

Sentencia C-098/20

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características

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

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

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

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Control formal

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y GRUPOS ETNICOS-Convenio 169 de la OIT, bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional

En consecuencia, al seguir las reglas jurisprudenciales mencionadas, es claro que la ley aprobatoria de un tratado internacional deberá cumplir con el procedimiento de consulta con las comunidades indígenas y étnicas, cuando su implementación pueda generar una afectación directa a la vida y a las costumbres de estos pueblos. En tales casos será necesario evaluar los contenidos y objetivos del instrumento internacional, para identificar esta eventual afectación a los grupos protegidos.

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Control material

El control material que realiza esta Corporación, en consecuencia, ha sido entendido tradicionalmente en la jurisprudencia constitucional como un estudio eminentemente jurídico del convenio y de su ley aprobatoria, que no examina las ventajas u oportunidad práctica del acuerdo a nivel económico, social, ni su conveniencia política, o las razones de oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, o las consecuencias prácticas de su celebración, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso,

respectivamente.

CONVENIO INTERNACIONAL-Examen material

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Aspectos formales

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

CONVENCION DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS-Validez en
la representación de un Estado

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

PROYECTO DE LEY-Trámite en el Congreso/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-
Trámite legislativo/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de
requisito de inicio de trámite por aprobación en primer debate sesión conjunta de comisiones
de Senado y Cámara/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE
LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Contenido y alcance

PROYECTO DE LEY-No consideración en más de dos legislaturas

LEY APROBATORIA DE ACUERDO INTERNACIONAL-Sanción presidencial/LEY APROBATORIA DE
TRATADO INTERNACIONAL-Remisión a la Corte Constitucional

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Cumplimiento de requisitos constitucionales
y legales en su trámite legislativo

ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO-OCDE-Antecedentes

ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO-OCDE-Fines

ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y EL DESARROLLO ECONOMICO-OCDE-Conformación

ADHESION DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA A LA ORGANIZACION PARA LA COOPERACION Y
DESARROLLO ECONOMICO-OCDE-Beneficios

ADHESION A TRATADO INTERNACIONAL-Efectos

TRATADO INTERNACIONAL-Manifestación del consentimiento del Estado a través de la adhesión

ACUERDO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Descripción del contenido

El objetivo del presente acuerdo es el de establecer un marco jurídico de privilegios e inmunidades en favor de la OCDE, que se presenta como necesario para el cumplimiento de la misión de esa Organización Internacional en el territorio nacional. En este contexto, el tratado -como lo establece claramente su artículo 2º- busca facilitar la cooperación entre la OCDE y el Estado colombiano mediante la fijación de directrices que le permitan a aquella entidad garantizar condiciones adecuadas de autonomía, para el desarrollo de sus funciones en Colombia, en particular, en lo concerniente a la visita de agentes y expertos, la organización de conferencias o reuniones, la celebración de futuros acuerdos internacionales o el eventual establecimiento de una oficina de la OCDE en el país.

ACUERDO SOBRE LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA OCDE-Contenido

ACUERDO SOBRE LOS PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DE LA OCDE-Finalidad

(...) para el Estado colombiano son dos las finalidades últimas que se derivan de la suscripción del presente acuerdo: fijar un marco normativo para el reconocimiento a los privilegios e inmunidades que le son conferidas a la OCDE para cumplir su misión en Colombia y lograr, a partir de la ratificación del acuerdo, el ingreso definitivo a la OCDE

ACUERDOS DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES-Jurisprudencia constitucional

Luego del análisis concreto a las disposiciones del acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades para la OCDE, concluye la Corte que se trata de normas que, conforme a lo previamente señalado, se encuentran ajustadas a la Carta y, por ende, superan materialmente el análisis de constitucionalidad (...)

LEY APROBATORIA DE ACUERDO INTERNACIONAL-Constitucionalidad

Referencia: Expediente LAT-459

Asunto: Revisión de constitucionalidad de la Ley 1958 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 1958 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el 27 de junio de 2019, remitió a la Secretaría General de esta Corporación el oficio número OFI19-00072357/IDM 1201000 de la misma fecha y la copia auténtica de la Ley 1958 del 18 de junio de 2019 para su revisión constitucional, de conformidad con el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución Política.

El proceso fue repartido a la Magistrada Sustanciadora el 19 de julio de 2019, quien, mediante auto del 25 de julio de 2019, avocó conocimiento de la ley de la referencia y ordenó la práctica de pruebas, varias de las cuales tuvieron que ser requeridas nuevamente al Congreso, mediante auto del 28 de agosto de 2019.

Vencido el periodo probatorio y constatada la recepción completa de la documentación solicitada, la Magistrada Sustanciadora, con auto del 23 de septiembre de 2019, ordenó: (i)

correr traslado al Procurador General de la Nación; (ii) fijar en lista el proceso de la referencia para lo de su competencia; (iii) comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente el Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y de Defensa, para que intervinieran si lo consideraban procedente; (iv) invitar a la Academia Colombiana de Derecho Internacional (ACOLDI), la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, a las facultades de Jurisprudencia y de Ciencia Política y Gobierno y Relaciones Internacionales del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a las facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, de la Universidad de Nariño, de la Universidad Libre (seccional Bogotá) y de la Universidad Externado de Colombia, a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte y a la facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Pontificia Javeriana de Cali, para que intervinieran si lo consideraban oportuno.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

La Ley 1958 de 2019 aprobatoria del Acuerdo cuya revisión de constitucionalidad se realiza, fue publicada en el Diario Oficial número 50.988 del 18 de junio de 2019 y, por su extensión, se presenta como anexo de esta providencia.

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

La Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitó a la Corte Constitucional, la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del instrumento internacional en mención y de la Ley 1958 de 2019.

En su escrito, recordó en primer lugar, la importancia de la OCDE como una organización enfocada en el apoyo de los países miembros para establecer políticas públicas que

promuevan el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, el impulso de la inversión y el comercio, el fomento del desarrollo sostenible y el incremento del nivel de vida y funcionamiento de los mercados.

En segundo lugar, señaló que el Acuerdo que se revisa, es uno de los elementos del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE conforme a la “Hoja de Ruta” establecida para el efecto, en la que se detallaron los términos, condiciones y procedimientos necesarios para que el país fuera invitado formalmente a pertenecer a esa Organización. Así, una vez extendida la invitación formal, Colombia y la OCDE suscribieron el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico”, en París el 30 de mayo de 2018. En dicho acuerdo, que recogió la Declaración Final (“Final Statement”) hecha por Colombia, se estableció que, para poder adherirse a la OCDE, el país debía ratificar previamente el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014. En otras palabras, indicó que, para concluir el proceso de adhesión a la organización internacional mencionada, Colombia requería ratificar previamente el acuerdo que es hoy objeto de revisión.

Ahora bien, en lo que concierne al Acuerdo de la referencia en sí mismo considerado, el Ministerio concluyó que éste no presentaba vicio formal alguno, pues: (i) en virtud de lo establecido en el artículo 241 de la Constitución Política, el Gobierno remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 1958 de 2019 el 18 de junio de 2019; (ii) el Acuerdo fue firmado por el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos, por lo que, de acuerdo con el artículo 7° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no requería presentar plenos poderes para su suscripción; (iii) el instrumento internacional contó con aprobación ejecutiva del Presidente, el 16 de octubre de 2014, quien ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República para su aprobación, de conformidad con el artículo 150-16 superior; y (iv) el trámite legislativo se inició en el Senado de la República, con sujeción a lo dispuesto en la Carta Política.

En lo que concierne al contenido del Acuerdo, adujo el Ministerio que la OCDE es una organización internacional que cuenta con personería jurídica internacional, por lo que requiere de un régimen de privilegios e inmunidades para ejecutar sus actividades de

manera neutral e independiente, sin el involucramiento del Estado en donde se desarrollen sus funciones. Por lo anterior, se trata de prerrogativas que la jurisprudencia constitucional ha aceptado y que, en este caso, “son estrictamente funcionales, y están limitadas a aquellos asuntos requeridos para asegurar su independencia”.

Resaltó que, para otorgar prerrogativas especiales a una organización y sus funcionarios, en la práctica debe mediar un instrumento jurídico específico -esto es un tratado solemne-, mediante el cual se determinen los privilegios e inmunidades que el Estado receptor quiera reconocerle a una organización internacional en particular, dentro de su territorio. En el presente asunto, señaló que el artículo 2° del Acuerdo, enuncia precisamente que el objeto del convenio es “establecer un marco general de privilegios e inmunidades para la Organización, según sean necesarios para el cumplimiento de su misión”.

Bajo este supuesto, se trata de un régimen de privilegios e inmunidades que a juicio del Ministerio no es absoluto, porque se encuentra limitado atendiendo el principio de inmunidad de jurisdicción restringida, como se desprende del artículo 19 del Acuerdo, que impide el abuso de tales prerrogativas a partir de la cooperación de la Organización en facilitar la debida administración de justicia.

Además, señaló que como la Corte Constitucional ha avalado el régimen de privilegios e inmunidades en otros acuerdos, se consagraron cláusulas muy similares en esta oportunidad a las ya incluidas en otros tratados previos, por lo que se trata de disposiciones que se encuentran en principio ya aprobadas por el Estado colombiano. Sin perjuicio de lo anterior, aclaró que como la OCDE no cuenta con una sede en Colombia y no existe acuerdo alguno para el establecimiento de una sede alterna en territorio nacional, varias disposiciones del instrumento internacional en revisión no serán aplicables sino hasta que la respectiva oficina sea establecida en el país. En este orden de ideas, aseguró que el Acuerdo tendrá aplicación, en principio, solo para los funcionarios de la OCDE que ingresen al territorio nacional en desarrollo de alguna misión específica de la Organización o cuando se realicen reuniones particulares a las que deban asistir representantes de los Estados miembros.

De esta forma, concluyó el Ministerio que el Acuerdo en mención cumple con los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, sumado a que su contenido se encuentra acorde con los principios y postulados del

ordenamiento jurídico nacional, por lo que solicitó la declaratoria de exequibilidad del instrumento internacional en revisión.

2. Ministerio del Interior

La delegada del Ministerio del Interior solicitó a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD de la Ley 1958 de 2019 aprobatoria del acuerdo internacional de la referencia, al considerar que no adolece de vicio de forma alguno, ni tampoco contradice la Constitución.

En lo que respecta al análisis formal correspondiente, aseguró que tanto el trámite de negociación del instrumento internacional como su procedimiento de aprobación en el Congreso, se ajustaron a las normas constitucionales vigentes, pues, como está acreditado, el Estado estuvo debidamente representado en el momento de la negociación y firma del Acuerdo, sumado a que el trámite de aprobación se inició en el Senado de la República, específicamente en la Comisión Segunda, tal y como lo determinan los artículos 154 de la Constitución y 2° de la Ley 3° de 1992.

Aunado a lo anterior, el Presidente de la República, por conducto de la ministra del interior - quien actuaba como delegataria de funciones presidenciales en virtud del Decreto 1065 del 13 de junio de 2019-, sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen y la remitió a la Corte Constitucional dentro del término de seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, de conformidad con el artículo 241-10. De este modo, para el ministerio interviniente, se cumplieron las diferentes etapas del procedimiento de aprobación del acuerdo por parte del Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en la Carta Política.

Sobre los aspectos de fondo de la ley y del instrumento internacional en mención, precisó el organismo que la Ley 1958 de 2019 encuentra sustento en los artículos 9, 226 y 228 de la Carta. Además, dado que la OCDE es una entidad con personalidad jurídica internacional, requiere del reconocimiento de un régimen de privilegios e inmunidades para ejecutar sus actividades de manera neutral e independiente. Estas prerrogativas no son en principio contrarias a la Carta. La Corte Constitucional en la sentencia C-859 de 2007 avaló la introducción de cláusulas de este tipo para asegurar la independencia de los representantes diplomáticos; garantías que se han extendido a las organizaciones internacionales, a sus

bienes y funcionarios.

Así las cosas, para el Ministerio del Interior el contenido material de la Ley 1958 de 2019 se compagina con lo dispuesto en la Carta Política y responde a la necesidad de la OCDE y de Colombia, de lograr un entendimiento concreto, bajo parámetros claros de participación y cooperación internacional.

3. Ministerio de Justicia y del Derecho

La Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio, solicitó a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del Acuerdo entre la República de Colombia y la OCDE sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgadas a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014 y su ley aprobatoria.

Respecto a las razones para una declaratoria de constitucionalidad formal, ese Ministerio señaló entre otras, que: (i) el Acuerdo y su ley aprobatoria fueron remitidos de manera oportuna a la Corte Constitucional; (ii) el instrumento internacional fue suscrito en su momento por el Presidente de la República, quien estaba debidamente habilitado para el efecto y (iii) el trámite legislativo, esto es su iniciación en el Senado, la publicación del texto correspondiente, los debates, la votación y los anuncios previos, se surtieron en debida forma. En ese sentido, el proyecto de ley fue publicado adecuadamente en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; fue aprobado en primer y segundo debate en las correspondientes comisiones y plenarias de cada Cámara, y recibió la respectiva sanción presidencial, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157, numeral 1° de la Constitución Política. Además, entre la aprobación del proyecto en el Senado y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, transcurrieron menos de 15 días, acorde con lo establecido en el artículo 160 superior; y las sesiones de comisión y plenaria se realizaron con el quórum requerido, lo que contribuyó, adicionalmente, a que el proyecto fuera aprobado por la mayoría de los asistentes.

Ahora bien, en cuanto a la constitucionalidad material del Acuerdo, el Ministerio de Justicia sostiene que su contenido defiende fines superiores de la Carta, en la medida en que establece el marco general de privilegios, inmunidades y facilidades de la OCDE, necesarios para que esta Organización pueda cumplir de manera independiente con “su misión de prestar colaboración y apoyo en el territorio colombiano”. Las prerrogativas concedidas a la

OCDE en el Acuerdo, tienen el propósito de salvaguardar el ejercicio de sus funciones y no se reconocen a título personal, lo que para el ministerio se encuentra en consonancia con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

Además, según esa entidad, el Acuerdo se encuentra en armonía con la jurisprudencia constitucional vigente, especialmente con lo establecido en la Sentencias C-259 de 2014 y C-578 de 2002. Sobre esta última, la delegada del Ministerio recordó que la Corte Constitucional ha sostenido, que una de las condiciones para que los acuerdos de privilegios e inmunidades resulten compatibles con la Carta, tiene que ver con que los “beneficios y exclusiones de jurisdicción concedidas por el Estado estén unívocamente dirigidas a permitir la normal ejecución de las actividades de la organización correspondiente”. Con base en lo anterior, tales acuerdos deben comprenderse como “modalidades de inmunidad restringida”, lo que supone que las exclusiones de jurisdicción se predicen solo en el marco del ejercicio de las actividades propias de la organización internacional, por lo que los tratamientos diferenciados no configuran inmunidad absoluta, en la medida en que no facultan a sus beneficiarios a desconocer el ordenamiento jurídico nacional ni a favorecer la impunidad en relación con delitos y demás comportamientos antijurídicos y, en cualquier caso, en virtud del artículo 90 de la Constitución Política, es el Estado el llamado a reparar patrimonialmente el daño causado por terceros, cuando ante la exclusión de la jurisdicción, estos no puedan reclamar judicialmente el perjuicio causado por el beneficiario responsable.

Por último, manifestó que el Estado colombiano está obligado internacionalmente a cumplir con la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas, incorporada en el ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 62 de 1973. De manera tal que se trata de prerrogativas aceptadas en el derecho internacional público como un régimen aplicable al personal diplomático, que no genera, en principio, una afectación a la soberanía nacional.

4. Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional intervino a través de apoderada, con el fin de solicitar la declaratoria de EXEQUIBILIDAD del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización” y de su ley aprobatoria, ante el pleno cumplimiento de los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su

suscripción y aprobación legislativa, y por tener un contenido material ajustado a la Carta, que en principio, respeta los postulados que gobiernan al Estado colombiano y su política exterior.

Así, al iniciar su intervención, el Ministerio explicó que el Acuerdo que se analiza tiene la naturaleza jurídica de un tratado y recordó las precisiones y consideraciones que sobre tales instrumentos existen, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Más adelante, enumeró los artículos de la Constitución Política en los que se mencionan las competencias de la Presidencia de la República y el Congreso en materia de negociaciones internacionales y de aprobación de acuerdos, respectivamente. Y recordó que en el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París el 30 de mayo de 2018”, se estableció que Colombia no podría concluir su proceso de adhesión, hasta tanto no se encuentre vigente el instrumento internacional que se analiza, por lo que su ratificación es importante y necesaria, para cumplir con ese objetivo.

Sobre este punto precisó que, con el fin de acceder a la cooperación y hacer parte de la OCDE, Colombia, desde el año 2011, ha manifestado su intención de ingresar a esa Organización; y que, en el 2018, fue aceptado su ingreso en 23 Comités en los que se había propuesto lograrlo, ninguno de ellos relacionado con el sector defensa directamente. Sin embargo, la delegada ministerial aclaró que los puntos de contacto entre la OCDE y el Ministerio de Defensa Nacional son el Viceministerio del Grupo Social y Empresarial del sector.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con el contenido material del Acuerdo, afirmó que en sus 23 artículos hace referencia al régimen particular de privilegios e inmunidades pactado con Colombia, que se ajusta a la práctica común entre los Estados y organizaciones internacionales. Sumado a lo anterior, algunas de las disposiciones del Acuerdo objeto de revisión, consagran la renunciabilidad de la inmunidad, con el fin de no obstruir investigaciones, facilitar la acción de la administración de justicia y cooperar con el país receptor.

Se trata entonces de prácticas que se han adoptado en otros instrumentos internacionales suscritos por Colombia con organizaciones internacionales, como es el caso de: (i) la

Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946; (ii) la Convención de las Naciones Unidas sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados de 1947; (iii) el Convenio entre la República de Colombia y el Banco Interamericano de Desarrollo de 1968; (iv) el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional de 2002; y (v) el Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la autoridad internacional de los fondos marinos de 1998, entre otros.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación en concepto número 6679 del 7 de noviembre de 2019, solicitó a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización”, y de la Ley aprobatoria 1958 de 2019, en “el entendido de que ninguna de las disposiciones que se refieran a ‘cargos para efectos de pensión o seguridad social’ dará lugar al desconocimiento del derecho constitucional fundamental a la seguridad social de los nacionales colombianos o residentes permanentes en Colombia”.

El Ministerio Público consideró que la ley aprobatoria del Acuerdo objeto de análisis, honra los parámetros constitucionales de tipo formal exigibles por la Carta para la aprobación de instrumentos internacionales y que su contenido, en principio, no contraviene los preceptos de la Carta Política. En cuanto al trámite, la Vista Fiscal realizó un análisis de la fase prelegislativa, en la que corroboró, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, las facultades o poderes del suscriptor del instrumento internacional. Luego analizó el trámite legislativo correspondiente, ante el Senado de la República y ante la Cámara de Representantes, y concluyó que la mencionada ley obtuvo la aprobación necesaria en el término pertinente y de acuerdo con las formalidades previstas en la Constitución.

En lo que concierne al análisis material, el Procurador advirtió que el Acuerdo es compatible con los principios constitucionales que rigen la política internacional y que responde a la jurisprudencia constitucional sobre los acuerdos celebrados en materia de privilegios e inmunidades.

Sin embargo, el Procurador señaló que algunos de los artículos del instrumento internacional

debían ser analizados de forma separada, en lo que concierne a su contenido. Estos son:

“Artículo 1

Para efectos de este Acuerdo: (...)

(b) ‘cargos para efectos de pensión o seguridad social’ significa todos los cargos relacionados con cubrimiento pensional o de seguridad social, bien sea o no que tales cargos se refieran al empleo de agentes por parte de la Organización, e incluidos todos los cargos inherentes a pensiones o beneficios de retiro, beneficios de desempleo, seguro de salud y beneficios familiares; (...)

(h) “agentes” significa las categorías de personal a las que se aplican las disposiciones de este Acuerdo, según especificación por el Secretario General de la Organización; (...)

Artículo 10

La organización y sus bienes estarán exentos de:

(a) cualquier forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social: sin embargo, la Organización no reclamará exención de tarifas e impuestos que constituyan no más que el pago por servicios públicos; (...)

Artículo 14

(c) estarán exentos de toda forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social, sobre salarios, emolumentos, indemnizaciones, pensiones u otro elemento de remuneración que les sean pagados por la Organización; (...). (Subrayas de la cita)

Sobre las disposiciones transcritas, la Vista Fiscal estima que la posible amplitud conceptual de la expresión “cargos para efectos de pensión o seguridad social”, puede resultar contraria a los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, que consagran la seguridad social como derecho fundamental.

Al respecto, afirmó que las referidas cláusulas no proporcionan claridad sobre la situación en que se encontrarán los nacionales colombianos o residentes permanentes en Colombia

respecto de la Organización o sus agentes ante una eventual relación laboral o de prestación de servicios, pues se podría interpretar que las cotizaciones exigidas en el Sistema General de Seguridad Social “están incluidas en los referidos costos exentos y que en el Acuerdo no se contempla sistema alguno de seguridad social”.

Para el Procurador, si bien es usual que los organismos internacionales cuenten con privilegios y exenciones, “no lo es que estén exentos de manera general de hacer aportes a los sistemas de seguridad sociales cuando ellos procederían de conformidad con las leyes locales”. Otros instrumentos internacionales similares no tienen tales restricciones, como ocurre con la Convención de Privilegios e Inmunidades de la ONU, o la de la OEA o la del Banco Interamericano de Desarrollo. De hecho, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, exonera a los diplomáticos de las “disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado receptor” (art. 33-1) y a sus “criados particulares que estén al servicio del diplomático”, siempre y cuando no sean nacionales del Estado receptor y estén cubiertos por las disposiciones de seguridad social de algún Estado (art. 33-2). Respecto del resto del personal de la misión diplomática “habrá de cumplir las obligaciones que las disposiciones sobre seguridad social del Estado receptor impongan a los empleadores” (art. 33-3). Y la Convención de Viena sobre relaciones consulares, contiene la misma previsión (Ar. 48).

Dado que del contexto del acuerdo o de los documentos que lo soportan, no se encuentran razones que expliquen con claridad el alcance de estas disposiciones o que limiten el sentido de su aplicación, la Procuraduría solicita que, en la medida en que se trata de un convenio bilateral, se declare la exequibilidad del Acuerdo y de la ley aprobatoria, bajo el entendido que, “ninguna de las disposiciones que se refieren a ‘cargos para efectos de pensión o seguridad social’ dará lugar al desconocimiento del derecho constitucional fundamental a la seguridad social de los nacionales o residentes permanentes en Colombia”, y se realice la respectiva declaración interpretativa.

Finalmente, el Ministerio Público destacó en su intervención, la compatibilidad de la Carta Política con las demás disposiciones del Acuerdo sobre los privilegios e inmunidades otorgadas a la OCDE.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. 1. De acuerdo con lo establecido en el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban.

En consecuencia, le corresponde a esta Corporación pronunciarse de manera definitiva sobre la constitucionalidad formal y material del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014 y de la Ley 1958 de 2019 aprobatoria del Convenio internacional mencionado.

Características generales del control constitucional en materia de convenios internacionales y leyes aprobatorias de tratados.

2. La Carta Política prevé un proceso complejo para la adopción de tratados internacionales en el cual participan las tres ramas del poder público: (i) el Presidente, a quien le compete dirigir las relaciones internacionales y celebrar los tratados; (ii) el Congreso, al que le corresponde aprobar e improbar tales instrumentos y (iii) la Corte Constitucional, que como garante de la guarda y supremacía de la Constitución, debe comparar el instrumento internacional y su ley aprobatoria con la totalidad de las normas constitucionales y declarar si sus disposiciones se ajustan, o no, a la Carta.

Realizada la revisión constitucional del acuerdo internacional, es el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado quien ratifica el instrumento correspondiente -si es su decisión hacerlo-; momento a partir del cual le son exigibles al Estado colombiano los compromisos pactados en el tratado.

3. Ahora bien, en lo que concierne al control constitucional que realiza esta Corporación sobre los tratados y sus leyes aprobatorias, la jurisprudencia ha sostenido que este se caracteriza por ser:

En igual sentido, cabe resaltar que el control constitucional que realiza este Tribunal es de carácter definitivo, es decir, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que

significa que ‘impide un nuevo juicio constitucional a la Corte y cierra cualquier posibilidad de adelantar un nuevo examen’. Si la inconstitucionalidad es consecuencia de la existencia de un vicio material, estará prohibida la reproducción del contenido normativo declarado inexecutable (Constitución, art. 243); si declara inexecutable la ley aprobatoria por vicios de procedimiento, no se impide su nueva tramitación y posterior examen”. (Las negrillas se encuentran fuera del original).

4. En ese orden de ideas, el control que realiza esta Corporación involucra la valoración del cumplimiento de exigencias formales y materiales de constitucionalidad, requeridas para que los instrumentos internacionales y la ley proferida, se consideren ajustados a la Carta.

5. El control formal que ejerce esta Corporación se dirige a examinar, entre otros aspectos: (i) el trámite surtido durante la negociación y firma del tratado correspondiente, -esto es, el examen de la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios intervinientes-, así como (ii) el cumplimiento de las reglas del trámite legislativo durante el estudio y aprobación del proyecto de ley en el Congreso, junto con la debida sanción presidencial de la ley, si es del caso.

En lo que concierne al trámite legislativo, la ley aprobatoria de un tratado debe cumplir en principio, el mismo procedimiento legislativo de las leyes ordinarias (Art. 146, 154, 157, 160, 166 y 241 de la C.P., entre otras), salvo la exigencia especial en el caso de estos instrumentos de que el proyecto de ley inicie su trámite en el Senado, por tratarse de asuntos relativos a las relaciones internacionales (Art. 154 C.P. y artículo 143, Ley 5ª de 1992).

Una característica que es propia de la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos durante su trámite legislativo tiene que ver con el hecho de que el Congreso no puede alterar el contenido de los instrumentos internacionales. En efecto, no está facultado para incorporar a la discusión cláusulas nuevas o modificar las originales del instrumento, en la medida en que su función consiste solamente en aprobar o improbar la totalidad del acuerdo, sin estar habilitado para fraccionarlo o a modificarlo, por tratarse de una negociación adoptada por el Gobierno. Sobre esa base, si el Legislador se abstiene de dar su aprobación a lo convenido, no es posible para el Estado seguir el trámite

constitucional correspondiente. En sentido contrario, el visto bueno del Legislador permite continuar con el trámite constitucional enunciado.

6. Otro aspecto a considerar en el control formal de constitucionalidad que realiza esta Corporación, tiene que ver también, (iii) con la verificación, -si es del caso-, del cumplimiento del requisito de la consulta previa a las comunidades étnicas involucradas, en aquellas circunstancias en que éstas puedan verse directamente afectadas por un convenio internacional suscrito por Colombia.

Ligado al reconocimiento a la pluralidad de etnias que se encuentran en nuestro país y a su derecho fundamental a la libre determinación, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que dado que la diversidad étnica se encuentra especialmente protegida por la Carta, -en virtud de los 1, 7, 8, 70 y 72 superiores-, y que se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el Convenio 169 de la OIT que da cuenta de la necesidad de consultar a las distintas comunidades étnicas sobre las medidas que puedan afectarlas, corresponde al Legislador en el proceso de aprobación interna de algunos instrumentos internacionales, considerar también el tema de la consulta previa, en aquellos casos en que tales comunidades puedan verse afectadas. Al respecto la Sentencia C-048 de 2018 señaló precisamente, que:

“[E]l ejercicio de participación ejecutado a través de la consulta previa constituye una garantía de orden procedimental encaminada a respetar los derechos a la subsistencia y la integridad cultural de los grupos étnicos, y en sí misma se erige en un procedimiento, y su omisión se proyecta sobre el contenido material de las medidas que a través del procedimiento se lleguen a adoptar (...)”.

El Estado colombiano, en efecto, tiene la obligación de consultar a las comunidades étnicas respectivas a través de sus autoridades u órganos representativos, sobre las medidas administrativas, legislativas o de cualquier otra índole que puedan afectarlas directamente (Art. 6º). Por lo que se trata de una exigencia que, aunque no cubre a todas las normas y disposiciones que se expidan, si resulta obligatoria para aquellas que así lo requieran .

Sobre este aspecto en particular, la Sentencia C-030 de 2008 de la Corte Constitucional determinó que la consulta previa en el caso de medidas legislativas debía realizarse exclusivamente en “aquellas [leyes] que puedan afectar [a tales comunidades] directamente, siendo uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de

consulta, su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT”. De este modo, puede hablarse de que existe incidencia directa en las comunidades indígenas y tribales, “cuando la ley altera el status de la persona o comunidad bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario le confiere beneficios”.

En lo concerniente a los instrumentos internacionales, la Sentencia C-214 de 2017 sintetizó las reglas jurisprudenciales que deben observarse para definir si una ley aprobatoria de un tratado requiere o no ser consultada previamente con las comunidades indígenas o étnicas correspondientes, así como el momento en el que debe cumplirse con la mencionada exigencia, así:

“(i) [L]as leyes aprobatorias de tratados deben ser objeto de consulta previa cuando el texto afecte de forma directa a las comunidades étnicas; (ii) las medidas legislativas o administrativas que se adopten en el desarrollo del tratado que involucren directamente a una población étnica, deben someterse al proceso de consulta antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República; y (iii) prima facie no es necesario someter el instrumento internacional a dicho procedimiento, si éste se refiere a creación de zonas de libre comercio, sin embargo se debe hacer consulta cuando las medidas que se tomen en desarrollo del tratado afecten de forma directa a una comunidad étnica”.

En consecuencia, al seguir las reglas jurisprudenciales mencionadas, es claro que la ley aprobatoria de un tratado internacional deberá cumplir con el procedimiento de consulta con las comunidades indígenas y étnicas, cuando su implementación pueda generar una afectación directa a la vida y a las costumbres de estos pueblos. En tales casos será necesario evaluar los contenidos y objetivos del instrumento internacional, para identificar esta eventual afectación a los grupos protegidos.

7. Finalmente en lo que concierne al examen de fondo o material del instrumento internacional, le corresponde a la Corte confrontar las disposiciones del tratado que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional -lo que incluye el llamado bloque de constitucionalidad *stricto sensu*-, con el propósito de establecer si sus disposiciones se ajustan o no al ordenamiento superior.

Del resultado de dicha confrontación, puede generarse eventualmente la necesidad de que el Estado se vea obligado a realizar declaraciones interpretativas al momento de la ratificación

del instrumento para asegurar la supremacía constitucional, a menos de que ello esté expresamente vedado en el tratado o no sea posible introducir reservas que no afecten el objeto y fin del instrumento internacional.

8. El control material que realiza esta Corporación, en consecuencia, ha sido entendido tradicionalmente en la jurisprudencia constitucional como un estudio eminentemente jurídico del convenio y de su ley aprobatoria, que no examina las ventajas u oportunidad práctica del acuerdo a nivel económico, social, ni su conveniencia política, o las razones de oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, o las consecuencias prácticas de su celebración, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso, respectivamente.

Se trata de un examen que, desde un punto de vista clásico, se ha decantado más por ser un análisis demostrativo y jurídico del contenido y alcance de las cláusulas del tratado. Lo anterior, sobre la base del respeto por: “(i)[L]a legitimidad democrática de las ramas Ejecutiva y Legislativa; (ii) la competencia técnica de ambas Ramas; (iii) la naturaleza técnica de las normas de derecho internacional, (...) y, por último; (iv) la imposibilidad de prever las dificultades relacionadas con la aplicación de los tratados internacionales” .

También, debido al hecho de que los aspectos técnicos y operativos de dichos instrumentos, generalmente resultan ser susceptibles de sus respectivas acciones judiciales, se ha “re[forzado] la idea de que no le correspond[e] a la Corte Constitucional ejercer un control sobre tales efectos normativos”.

A su vez, este Tribunal ha sostenido que habida cuenta de la naturaleza abstracta del juicio de constitucionalidad que realiza la Corte, no es fácil vislumbrar las consecuencias que se derivan de la aprobación de los acuerdos económicos y comerciales celebrados, por lo que en muchos casos solo hasta el momento del desarrollo o ejecución de tales instrumentos internacionales, es que pueden los ciudadanos a través de las acciones constitucionales y legales existentes, dar cuenta de las posibles dificultades que se generan respecto de la garantía y vigencia cierta y efectiva de la Carta Política.

Lo anterior, bajo el entendimiento de que este Tribunal debe realizar un control constitucional “prudente y ponderado” en aras de lograr “una buena dosis de autocontrol [en] la jurisprudencia constitucional y [en el] ejercicio de la labor judicial” .

9. Ahora bien, algunas de estas apreciaciones clásicas sobre el alcance del control constitucional se han matizado en los últimos años, en particular, en relación con instrumentos de naturaleza económica o de inversión, dado el considerable impacto que las disposiciones internacionales vienen adquiriendo, a veces, en la toma de decisiones internas.

En el caso de los acuerdos de liberación comercial, si bien se ha aceptado que los aspectos técnicos y operativos de estos instrumentos internacionales, en principio, no infringen las disposiciones constitucionales, también se ha considerado que lo anterior solo es aceptable, si esos aspectos no tienen “claras implicaciones o consecuencias constitucionales”, que ameriten un estudio de constitucionalidad concreto. Incluso esta Corporación ha reconocido que:

“A pesar de la conveniencia y tecnicidad en que se mueve la celebración de acuerdos de liberación comercial, el estudio de constitucionalidad que efectúa la Corte no puede limitarse a una función notarial, sino que debe partir de apreciar las razones que llevaron al Gobierno a su negociación, los estudios empíricos que soportan su necesidad, los beneficios que representa para el país una vez efectuado el balance integral de las ventajas y desventajas, cómo se encuentra preparado el Estado para asumir los nuevos retos (v. gratia, infraestructura), las medidas de prevención, salvaguardia y excepciones acogidas para los sectores de la economía doméstica sensibles, los intereses de los exportadores e importadores, el diseño de un plan de ejecución, entre otros, que permitan al Gobierno advertir que no se ha celebrado un tratado comercial improvisado sino oportuna y debidamente diseñado”. (Negrillas fuera del original).

Y en lo concerniente a la intensidad del control sobre acuerdos de libre comercio, por ejemplo, se ha señalado también que “adopta mayores niveles, cuando la materia regulada incide decisivamente sobre valores, principios, derechos o bienes jurídicos de relevancia constitucional, caso en el cual deben observarse los criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. (Negrilla fuera del original)

10. Recientemente en el tema de tratados de inversión, la Corte Constitucional también precisó que el control material en esos casos:

En ese sentido, la Sentencia C-252 de 2019, en reconocimiento a las complejas dinámicas judiciales que en el marco internacional se ofrecen para los Estados en materia de inversión,

confrontó algunos de los argumentos tradicionales sobre los alcances y limitaciones del control constitucional material que realiza esta Corporación, y presentó nuevas razones constitucionales para justificar uno más profundo en lo concerniente a leyes aprobatorias de tratados internacionales, en casos ligados particularmente con la inversión extranjera. Los argumentos expuestos en esa providencia fueron básicamente los siguientes:

Postura clásica

(Límites)

Argumentos de la Sentencia

C-252 de 2019

1. La legitimidad democrática de las ramas Ejecutiva y Legislativa en relación con la negociación, suscripción, ratificación y aprobación de tratados internacionales.

El control de constitucionalidad de los tratados internacionales está diseñado para complementar, desde el punto de vista de la supremacía constitucional y la deliberación, las decisiones políticas de las ramas Ejecutiva y Legislativa.

2. La competencia técnica de las ramas Ejecutiva y Legislativa para valorar la conveniencia de los acuerdos internacionales.

El carácter técnico de las normas no las exime de control de constitucionalidad, así sea bajo un estándar de mera razonabilidad, en tanto el Estado de Derecho y la supremacía constitucional implican, necesariamente, la inexistencia de materias exentas de control o zonas de inmunidad judicial.

3. La naturaleza técnica de las normas del derecho internacional, particularmente en materia de inversiones, y el carácter especializado de los tribunales que deciden en estas materias, implican que su estudio no corresponda al Tribunal Constitucional sino a dichos jueces.

El contenido normativo de las cláusulas del tratado generalmente está determinado por los negociadores y los jueces especializados, domésticos o internacionales. Sin embargo, siempre que los contenidos y los alcances normativos de tales cláusulas tengan relevancia

constitucional, resulta necesario tenerlos en cuenta para efectos de evaluar su compatibilidad con la Constitución Política.

En consecuencia, corresponde a la Corte armonizar el carácter abstracto del control de constitucionalidad (sin perjuicio de los significados concretos y efectivos que adquieren las normas en la práctica jurídica y social), con el reconocimiento de la autonomía de los demás poderes públicos.

4. La imposibilidad de prever las dificultades relacionadas con la aplicación de los tratados internacionales.

Es posible prever, aunque sea parcialmente, los efectos prácticos de los instrumentos internacionales.

11. A partir de estas premisas, la Corte Constitucional consideró en esa sentencia que el juicio de razonabilidad podía ser el instrumento pertinente para ejercer un control de constitucionalidad más amplio sobre los tratados internacionales de inversión, cuando ello fuere necesario. El juicio indicado se avaló, como una herramienta que permite “verificar (i) que las finalidades globales y de cada una de las cláusulas del tratado resulten legítimas a la luz de la Constitución Política y (ii) que el tratado en su conjunto, así como las medidas individualmente previstas en dicho instrumento, [resulten] idóneas, esto es, que existan elementos de juicio que permitan concluir que contribuirán a alcanzar sus finalidades”. A través del juicio de razonabilidad se evalúan entonces de manera general, las finalidades del tratado y la adecuación de las medidas previstas en el instrumento, para alcanzar los objetivos; y son las ramas Ejecutiva y Legislativa las encargadas de aportar “las razones y evidencia empírica, concreta y suficiente”, que justifique la celebración de los tratados y convenios internacionales.

En cuanto a las cláusulas específicas contenidas en el tratado, en esta sentencia se incorporaron al análisis elementos que tradicionalmente habían estado excluidos al momento de determinar la validez de un instrumento. Por ejemplo, se estudió la cláusula de trato justo y equitativo, que es usual en varios acuerdos internacionales en materia comercial, a partir del sentido que se le da a la mencionada expresión en el derecho internacional.

Con fundamento en el estándar previamente indicado, y al tomar en consideración la interpretación establecida por los tribunales de arbitramento en materia de inversiones sobre este tipo de disposiciones, la Corte condicionó la exequibilidad de la referida cláusula. De hecho, analizó el contenido normativo de la misma a partir de la aplicación real que han tenido tales disposiciones en el derecho internacional, como un elemento propio del análisis del control abstracto de constitucionalidad, que recae sobre los significados concretos y efectivos que adquieren las normas jurídicas en la práctica.

En la Sentencia C-254 de 2019, por ejemplo, esta Corporación declaró la exequibilidad, con algunos condicionamientos del tratado de libre comercio entre la República de Colombia y el Estado de Israel. En esa oportunidad, la Sala Plena consideró que el precedente establecido por la Sentencia C-252 de 2019 resultaba aplicable en lo pertinente, pese a que en dicha decisión se estudió un tipo de tratado diferente, aunque también de naturaleza económica. En ese caso, la Corte aplicó el juicio de razonabilidad enunciado y concluyó que el acuerdo de libre comercio tenía finalidades legítimas y que las medidas eran adecuadas para tales propósitos.

13. A su turno, en la Sentencia C-347 de 2019 esta Corporación recordó también, en relación con la intensidad del control de constitucionalidad sobre tratados internacionales, que “deben observarse criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y en cierta medida [se] debe[n] apreciar las razones que llevaron al Gobierno a negociar el instrumento internacional”; lo anterior, no obstante, sin adelantar en la sentencia el juicio de razonabilidad previamente considerado.

Otras decisiones posteriores continuaron con estas percepciones más amplias, aunque otras han adoptado escrutinios más tradicionales respecto del control material de los tratados, sobre la base, en cada caso, de asegurar una adecuada auto restricción judicial.

14. En la Sentencia C-492 de 2019 que conoció del “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos” y a su vez, “la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, la Corte, si bien retomó varias de las apreciaciones clásicas que ha utilizado este Tribunal para sustentar el carácter tradicional del control material de constitucionalidad, también recordó que aunque esta Corporación no

analiza al detalle la ponderación que efectúa el Presidente o el Congreso de la República sobre un tratado, sí hace una constatación de la existencia y plausibilidad del estudio que compromete la voluntad del Estado, bajo el entendido que, aunque las autoridades descritas cuentan con un amplio margen de maniobra -conveniencia- para la celebración y suscripción de convenios, no por ello se entiende que carecen de los límites establecidos en la Constitución (arts. 9º, 226 y 227 C. Pol.) y en los tratados internacionales de derechos humanos para el efecto.

La providencia recordó, además, que es una obligación del Estado en tales procesos, garantizar el cumplimiento de unos estándares básicos constitucionales que aseguren la vigencia efectiva de los derechos fundamentales:

“i) [P]ara alcanzar de manera transparente un comercio justo y equitativo; ii) que el intercambio económico y comercial se desenvuelva en un plano de la igualdad real, responda a las particularidades de cada Estado y constituya un medio para lograr el bienestar general (fin esencial-social del Estado); iii) que se desenvuelva bajo el respeto y la promoción de los derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); iv) que no se desprotejan los sectores sensibles y vulnerables de la economía y de la sociedad, los derechos laborales y de la seguridad social, la alimentación, los derechos de los consumidores, la salud pública, la preservación y restablecimiento del ambiente sano; y se combata la pobreza extrema y el hambre, entre otros”.

Sin embargo, en lo concerniente a la intensidad del juicio de constitucionalidad a aplicar en instrumentos internacionales de derecho económico y comercial, la Corte se abstuvo de realizar el análisis de razonabilidad para determinar si las finalidades del convenio con la OCDE eran legítimas o no y si las cláusulas eran idóneas o no lo eran, para alcanzar dichas finalidades.

En consecuencia, se realizó un control constitucional consistente en confrontar las disposiciones de los convenios y las de su ley aprobatoria, con la totalidad de las disposiciones de la Constitución, sin perder de vista la naturaleza abstracta y objetiva del juicio a realizar, que no permite avizorar conforme a esa providencia, todas y cada una de las consecuencias que se generan por la aprobación de los convenios y acuerdos económicos y comerciales celebrados.

El resultado de ese ejercicio culminó con la declaratoria de exequibilidad del “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económico”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018” y de la “Convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”, hecha en París el 14 de diciembre de 1960 y de la Ley aprobatoria 1950 del 2019.

15. Así las cosas, dado que los criterios generales de análisis material de acuerdo con la jurisprudencia se han concentrado: (i) en reconocer la importancia de hacer un cotejo integral del tratado internacional y de la ley aprobatoria con la Carta; (ii) que los análisis ampliados desde el punto de vista material, en cuanto a la intensidad del test que involucra el juicio de razonabilidad, hasta el momento, se han relacionado más con acuerdos de tipo comercial y de inversión y no se han extendido por la jurisprudencia, de manera general, a otro tipo particular de instrumentos internacionales; que (iii) el control constitucional material realizado por esta Corporación en la Sentencia C-492 de 2019 para el caso del “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la “Convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”, complementarios al instrumento internacional que es objeto de revisión, se hizo atendiendo la línea jurisprudencial general; y que (vi) el convenio que hoy ocupa a la Sala es uno limitado al tema de los privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la OCDE, lo cierto es que la Sala realizará en esta oportunidad un análisis material similar al adelantado por la sentencia C-492 de 2019, no sólo por la naturaleza particular del convenio internacional en estudio, sino con el propósito de seguir las mismas directrices establecidas por la sentencia que decidió los acuerdos que preceden al de la referencia, sobre los tratados de adhesión y creación de la OCDE.

16. Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad del tratado internacional objeto de estudio y de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material.

REVISIÓN FORMAL DE LA LEY APROBATORIA

Negociación y suscripción del Acuerdo internacional

17. 17. El control formal de constitucionalidad de los tratados internacionales y sus leyes

aprobatorias incluye, entre otros aspectos, el examen de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar y celebrar el tratado y autenticar el instrumento internacional respectivo. Lo anterior, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7º a 10º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incorporada al ordenamiento interno por la Ley 32 de 1985, en concordancia con lo previsto en el artículo 9º de la Carta, que establece que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios internacionales aceptados por Colombia. Sobre esa base, debe recordarse que el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala lo siguiente:

“1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado:

a) Si presenta los adecuados plenos poderes, o

b) Si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) 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; (...).” (Subrayas fuera del original).

18. En consideración con lo anterior, la Sala Plena encuentra que en esta oportunidad el Acuerdo de la referencia fue suscrito el 20 de junio de 2014, por el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón; circunstancia que permite evidenciar que, en su

caso, no era necesario acreditar los plenos poderes para la debida representación del Estado colombiano en la suscripción del Acuerdo, conforme a lo previamente expuesto.

En el mismo sentido, mediante Aprobación Ejecutiva del 16 de octubre 2014, el señor Presidente de la República autorizó someter a consideración del Congreso de la República el Acuerdo de la referencia. La decisión contó, además, con la firma de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuellar.

Por lo anterior, se concluye que la adopción del instrumento internacional en mención cumplió con el requisito de forma relacionado con la calidad de la persona que debía suscribir el acuerdo internacional.

Consulta Previa

19. Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014 y su ley aprobatoria, no exigía de manera obligatoria adelantar el proceso de consulta previa, pues los objetivos, contenido y alcance del convenio internacional no suponen una afectación directa a la vida y/o costumbres de las comunidades étnicas del país. Se recuerda, (i) que el objeto y fin del convenio internacional se circunscribe a establecer un marco general en materia de privilegios e inmunidades para la OCDE y sus miembros, en caso de operar en Colombia, y (ii) ninguna de sus cláusulas se refiere o tiene que ver con los pueblos indígenas o comunidades étnicas, o a sus costumbres tradicionales.

Por las razones expuestas, no se trata entonces de uno de aquellos tratados que por su materia pueda requerir este tipo de consulta, ni se relaciona de manera directa con estas comunidades, por lo que, en su caso, la consulta previa no era necesaria.

Trámite de aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República.

20. El proyecto de ley “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”, fue designado con los números 126 de 2017 Senado y 268

de 2018 Cámara. El mencionado proyecto agotó el trámite legislativo que se describe de manera esquemática, como sigue:

TRAMITE LEGISLATIVO

Célula

Etapas Trámite

Fecha

Gaceta

Estado

Senado

Inicio en Senado

15/09/2017

*

Publicación del proyecto y exposición de motivos

19/09/2017

Gaceta del Congreso No. 805 del 19 de septiembre de 2017

□

Publicación Ponencia para primer debate

02/05/2018

Gaceta del Congreso No. 202 del 2 de mayo de 2018

□

Anuncio para discusión y votación Primer debate

17/05/2018

*

Discusión y aprobación del proyecto en primer debate

30/05/2018

Acta No 26 del 30 de mayo de 2018. Gaceta del Congreso No. 466 del 21 de junio de 2018

□

Votación

Certificada

9 votos Si

0 por el No

□

Publicación ponencia segundo debate

05/09/2018

Gaceta del Congreso No. 651 del 5 de septiembre de 2018

□

Anuncio para discusión y votación Segundo debate

07/11/2018

Acta No 25 de esa fecha. Gaceta del Congreso No. 489 del 10 de junio de 2019.

□

Discusión y aprobación del proyecto en Segundo Debate

13/11/2018

Acta No 26 de esa fecha. Gaceta del Congreso No. 490 del 10 de junio de 2019

□

Votación

13/11/2018

Certificada

69, Si. 10, No.

□

Término entre Primero y Segundo Debate en Senado

Adecuado

5 meses y 14 días

□

Cámara

Cámara

Inicio

20/11/2018

Repartido 3 /12/2018

*

Publicación Ponencia para primer debate

18/12/2018

Gaceta del Congreso No. 1147 del 18 de diciembre de 2018

□

Anuncio para discusión y votación Primer debate en Cámara

19/03/2019

Acta No 13 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 425 del 29 de mayo de 2019

□

Discusión y aprobación del proyecto en primer debate en Cámara

20/03/2019

Acta No 14 del 20 de marzo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 425 del 29 de mayo de 2019

□

Votación

20/03/2019

Certificada

11 votos si, 1 no.

□

Publicación ponencia Segundo Debate en Cámara

11/04/2019

Gaceta del Congreso No. 225 del 11 de abril de 2019

*

Anuncio para discusión y votación Segundo debate

10/04/2019

Acta No 046 del 10 de abril de 2019. Anuncio para la sesión del 23 de abril de 2019. Gaceta del Congreso No. 751 del 14 de agosto de 2019

□

Discusión y aprobación del proyecto en Segundo Debate

23/04/2019

Acta No 047 del 23 de abril de 2019 publicada en la Gaceta del Congreso No. 959 del 1º de octubre 2019.

□

Votación

23/04/2019

Certificada

De 167 votos, 115, Si, 15, no.

□

Término entre Primero y Segundo Debate en Cámara

20 de marzo de 2019, primer debate Cámara. La aprobación en segundo debate se dio el 23 de abril de 2019.

*

Término en traslado del Senado a la Cámara

Entre 13/11/2018 (Senado) y 20/02/2019 (Cámara)

□

Sanción

Sanción Presidencial

Ministra delegataria en virtud del Decreto 1065 de 2019 sancionó la ley, publicada en el Diario Oficial No. 50.988 del 18/06/2019

□

A continuación precisará la Sala, en concreto, los pormenores del trámite anteriormente enunciado.

El trámite legislativo en el Senado de la República

Inicio en el Senado de la República

21. De conformidad con el artículo 154 superior, los proyectos de ley que se refieran a las relaciones internacionales iniciarán su trámite en el Senado. Esta exigencia se cumple si se considera que el proyecto de ley fue radicado por el Gobierno Nacional en el Senado de la República el 15 de septiembre de 2017, por intermedio de la Ministra de Relaciones Exteriores del momento, María Ángela Holguín Cuellar.

Publicación oficial del proyecto por el Congreso de la República

22. El artículo 157-1 de la Constitución establece como requisito en el trámite legislativo, que el proyecto de ley haya “sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”. En este caso, el texto original del proyecto de ley correspondiente, junto con la respectiva exposición de motivos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 805 del 19 de septiembre de 2017. En la publicación se incluyó el texto completo del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”.

Publicación de la ponencia para primer debate

23. La Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado de la República designó al Senador Iván Leonidas Name Vásquez para que rindiera ponencia para primer debate. De acuerdo con el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la publicación del respectivo informe de ponencia debe hacerse antes de la iniciación del primer debate. La ponencia fue efectivamente publicada en la Gaceta del Congreso No. 202 del 2 de mayo de 2018, con la anterioridad requerida, en la medida en que el primer debate se dio efectivamente el 30 de mayo de esa anualidad.

Anuncio previo a la votación en primer debate en el Senado

24. El artículo 160 de la Constitución, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, establece que “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

La jurisprudencia constitucional sobre este tema recuerda que el artículo constitucional que se describe pretende evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley y actos legislativos en desmedro de su adecuado conocimiento y discusión por parte de los congresistas. El anuncio de los proyectos de ley asegura que los parlamentarios y la comunidad política en general conozcan con la debida antelación, la fecha en la cual un proyecto de ley se someterá a discusión y votación en cada célula legislativa. Ello no sólo favorece el control político y el seguimiento ciudadano a los proyectos de ley, sino que afianza y profundiza el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

La Corte ha resaltado sobre esta exigencia, que su propósito es que se evite que los parlamentarios se vean “sorprendidos por votaciones intempestivas. Así, no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de creación de la ley”.

El requisito del anuncio previo lleva implícitos, entonces, unos presupuestos básicos que deben ser tenidos en cuenta por el Congreso. Tales presupuestos según la jurisprudencia de esta Corporación son básicamente los siguientes: a) los anuncios deben estar presentes en la

votación de todo proyecto de ley; b) debe proponerlos la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; c) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y d) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado.

25. Con fundamento en lo anterior, el proyecto de ley número 126 de 2017 Senado cumplió entonces con este requisito, pues fue anunciado para primer debate en el Senado de la República el 17 de mayo de 2018, con el propósito de ser evaluado en la siguiente sesión de la Comisión, tal como consta en el Acta número 25 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 466 del 21 de junio de 2018. El anuncio se dio en los siguientes términos:

“Por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión de la Comisión Segunda del Senado [...] Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, [...] Se levanta sesión y se citará por Secretaría para una nueva sesión [...]”. (Negrillas fuera del original).

26. El proyecto de ley 126 de 2017 Senado, en consecuencia, fue efectivamente sometido a votación en la “próxima sesión” de la Comisión Segunda del Senado que tuvo lugar el 30 de mayo de 2018, tal y como consta en el Acta No 26 de la misma fecha. De esta manera, se le dio cumplimiento a la exigencia constitucional mencionada.

Aprobación en primer debate en Senado y votación nominal y pública

27. El artículo 157, numeral 2º de la Constitución exige que el proyecto de ley sea “aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara”. Igualmente, el artículo 133 superior establece que el voto de los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa debe ser “nominal y público, excepto en los casos que determine la ley” y tal requerimiento es reiterado en el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 que señala “[c]omo regla general [que] las votaciones serán nominales y públicas”.

Aunado a lo anterior, el artículo 166 de la Ley 5ª de 1992 menciona que el quorum decisorio ordinario -con relación a las mayorías exigidas para la aprobación de los proyectos de ley-, exige “la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum (sic) diferente”. Y el artículo 118 de la ley señalada,

impone que la mayoría simple aplica “[...] en todas las decisiones que adopten las cámaras legislativas, cuando las disposiciones constitucionales no hayan dispuesto otra clase de mayoría”, es decir, “las decisiones se toman por la mayoría de los votos de los asistentes”.

28. De conformidad con lo anteriormente expuesto, se advierte, en primer lugar, el cumplimiento del quorum decisorio en la sesión en que se aprobó el Proyecto de Ley 126 de 2017 en su primer debate en el Senado de la República. La sesión tuvo lugar el día 30 de mayo de 2018, como consta en la Gaceta No. 466 del 21 de junio de 2018, así:

“El señor Presidente de la Comisión Segunda, honorable Senador Iván Leonidas Name Vásquez: Declara abierta la sesión de hoy miércoles 30 mayo del 2018. Buenos días a todas y todos, esta es la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, le solicito a la señora Secretaria [sic] se sirva llamar a lista y verificar el quórum.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González, procede con el llamado a lista, señor Presidente, honorables Senadores:

[Lista de 7 senadores presentes] (...)

El señor Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Le informa al señor Presidente: han contestado a lista siete (7) honorables Senadores, en consecuencia, se registra quórum para decidir”.

29. Según el Acta Número 26 del 30 de mayo de 2018 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, en esa fecha se llevó a cabo efectivamente la discusión y aprobación del proyecto de ley en mención. A continuación, se transcribe, además, el texto correspondiente:

“[...] Proposición Final: Por lo anteriormente expuesto, solicito a la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, el 20 de junio

de 2014. De los honorables Senadores, Iván Leonidas Name Vásquez, Senador de la República.

Está leído señora Presidente, el informe final.

La señora Presidente, Senadora Paola Andrea Holguín Moreno:

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Inicia con el llamado a lista de los honorables Senadores, para la votación nominal del informe final de ponencia del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

[Listado de los nombres de los Senadores que votaron por el Si o el No]

(...)Le informo a la señora Presidente, hay nueve (9) votos por el SÍ, ningún voto por el NO, en consecuencia, ha sido aprobada la proposición final con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

La señora Presidente, senadora Paola Andrea Holguín Moreno:

Le solicita al Secretario leer el articulado con el cual termina el Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Le informa a la Presidente, el Senador Manuel Antonio Virgüez ha solicitado la omisión de lectura del articulado al Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

La señora Presidente, Senadora Paola Andrea Holguín Moreno:

Informa a los Senadores de la Comisión Segunda, está a consideración de los honorables Senadores la omisión de la lectura del articulado y el articulado del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado. Lo aprueba la Comisión. Sírvasse llamar a lista señor Secretario para la respectiva votación.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Inicia con el llamado a lista de los honorables Senadores, para la votación nominal de la

omisión de lectura al articulado y el articulado del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

[Listado de los nombres de los Senadores que votaron por el Si o el No]

(...) Le informo a la señora Presidente, hay nueve (9) votos por el SÍ, ningún voto por el NO, en consecuencia, ha sido aprobada la omisión de lectura al articulado y el articulado del Proyecto de ley No. 126/2017 Senado.

La señora Presidente, Senadora Paola Andrea Holguín Moreno: Le solicita al Secretario leer el título del Proyecto de ley 126/2017 Senado.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Da lectura al título del proyecto. TÍTULO: Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, el 20 de junio de 2014.

La señora Presidente, Senadora Paola Andrea Holguín Moreno:

Informa a los Senadores de la Comisión Segunda, está a consideración de los honorables Senadores el título del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, y el querer de esta Comisión para que el proyecto pase a segundo debate. Lo aprueba la Comisión. Sírvasse llamar a lista señor Secretario para la respectiva votación.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Inicia con el llamado a lista de los honorables Senadores, para la votación nominal al título Proyecto de ley número 126/2017 Senado y el querer de los Senadores para que el proyecto tenga segundo debate.

[Listado de los nombres de los Senadores que votaron por el Si o el No]

(...) Le informo a la señora Presidente, hay nueve (9) votos por el SÍ, ningún voto por el NO, en consecuencia, ha sido aprobado el título y el querer de los honorables Senadores que este Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, tenga segundo debate”.

30. Con fundamento en esta información y en la certificación presentada por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado, Diego Alejandro González González, en la que da cuenta de los mismos resultados enunciados con relación a la votación, debe concluir la Sala que se cumplieron los requisitos constitucionales de discusión y mayorías necesarios para la aprobación del proyecto de ley en el primer debate en el Senado.

Ponencia para segundo debate en el Senado

31. En la misma sesión en la que se discutió y aprobó en primer debate del proyecto de ley, se designó como ponente para el segundo debate al Senador Iván Leonidas Name Vásquez. Sin embargo, por cambio de legislatura, esta labor se le entregó posteriormente a la Senadora Ana Paola Agudelo García. La ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia fue publicada efectivamente en la Gaceta del Congreso No. 651 del 5 de septiembre de 2018.

Anuncio previo a la votación en segundo debate en el Senado

32. Para segundo debate en el Senado, también se cumplió con la exigencia de anuncio previo, como lo prevé el artículo 160 superior. En efecto, el proyecto de ley fue anunciado en sesión del 7 de noviembre de 2018, tal y como consta en el Acta No. 25 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 489 del 10 de junio de 2019, así:

“[S]e anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señor Presidente los diferentes proyectos para ser debatidos y votados en la próxima Sesión Plenaria son los siguientes:

Con ponencia para segundo debate: [...] Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, [...] la Presidencia levanta la sesión y convoca para el próximo martes 13 de noviembre de 2018, a las 3:00 p. m.”.

33. Según Acta No. 26, publicada también en la Gaceta del Congreso No. 490 del 10 de junio de 2019, aunque el proyecto de ley fue anunciado nuevamente el 13 de noviembre de 2018, para la siguiente sesión, finalmente se alteró el orden del día, con el objetivo de que el proyecto pudiera ser debidamente discutido y aprobado en esa misma fecha. Lo anterior, con el propósito de que su aprobación se diera anticipadamente, junto con el Acuerdo de

Adhesión a la OCDE que también iba a ser discutido en la misma jornada. De este modo, se surtió el debate y aprobación del Proyecto de Ley 126/17 Senado, en la misma fecha señalada, conforme al anuncio original, por lo que se cumplió con lo debidamente anunciado.

Aprobación en segundo debate en el Senado y votación nominal y pública

34. En el segundo debate en el Senado de la República, que como quedó claro ocurrió el 13 de noviembre de 2018, se aprobó efectivamente el Proyecto de Ley 126/17 Senado.

35. De conformidad con la Gaceta No. 490 de 2019 previamente mencionada, la discusión y aprobación del informe de ponencia se dio entonces, de la siguiente manera:

“[...] Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado y, cerrada su discusión, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por el SÍ: 70.

Por el NO: 10.

Total: 80 votos.

[Listado de los nombres de los Senadores por el Si y por el No]

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado”.

36. En tanto que el Proyecto de Ley número 126 de 2017 Senado fue estudiado inmediatamente después de discutido y aprobado el “Acuerdo sobre los Términos de la Adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la

Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”, se solicitó entonces en la sesión, que se considerara la suficiente ilustración sobre su contenido y que se omitiera paralelamente la lectura del articulado, como sigue:

“Se abre segundo debate.

(...) La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque del proyecto y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado: por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización” firmado en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes?

La Presidencia abre la votación de la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, el título y que surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico, e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el SÍ: 69.

Por el NO: 10.

Total: 79 votos. [...]

[Listado de los nombres de los Senadores por el Si y por el No]

En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, el título y que surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes del Proyecto de ley número 126 de 2017 Senado”.

37. Estos resultados fueron confirmados en certificación presentada a la Corte por el Secretario del Senado, el Dr. Gregorio Eljach Pacheco, quien señaló que la votación nominal y pública a la omisión de lectura del articulado, bloque del articulado, título y que se surta su trámite en la Cámara de Representantes al Proyecto de Ley 126/17 Senado, se dio en los mismos términos y con los mismos votos previamente mencionados: “Por el Si: 69 y por el NO: 10. Total:79 votos”.

En virtud de lo expuesto, se concluye, que se cumplieron los requisitos constitucionales necesarios para la toma de decisiones en la comisión y la plenaria del Senado.

Término transcurrido entre el primer y segundo debate en el Senado

38. El artículo 160 de la Constitución establece que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”. Esta exigencia se cumplió debidamente al interior del Senado, pues la aprobación en primer debate del proyecto de ley objeto de control ocurrió el 30 de mayo de 2018 y la aprobación en segundo debate en esa misma célula legislativa, tuvo lugar el 13 de noviembre de 2018.

El trámite en la Cámara de Representantes

A continuación, se describirá el trámite surtido por el proyecto de ley, en esa célula legislativa.

Publicación de la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes

39. El 20 de noviembre de 2018, el Proyecto de Ley que se discute fue remitido a la Cámara de Representantes. El 3 de diciembre del mismo año fue enviado a la Comisión Segunda de la Cámara, en donde fue registrado con el número 268 de 2018 Cámara. El 7 de diciembre de 2018 la Mesa Directiva designó al Representante Juan David Vélez como coordinador ponente; pero luego, el 20 de marzo de 2019, fueron elegidos como ponentes adicionales los Representantes Astrid Sánchez Montes de Oca, César Eugenio Martínez Restrepo, Germán Alcides Blanco Álvarez y Jorge Enrique Benedetti Martelo.

La ponencia positiva para dar el primer debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1147 del 18 de diciembre de 2018. En consecuencia, se dio cumplimiento a lo prescrito en el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 sobre la publicación previa del informe, puesto que el debate se dio finalmente en marzo de 2019.

Anuncio previo a la votación en primer debate en la Cámara de Representantes

40. El Proyecto de Ley 268 de 2018 fue anunciado para primer debate en la Cámara de Representantes el 19 de marzo de 2019, según consta en el Acta número 13 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 425 del 29 de mayo de 2019. Se transcribe a continuación el anuncio:

“[A]nuncio de proyectos de ley para discusión y votación en primer debate. [...] Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado. [...] Agradecerles a los Representantes de verdad el compromiso con la Comisión y con el país, convocados nuevamente mañana”.

En virtud de lo anterior, se constata el cumplimiento del anuncio previo exigido por el artículo 160 de la Constitución y adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 1 de 2003, en la medida en que la aprobación del proyecto se dio efectivamente “mañana”, esto es el día siguiente que fue 20 de marzo de 2019, en la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa célula legislativa.

Aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes y votación nominal y pública

41. El primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley en mención, se dio

como se comentó, el 20 de marzo de 2019, así:

“Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Honorables representantes muy buenos días, un saludo muy especial a todos los presentes, sean todos bienvenidos, damos inicio a esta sesión. Señora Secretaria, sírvase llamar a lista.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, doctora, Olga Lucía Grajales Grajales:

Buenos días. Sí, señor Presidente.

[(...) Lista de 12 representantes presentes]

Señor Presidente, la Secretaría le informa que tenemos quórum decisorio”.

42. El proyecto cumplió con la exigencia de aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes mediante votación nominal y pública y con las mayorías de ley, de conformidad con lo previsto en los artículos 133 y 157-2 de la Constitución y el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992. En efecto, según el Acta No. 14 del 20 de marzo de 2019, publicada en la Gaceta del Congreso No. 425 del 29 de mayo de 2019, el debate y la aprobación del proyecto se dio de la siguiente forma:

“Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano.

Señora Secretaría, sírvase leer el informe con que termina el informe de ponencia.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, doctora, Olga Lucía Grajales Grajales.

Proposición.

Con base en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5ª del 92, presentamos ponencia favorable y en consecuencia solicitamos muy atentamente a los Honorables Congresistas dar primer debate del Proyecto de ley número

268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado (...).

Ha sido leída la proposición con que termina el informe de ponencia señor Presidente. Puede usted someterlo a votación nominal porque es un Acuerdo señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Pongo a consideración de los Honorables Representantes la aprobación del informe de ponencia. Señora Secretaria favor llamar a lista para aprobación del informe de ponencia.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, Doctora, Olga Lucía Grajales Grajales.

[Lista de los nombres de los Representantes por el Si y por el NO y Registro] (...)

Señor Presidente once (11) votos por el SÍ, uno (1) por el NO.

Ha sido aprobado el informe con que termina la ponencia del proyecto.

Hace uso de la palabra el presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Señora Secretaria, sírvase leer el articulado del proyecto.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, Doctora, Olga Lucía Grajales Grajales.

Artículo 1°. Apruébese el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, 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 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Ha sido leído el articulado del proyecto.

Hace uso de la palabra el presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Pongo a consideración de los Honorables Representantes la aprobación del articulado del proyecto. Siguen en consideración, anuncio que va a cerrarse, se cierra. Llame a lista señora Secretaria.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, doctora, Olga Lucía Grajales Grajales:

[Lista de los nombres de los Representantes por el Si y por el NO y Registro] (...)

Señor Presidente me permito informarle el resultado de diez (10) votos por el Sí, uno (1) por el NO. En consecuencia, ha sido aprobado el articulado.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Sírvase, señora Secretaria, leer el título del Proyecto de ley.

Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, doctora, Olga Lucía Grajales Grajales:

Título “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Ocde) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Anatolio Hernández Lozano:

Pongo a consideración de los Honorables Representantes la aprobación del título del proyecto y la pregunta ¿si quiere la Comisión que este proyecto pase a segundo debate en plenaria y se convierta en Ley de la República?

Llame a lista por favor Secretaria.

[Lista de los nombres de los Representantes por el Si y por el NO y Registro] (...)

Señor Presidente, diez (10) votos por el SÍ, uno (1) por el NO. En consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta”.

Los resultados descritos de esta votación fueron confirmados mediante certificación expedida por la Secretaria de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Dra. Olga Lucía Grajales, quien señaló que la votación nominal y pública correspondiente, se dio para la aprobación del proyecto de ley en estudio, en los mismos términos de lo transcrito previamente en la Gaceta enunciada.

Por lo tanto, el proyecto de ley 268 de 2018 Cámara, fue aprobado en su primer debate en esa célula legislativa, en acatamiento de las exigencias constitucionales requeridas.

Ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes

43. En la sesión en que se aprobó en primer debate el proyecto de ley correspondiente, fueron designados como ponentes para el segundo debate, los Representantes Juan David Vélez, César Eugenio Martínez, Astrid Sánchez, Jorge Enrique Benedetti y Germán Alcides Blanco. La ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley 268 de 2018 Cámara fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 225 del 11 de abril de 2019.

Anuncio previo a la votación en segundo debate en la Cámara de Representantes

44. La exigencia del anuncio previo del artículo 160 Superior se cumplió igualmente en el trámite en la Cámara de Representantes, en la medida en que el proyecto de ley 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado, fue anunciado en la sesión del 10 de abril de 2019, como se lee en el Acta No. 046 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 del 14 de agosto de 2019, que reza lo siguiente:

“[S]e anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día martes 23 de abril de 2019 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos: [...] Proyecto de ley 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado” (Negrillas fuera del original).

El proyecto fue discutido y aprobado en la siguiente sesión plenaria anunciada, por lo que se dio cumplimiento a la exigencia constitucional correspondiente.

Aprobación en segundo debate en la Cámara de Representantes y votación nominal y pública

45. En el segundo debate en el Senado de la República que tuvo lugar el 23 de abril de 2019, se discutió y aprobó el proyecto de ley correspondiente. Según la Gaceta No. 959 del 1º de octubre del mismo año, en la que se publicó el Acta No. 047 de la sesión correspondiente, se destaca que entre los antecedentes del proyecto de la referencia estaba reseñado el siguiente elemento: “Publicación proyecto: Gaceta del Congreso número 805 de 2017”. En lo que respecta al quorum decisorio, por su extensión, no se transcribirán los nombres de todos los presentes. No obstante, según certificación proferida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la mencionada sesión el número de asistentes fue de ciento sesenta y siete (167) Representantes a la Cámara.

46. En lo que concierne a la discusión y aprobación del proyecto de ley aprobatoria del convenio internacional, en el Acta No. 047 del 23 de abril de 2019 publicada en la Gaceta del Congreso No. 959 del 1º de octubre del mismo año, se señala el siguiente registro:

“(…) Ha sido leída señor Presidente la proposición con que termina el informe de ponencia.

Dirección de la Presidencia Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muy bien señor Secretario en consideración la proposición con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara y 126 de 2017 Senado, sigue la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada, abra el registro para la votación señor Secretario.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar el informe de ponencia que busca darle segundo debate a este

proyecto, señores de cabina habilitar el sistema, honorables representantes pueden votar.
[...]

Dirección de la Presidencia Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Bueno muy bien señor secretario, Jaime Rodríguez está votando manual.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Jaime Rodríguez vota SÍ.

Dirección de la Presidencia Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Cierre el registro y anuncie el resultado.

Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Henry Correal vota SÍ.

Faber Muñoz vota SÍ.

Felipe Muñoz vota SÍ.

Se cierra el registro la votación final es como sigue.

Por el SÍ 101 votos de manera electrónica y 11 votos manuales para un total por el SÍ de 112 votos.

Por el NO 13 votos electrónicos y 2 votos manuales para un total por el No de 15 votos. // Ha sido aprobado el informe de ponencia que busca que se le dé segundo debate a este proyecto. [...]

Registros de Votación. Nota Aclaratoria.

En efecto, según certificación proferida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, el informe con el que termina la ponencia tuvo la misma votación nominal y pública previamente enunciada.

47. En lo que concierne a la discusión y aprobación del proyecto de ley, esta se dio de la siguiente forma:

“(…) Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señor Presidente, tiene tres artículos sin ninguna proposición modificatoria para que sea sometido en bloque como viene en la ponencia.

En consideración entonces el bloque de artículos que no son sino 3 como viene en la ponencia, sigue la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrado, abra el registro para la votación del bloque de artículos.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar como viene, perdón, como viene en la ponencia el articulado, a menos que el Presidente suspenda la votación seguimos en la misma.

[Listado de nombres de representantes y registro]

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muy bien, señor Secretario, yo creo que ya están los votos, ya votaron todos los Representantes, el Representante Luciano Grisales va a votar electrónicamente, no le funciona, entonces manual.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Luciano Grisales vota Sí.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Listo, cierre el registro, señor Secretario, y anuncie el resultado.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se cierra el registro, la votación es como sigue.

Por el Sí 90 votos electrónicos y 10 votos manuales, para un total por el Sí de 100 votos.

Por el NO 10 votos electrónicos y 5 votos manuales, para un total por el NO de 15 votos.

Ha sido aprobado el articulado como viene en la ponencia, señor Presidente.

Jorge Gómez está pidiendo el uso de la palabra, falta el título y la pregunta.

Registros de Votación.

Nota Aclaratoria.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muy bien, señor Secretario, entonces leamos el título y la pregunta, pero doctor Jorge Alberto es que estamos apenas en título y la pregunta, lo voy a colocar a consideración y con mucho gusto le doy el uso de la palabra, antes para una constancia, perfecto, tiene el uso de la palabra Jorge Alberto Gómez.

Intervención del Honorable Representante Jorge Alberto Gómez Gallego:

Señor Presidente, yo quiero solicitarle muy encarecidamente que pongan atención antes de someter a votación, yo estaba pidiendo el uso de la palabra antes de que se sometiera a votación este esperpento que acabaron de aprobar aquí sin conocerlo, porque el texto del acuerdo que estamos votando, Secretario, no se conoce y estamos votando un convenio que firmó el Gobierno anterior con la OCDE sin conocer el texto, el texto solamente era descripciones generales en el informe de ponencia, yo quise dar el debate antes de someterlo a votación y dejo constancia de que no se permitió la discusión del articulado y yo levanté la mano y si ustedes no van a poner cuidado quién está pidiendo el uso de la palabra antes de someter a votación entonces pongan a funcionar la solicitud de uso de la palabra electrónico, yo estaba aquí pidiendo el uso de la palabra, después lo pusieron a votación y no pude expresar mi oposición al esperpento que acabaron de votar de ese articulado, señor Presidente.

(...) Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Bueno, Representante Édgar Gómez es esta plenaria la máxima autoridad para tomar decisiones y quiero para no cometer injusticias porque me explica el doctor Jorge Alberto

Gómez que él pidió la palabra y que no le funciona el sistema electrónico, como no le funciona el sistema electrónico y no lo vi, porque si lo veo le doy el uso de la palabra, aquí antes me dicen muchos colegas que yo a veces doy más de la cuenta el uso de la palabra pero es que este recinto es para eso, así que él acaba de presentar una proposición que el señor Secretario le va a dar lectura a esa proposición y es esta la plenaria que toma la decisión respecto a la proposición que acaba de presentar el Representante Jorge Alberto Gómez, lea la proposición señor secretario.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Dice así, solicito se reabra la votación del articulado del Proyecto de ley 268 de 2018 Cámara ya que solicité la palabra para manifestar mi oposición como quedó registrado en el video y no se me concedió, firma: Jorge Gómez, Representante a la Cámara de Antioquia.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Bueno, muy bien, en consideración la proposición de reabrir el articulado ya con la explicación que acaba de dar el Representante Jorge Alberto Gómez que no le dimos el uso de la palabra porque no le funciona su sistema electrónico y no me di cuenta que él estaba solicitando el uso de la palabra, tiene el uso de la palabra para que sustente su proposición, doctor Jorge Alberto Gómez.

Intervención del Honorable Representante Jorge Alberto Gómez Gallego:

Gracias, señor Presidente, yo lo aclaré que le pedí fue que pusieran cuidado no que me estuvieran negando el uso de la palabra, sino que yo veía que usted no miraba y yo no sé por qué han deshabilitado el sistema de solicitar el uso de la palabra por la vía del intranet, ¿eso está deshabilitado para todo el mundo? Es para mí no más, entonces esto se vuelve un lío porque el que más grite es el que puede que lo miren y le den el uso de la palabra, yo quiero llamar la atención sobre esto solamente, el Presidente Duque en su campaña prometió revisar los acuerdos internacionales que el Gobierno anterior había suscrito mal suscritos y este es uno de los peores acuerdos que suscribió el acuerdo anterior, este es un acuerdo el de la OCDE que lo aprobó este Congreso aquí con el voto negativo y la constancia que dejamos oportunamente sobre la OCDE, pero este era un acuerdo anterior que demuestra que es mentira absoluta que la adhesión a la OCDE es solamente para entrar a una

organización que nos va a dar unos consejos, que nos va a dar unas recomendaciones y que si las aceptamos bien, o si no las aceptamos no pasa nada, no, esto tiene una serie de compromisos y este es uno de ellos y yo les quiero llamar la atención estimados compañeros estoy seguro y yo desafío a quien de aquí me diga que conoce el texto del convenio entre el Gobierno colombiano y la OCDE sobre estos privilegios y garantías, no es un texto público, no aparece en ninguna de las páginas del Ministerio de Comercio Exterior ni de la OCDE y solamente hay una mención genérica en la exposición de motivos a este tratado, entonces yo creo que lo elemental es que devolvamos este Proyecto de ley.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Un minuto más representante Jorge Alberto Gómez.

Intervención del Honorable Representante Jorge Alberto Gómez Gallego:

Lo elemental, señor Presidente y estimados colegas, es que devolvamos este Proyecto de ley y lo debatamos una vez conozcamos el texto completo del convenio internacional que estamos ratificando, o que van a ratificar ustedes porque yo anuncio mi voto negativo a un convenio que no es público ni es conocido, repito, solamente hay unas menciones generales en la exposición de motivos, anuncio mi voto negativo y pido que se reabra la votación y se considere la posibilidad de devolver este proyecto hasta tanto no entreguen el texto completo del convenio que suscribió el Gobierno anterior con la OCDE.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Bueno, sí, muy bien doctor Navas, ya le doy el uso de la palabra, pero quiero hacerle claridad a esta plenaria, no se ha reabierto el articulado, yo le di el uso de la palabra y dejé que ustedes hicieran sus intervenciones pero en este momento solo está en discusión si se abre o no el articulado por la injusticia que se acabó de cometer, por eso permití que usted hiciera su intervención pero le pediría el favor al resto de colegas que le dé el uso de la palabra siempre y cuando es para el tema de reabrir el articulado de acuerdo a la explicación que inclusive yo mismo la di, tiene el uso de la palabra, quien no se refiera a eso pues me toca sencillamente suspenderle el uso de la palabra, es respecto a la apertura del articulado, no al proyecto si se reabre el proyecto ahí sí tienen todo el espacio para hablar cada uno de los Representantes, tiene el uso de la palabra el Representante Navas Talero.

Intervención del Honorable Representante Germán Navas Talero:

Presidente, yo no puedo votar lo que no conozco, hágame conocer el texto del acuerdo y con mucho gusto se lo voto.

Dirección de la Presidencia:

Moción de orden.

Presidente, yo quiero pedir una moción de orden porque yo creo que usted ha cumplido con las reglas para la discusión de este Proyecto de ley, se planteó el informe de ponencia y se votó, se abrió la discusión sobre el articulado al respecto y este Proyecto de ley fue agendado además cumpliendo las normas, aquí quien venga a decir que está votando algo que no ha leído, que no ha estudiado es su responsabilidad, pero aquí hemos votado un Proyecto de ley y ahora quieren reabrir una discusión cuando hubo el momento para hacerlo y no se hizo, avancemos por favor con el orden del día y con la aprobación y discusión de los proyectos de ley.

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muy bien, Representante, tiene absoluta razón, el informe de ponencia se leyó, otra cosa es que no hayan puesto cuidado, pero ya es responsabilidad de cada uno, aquí se leyó, se cierra la discusión, abra el registro para la votación de la proposición de reapertura del articulado, cómo vota el coordinador ponente Juan David.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar.

Intervención del Honorable Representante Juan David Vélez Trujillo:

Juan David Vélez vota NO.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

La reapertura del articulado, si se vota SÍ se reabre la discusión.

(...) Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Está abierto el registro doctores, pueden votar.

(...) Se cierra el registro, la votación es como sigue.

Por el SÍ 20 votos electrónicos y 3 votos manuales, para un total por el SÍ de 23 votos.

Por el NO 97 votos electrónicos y 23 votos manuales para un total por el NO de 120 votos.

Ha sido negada la proposición que busca reabrir el articulado.

Registros de votación. Nota Aclaratoria

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Muy bien, señor secretario, entonces continuamos con el título y la pregunta.

Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Título: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades a la organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014; y la pregunta: ¿Quiere la plenaria que este proyecto sea ley de la república?

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

En consideración el título y la pregunta, tiene el uso de la palabra...

(...)

Intervención del honorable Representante, Jorge Alberto Gómez Gallego:

Gracias señor Presidente, yo voy aquí a reiterar nuestra oposición a que se apruebe este proyecto de ley, voy a reiterar este argumento y espero que me pongan cuidado, esta es la prueba reina, este proyecto, la aprobación de este proyecto es la prueba reina de que no era cierto lo que nos dijo el Gobierno cuando sometieron a aprobación la adhesión a la OCDE, (...), lo estamos aprobando, lo van a aprobar ustedes, yo no, se vuelve de rango

constitucional y el ingreso a la OCDE es una nueva cadena, una nueva esclavitud para Colombia y repito la prueba es que ya estaba pactado el acuerdo de inmunidades y de privilegios para los altos funcionarios de la OCDE que ya están en Colombia, abriendo oficinas, haciendo su trabajo para imponerle a Colombia nuevas medidas que profundicen nuestras crisis económica y social (...).

Intervención del honorable Representante, César Augusto Pachón Achury:

Bueno Presidente, quiero manifestarle lo mismo cuando usted puso a disposición el Proyecto de ley, habían tres personas aquí paradas, usted no me pudo observar, oprimí el botón y realmente en el transcurso de la plenaria uno oprime el botón y para eso es esta tecnología entonces y ustedes no lo están habilitando, por lo tanto no me dio tampoco el uso de la palabra, si quiere de pronto usted cortar mi intervención tiene todo el derecho pero le hago ese reclamo, igual que a mi colega, me sucedió lo mismo, quiero decirle que yo tampoco estoy de acuerdo con este proceso de la OCDE porque realmente ni siquiera hoy el país asume sugerencias de la FAO y demás para qué seguimos firmando acuerdos, hay una institucionalidad que está desquebrajada, que realmente no responde, que estamos quitándole fortalezas a las instituciones como es el ICA, todas las instituciones que tiene que operar pero, realmente no hay un instituto de mercadeo agropecuario, no hay una regulación de nada, ni siquiera el DANE nos cuenta los campesinos, le hemos exigido al DANE que al menos le diga al país cuántos somos a través de los censos, pero ni siquiera eso, entonces de dónde van a salir las cifras para que los grandes expertos puedan proyectar todo este tipo de cosas (...)

Dirección de la Presidencia. Alejandro Carlos Chacón Camargo:

Bueno, muy bien representante, raro que cuando estábamos en la discusión ya entonces no fue uno sino dos y cuantos más van aparecer que no les di el uso de la palabra y la verdad es que mi visión todavía está muy bien pero, no nos vamos a quedar en eso, en otros proyectos el favor que les pido es que presten atención y que cuando estemos en la discusión levanten la mano, si no les funciona el sistema electrónico, que cometa el error en uno pero, dos y ya van tres colegas, tiene el uso de la palabra el representante Luis Alberto Albán por un minuto, título y la pregunta, sonido para el representante Luis Alberto Albán.

Intervención del honorable Representante, Luis Alberto Albán Urbano:

Muchas gracias y buenas tardes. Título: Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades, esta es otra de las mentiras porque vivimos en un país que no tiene la categoría económica, la capacidad económica, el desarrollo económico y muchos menos social para pertenecer a este club, por tanto no podemos hablar de privilegios, inmunidades y facilidades porque estamos en desigualdad de condiciones, realmente y puede ser a destiempo pero es cuando se puede plantear qué le hace falta al país, qué le hace falta a la gente en Colombia, conocer qué es la OCDE y cuáles son los compromisos y no seguir creyendo que es sencillamente un club de buenas prácticas económicas que van a ayudar a resolver los problemas, cuando al contrario lo que va a ayudar es a ampliar la enorme desigualdad e inequidad que hay en el país, muchas gracias.

Muy bien representante, continúa la discusión, anuncio que se va a acerrar, queda cerrada, abra el registro para el título y la pregunta, señor secretario.

Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señores de cabina habilitar el sistema biométrico, se abre el registro para votar el título y la pregunta. (...)

Dirección de la Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda:

Bueno muy bien, señor Secretario, cierre el registro y anuncie el resultado.

Secretario General. Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se cierra el registro, la votación final es como sigue.

Por el SÍ 107 votos electrónicos y 12 votos manuales, para un total por el SÍ de 119 votos.

Por el NO 12 votos electrónicos y 4 votos manuales, para un total por el NO de 16 votos.

Ha sido aprobado el título y la pregunta de este Proyecto de ley número 268 de 2018 Cámara, 126 de 2017 Senado.

Registros de votación.

Nota aclaratoria

48. Estos resultados coinciden con el certificado proferido por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el Dr. Jorge Humberto Mantilla Serrano, presentado a la Sala, en el que menciona claramente que, en la sesión plenaria del 23 de abril de 2019, “asistieron ciento sesenta y siete (167) H. Representantes a la Cámara” y que el proyecto fue discutido y aprobado a través de votación nominal y pública en segundo debate, así:

“Informe con el que termina la ponencia: SI: 115 votos; NO:15 votos.

Articulado: SI:101 votos; NO: 15 votos

Proposición reapertura de articulado HR Jorge Gómez: Si: 24 votos; NO:118 votos.

Título y Pregunta: SI: 120 votos; NO: 16 votos”.

49. Así, en lo que concierne a la discusión y aprobación del proyecto de ley en la plenaria de la Cámara, encuentra la Sala que se cumplieron los requisitos constitucionales correspondientes.

Para la Sala, la supuesta omisión indicada por algunos parlamentarios no afectó el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo, ni comprometió la conformación de la voluntad del Legislador, en la medida en que el conocimiento previo del proyecto a debatir que debía garantizarse a los congresistas, se hizo efectivo a través de la publicación en toda su extensión del proyecto de ley en la Gaceta No 805 del 19 de septiembre de 2017, en la que se incluyó el texto del Acuerdo internacional bajo examen, en su totalidad.

Así, la discusión sobre la ausencia eventual de publicidad del proyecto de ley entre algunos de los Representantes en este debate, es una queja particular que no refleja el acceso real que tuvieron los parlamentarios al texto, desde el inicio del procedimiento y dentro del trámite legislativo.

De hecho, en la Ponencia para segundo debate del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, reproducida en la Gaceta No 225 de 2019, se destaca en el listado de las publicaciones reglamentarias del proyecto que vienen transcritas al final del informe correspondiente, -para que lo tengan presente los parlamentarios en las discusiones futuras-,

la Gaceta No 805 de 2017 en la que se publicó el texto completo del tratado, como previamente se indicó. En consideración a lo anterior, está claro que el requisito de publicidad requerido en estos casos se surtió debidamente, conforme a las exigencias propias y tradicionales del trámite legislativo.

La aprobación mayoritaria que se dio posteriormente en el debate, a pesar de lo dicho por algunos parlamentarios, da cuenta, además, de que la presunta ausencia de publicidad alegada en la discusión por algunos de los representantes no fue correspondida por la plenaria. En ese contexto, el proyecto de ley fue puesto en conocimiento para el estudio de los representantes y el informe de ponencia fue leído como lo destacan los parlamentarios, por lo que para la Corte no hay duda sobre la publicidad que se le dio al proyecto en cuestión, ni sobre la voluntad del Legislativo de aprobar el instrumento internacional objeto de estudio, como en efecto y masivamente ocurrió.

Por lo anterior, concluye la Sala que se cumplieron las exigencias constitucionales correspondientes, en materia de aprobación del segundo debate en Cámara.

Término transcurrido entre el primer y segundo debate en la Cámara de Representantes

50. Ahora bien, el tiempo que debe transcurrir entre el primer y segundo debate en la Cámara de Representantes no fue “inferior a ocho días”, en cumplimiento a la exigencia del artículo 160 de la Constitución. Lo anterior, porque la aprobación en primer debate ocurrió el 20 de marzo de 2019 y la aprobación en segundo debate en la Cámara, el 23 de abril de 2019.

Término transcurrido entre la aprobación del proyecto en el Senado de la República y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes

51. El artículo 160 superior establece también que “[e]ntre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”. Se acredita también el cumplimiento de este requisito, pues la aprobación del proyecto de ley por la plenaria del Senado tuvo lugar el 13 de noviembre de 2018 y el primer debate en la Cámara de Representantes tuvo lugar el 20 de marzo de 2019.

Prohibición de considerar un proyecto de ley en más de dos legislaturas

52. El artículo 162 de la Carta establece, además, que “[n]ingún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. El proyecto de ley objeto de control, inició su trámite el 15 de septiembre de 2017 por lo cual su estudio correspondió a la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2017 y el 20 de junio de 2018. Así mismo, la aprobación en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes se dio el 23 de abril de 2019, esto es, en la legislatura que comenzó el 20 de julio de 2018 y terminó el 20 de junio de 2019. En consecuencia, el proyecto de ley no fue considerado en más de dos legislaturas.

Sanción presidencial y envío a la Corte Constitucional

53. El 18 de junio de 2019, la Ministra delegataria de funciones presidenciales otorgadas por medio del Decreto 1065 de 2019 sancionó la ley aprobatoria del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”, que se convirtió en la Ley 1958 de 2019. Dicha ley fue publicada efectivamente en el Diario Oficial No. 50.988 de la misma fecha.

Mediante el Decreto 1065 de 2019 el Presidente de la República le confió a su Ministra delegataria varias de sus competencias constitucionales, habida cuenta de la necesidad de trasladarse a distintas ciudades europeas -Londres, Ginebra, Paris, Berna y Cannes- desde el 16 de junio de 2019 hasta el 24 de junio de la misma anualidad. Entre tales competencias, se encuentra la facultad para sancionar las leyes ordinarias contemplada en los artículos 165 y 189-9 de la Carta Política.

Al respecto, el artículo 196-4 superior establece que “cuando el Presidente de la República se traslade a territorio extranjero en ejercicio de su cargo, el ministro a quien corresponda, según el orden de precedencia legal, ejercerá bajo su propia responsabilidad las funciones constitucionales que el Presidente le delegue, tanto aquéllas que le son propias como las que ejerce en su calidad de Jefe del Gobierno”.

En este caso, la facultad de sancionar leyes fue expresamente delegada por el Presidente de la República a la Ministra del Interior, de conformidad con el Decreto antes mencionado. Por lo tanto, la Corte concluye que fueron cumplidos los requisitos previstos por Carta, en esta última etapa del procedimiento legislativo.

54. Con posterioridad a la sanción presidencial, la Ley 1958 de 2019 fue remitida para su estudio a la Corte Constitucional el 27 de junio de 2019, a través de oficio suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia, en cumplimiento así, del término de seis días previsto por el artículo 241-10 de la Constitución.

Constitucionalidad del trámite dado al Proyecto de Ley 126 de 2017 Senado y 268 de 2018 Cámara, hoy Ley 1958 de 2019

55. En consideración a lo previamente expuesto, esta Corporación concluye que el trámite legislativo del proyecto de ley 126 de 2017 Senado y 268 de 2018 Cámara, que dio lugar a la Ley 1958 de 2019, aprobatoria del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, cumplió con las exigencias constitucionales descritas, en cada una de sus etapas.

56. El trámite reseñado se encuentra ajustado a la Carta, por cuanto: (i) se inició el proceso legislativo con la radicación del proyecto de ley en el Senado, de conformidad con el artículo 154 Constitucional; (ii) la publicación del proyecto de ley y la exposición de motivos se dio antes de darle curso al proyecto en la comisión respectiva, en cumplimiento del requisito exigido en el artículo 157 superior para asegurar su publicidad; (iii) el proyecto fue aprobado en debida forma en primer debate en la correspondiente comisión y aprobado en segundo debate en la plenaria de cada célula legislativa, para una totalidad de cuatro debates, conforme al artículo 157 superior; (iv) se dio también cumplimiento al artículo 160 superior, en la medida en que entre el primer y segundo debate en Senado y Cámara transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, tal como lo ordena ese artículo constitucional. De hecho, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 30/05/2018, mientras que la aprobación en la plenaria ocurrió el 13/11/2018. Del mismo modo, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara ocurrió el 20/03/2019, y el segundo debate tuvo lugar el 23/04/2019. (v) Igualmente, entre la aprobación del proyecto en el Senado (13/11/2018) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (20/03/2019) transcurrió un lapso no inferior a quince días, en cumplimiento del artículo 160 de la Carta Política.

A su vez, (vi) la aprobación del proyecto en cada uno de los debates adelantados por las mayorías exigidas, de acuerdo con las certificaciones remitidas por el Congreso de la República y las actas y gacetas enunciadas, acredita el cumplimiento del requisito del quorum decisorio y se deja consignado en ellas que la votación fue nominal y pública; (vii) se dio también cumplimiento al requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, porque en cada uno de los debates correspondientes, el proyecto fue anunciado en la sesión anterior y decidido en aquella para la que fue efectivamente anunciada su discusión y votación. Se resalta, además, que en ninguna de las etapas de formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios, citaciones y votaciones. Por lo que, tanto los parlamentarios de cada célula legislativa como los ciudadanos interesados en el proceso de la formación de la ley, pudieron determinar la fecha en la que se daría la votación del proyecto, de modo que se cumplieron debidamente las exigencias constitucionales mencionadas. (viii) Asimismo se acogió el requisito consignado en el artículo 162 superior, que prescribe que ningún proyecto de ley puede tramitarse en más de dos legislaturas, como ya se explicó. (ix) Finalmente, se sancionó la ley por la Ministra Delegataria conforme a las facultades legales que le fueron conferidas por el Decreto 1065 de 2019 y; (x) se presentó la ley para control constitucional dentro del término de 6 días correspondiente.

57. Concluye la Sala, en consecuencia, que la Ley 1958 de 2019 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992 para el efecto, por lo que no encuentra reparo alguno en su constitucionalidad formal.

Superado el estudio formal, procederá la Corte a continuación, a realizar el análisis de fondo del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

ANÁLISIS MATERIAL DEL ACUERDO

La OCDE y el Acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización. Presentación de los asuntos jurídicos a considerar.

58. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una entidad intergubernamental creada mediante la Convención del mismo nombre, suscrita el 14 de diciembre de 1960, en París (Francia), que entró en vigor en 1961.

En 1960, surgió a partir de la antigua Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), constituida en 1948 para canalizar la implementación del denominado Plan Marshall. No obstante, debido a que la OECE se encontraba limitada al contexto europeo, fue sustituida por la OCDE cuando Canadá y Estados Unidos se convirtieron en países miembros de la Convención.

Esta organización internacional tiene como propósito promover políticas públicas y establecer estándares y normas a nivel mundial en materia económica, social y medioambiental, con el objeto de ayudar a los gobiernos a promover el crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio, la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial, la cooperación para el desarrollo, la equidad social y la gobernanza transparente. De este modo, la OCDE se define a sí misma como “un foro único; un centro de conocimientos para la recopilación de datos y el análisis y el intercambio de experiencias y de buenas prácticas”. La organización internacional, efectivamente, se ha convertido en un espacio en el que los gobiernos intercambian experiencias, buscan soluciones a problemas comunes e identifican las mejores prácticas, para promover políticas públicas más eficaces en temas de interés nacional e internacional.

59. En cuanto a su estructura, la OCDE está compuesta por: (i) el Consejo, que es el órgano decisorio conformado por los embajadores de los países miembros; el cual, anualmente, cuenta con la participación de los jefes de gobierno y ministros de economía correspondientes; (ii) una Secretaría General, conformada por varios departamentos encargados de funciones investigativas y de análisis. El Secretario General cuenta con la asistencia de cuatro Secretarios Generales Adjuntos; y (iii) los Comités, que son dependencias que debaten distintos asuntos, formulan propuestas y se encargan de analizar y evaluar los progresos realizados en materia de políticas públicas.

60. Actualmente la OCDE cuenta con 36 Estados miembros (de los cuales 20 son fundadores) y cinco países, que intervienen en calidad de “socios claves”, designados por el Consejo. En general, los Estados que no son miembros, pueden concurrir a los Comités, en calidad de invitados, participantes y asociados.

61. Ahora bien, varias fueron en su momento las explicaciones aducidas por el Gobierno y el Congreso, para motivar y justificar el interés de Colombia en acceder a la OCDE, tal y como

lo subrayó la sentencia C-492 de 2019. Entre ellas podemos destacar las siguientes: (i) tener un sello de garantía en la adopción de políticas públicas serias, responsables, transparentes y justas; (ii) lograr y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros; (iii) tener formas de evaluación de la propia gestión; (iv) compartir experiencias exitosas en los diferentes foros de la organización; (v) incidir en la agenda global en espacios en que se requieran respuestas cooperativas y coordinadas; (vi) tener acceso a una fuente valiosa de datos estadísticos; y (viii) acceder a un centro de pensamiento privilegiado, con expertos de primer nivel.

En atención a lo anterior, Colombia presentó solicitud de adhesión a la OCDE en 2011, y en el 2013 su Consejo adoptó la decisión de abrir formalmente el trámite de acceso para Colombia a esa organización. En ese mismo año, la OCDE entregó oficialmente al país la “Hoja de Ruta”, o unas directrices de base que establecen los términos y condiciones del proceso de acceso para el país a la organización e identifica los 23 comités y los más de 200 estándares bajo los cuales el Estado debía ser evaluado. A partir de ese momento el Gobierno inició el proceso de acceso, del que ha cumplido sus distintas etapas y que culmina con la entrada en vigor del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Organización, que hoy se encuentra sometido a valoración.

62. El presente acuerdo resulta ser entonces uno de los elementos del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE conforme a la “Hoja de Ruta” pactada, que requiere no solo la celebración del Acuerdo de adhesión y del Convenio de la OCDE en sí mismos considerados, que ya fueron objeto de control por parte de esta Corporación mediante la Sentencia C-492 de 2019, sino que se requiere ratificar el acuerdo que es hoy objeto de análisis constitucional, para ese efecto.

63. En consecuencia, el análisis material del acuerdo sub examine y de su ley aprobatoria, se adelantará en los términos ya mencionados al inicio de esta providencia, a partir de un cotejo general del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización” y de su ley aprobatoria con la Carta, primero con la evaluación del convenio desde un punto de vista general y, luego, realizando un examen concreto de constitucionalidad de las cláusulas del convenio en mención.

Lo anterior, en consideración a que este tratado no puede ser considerado un instrumento internacional de inversión o de contenido similar, por lo que los estándares estrictos fijado por los cambios jurisprudenciales previamente explicados, no le serán aplicables en este caso. La Corte Constitucional bajo ese entendimiento, se acogerá en su control, a la línea jurisprudencial general.

Examen general del Tratado sub examine y de la ley aprobatoria

Finalidad y contenido del acuerdo

64. El objetivo del presente acuerdo es el de establecer un marco jurídico de privilegios e inmunidades en favor de la OCDE, que se presenta como necesario para el cumplimiento de la misión de esa Organización Internacional en el territorio nacional. En este contexto, el tratado -como lo establece claramente su artículo 2º- busca facilitar la cooperación entre la OCDE y el Estado colombiano mediante la fijación de directrices que le permitan a aquella entidad garantizar condiciones adecuadas de autonomía, para el desarrollo de sus funciones en Colombia, en particular, en lo concerniente a la visita de agentes y expertos, la organización de conferencias o reuniones, la celebración de futuros acuerdos internacionales o el eventual establecimiento de una oficina de la OCDE en el país.

El instrumento internacional que se describe, en consecuencia, reconoce que la presencia de la OCDE en nuestro país conlleva la necesidad de garantizar tales privilegios a la Organización y a su personal. Por lo que pretende fijar los lineamientos de la cooperación internacional entre Colombia y la OCDE en esas materias.

65. Ahora bien, las distintas cláusulas que se establecen en el instrumento consagran entonces los privilegios e inmunidades con los que cuentan la Organización Internacional y los representantes de los Estados Miembros, los participantes no Miembros, los agentes y los expertos invitados por la entidad, para la realización de funciones en nuestro país, como mecanismos para asegurar su independencia y la efectividad de su misión.

66. La Ley 1958 de 2019, objeto de revisión, transcribe la totalidad del acuerdo internacional de la referencia. Además, incluye de manera separada al Convenio general transcrito, los tres artículos que dan cuenta de la aquiescencia al convenio, al final de la ley, que consagran: (a) la aprobación del acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la OCDE; (b) la determinación

de que la obligatoriedad de lo pactado se dará a partir del perfeccionamiento del vínculo internacional y (c) el señalamiento de que la vigencia de la ley se dará a partir de la fecha de su publicación.

67. En lo que respecta a las cláusulas propiamente dichas del instrumento internacional -que se transcriben en su conjunto igualmente en la ley aprobatoria-, se tiene que el tratado consta de 23 artículos diferentes, así:

El artículo 1 contiene las definiciones que permiten un adecuado entendimiento del Acuerdo, entre las cuales se encuentran los conceptos de: (i) archivos de la Organización; (ii) cargos para efectos de pensión o seguridad social; (iii) expertos; (iv) Miembros; (v) participantes no-Miembros; (vi) agentes; (vii) instalaciones y bienes de la Organización, entre otras.

Por su parte, el artículo 2 enuncia el objetivo general del Acuerdo, el cual consiste en establecer un marco general de privilegios e inmunidades necesarios para el cumplimiento de la misión de la OCDE.

El artículo 3 señala que la OCDE tendrá personería jurídica y capacidad para celebrar contratos, transferir bienes e iniciar procesos legales.

Así mismo, el artículo 4 dispone que la Organización tendrá los privilegios, exenciones e inmunidades establecidas en el Acuerdo, además de cualquier otra prerrogativa más favorable que el Estado colombiano otorgue a cualquier otra organización internacional.

A su vez, los artículos 5 y 6 se refieren a la inmunidad de jurisdicción y de ejecución de los bienes de la OCDE, a la cual podrá renunciar expresamente la Organización en casos particulares. Además, establece que tales bienes estarán inmunes de “allanamiento, requisición, confiscación, expropiación o cualquier otra forma de interferencia”.

Igualmente, el artículo 7 define las reglas aplicables a las instalaciones de la OCDE y su inviolabilidad, así como el deber del Estado colombiano de garantizar la seguridad de las instalaciones de la Organización, particularmente respecto de disturbios o ingresos no autorizados de personas a dicha sede.

A su turno, el artículo 8 consagra la inviolabilidad de los archivos y documentos de la OCDE, donde quiera que se encuentren. También, el artículo 9 permite a la Organización la

tenencia, posesión y negociación de moneda local y de divisas, así como la posibilidad de operar cuentas y transferir fondos dentro y fuera de Colombia.

El artículo 10 dispone que la OCDE y sus bienes estarán exentos de cualquier forma de tributación directa, incluso “cargos para efectos de pensión o seguridad social”, salvo el pago de servicios públicos. Dicha exención cubre igualmente aranceles, prohibiciones y restricciones respecto de artículos importados y exportados por la Organización para su funcionamiento o en desarrollo de sus actividades, lo cual incluye sus publicaciones.

Además, el Acuerdo señala que la OCDE y sus bienes estarán exentos de tributación indirecta y que, en los casos en que deba asumir pagos por dicho concepto, tales dineros serán reembolsados.

En cuanto a las comunicaciones oficiales, el artículo 11 contempla el derecho de la OCDE a utilizar códigos y enviar y recibir correspondencia y otros documentos por correo privado. En tal sentido, gozará de un tratamiento no menos favorable que el otorgado a las demás organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros. Así mismo, esta disposición prohíbe la censura a la correspondencia oficial de la Organización.

De igual modo, el artículo 12 indica que el Estado colombiano pondrá a disposición de la OCDE los servicios públicos esenciales en las mismas condiciones aplicables a las misiones diplomáticas en Colombia.

Adicionalmente, el artículo 13 hace referencia a los privilegios e inmunidades conferidos a los representantes de los Miembros y participantes no Miembros en el ejercicio de sus funciones y en el desplazamiento desde y hacia los lugares de reunión. Tales prerrogativas son, entre otras: (i) inmunidad de arresto, detención, decomiso de su equipaje personal y de proceso legal de cualquier clase por sus actos y expresiones en calidad de representantes; (ii) inviolabilidad de sus documentos; (iii) derecho a utilizar códigos y recibir correspondencia privada; (iv) exoneración de restricciones migratorias; (v) inmunidades y facilidades respecto de la tenencia y cambio de divisas, así como en relación con su equipaje personal; y (vi) los demás privilegios e inmunidades otorgados a los enviados diplomáticos que no resulten incompatibles con los anteriores, salvo que no tendrán derecho a ciertas exenciones tributarias.

También se garantiza la libertad de expresión respecto de las palabras habladas o escritas en el cumplimiento de sus funciones y se agrega que las inmunidades y privilegios se otorgan para salvaguardar las funciones de los representantes de los Miembros y participantes no Miembros en relación con la Organización y, que en ningún caso pueden usarse para su provecho personal. Por lo cual los Estados tienen el deber de renunciar a la inmunidad de su representante cuando, en su criterio, se pueda impedir el curso de la justicia.

El artículo 14 prescribe el régimen general de privilegios e inmunidades de los agentes de la OCDE, el cual involucra aspectos como: (i) inmunidad de arresto, detención, decomiso de su equipaje personal y de proceso legal de cualquier clase por sus actos y expresiones en calidad de agentes; (ii) exención de toda forma de tributación directa, incluso respecto de cargos destinados a la seguridad social; (iii) exoneración de restricciones migratorias y del servicio militar; (iv) derecho a importar sus muebles, vehículos y objetos personales cuando asuman sus funciones en Colombia; (v) inmunidades y facilidades respecto de la tenencia y cambio de divisas; y (vi) derecho a utilizar códigos y recibir correspondencia privada, entre otros.

A su turno, el artículo 15 contiene disposiciones especiales respecto de ciertos agentes de la OCDE. En efecto, esta norma señala que el Secretario General de la Organización gozará además de las prerrogativas referidas en el artículo anterior, de los privilegios, inmunidades y facilidades concedidas a los jefes de misiones diplomáticas. Los Secretarios Generales Adjuntos y Asistentes tendrán las prerrogativas otorgadas a los agentes diplomáticos de rango comparable.

El artículo 16 establece que expertos que realicen misiones para la OCDE o que sean invitados a participar en reuniones convocadas por dicha Organización, serán titulares de los privilegios e inmunidades necesarios para el ejercicio de sus funciones. En tal sentido, tendrán prerrogativas como: (i) inmunidad de arresto, detención, decomiso de su equipaje personal y de proceso legal de cualquier clase por sus actos y expresiones en el desempeño de su misión; (ii) inviolabilidad de sus documentos; (iii) derecho a utilizar códigos y recibir correspondencia privada; (iv) privilegios y facilidades respecto de la tenencia y cambio de divisas; entre otras.

El artículo 17 consagra el deber del Estado colombiano de facilitar la entrada, permanencia,

salida y circulación dentro del territorio nacional a todos los representantes de Estados Miembros y participantes no Miembros, agentes y expertos de la Organización, y de cualquier otro invitado a eventos oficiales.

El artículo 18 destaca que las prerrogativas previamente enunciadas son concedidas a agentes y expertos para el interés de la OCDE y no para provecho personal de los individuos, por lo cual confiere al Secretario General el derecho y deber de renunciar a la inmunidad de los sujetos referidos cuando estime que este beneficio puede impedir el curso de la justicia, siempre que no perjudique los intereses de la Organización. En consonancia con lo anterior, el artículo 19 señala la obligación de la OCDE de cooperar con Colombia para facilitar la debida administración de justicia y evitar los abusos en desarrollo del tratado.

Por otra parte, de conformidad con el artículo 20, el Gobierno colombiano debe: (i) asistir a la OCDE en la solución de cualquier problema relacionado con la adquisición de bienes, servicios y facilidades en el territorio nacional; (ii) asegurar que se respeten efectivamente las prerrogativas concedidas. También, el artículo 21 establece que el Acuerdo debe interpretarse y aplicarse a la luz de su objetivo central, el cual consiste en permitir a la Organización el cumplimiento de sus responsabilidades.

Adicionalmente, el artículo 22 dispone que las controversias respecto de la aplicación e interpretación del tratado serán solucionadas: (i) mediante negociación o cualquier otro método acordado mutuamente; o, en defecto de lo anterior, (ii) a través de arbitraje, iniciado a solicitud de cualquiera de las Partes. Así mismo, esta norma prevé las reglas para la conformación del tribunal arbitral y determina que este aplicará los principios y normas de derecho internacional y pondrá fin a la controversia mediante un laudo definitivo y vinculante.

Por último, el artículo 23 indica que el Acuerdo entrará en vigor cuando (i) Colombia informe a la Organización sobre el cumplimiento de los requisitos internos para tal efecto; y (ii) entre en vigencia la Convención OCDE para el país. De igual modo, esta norma advierte que el tratado podrá terminarse por mutuo acuerdo de las Partes o mediante notificación escrita de cualquiera de ellas, en caso de que el Estado colombiano deje de ser parte de la Convención OCDE.

68. Aunado a esta descripción general sobre el contenido del acuerdo y su finalidad como

herramienta para que la OCDE pueda cumplir sus responsabilidades en el territorio colombiano de manera independiente, es necesario resaltar otro propósito adicional y último que también se deriva de la suscripción de este convenio. En efecto, debe recordarse que la ratificación del tratado en mención no solo tiene el objetivo previamente indicado de facilitar la neutralidad y operatividad de la misión de la OCDE en el país, sino que su importancia se extiende al hecho de que el presente convenio representa una de las etapas finales hacia la consolidación del proceso de adhesión de Colombia a la OCDE.

69. Sobre esa base, para el Estado colombiano son dos las finalidades últimas que se derivan de la suscripción del presente acuerdo: fijar un marco normativo para el reconocimiento a los privilegios e inmunidades que le son conferidas a la OCDE para cumplir su misión en Colombia y lograr, a partir de la ratificación del acuerdo, el ingreso definitivo a la OCDE.

Consideraciones generales sobre los instrumentos internacionales que consagran privilegios e inmunidades de acuerdo con la jurisprudencia constitucional

70. Los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución Política establecen los principios generales en los que se fundamentan las relaciones internacionales del Estado, en materia económica, social, política y ecológica. Tales principios son básicamente los siguientes: (i) soberanía nacional, respeto a la autodeterminación de los pueblos y reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (artículo 9 C.P.); (ii) equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículo 226 C.P.); e (iii) igualdad y reciprocidad (artículo 227 C.P.).

La Sentencia C-269 de 2014 indicó también que entre los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º C.P.) podían citarse algunos a los que hace referencia la Carta de las Naciones Unidas, entre los que se encuentran: (i) el arreglo pacífico de controversias y la prohibición del uso de la fuerza; (ii) el principio de soberanía nacional; (iii) el principio de no intervención; (iv) el principio *pacta sunt servanda*; (v) la paz como derecho fundamental y (vi) el principio de reciprocidad en el régimen de inmunidades.

71. En lo que respecta precisamente a este último, el de las inmunidades, debe recordarse que a la luz del principio de soberanía nacional, la regla general supone que los Estados soberanos tienen plena jurisdicción sobre sus territorios. De acuerdo con lo anterior, los falladores en cada país tienen la potestad de adoptar decisiones vinculantes de conformidad con sus normas y procedimientos internos en relación con las disputas que surjan por hechos

ocurridos dentro de sus fronteras, o que tengan efectos en su territorio.

Se trata de facultades que solo pueden restringirse cuando un Estado decide voluntariamente limitar el ejercicio de su propia potestad de manera autónoma. Por lo que con el fin de asegurar la igualdad entre los Estados cuando desarrollan actividades al interior de otros territorios y, paralelamente, de promover el respeto por la soberanía de los distintos involucrados, el derecho internacional ha previsto la regulación de esta situación; primero a través de la costumbre y posteriormente mediante convenios que consagran privilegios e inmunidades.

La inmunidad de jurisdicción, en consecuencia, resulta ser un principio del derecho internacional reconocido por la costumbre e instrumentos internacionales variados, en virtud de los cuales “los agentes y bienes de Estados Extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes”. En otras palabras, se excluye “a un sujeto específico [o a una organización, de] quedar sometido a la jurisdicción interna de determinado Estado, siempre que se configuren ciertas condiciones”.

En ese sentido, los privilegios, de un lado, reconocen prerrogativas en favor de los representantes de otros Estados y de sus familias cuando se encuentran en el territorio nacional; y las inmunidades, de una manera más genérica, garantizan la inviolabilidad de los agentes, misiones, bienes, etc., y la posibilidad de estos de no verse sometidos a la jurisdicción local.

72. La inmunidad de jurisdicción en el caso de las misiones y del personal diplomático de los Estados, se trata de una costumbre internacional que ha sido reconocida como derecho internacional consuetudinario desde comienzos del Siglo XIX. Posteriormente fue objeto de codificación en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas del 18 de abril de 1961, ratificada por Colombia a través de la Ley 6° de 1972. De hecho, como lo señaló en la Sentencia T-462 del 2015:

“[L]a inmunidad de jurisdicción es una garantía que originalmente [ha correspondido] a una costumbre internacional, (...) y que fue objeto de codificación y desarrollo progresivo en la Convención de Viena de 1961. Esta inmunidad surge del reconocimiento del principio de igualdad soberana de los Estados, y [por] lo tanto está encaminada a proteger la actuación soberana de todos los Estados”.

En este sentido, la Convención sobre Relaciones Diplomáticas establece de manera general, las directrices del derecho internacional que deben ser observadas por los Estados en materia de relaciones, privilegios e inmunidades diplomáticas, con el fin de garantizar relaciones amistosas entre las naciones, con independencia de sus regímenes internos. De acuerdo con esta Convención, reconocer las inmunidades y privilegios no tiene como finalidad beneficiar a las personas que hacen parte de una misión diplomática, sino garantizar el desempeño eficaz de las misiones en sí, bajo el entendido de que ellas operan en representación de los Estados.

De este modo, el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas consagra expresamente el principio de inmunidad, el cual impide que ciertas actuaciones desplegadas por los miembros de las misiones diplomáticas puedan ser conocidas por los jueces del Estado receptor. La norma establece que el agente diplomático en un Estado receptor goza de la garantía de la inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa, excepto en determinadas circunstancias, las cuales hacen referencia a actos de carácter privado que no representan a la misión diplomática en sí, y a la garantía de la inmunidad de ejecución. Esta última expresión -inmunidad de ejecución-, fue explicada también en la Sentencia T-883 de 2005 que precisó, que la inmunidad se manifiesta de dos maneras: “(i) la inmunidad de jurisdicción que se refiere a la incompetencia de los jueces nacionales para juzgar a determinados sujetos de derecho internacional (...); y (ii) la inmunidad de ejecución, la cual impide que se haga efectiva determinada decisión judicial, en caso de que el procedimiento contra el sujeto de derecho internacional se hubiere llevado a cabo”.

En la Sentencia T-462 del 2015 se explicó la inmunidad de jurisdicción en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, de la siguiente forma:

“[E]l artículo 31 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas establece el principio de inmunidad de jurisdicción, el cual impide que ciertas actuaciones desplegadas por los trabajadores de las misiones diplomáticas, puedan ser conocidas por los jueces del Estado receptor. Así, señala que el agente diplomático en un Estado receptor goza de la garantía de la inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa, excepto en determinadas circunstancias, las cuales hacen referencia a actos de carácter privado que no representan a la misión diplomática. A su vez, el artículo 32 de la misma Convención señala que si bien la inmunidad de jurisdicción es una garantía contemplada en favor de los Estados,

la misma no tiene un carácter absoluto, toda vez que el Estado acreditante puede renunciar expresamente a ésta. Ahora bien, impone un límite a la mencionada garantía, advirtiendo que, en casos de demandas de reconvención, el Estado demandante principal no podrá alegar como excepción la inmunidad de jurisdicción. Así mismo, el artículo 33 de la Convención establece otro límite a la inmunidad de jurisdicción, relacionado con la necesidad de que el Estado acreditante acate las leyes en materia de seguridad social del Estado receptor, cuando contrate personal nacional del Estado receptor.”

La Convención de Viena que se describe, en consecuencia, fija parámetros generales sobre las inmunidades. No se trata, sin embargo, de un instrumento internacional que contenga una regulación completa que permita establecer el alcance de las inmunidades de jurisdicción en todos los casos. Por ello históricamente los Estados han regulado aspectos más puntuales sobre alcances y límites de las inmunidades de jurisdicción descritas y aceptadas, mediante leyes nacionales, tratados internacionales o a través de la aplicación de principios jurídicos en su derecho interno.

73. 73. Aunque originalmente tales inmunidades fueron concebidas como una potestad a favor de los Estados y de sus agentes diplomáticos y/o consulares, como expresión de la soberanía, independencia e igualdad de trato de los representantes de los Estados en otros territorios, en la actualidad la inmunidad de jurisdicción se ha extendido también a organismos internacionales, lo que incluye “a quienes los integran y participan en el ejercicio de sus funciones”, con la finalidad de proteger también, la autonomía e independencia de estas organizaciones del derecho internacional.

Según la Sentencia T-883 de 2005, tales inmunidades “dota[n] a los representantes diplomáticos, consulares, organizaciones internacionales y funcionarios de las mismas, de los elementos y condiciones necesarios para ejercer las labores propias de su cargo con la mayor independencia y neutralidad”. Lo anterior, porque se ha entendido que se trata de prebendas que contribuyen a un mejor ejercicio de las diversas responsabilidades asignadas, en la medida en que quien desempeña sus labores, puede hacerlo sin sentirse limitado o perseguido indebidamente. Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha admitido la introducción de estas cláusulas en los tratados internacionales y ha sostenido, en consecuencia, que no son per se contrarias al ordenamiento jurídico. También ha indicado que estos privilegios e inmunidades, en principio, no quebrantan la soberanía nacional y

tienen fundamento en los principios del derecho internacional ya mencionados, aceptados por Colombia.

74. Al respecto, se tiene que Colombia ha suscrito múltiples acuerdos internacionales sobre privilegios e inmunidades con organismos internacionales. Entre otros, podemos citar los siguientes: (i) el Acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en este tema que fue adoptado el 13 de febrero de 1946 (Ley 62 de 1973); (ii) el Acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptado el 15 de mayo de 1949 (Ley 62 de 1973); (iii) el Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología' hecho en Madrid el 13 de septiembre de 1983; (iv) el Convenio Internacional del Café que incluía el régimen de privilegios e inmunidades de la Organización Internacional del Café; (v) el Protocolo sobre Privilegios e Inmunidades de la Asociación de Estados del Caribe de 1999, aprobado por la Ley 703 de 2001; (vi) el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional (Ley 1180 de 2007); (vii) el acuerdo entre Colombia y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ), sobre privilegios e inmunidades; (viii) el Acuerdo para establecer la Red Global de Desarrollo; (ix) la convención sobre prerrogativas e inmunidades del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (Opanal) y (x) el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades entre Colombia y la Secretaría General de Interpol, entre otros.

75. Ahora bien, las inmunidades que cobijan a las organizaciones internacionales no están contempladas de manera general en ningún instrumento internacional único. Como lo indicó la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia al resolver un caso que involucraba a uno de estos organismos en nuestro país, “la capacidad de las Organizaciones Internacionales (OI), [en estos temas], depende enteramente de la voluntad de los miembros que las conforman (generalmente Estados), y por lo tanto, gozan o no de inmunidad de jurisdicción, según lo establezcan los tratados constitutivos, convenios o acuerdos de sede. // En este orden, su inmunidad, no surge de forma endógena, como tampoco [se] deriva del Derecho Internacional Consuetudinario, sino que se encuentra consagrada, según sea el caso, en el tratado constitutivo del organismo o acuerdo de sede, con el alcance que sus miembros decidan”.

Por lo tanto, dependerá de cada convenio internacional que se suscriba, el alcance de los privilegios e inmunidades que se le concederán a una organización internacional en

particular, en un territorio específico.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que una de las condiciones para que los privilegios e inmunidades conferidos en tales casos sean compatibles con la Constitución, se funda en que los beneficios o exclusiones de jurisdicción que se concedan estén dirigidos inequívocamente a permitir la ejecución de las actividades de la organización correspondiente, sin que puedan fijarse o interpretarse como cláusulas abiertas que excedan ese marco y puedan constituirse en autorización sin límite para vulnerar derechos fundamentales. En términos de la Corte, “[l]as inmunidades y privilegios conferidos a miembros de organismos internacionales se ajustan a la Carta Política siempre y cuando estén encaminadas a la “defensa, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate y de los Estados que acuerdan conceder dichas prerrogativas”. Porque de no hacerse dicha salvedad “[b]ajo el manto de buenas intenciones patrocinadas por el Convenio, que la Corte respeta y alienta, (...) cláusulas como la analizada pueden constituirse en el germen de tratamientos diferenciales y privilegiados que den cabida a injusticias y desequilibrios.”

76. En este sentido, en lo que concierne al alcance mismo de las inmunidades, esta Corporación ha sostenido que, a la luz de la Constitución, en el territorio colombiano, ningún Estado u organismo internacional goza de inmunidad absoluta. Esto es así, porque las atribuciones que le competen al Estado colombiano en términos de soberanía e independencia implican que tiene plena capacidad jurídica para “asegurar la defensa y protección de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción”. En la Sentencia C-137 de 1996, esta Corporación precisó lo anterior de la siguiente forma:

“[L]as prerrogativas e inmunidades otorgadas no son, ni pueden ser, totales o absolutas. Ningún Estado constitucional estaría en capacidad jurídica de otorgar plena inmunidad a todo agente de un gobierno extranjero o representante de un organismo de derecho internacional, respecto de cualquier actividad que cumpla en su territorio, pues ello implicaría sacrificar las atribuciones que le competen como estado libre y soberano para asegurar la defensa de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción. De la misma manera, a la luz del artículo 13 de la Carta, tampoco sería posible afirmar que toda prerrogativa es legítima”.

En el mismo sentido y como lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia T-462 de 2015

en lo que respecta a la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas:

“[L]a garantía de inmunidad sobre personas y bienes tiene unos límites los cuales han ido cambiando con el tiempo En el mencionado instrumento internacional se incluyen ciertos límites, relacionados, por ejemplo, con las obligaciones que los Estados acreditantes deben observar en materia de actos de comercio o del respeto por las normas sobre seguridad social del Estado receptor”.

La Corte en consecuencia ha abandonado la teoría de la inmunidad absoluta de tales agentes y organismos, y la ha sustituido por la figura de la inmunidad restringida, con el objeto de salvaguardar esencialmente el principio de soberanía nacional y dar cuenta de que tales privilegios no pueden ser asociados o considerados en sí mismos, como un sinónimo de impunidad.

77. En efecto, la jurisprudencia de la Corte ha previsto que los acuerdos mencionados, bajo la modalidad de inmunidad restringida, suponen:

(i) Que las exclusiones de jurisdicción solo se predicen en el marco del ejercicio de las actividades propias de la organización internacional correspondiente. Esto es, dichos tratamientos diferenciados “se circunscriben esencialmente a los que resulten necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Beneficios de los cuales habrán de gozar mientras desempeñen sus funciones y después de la cesación, en relación con el ejercicio de dichas atribuciones”.

(ii) Que dichos tratamientos no configuran inmunidad absoluta y por ende no pueden ser comprendidos como cláusulas abiertas que facultan a sus beneficiarios para desconocer las normas del ordenamiento jurídico colombiano, ni menos aún para que se permita la impunidad respecto de delitos y demás comportamientos antijurídicos en que incurran dichos beneficiarios. En ese sentido, el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser concebido como un instrumento para garantizar la autonomía de los agentes internacionales en el ejercicio de sus funciones, pero no como “una renuncia no justificada del deber del Estado de garantizar los derechos y deberes de los habitantes del territorio”.

(iii) Finalmente, también suponen que en cualquier caso, ante la exclusión de la jurisdicción, el Estado colombiano está llamado a reparar patrimonialmente el daño causado a terceros,

en los términos del artículo 90 superior, cuando estos, en virtud de tal inmunidad, no estén en capacidad de reclamar judicialmente el perjuicio causado al beneficiario responsable. En este último aspecto, la Corte Constitucional reconoció en la Sentencia C-315 de 2004 que la inmunidad de jurisdicción podría afectar, eventualmente, el derecho de acceso a la administración de justicia de las personas, al impedir a los nacionales, por ejemplo, demandar a los miembros de las misiones diplomáticas que les hubieren podido ocasionar algún daño. Sin embargo, a partir de esa providencia, la Corte Constitucional ha considerado que ese reparo no es justificado, no solo porque la inmunidad es un elemento esencial del derecho diplomático sino porque en esos eventos, la persona puede obtener una reparación del Estado colombiano, por haber sido víctima de un daño antijurídico (CP art. 90). Lo anterior, en atención a la jurisprudencia del Consejo de Estado en la materia, que desde ese entonces considera que:

“[E]l título de imputación jurídica sobre el cual se edifica el juicio de responsabilidad para el Estado, lo constituye el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas, ocasionado por la actividad legítima de autoridades estatales (Congreso y Presidente de la República), que causa daño antijurídico, respecto del cual, el administrado no está en el deber de soportar, pues la carga pública que debe ser colectiva, no debe correr a cargo de una persona en particular. De ahí que sea equitativo, imponer al Estado en representación de la sociedad, la obligación de reparar el perjuicio irrogado a los actores. Esta solución no es cosa distinta que el cabal desarrollo y ejecución lógica del principio de la igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la C.P”.

De este modo, se precisó en esa providencia, -como lo ha reiterado en diversas sentencias posteriores-, que el principio de inmunidad de jurisdicción no implica que la víctima de un daño antijurídico causado por una misión diplomática o un organismo internacional no pueda obtener la indemnización respectiva a cargo del Estado colombiano. En tales casos, si por un privilegio conferido por el Estado a una persona, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulte damnificado, sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, hay un desequilibrio de las cargas públicas; y por ello el particular está habilitado para demandar al Estado colombiano en reparación. El rompimiento del equilibrio de las cargas públicas ocasionado por la actividad legítima del Presidente de la República y el Congreso, que genera un daño antijurídico, impone al Estado el deber de reparar a los afectados.

78. En materia penal, esta Corporación en la Sentencia C-788 de 2011 recordó al estudiar la constitucionalidad de “la Convención sobre la Seguridad Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado” de 1994”, que los privilegios de los que goza el personal de Naciones Unidas en tales casos,

“[N]o implican la impunidad frente a posibles delitos cometidos por este personal durante su paso por territorio colombiano. Según las normas penales aplicables, incluso de conformidad con las normas internacionales, los privilegios e inmunidades no tienen como consecuencia la impunidad por los delitos cometidos por agentes amparados por ellas. En el caso de delitos cometidos por personal que goza de privilegios o inmunidades, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación deben ser garantizados, por lo que cabe la indemnización de los perjuicios ocasionados a las víctimas, incluso a cargo del Estado colombiano cuando se reúnan los requisitos para ello.”

La existencia de privilegios e inmunidades según esa misma sentencia no impide tampoco que las autoridades colombianas comuniquen los hechos acaecidos de manera directa a los Estados correspondientes para que sus autoridades ejerzan su jurisdicción, y adopten las medidas necesarias para asegurar la verdad, justicia y reparación de las víctimas. En ese sentido, se trata de una inmunidad restringida, pues no se impide que el presunto delincuente se someta a la justicia, sea porque el Estado ejerce su jurisdicción directa o porque acepta extraditarlo a un Estado que lo reclame.

79. Por último, si bien existen limitaciones a la inmunidad descrita también desde el punto de vista laboral, ese análisis será abordado por esta Corporación más adelante en la providencia, al analizar detalladamente las cláusulas del acuerdo de la referencia, en virtud de las reflexiones del Procurador sobre algunos aspectos concretos del tratado que él cuestiona, por la presunta vulneración de las garantías constitucionales en materia de seguridad social.

Así las cosas, revisadas las reglas generales de la jurisprudencia sobre las cláusulas de privilegios e inmunidades y sus implicaciones en tratados internacionales, pasa la Corte a analizar conforme a estas consideraciones, el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización”.

La Conformidad general del Acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización y su ley aprobatoria, con la Constitución

80. Revisados los alcances del acuerdo en mención y las reglas jurisprudenciales que esta Corporación ha consolidado con respecto a los convenios sobre privilegios e inmunidades, es pertinente señalar que el acuerdo sub examine armoniza de manera general con los postulados constitucionales antes mencionados, en la medida en que la finalidad buscada por el tratado es asegurar el cumplimiento de los objetivos de la OCDE en el territorio colombiano, a partir de la consagración de prerrogativas en favor del organismo internacional, y de sus miembros y representantes. Se trata entonces de un propósito adecuado y congruente con los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, entre ellos, el principio de reciprocidad en el régimen de inmunidades (artículo 9 C.P.) y con los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos, igualdad de los Estados y la conveniencia nacional (artículo 226 C.P.).

81. En cuanto al principio de soberanía nacional, que se funda en el mandato del artículo 9º superior y que se encuentra relacionado con la integridad territorial, con el principio de no intervención y con la autodeterminación, se tiene de manera genérica, que el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades que se analiza, se funda en finalidades legítimas y no resulta contrario a la Constitución. En efecto, las disposiciones consagradas en el presente instrumento, regulan de forma pormenorizada los privilegios e inmunidades pactados en favor de la OCDE, que son aquellos que tienen que ver con la Organización, sus bienes, sus archivos, sus comunicaciones oficiales, los privilegios e inmunidades de los representantes de los Miembros y participantes no Miembros mientras ejerzan sus funciones y durante la ida y regreso al lugar de destino, las de los agentes de la Organización, los expertos, así como las obligaciones de los Estados y la Organización en estas materias.

Como la constitucionalidad de las cláusulas que consagran los privilegios e inmunidades que se proponen, “queda[n] supeditad[as] a que, efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate”, se destaca que del mismo artículo 18 del convenio se constata que los privilegios y las inmunidades establecidos son concedidos en aras de “salvaguardar las funciones de los representantes en relación con la Organización, y no a título personal”, conforme a los lineamientos de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, que se

orientan hacia el fortalecimiento de la función en sí.

82. Adicionalmente, de acuerdo con las reglas jurisprudenciales previamente indicadas, el instrumento internacional no promueve una afectación per sé, desproporcionada a la soberanía nacional en materia de inmunidades, puesto que se trata de disposiciones que solo pretenden, en principio, el adecuado cumplimiento de los fines de la organización. No obstante, como se verá más adelante, la Corte realizará un estudio más específico sobre algunas cláusulas en concreto, que se revisarán en el acápite del examen específico de constitucionalidad, para precisar si su alcance o interpretación se ajusta o no a la Constitución.

83. En cualquier caso, las cláusulas del tratado, en general, dan cuenta para el caso de la OCDE, de una inmunidad restringida -aunque prima facie parezca absoluta-, por cuanto (a) se trata de privilegios e inmunidades concedidas a los representantes de los Miembros y participantes no Miembros, con el fin de “salvaguardar las funciones en relación con la organización y no para provecho propio” (Art. 13-3 del Acuerdo). En consecuencia, se trata de privilegios e inmunidades que se entienden directamente ligados al desempeño de las funciones de la OCDE y, por lo tanto, ajenos a la conveniencia o explotación de los beneficiarios. (b) Está previsto en el acuerdo de manera expresa para la OCDE, la proscripción del abuso de los privilegios e inmunidades conferidos en el instrumento internacional (Art. 19 del acuerdo). (c) El acuerdo propone una cooperación entre la OCDE y Colombia para facilitar la debida administración de justicia (Art. 19 del acuerdo) y (d) existe un deber de renuncia a tales inmunidades cuando se pueda impedir el curso de la justicia (Art. 13-3 y 18 del acuerdo).

84. Además, los beneficiarios de los privilegios e inmunidades estarán obligados a respetar la legislación del Estado Parte, ya que, según el Acuerdo de la referencia, “la Organización cooperará en todo momento con la República de Colombia para facilitar la debida administración de justicia e impedir que no se presente ningún abuso con respecto a los privilegios, inmunidades y facilidades mencionadas en el acuerdo” (Art. 19) del Convenio. De lo que se desprende, en los mismos términos previstos en la Sentencia C-1156 de 2008, que se trata de una inmunidad restringida, que se acompasa con la jurisprudencia constitucional.

Lo anterior, evita precisamente que se trate de inmunidades desproporcionadas que puedan

afectar indebidamente los derechos de los habitantes del Estado huésped.

85. No obstante, a pesar de que se trata de cláusulas de inmunidad restringida como ya se explicó, reitera la Corte que ante el eventual desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia de los nacionales (art. 229 superior) por las prerrogativas otorgadas a la OCDE y a su personal conforme al presente convenio, los afectados podrán obtener la reparación del Estado colombiano, al haber sido víctimas de un daño antijurídico (art. 90 del Carta), en los términos anteriormente explicados.

86. Por otra parte, la finalidad que se describe en el Acuerdo, de lograr de una manera idónea el cumplimiento de las atribuciones de la OCDE en el territorio, es una aspiración legítima del tratado, justificada ampliamente en razones de conveniencia auspiciadas por el Gobierno nacional. Estas se enmarcan, además, en las potestades del ejecutivo de dirigir las relaciones internacionales y de celebrar con organismos internacionales convenios, en los términos de los artículos 189-2 y 226 de la Carta.

En ese sentido, tanto el Gobierno como el Congreso, aportaron razones suficientes para destacar la importancia del convenio que se menciona y la claridad de sus fines, ya que en la exposición de motivos presentada por el Ejecutivo para darle trámite a la ley aprobatoria en cuestión, se señaló como una necesidad, el hecho de que la OCDE gozara de una serie de privilegios, inmunidades y facilidades, con el propósito de que pudiera cumplir plena y eficientemente sus tareas, en condiciones de independencia y autonomía.

En el mismo sentido, en el informe de ponencia para el primer debate en el Senado, se destacó que la cooperación entre la OCDE y la República de Colombia se concreta con el establecimiento de este marco de privilegios, inmunidades y facilidades.

Además, en la exposición de motivos del proyecto de ley correspondiente, se hizo expresa alusión a la importancia de suscribir el presente acuerdo, en atención a que se trata de una parte complementaria del proceso de adhesión a la OCDE. Se dijo, de hecho, lo siguiente:

“El ingreso de Colombia a la Organización es una prioridad para la República de Colombia, de ahí que la ratificación del ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014’, no sólo

constituye una herramienta para que la Organización pueda cumplir de manera plena y eficiente con sus responsabilidades y tareas, sino un paso hacia la consolidación del proceso de adhesión de la República de Colombia al “club de las buenas prácticas”.

Una precisión que denota que se trata de un convenio que forma parte del proceso de vinculación a la OCDE, bajo unos ejes de pertenencia, que en su momento fueron debidamente considerados y avalados constitucionalmente en la Sentencia C-492 de 2019. De hecho, esa sentencia declaró exequible el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y ii) la “Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos”.

87. Finalmente, en cuanto a la reciprocidad en materia de inmunidades, como ya se expresó, se trata de un principio de aquellos generales que, desarrollado en el derecho internacional, permite reconocer la constitucionalidad de las garantías descritas en favor de las misiones diplomáticas y de miembros de las organizaciones internacionales para trabajar en otros territorios en condiciones de neutralidad y autonomía.

El respeto por los principios de independencia, soberanía e igualdad (reciprocidad) entre los Estados y organizaciones internacionales, legitiman tales garantías y privilegios que se conceden a los organismos descritos y a sus representantes en el territorio de cada Estado

En el acuerdo sub examine, además, se trata de reglas que se despliegan recíprocamente entre los países miembros de la OCDE y que pueden cobijar eventualmente a los representantes de Colombia en calidad de miembros, expertos o invitados, con respecto a otros países pertenecientes a la organización. Como el personal enviado goza de los mismos privilegios e inmunidades que el resto del personal que participa en la operación respectiva entre los países pertenecientes a la OCDE, se trata de un convenio que se encuentra en consonancia con el principio previamente enunciado. En efecto, en aplicación al principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, es válido suponer que, si la Corte avala este régimen personal foráneo para quienes ingresen a Colombia, tales privilegios también son aplicables a colombianos que viajan al exterior, en las condiciones descritas.

89. De todo lo anterior concluye la Sala que las normas del convenio se orientan, en su mayoría, al fin constitucionalmente válido de favorecer el adecuado funcionamiento de la

OCDE y de garantizar su neutralidad e independencia.

Sin embargo, recuerda la Sala que el Procurador General plantea ciertas preocupaciones sobre los artículos 1, 10 y 14 del Acuerdo, con relación a algunas expresiones ligadas a inmunidades concretas en materia pensional y de seguridad social. Como tales cláusulas no pueden ser “el germen de tratamientos diferenciales y privilegiados que den cabida a injusticias y desequilibrios”, esta Corte revisará la posible transgresión de los artículos 48 y 49 de la Carta por parte de algunas expresiones contenidas en algunas cláusulas del Convenio, conforme a lo sugerido por el Procurador. De este modo, al adelantar el análisis específico de las distintas cláusulas del acuerdo, la Sala evaluará también en un capítulo adicional, si tales normas se ajustan o no a la Constitución y si exigen eventualmente o no, proponer alguna declaración interpretativa.

Examen específico del Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades, otorgados a la Organización

90. A continuación, la Corte Constitucional procede a revisar la constitucionalidad del contenido material concreto del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en la ciudad de Punta Mita (México) el 20 de junio de 2014, respecto de cada una de las cláusulas que componen el instrumento. Para tal efecto, esta Corporación abordará el análisis del tratado internacional, a partir de los ejes temáticos principales en que se desarrolla el articulado.

Definiciones y objetivos generales del Acuerdo

91. En la primera parte del acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la OCDE, que va de los artículos 1º al 3º, se consagran las definiciones a usar en el tratado (art. 1), los objetivos del instrumento (art. 2) y la naturaleza de la OCDE como persona jurídica (art. 3).

En cuanto a las definiciones, el artículo 1º busca precisar las nociones de (a) archivos de la organización; (b) “cargos para efectos de pensión o seguridad social”; (c) expertos; (d) “Gobierno”; (e) “reunión convocada por la Organización”; (f) Miembros; (g) “Participantes no

miembros”; (h) agentes; (i) Organización; (j) Instalaciones de la organización; (k) “bienes de la organización” y (l) representantes.

Como este artículo se ciñe a exponer el significado que para las partes tienen los términos empleados en el acuerdo, con el propósito de contribuir a una mejor comprensión del texto, considera la Sala que, en principio, el artículo se encuentra en armonía con el ordenamiento constitucional.

No obstante, toda vez que la expresión “cargos para efectos de pensión o seguridad social” del literal (b) del artículo 1º, es una locución que se nutre y se relaciona con el literal (a) del artículo 10 del mismo acuerdo, así como el literal (c) del artículo 14 del convenio y concierne además, con el literal h del o artículo 1º, tratará la Corte de hacer un estudio conjunto entre estas expresiones y las normas que las desarrollan, para avanzar en su análisis constitucional. Lo anterior, por cuanto se trata de normas que han sido cuestionadas de manera expresa por el Procurador General en este trámite constitucional, por ser aparentemente contrarias a los artículos 48 y 49 de la Carta. Por lo tanto, las normas enunciadas y las expresiones señalada, serán analizadas de manera conjunta en la parte final de esta decisión.

En lo demás, este artículo convencional se encuentra en perfecta armonía con el ordenamiento constitucional, al facilitar una mayor comprensión y entendimiento de las disposiciones pactadas por los contratantes y contribuir en la expresión adicional, del pacta sunt servanda y de la soberanía.

En lo que respecta al artículo 3 del acuerdo, en cuanto a la capacidad jurídica de la OCDE y sus posibilidades de celebrar contratos, adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles e iniciar procesos legales, la Sala estima que se trata de una disposición que se acompasa plenamente con el texto superior, porque la personalidad jurídica otorgada a la OCDE, le confiere la capacidad para operar en el tráfico legal internacional, a través de la celebración de contratos, adquisición de bienes y disposición de ellos, participación en procesos legales, etc.,.

La Corte, además, ha señalado en oportunidades anteriores que la existencia de ese tipo de organizaciones internacionales armoniza plenamente con la Constitución, porque “no sólo promueve las relaciones internacionales, sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad, y

respeto a la soberanía nacional y a la autodeterminación de los pueblos (CP art. 9º y 226) sino que reconoce explícitamente la existencia de organizaciones o entidades internacionales (arts. 150-16 y 189 -3º C.P.)”.

En consecuencia, se trata de una disposición que no suscita reparo alguno constitucional, pues se limita a evidenciar que la OCDE tiene la capacidad jurídica necesaria para adelantar las funciones que le competen en el marco de la cooperación internacional.

Inmunidades y otras prerrogativas conferidas a la OCDE

93. Los artículos del 4 al 12 del acuerdo objeto de estudio, consagran privilegios e inmunidades para la OCDE (i) como Organización, en lo que tiene que ver con sus bienes, instalaciones, archivos, moneda, aranceles, comunicaciones, etc. El artículo 13 del instrumento, consagra los privilegios e inmunidades que les corresponden (ii) a los representantes de los Estados y entidades Miembros y participantes no Miembros (países y organizaciones), y en el artículo 14, hace lo propio con los agentes de la Organización.

El artículo 15 del acuerdo, se refiere a su vez, a las inmunidades adicionales del Secretario General de la OCDE y de los Secretarios adjuntos y Asistentes, y el artículo 16 del instrumento, da cuenta de aquellas prerrogativas que corresponden a los expertos o invitados a participar en alguna reunión.

94. Sobre el particular, sea lo primero señalar que el artículo 4 del tratado establece que la OCDE contará con los privilegios, exenciones e inmunidades consagrados en el acuerdo y que podrá también acceder aquellos más favorables que le sean reconocidos por el Estado, a otra organización internacional.

Como ya se mencionó, dado que la concesión de esos privilegios e inmunidades no vulnera en sí misma la Carta, ni el principio de igualdad, porque se trata de mecanismos jurídicos de larga tradición que se han extendido a las organizaciones internacionales, a sus bienes y funcionarios para asegurar la autonomía de esas entidades, se trata de una disposición que, como puede evidenciarse, no ofrece censura constitucional alguna.

Además, confirma que el Convenio es el marco legal establecido entre la Organización y el Estado, en materia de privilegios e inmunidades, y extiende la aplicación de cláusulas más

favorables en estas materias, que sean suscritas eventualmente con otras organizaciones, a la OCDE. A este respecto, la Corte también considera constitucional la cláusula que confiere a la OCDE un trato no menos favorable que el establecido por el Estado a otras organizaciones internacionales, ya que con esa disposición también se busca fortalecer la autonomía e independencia de esa entidad internacional, a partir de la aplicación de principios del derecho internacional, que no afectan la soberanía nacional.

95. El artículo 5º consagra que la OCDE y sus bienes gozarán de inmunidad contra toda forma de proceso jurídico, salvo renuncia expresa a este privilegio en un caso particular. Para las medidas de ejecución se dijo, se requiere una renuncia separada.

Sobre esta norma, vale la pena hacer algunas observaciones iniciales. La primera es que, la disposición pareciera prima facie, proponer una inmunidad absoluta en favor de la OCDE, salvo renuncia de la organización internacional, en la medida en que parece no autorizar en forma alguna el procesamiento de la entidad o de sus bienes, ante ninguna autoridad del país, en virtud de lo dispuesto en este texto normativo.

Al respecto, la Corte ha sostenido que los tratados no pueden conferir cualquier tipo de privilegio a las organizaciones internacionales, porque al hacerlo pueden afectar la soberanía nacional y la defensa de los derechos de los nacionales. De allí que no les sea posible conceder inmunidades absolutas que impliquen la total renuncia del Estado a utilizar los mecanismos de control y represión que le sirven para conservar la soberanía dentro de su propio territorio.

En ese orden de ideas, una perspectiva de inmunidad plena, en los términos ya mencionados en esta providencia, desconocería la prevalencia de los mandatos constitucionales (Art. 4º C.P.), la vigencia del Estado de derecho (Art. 1º CP) y, en últimas, el orden justo, catalogado como uno de los fines esenciales del Estado por el artículo 2º de la Carta.

No obstante, una norma similar ya fue analizada por esta Corporación en la Sentencia C-1156 de 2008 para el caso de los privilegios e inmunidades relacionadas con la Corte Penal Internacional y fue declarada exequible por la Corte Constitucional.

96. A este respecto, como lo sugirió en su momento la Sentencia C-254 de 2003, lo pertinente es realizar una lectura completa del articulado con el fin de obtener la realidad de

lo consagrado en el tratado de una manera más sistemática. Sobre esa base, en primer lugar, se tiene entonces que la inmunidad que se confiere al personal que actúa en nombre del organismo internacional, no es total, sino que está limitada a los actos u omisiones en el ejercicio de “sus funciones en relación con la Organización” (Art. 13-3 del Acuerdo). Por lo que, en principio, no cualquier conducta que realicen los Miembros, agentes o expertos vinculados al organismo internacional, que presten su colaboración en el territorio nacional, va a estar cubierta por dicha inmunidad. Sólo se tratará de las necesarias para el “ejercicio independiente de sus funciones” (Art. 16-1 del Acuerdo).

Adicionalmente a esta consideración, deben aplicarse para este artículo, las reflexiones ya expuestas por esta Corporación en los numerales 83 a 85 de esta providencia con respecto a la inmunidad restringida. Evaluadas en conjunto estas consideraciones generales, junto con las reglas vistas en este convenio en materia de inmunidad restringida, se tiene que el artículo no contraría los mandatos constitucionales, en particular los referidos a la obligación estatal de mantener el control de la soberanía nacional, pues la inmunidad puede ser levantada cuando quiera que obstaculice la correcta administración de justicia (Art.19 del Acuerdo).

En todo caso, se recuerda que los ciudadanos siempre pueden acudir al Estado para conjurar y obtener la reparación de los daños antijurídicos de los que sean víctimas eventuales, conforme a lo ya expuesto previamente con relación a la posibilidad de limitaciones eventuales en el acceso a la justicia y, en cualquier caso, el Estado cuenta con mecanismos para resolver los conflictos surgidos como resultado de la ejecución de las medidas conflictivas que surjan del Acuerdo, tal y como se desprende de los artículos 21 a 23 del instrumento internacional de la referencia.

Bienes, instalaciones y archivos

97. Los artículos 6, 7 y 8 del Acuerdo, aluden a los privilegios e inmunidades de la Organización, sobre bienes, instalaciones de la entidad y archivos. En efecto, le conceden a tales bienes de la OCDE, inmunidad frente a posibilidades de allanamiento, requisición, confiscación y expropiación, y contra toda otra forma de interferencia, ya sea de carácter ejecutivo, administrativo, judicial o legislativo. Igualmente, indican que las instalaciones de la organización, sus archivos y documentos son además inviolables.

Para la Corte, estos privilegios, le permiten a la OCDE asegurar su independencia y la neutralidad requerida. Se trata de mecanismos proporcionales, que no suscitan problemas de constitucionalidad y encuentran sustento en el artículo 9º de la Carta.

Regulaciones cambiarias y exenciones tributarias

98. El artículo 9 del Acuerdo establece una serie de inmunidades para la OCDE en materia de controles financieros, entre ellos mantener y operar con moneda de cualquier clase, hacer transferencias y convertir moneda de diferente denominación, sin restricciones.

Se trata de privilegios que se ajustan al ordenamiento superior por cuanto no tocan el contenido básico de las funciones de la Junta Directiva del Banco de la República como autoridad monetaria, cambiaria y crediticia (art. 372 superior) ni de otra autoridad o entidad constitucional. Solo se trata de privilegios que buscan fortalecer la independencia de la OCDE en materia financiera y cambiaria y que no ofrecen mayor reparo constitucional.

99. Por otra parte, en cuanto a los privilegios consagrados para la OCDE en materia tributaria, el artículo 10 del Acuerdo de la referencia consagra exenciones para la entidad, por (i) cualquier forma de tributación directa incluidos “cargos para efectos de pensión o seguridad social” y (ii) consagra que no podrá ser gravada con contribuciones directas, salvo aquellas que constituyan una remuneración por servicios públicos. Tampoco podrán imponérsele a la organización, derechos de aduana o aranceles, ni prohibiciones ni restricciones respecto a los artículos que la OCDE importe o exporte para su uso oficial y funcionamiento, ni sobre sus publicaciones. En el mismo sentido, no se le puede imponer a la Organización tributación indirecta sobre bienes y servicios adquiridos para su funcionamiento o el desarrollo de sus actividades y si se le imponen se deben reembolsar los dineros correspondientes.

En providencias varias en las que se han estudiado cláusulas similares, esta Corporación ha indicado que este tipo de exenciones tributarias están destinadas a fortalecer la autonomía de las organizaciones internacionales y “tienen pleno sentido (...). [porque] [s]e trata de conceder, en condiciones de reciprocidad, ciertos privilegios fiscales y aduaneros, que se justifican plenamente tanto por la naturaleza de los organismos beneficiados como del interés público que reviste la función a ellos confiada por el conjunto de Estados que los crean”.

100. Ahora bien, en lo concerniente a la idea de que a veces estas disposiciones pueden llegar a desconocer lo dispuesto en el artículo 294 de la Carta, que establece que la ley no puede conceder exenciones sobre los tributos de propiedad de las entidades territoriales, la Corte ha resaltado que en lo que concierne a dicha prohibición, los tratados internacionales pueden conceder dichas exenciones, siempre que la Nación compense a las entidades territoriales las afectaciones de sus ingresos. Así lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-1156 de 2008, en la que recordó que la providencia C-315 de 2004 modificó en su momento la jurisprudencia y precisó la forma de resolver la posible contradicción constitucional que se podía dar al suscribir tratados internacionales que eventualmente pudieran incidir en el recaudo territorial, así:

“La Corte encuentra que esa armonización es posible, si se entiende que la concesión de esas exenciones a los tributos territoriales por medio de un tratado es posible, pero la Nación debe compensar a las entidades territoriales las pérdidas de sus ingresos que puedan derivar de dichas exenciones. En efecto, de esa manera se aseguran los ingresos de las entidades territoriales sin afectar indebidamente la promoción de las relaciones internacionales, con lo cual se logra una armonización de los artículos 226 y 294 de la Constitución.

Esto significa que las exenciones por tratados a los tributos territoriales colocan a las entidades territoriales en una situación semejante a la de aquel particular que no puede demandar a un miembro de una misión diplomática, debido a las prerrogativas e inmunidades que el Estado colombiano ha reconocido a dicho diplomático. En efecto, esta Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido la validez constitucional de esas prerrogativas e inmunidades; pero igualmente ambas corporaciones judiciales han concluido que el particular no tiene por qué soportar la afectación a su patrimonio que podría derivar de dichas inmunidades, por lo que se trata de un daño antijurídico que debe serle reparado por el Estado (CP art. 90), tal y como se recordó anteriormente en esta sentencia (Cf supra fundamento 22). Mutatis mutandi, las entidades territoriales no tienen tampoco por qué soportar una afectación a sus recursos debido a la concesión de exenciones tributarias sobre sus tributos, por lo que la Nación tiene la obligación de compensar la reducción de los recursos de los departamentos y municipios que podrían derivar de dichas exenciones.

Por todo lo anterior, la Corte considera necesario precisar y rectificar su jurisprudencia en esta materia, de la siguiente manera: la prohibición de las exenciones de los tributos

territoriales, prevista en el artículo 294, no prohíbe que los tratados confieran esas exenciones, siempre y cuando la Nación establezca mecanismos para compensar a las entidades territoriales por eventuales afectaciones de sus ingresos, debido a dichas exenciones”. (Subrayas fuera del original)

101. Por lo tanto, a partir de la sentencia en mención, se logró consolidar una forma de armonización de los mandatos contenidos en los artículos 226 y 294 de la Carta, al favorecer tanto el desarrollo de las relaciones internacionales, como la autonomía financiera de las entidades territoriales. Sobre esa base, las disposiciones relacionadas con exenciones a tributos se consideran ahora acordes con la Carta Política, en los términos mencionados.

Se destaca, además, que las exenciones recaen sobre artículos importados que no van a ser vendidos en Colombia, salvo acuerdo previo, y sobre bienes y servicios adquiridos por la Organización para su funcionamiento, por lo que se trata de privilegios destinados a impulsar la labor de la OCDE y, en consecuencia, cuentan con respaldo constitucional.

102. Con todo, revisado de manera general el artículo 10 del acuerdo, debemos precisar que, tal y como se dijo con anterioridad, la observación en materia de seguridad social del literal (a), será analizada junto con otras normas relevantes y relacionadas, en la parte final de esta providencia. Así las cosas, en lo que concierne a las demás exenciones señaladas, debe concluir la Sala, que estas se encuentran acorde con la doctrina constitucional relacionada con el reconocimiento de tales privilegios a organismos internacionales y con la justificación de la compensación que corresponda a las entidades territoriales ante las eventuales afectaciones a sus ingresos.

Comunicaciones

103. En cuanto al tema de las comunicaciones establecido en el artículo 11 se tiene que la norma le concede a la OCDE privilegios en materia de tarifas e impuestos sobre correos, cables, telegramas, radiogramas, telefotos, telefaxes, teléfono, comunicaciones electrónicas y otras comunicaciones y tarifas de prensa para información escrita y de radio. Y además le concede el derecho a usar códigos y a no ser censurada.

Para la Corte estos privilegios son mecanismos adecuados y proporcionados para asegurar la independencia de la OCDE, que encuentran sustento en el artículo 9º superior, además, de

proteger su correspondencia y demás formas de comunicación (art. 15 superior). Se trata de una disposición que busca también desarrollar la autonomía e independencia de esa organización en esas áreas y que es similar a otras cláusulas avaladas por esta Corporación en sentencias anteriores.

104. Los artículos 13, 14, 15 y 16 consagran precisamente el centro de los diferentes privilegios e inmunidades destinados a los representantes de los Miembros y participantes no Miembros, a los agentes, al Secretario General de la Organización y Secretarios Adjuntos y finalmente a los expertos que realicen misiones para la organización.

Estos artículos consagran privilegios e inmunidades para distintas personas que tienen vínculos con la OCDE. En el primer caso se trata de Miembros (Estados u Organizaciones), no Miembros, agentes y expertos, en donde agente es el nombre genérico que se le da a los beneficiarios según el artículo 1º del convenio. Las inmunidades son de arresto y detención y no decomiso de equipaje, en todos los casos, así como inmunidades y facilidades que se les conceden también a integrantes de grupos diplomáticos y a sus familias (valijas, códigos, moneda o cambio, facilidades en inmigración, etc.), o de importar libre de aranceles sus muebles y efectos cuando asuman funciones por primera vez, o la inviolabilidad de documentos e inmunidad de proceso legal, en lo que concierne a los actos relacionados con la Organización.

105. Sobre los distintos regímenes de privilegios e inmunidades que se plantean para cada grupo propuesto, la Corte ha expresado que dichos tratamientos diferenciados “se circunscriben esencialmente a los que resulten necesarios para el cumplimiento de sus objetivos. Beneficios de los cuales habrán de gozar mientras desempeñen sus funciones y después de la cesación en relación con el ejercicio de dichas atribuciones.”

Como ya lo precisó previamente esta Corporación en esta providencia, estas prerrogativas e inmunidades, que son las que se conceden en general en este tipo de tratados internacionales, (i) no resultan en principio contrarias a la Constitución, por ser las garantías indispensables para ejercer las funciones que les corresponden. (ii) No se confieren en beneficio personal, sino que atienden al sujeto internacional del cual emanan, por lo que se encuentran limitadas a los actos que realicen estas personas, en el ejercicio de las funciones y cumplimiento de sus fines. (iii) No quebrantan per sé el concepto de soberanía nacional por

lo ya explicado con anterioridad. (iv) Son constitucionales siempre que se justifiquen para asegurar la igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional al que representan o pertenecen, como es el caso, con la OCDE; (v) deben ser observadas desde la perspectiva de la inmunidad restringida en el sentido de que, en principio, se trata de beneficios e inmunidades de los que pueden gozar los funcionarios, mientras desempeñen sus funciones y después de la cesación, pero en relación con el ejercicio de dichas atribuciones, y (vi) están en la obligación de renunciar a ellos cuando constituyan un obstáculo a la justicia, lo que atiende al deber de cooperación con las autoridades del Estado y al respeto por las leyes nacionales. Todas estas circunstancias dan cuenta de una inmunidad restringida y, por lo tanto, no plena, que se acompasa con la jurisprudencia constitucional, al amparar a Colombia como Estado libre y soberano, y habilitar, en cualquier caso, la potestad para los afectados de obtener la protección del Estado por cualquier daño antijurídico eventual que sufran con ocasión de estos privilegios e inmunidades, como garantía de la defensa de los derechos ciudadanos.

106. Ahora bien, en sentencias anteriores esta Corte ya tuvo la oportunidad de examinar esas inmunidades personales que, en términos generales, coinciden en los diversos tratados, y concluyó que se ajustan a la Carta, pues constituyen instrumentos proporcionados para asegurar la independencia de esas organizaciones internacionales. Así, en el caso del CIADI, por ejemplo, la Corte afirmó que:

“Algunas de estas inmunidades y privilegios (inmigración, registro de extranjeros, régimen cambiario y facilidades de desplazamiento) están directamente relacionados con la preservación de la integridad, autonomía e independencia del CIADI y sus funcionarios en el ejercicio de sus funciones, lo cual se inscribe dentro del principio de soberanía, independencia e igualdad de los organismos internacionales, prohijado por el artículo 9° de la Carta, tal como antes se anotó. Otras de las inmunidades (no prestación del servicio militar o prestaciones análogas) se explican como quiera que, en tratándose de extranjeros, éstos se encuentran excluidos de determinadas obligaciones cuya ejecución sólo está reservada a los ciudadanos colombianos (C.P., artículos 95 y 216)”

Una precisión que es aplicable plenamente a la misma exención al servicio militar contenida, por ejemplo, en el artículo 14 (e) del presente Acuerdo.

107. En el caso de las inmunidades de los representantes de los Estados miembros y los funcionarios del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología, la Corte señaló:

“Los privilegios e inmunidades de los representantes de los Miembros y de los funcionarios del Centro, se encuentran consagradas en los numerales 5°, 6° y 7° del Estatuto que se analiza. Los privilegios más importantes son los siguientes: inmunidad contra detención o arresto personal, embargo de equipaje personal y toda forma de procedimiento judicial; inviolabilidad de todo papel o documento; derecho de usar claves y recibir documentos y correspondencia por estafeta y valija sellada; exención de toda restricción de inmigración y registro de extranjeros; franquicias sobre divisas extranjeras; exención de impuestos sobre sueldos y emolumentos; etc.

(...) A la luz de los principios de derecho internacional reconocidos por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, y en particular del principio de buena fe que informa las relaciones internacionales de derecho público, la disposición contemplada en el numeral noveno no consagra una facultad discrecional del Centro de colaborar con la justicia, sino un deber que no puede ser eludido so pena de recaer en responsabilidad conforme al derecho internacional.

En las condiciones anotadas no encuentra la Corte que las disposiciones contempladas en los numerales 5, 6, 7 y 9 del artículo examinado contravengan las normas constitucionales. Por el contrario, se trata del reconocimiento de principios internacionales aceptados por el Estado colombiano que aplicados en condiciones de reciprocidad y con las limitaciones señaladas se avienen a lo dispuesto en el artículo 9 de la Carta.” .

108. La Corte consideró que los anteriores criterios eran plenamente aplicables al tratado relacionado con la OPANAL, al igual que en el caso de la Corte Penal Internacional, aunque en el segundo caso se hizo énfasis adicional en la posibilidad de acudir ante el Estado:

Una circunstancia en la que se hará énfasis también en esta providencia, con sustento en todas las precisiones hechas por la jurisprudencia y señaladas en los fundamentos 76 a 79 del presente fallo.

Por todo lo anterior y, por compartir las premisas arriba señaladas, la Corte concluye que las inmunidades previstas por estos artículos se ajustan a la Carta y serán declaradas

exequibles.

109. Ahora bien, en lo que respecta al artículo 14, numeral 1º, literal (b), en lo que concierne a la expresión “los agentes continuarán teniendo inmunidad después de que terminen sus funciones como agentes de la organización”, la Corte considera que, aunque la expresión a la que alude el artículo parece en principio amplia y puede dar a entender que la prerrogativa puede extenderse indefinidamente para los beneficiarios, la interpretación adecuada de la norma no puede suponer que de lo que se trata aquí, es de la existencia de una inmunidad absoluta. Una interpretación ajustada al entendimiento general de este tipo de expresiones exige comprender que se trata de una inmunidad circunscrita a la materia y potestades originalmente concedidas en favor del beneficiario.

De este modo, la interpretación apropiada de la expresión anterior implica que la inmunidad que se discute, tiene vigencia para los beneficiarios retirados de la OCDE, “sólo con respecto a las palabras habladas o escritas y actos realizados en su capacidad oficial o en el contexto de su empleo en la Organización” mientras formaron parte de ese organismo internacional.

Lo anterior, en la medida en que como ya se mencionó, una interpretación distinta sería: (i) ajena plenamente a las convenciones clásicas en este tipo de compromisos internacionales, ya que se trata generalmente de inmunidades restringidas, y (ii) en últimas, una interpretación extensiva o abs afectaría el objetivo mismo del Acuerdo, que es el de reconocer prerrogativas ligadas exclusivamente al cumplimiento de los compromisos de la OCDE.

Estas razones y las anteriores, dan cuenta de la constitucionalidad de las inmunidades evaluadas.

Obligaciones particulares del Estado colombiano

110. Los artículos 7-2, 12, 17 y 20 del Acuerdo de la referencia consagran distintos compromisos del Estado colombiano para asegurar que se cumplan las obligaciones pactadas. Estos pactos son la expresión soberana del consentimiento del Estado para obligarse, así como la expresión del principio de buena fe en el cumplimiento de los compromisos adquiridos y de la búsqueda de la cooperación internacional. Como es evidente, no ofrecen ningún reparo constitucional.

Obligaciones de la OCDE. Límites a las inmunidades

111. Los artículos 18 y 19 del acuerdo en mención, consagran compromisos también de la OCDE, que además establecen límites importantes a los privilegios e inmunidades concedidos.

Como ya lo dijo esta Corporación con anterioridad, dichos artículos son la expresión de la cooperación internacional entre las partes y del reconocimiento y respeto por la legislación nacional, el *pacta sunt servanda* y el principio de buena fe contractual. Fijan límites, además, a los privilegios e inmunidades y consagran el deber de no abusar del derecho y renunciar a la inmunidad de ser necesario, para no impedir el curso de la justicia. Se trata entonces de cláusulas que se ajustan a la Carta, por las razones ya expresadas de inmunidad restringida y de respeto por la soberanía del Estado colombiano.

Solución de controversias y entrada en vigor del instrumento

111. En el artículo 21 del Acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la OCDE, se fijan finalmente los criterios de interpretación últimos del acuerdo, dirigidos a asegurar el cumplimiento de las responsabilidades de la Organización.

El artículo 22 de la referida convención prescribe que las diferencias surgidas en torno a la interpretación o aplicación del acuerdo deben ser resueltas por vía diplomática, pero que transcurridos tres meses siguientes a la fecha de notificación de la diferencia, si no había acuerdo, lo serían por un tribunal de arbitraje. Y el artículo 23 de la convención precisa los términos de entrada en vigor del instrumento y señala que el Estado solicitante podrá pedir en cualquier momento la terminación del convenio y que las partes interesadas se pondrán de acuerdo para disponer su culminación.

En este sentido, la Corte no encuentra objeción constitucional alguna sobre estas disposiciones, pues se trata de normas clásicas para la puesta en ejecución del tratado y la solución de controversias relacionadas con su interpretación y aplicación. El artículo 22 se ajusta a la costumbre internacional de someter los conflictos entre los sujetos del derecho internacional a una etapa previa de mutuo arreglo, luego de lo cual se podría recurrir a organismos internacionales de solución de conflictos. De hecho, en lo atinente al arreglo de diferencias sobre la interpretación o aplicación del Acuerdo, el artículo se ajusta a la Carta

(art. 116), al pretender solucionar por distintos medios alternativos las diferencias que pudieran presentarse entre las partes. Una solución que armoniza también con los principios reconocidos en el derecho internacional (CP art. 9º).

El artículo 23, incluye las disposiciones que normalmente se insertan en los instrumentos internacionales, con relación a la terminación del acuerdo; que en este caso se puede dar en cualquier tiempo, luego de que el Estado se retire de la OCDE, y a su ejecución. En ese sentido, la Corte no estima que en relación con estas normas exista reparo alguno de constitucionalidad.

110. 110. Luego del análisis concreto a las disposiciones del acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades para la OCDE, concluye la Corte que se trata de normas que, conforme a lo previamente señalado, se encuentran ajustadas a la Carta y, por ende, superan materialmente el análisis de constitucionalidad. Sin embargo, existen algunas otras, -como se mencionó con anterioridad-, que exigen una evaluación constitucional particular, porque a juicio del Procurador General se separan de los artículos 48 y 49 de la Carta. A continuación, la Sala analizará esa apreciación del Ministerio Público, no sin antes revisar brevemente, el contenido igualmente material de la Ley aprobatoria 1958 de 2019.

Control de constitucionalidad del articulado de la Ley 1958 de 2019

111. La Ley 1958 de 2019, “por medio de la cual se aprueba el «Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Privilegios, Inmunidades y Facilidades otorgados a la Organización”, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, no sólo transcribe el convenio antes mencionado en su totalidad, sino que incluye 3 artículos adicionales al final de la ley, que tienen que ver con la aprobación y vigencia del acuerdo en mención.

En lo concerniente a la transcripción del tratado, la Sala acoge las consideraciones enunciadas con anterioridad, sobre la constitucionalidad general de su contenido, salvo en lo que concierne a los artículos cuestionados por la Vista Fiscal, cuya constitucionalidad material será examinada más adelante.

112. No obstante, en lo que respecta a los preceptos posteriores de la ley relacionados con su aprobación y vigencia, es pertinente resaltar que en el primero de ellos, consta la

aprobación del acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la OCDE por parte del Congreso. Se trata entonces de una norma que no ofrece objeción constitucional alguna, puesto que se ajusta plenamente al artículo 150-16 de la Constitución Política, que faculta al Congreso para “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

En el segundo de los artículos en mención, se consagró la determinación de que la obligatoriedad de lo pactado se dará a partir del perfeccionamiento del vínculo internacional; y en el tercero, se establece el señalamiento de que la vigencia de la ley se dará a partir de la fecha de su publicación.

113. Estas normas tampoco suscitan reparo, en la medida en que ambas respetan lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y en el derecho internacional sobre el perfeccionamiento de las obligaciones internacionales y la vigencia de la ley.

Sobre esa base, la Sala no tiene mayor censura con respecto a la constitucionalidad de los artículos enunciados de la Ley 1958 de 2019.

114. Pasa pues la Corte a revisar los artículos que suscitan la preocupación de la Vista Fiscal.

La congruencia de las cláusulas cuestionadas del Acuerdo, con los artículos 48 y 49 de la Carta

115. Para el Procurador General de la Nación, algunos preceptos del acuerdo en observación, relacionados con inmunidades en materia de seguridad social, resultan contrarios a la Carta y deben ser objeto de una declaración interpretativa por parte del Estado colombiano.

Las normas correspondientes, -que no fueron evaluadas en el recuento anterior realizado por la Sala, como se especificó en cada uno de los acápites anteriores, con el objeto de adelantar un análisis particular pero conjunto de tales normas-, son básicamente las siguientes, que aparecen subrayadas en los aspectos que la Vista Fiscal considera contrarios a la Carta Política:

“Artículo 1

Para efectos de este Acuerdo: (...)

(b) ‘cargos para efectos de pensión o seguridad social’ significa todos los cargos relacionados con cubrimiento pensional o de seguridad social, bien sea o no que tales cargos se refieran al empleo de agentes por parte de la Organización, e incluidos todos los cargos inherentes a pensiones o beneficios de retiro, beneficios de desempleo, seguro de salud y beneficios familiares; (...)

(h) “agentes” significa las categorías de personal a las que se aplican las disposiciones de este Acuerdo, según especificación por el Secretario General de la Organización; (...)

Artículo 10

La organización y sus bienes estarán exentos de:

(a) cualquier forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social: sin embargo, la Organización no reclamará exención de tarifas e impuestos que constituyan no más que el pago por servicios públicos; (...)

Artículo 14

1. Los agentes de la Organización: (...)

(c) estarán exentos de toda forma de tributación directa, incluidos cargos para efectos de pensión o seguridad social, sobre salarios, emolumentos, indemnizaciones, pensiones u otro elemento de remuneración que les sean pagados por la Organización; (...). (Subrayas de la cita)

116. A juicio del Procurador, los apartes enunciados de los artículos 1º literales (b) y (h), 10 literal (a) y el artículo 14 literal (c) son contrarios a los artículos 48 y 49 de la Carta, por desconocer las previsiones constitucionales en materia de seguridad social. Para la Vista Fiscal estas normas no proporcionan claridad sobre la situación de los nacionales colombianos o residentes permanentes en Colombia que se vinculan laboralmente o mediante contrato de prestación de servicios con la OCDE en territorio colombiano. Lo anterior, por cuanto sería posible entender de las normas enunciadas, que tales cotizaciones forman parte de los costos exentos pactados con la Organización, esto es que los colombianos vinculados laboralmente a la OCDE no tendrían derecho a cotizar salud y pensiones, teniendo en consideración, además, que el acuerdo no contempla sistema alguno

de seguridad social. En contraste, da cuenta de las previsiones sobre protección a la seguridad social que se evidencian en el Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la Corte Penal Internacional analizado en la Sentencia C-1156 de 2008, en el que sí se contemplan previsiones expresas sobre la protección a la seguridad social.

117. Al respecto recuerda la Corte, que la Seguridad Social en nuestro ordenamiento territorial es un derecho fundamental protegido constitucionalmente. Los artículos 48 y 49 de la Carta Política establecen que la seguridad social, por un lado, es un derecho irrenunciable, y, por otro lado, es un servicio público, en donde el Estado es el obligado a dirigir, coordinar y controlar su efectiva ejecución.

La protección que la Carta le confiere al derecho a la seguridad social, se complementa con lo dispuesto en el ámbito internacional, pues son varios los instrumentos internacionales que reconocen el derecho de las personas a la seguridad social. Así, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional en la materia, el derecho a la seguridad social es un derecho fundamental cuya efectividad se deriva,

“[D]e (i) su carácter irrenunciable, (ii) su reconocimiento como tal en los convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia y (iii) de su prestación como servicio público en concordancia con el principio de universalidad. Sin embargo, el carácter fundamental del derecho a la seguridad social no puede ser confundido con su aptitud de hacerse efectivo a través de la acción de tutela. En este sentido, la protección del derecho fundamental a la seguridad social por vía de tutela solo tiene lugar cuando (i) adquiere los rasgos de un derecho subjetivo; (ii) la falta o deficiencia de su regulación normativa vulnera gravemente un derecho fundamental al punto que impide llevar una vida digna; y (iii) cuando la acción satisface los requisitos de procedibilidad exigibles en todos los casos y respecto de todos los derechos fundamentales”.

118. La Corte Constitucional en varios fallos de tutela ha reconocido que existe también en materia laboral, una inmunidad restringida en el caso de las prerrogativas pactadas en los acuerdos internacionales de esta naturaleza, con el fin de proteger el derecho a la seguridad social de personas vinculadas a organizaciones internacionales o Misiones Diplomáticas.

En este sentido, la Sentencia T-667 de 2011, por ejemplo, sobre esta realidad destacó lo siguiente:

“[D]e manera progresiva, el derecho internacional ha reconocido que los Estados y los organismos internacionales tienen inmunidad restringida en materia laboral, es decir, ha aceptado que las misiones diplomáticas y los organismos supranacionales pueden ser llamados a juicio por tribunales locales “cuando se encuentran comprometidos derechos laborales y prestaciones de connacionales y residentes permanentes del territorio nacional (...).”; (ii) cuando un Estado extranjero celebra un contrato laboral con un nacional colombiano, debe someterse irrestrictamente a las normas laborales internas, razón por la que “un Estado acreditante no puede alegar inmunidad por reclamos derivados del contrato de trabajo o de la ejecución de relaciones laborales”; y (iii) la celebración de contratos de trabajo con nacionales colombianos obliga a las misiones diplomáticas y a los organismos supranacionales a asumir el riesgo de vejez, “mediante la afiliación del trabajador al Instituto de Seguros Sociales o incluso a otras entidades de previsión social que cubrieran tal riesgo.”

Aunado a lo anterior, en la Sentencia T-932 de 2010, por ejemplo, la Corte Constitucional ordenó que se restableciera el pago de la pensión a una nacional colombiana que trabajó en el consulado de la República Bolivariana de Venezuela en Bucaramanga, y en la Sentencia T-180 de 2012 esta Corporación le concedió a su vez el amparo a una empleada de la Embajada de la República Islámica de Irán, que no había sido afiliada al sistema de seguridad social, y había sido despedida durante su embarazo.

En mérito de lo expuesto, es necesario asegurar para los nacionales colombianos y personas residentes en el país, acorde con la Constitución, que se protejan los derechos enunciados, por demás irrenunciables.

119. Ahora bien, en consideración a lo anterior, para la Sala es necesario revisar con detenimiento los artículos 1º literales (b) y (h), 10 literal (a) y el artículo 14 literal (c) cuestionados por el Procurador.

Así, dos posibles interpretaciones surgen de tales disposiciones vistas como un conjunto normativo. La primera de ellas aludiría a que la Organización estaría exonerada de cumplir con las obligaciones que le competen en materia de seguridad social, únicamente respecto de los agentes, que son las categorías de personal a la que aplica el Acuerdo según el artículo 1º del mismo, y que corresponden a: (i) los representantes de los Miembros (representantes de Países Miembros u otras entidades que participen en el trabajo de la

Organización) y participantes de no Miembros (representantes de países no miembros, economías u organizaciones internacionales que no son miembros); (ii) los agentes de la Organización y (iii) los expertos que realicen misiones para la organización o que sean invitados a participar en alguna reunión.

Esta primera interpretación entiende que las normas anteriores limitan la inmunidad a cierto tipo de personal, que corresponde al expresamente mencionado por el Acuerdo. Por lo que de manera expresa se excluye del tratamiento exceptuado, al resto de personas que no estén previstas allí, quienes se regirían por las reglas generales en materia laboral no cobijadas por las normas exceptuadas.

Una segunda interpretación, que es la que realiza el Procurador General sostendría que como el artículo 1º literal (b), dispone que puede tratarse o no de agentes en materia de “cargos para efectos de pensión o seguridad social”, ello habilitaría la extensión de la exención o prerrogativa, a todo tipo de personal vinculado a la OCDE, incluyendo eventualmente a los nacionales colombianos o los residentes en Colombia vinculados por contrato de trabajo o prestación de servicios con la institución, si dicha organización se radicara en nuestro país o abriera una oficina en el país.

120. Para la Corte Constitucional, sin embargo, la primera de las interpretaciones es la que resulta acorde con las disposiciones del tratado y con el objetivo general del instrumento internacional, en la medida en que se trata de inmunidades restringidas y dirigidas en concreto a los agentes, a los representantes de los Miembros, a los participantes no Miembros de la OCDE y a los expertos en misión de esa organización, y no al personal vinculado laboralmente por la Organización en el territorio nacional, conforme al entendimiento general de este tipo de cláusulas.

En este sentido, se trata de prerrogativas dirigidas en particular a las personas pertenecientes a organizaciones internacionales o Estados que son parte o no de la OCDE, quienes en materia de seguridad social se regirán, como es lógico, por lo previsto por los Estados a los que pertenecen. En el caso de los agentes de la Organización, la inmunidad planteada se encuentra también justificada, en el sentido de que recae en quienes tienen a su cargo el ejercicio de las atribuciones concretas de ese organismo a nivel internacional, y quienes deben asegurar paralelamente la neutralidad e independencia que se espera de una

institución de ese nivel.

Por lo tanto, la preocupación del Procurador General sobre la presunta omisión de garantizar la seguridad social en los vínculos laborales del personal adicional de la OCDE y en particular de los nacionales colombianos o residentes en Colombia que puedan eventualmente ser contratados laboralmente por la entidad, -si ésta llega a ubicarse en el territorio nacional-, es hasta cierto punto injustificada. Lo anterior, con fundamento en dos precisiones concretas: (i) en primer lugar, como hemos visto, los artículos cuestionados por el Procurador se refieren de manera directa a quienes son agentes de la OCDE y no al personal vinculado en el territorio por la Organización, conforme al entendimiento general de estas cláusulas. Por lo tanto, no es cierto que las normas cuestionadas incluyan inmunidades que afecten directamente a nacionales o residentes vinculados en la sede de la Organización en nuestro territorio, ya que, siguiendo los lineamientos diplomáticos tradicionales, el personal cobijado por la inmunidad es el expresamente señalado en el Acuerdo y lo demás, están excluidos de la prerrogativa indicada.

“Artículo 33. 1. Sin perjuicio de las disposiciones del párrafo 3 de este artículo, el agente diplomático estará, en cuanto a los servicios prestados al Estado acreditante, exento de las disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado receptor.

2. La exención prevista en el párrafo 1 de este artículo se aplicará también a los criados particulares que se hallen al servicio exclusivo del agente diplomático, a condición de que:

- a. no sean nacionales del Estado receptor o no tengan en él residencia permanente; y
- b. estén protegidos por las disposiciones sobre seguridad social que estén vigentes en el Estado acreditante o en un tercer Estado.

3. El agente diplomático que emplee a personas a quienes no se aplique la exención prevista en el párrafo 2 de este artículo, habrá de cumplir las obligaciones que las disposiciones sobre seguridad social del Estado receptor impongan a los empleadores.

4. La exención prevista en los párrafos 1 y 2 de este Artículo no impedirá la participación voluntaria en el régimen de seguridad social del Estado receptor, a condición de que tal participación esté permitida por ese Estado.

5. Las disposiciones de este artículo se entenderán sin perjuicio de los acuerdos bilaterales o multilaterales sobre seguridad social ya concertados y no impedirán que se concierten en lo sucesivo acuerdos de esa índole”. (Subrayas y negritas fuera del original).

En consideración a lo anterior, -que tiende a ser costumbre internacional en estas materias-, la interpretación realizada por el Procurador General no puede ser percibida como el entendimiento real de estas cláusulas, en la medida en que esa comprensión es ajena a la práctica internacional habitual en estas áreas. Así, al seguir las directrices que existen en estos temas en materia diplomática, no se considera posible en principio, extender las inmunidades en materia de seguridad social a los nacionales colombianos o a los residentes en Colombia que se vinculen laboralmente a la OCDE, en el evento en que se establezca esa organización en nuestro país.

Con todo, independientemente de que este sea el entendimiento correcto y existente de las cláusulas en mención, recuerda en todo caso la Sala que tales privilegios e inmunidades no exoneran al Estado de su responsabilidad de asegurar para los nacionales colombianos, una reparación patrimonial en caso de un daño antijurídico causado por los beneficiarios del instrumento internacional, o del deber eventual de responder por el cumplimiento de las obligaciones laborales para con ellos, de conformidad con la legislación laboral colombiana. Una consideración que se ciñe a la línea jurisprudencial en la materia tantas veces destacada.

122. Así las cosas, superadas las dudas que se derivan de la interpretación de las reglas previamente expuestas, la Corte Constitucional declarará exequibles igualmente estas disposiciones, por las razones expuestas.

Síntesis de la decisión

123. A la Corte Constitucional le correspondió evaluar el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización” suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014, y la Ley 1958 de 2019, aprobatoria de ese instrumento internacional.

El acuerdo descrito reconoce privilegios, inmunidades y facilidades a la OCDE en el territorio nacional y le concede a esa organización internacional y a sus agentes, las prerrogativas necesarias para asegurar que su labor sea eficiente, independiente y neutral, en los mismos términos que se hace en general con las misiones diplomáticas que visitan el país.

124. En relación con el análisis formal, la Corte concluyó, de una parte, que el Estado colombiano estuvo válidamente representado durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del Acuerdo, y de otra, que se observaron las reglas propias del trámite legislativo que precedieron la aprobación de la ley objeto de análisis.

Asimismo, revisado el contenido material de las disposiciones del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización” y de la Ley 1958 de 2019, la Corte encontró que dicho contenido se adecúa a los postulados constitucionales.

En lo que respecta al control material de la Ley 1958 de 2019, la Corte evaluó igualmente sus tres artículos adicionales y estimó que se encontraban ajustados a los lineamientos de la Carta conforme a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional y en el derecho internacional sobre el perfeccionamiento de las obligaciones internacionales y la vigencia de la ley.

En cuanto a los artículos 1º literales (b) y (h), 10 literal (a) y el artículo 14 literal (c) en sus enunciaciones ligadas a la seguridad social, que en su momento fueron controvertidas por el Procurador, la Corte hizo énfasis en que tales privilegios e inmunidades se refieren de manera directa a quienes son agentes de la OCDE y no al personal vinculado laboralmente en el territorio por la Organización, conforme al entendimiento general de esas cláusulas; y además, en que al atender lo previsto en el artículo 33 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, -que es la guía general en lo que concierne a este tipo de acuerdos-, tales inmunidades no aplican a quienes sean vinculados en el territorio nacional, bajo la legislación laboral colombiana.

No obstante, la Sala hizo énfasis en que tales privilegios e inmunidades, no exoneran al Estado de su responsabilidad de asegurar para los nacionales colombianos, una reparación patrimonial en caso de un daño antijurídico causado por los beneficiarios del instrumento internacional, o del deber eventual de responder por el cumplimiento de las obligaciones

laborales para con ellos, de conformidad con la legislación laboral colombiana.

Bajo ese supuesto, la Corte se separó de la interpretación propuesta por la Vista Fiscal con respecto a tales normas y encontró que las disposiciones acusadas se ajustaban a la Carta.

En consideración a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización” y de su ley aprobatoria.

Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que tanto el Acuerdo, como su ley aprobatoria, son plenamente respetuosos de las disposiciones constitucionales colombianas.

DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1958 de 2019 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la Organización’, suscrito en Punta Mita, México, el 20 de junio de 2014”.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ