

C-140-97

Sentencia C-140/97

TRATADO SOBRE LAS BASES DE LAS RELACIONES CON LA FEDERACION DE RUSIA

El preámbulo expresa las consideraciones que llevaron a las partes al otorgamiento del documento, entre las cuales se mencionan la constatación de un espíritu de entendimiento mutuo y de la necesidad de un acercamiento ulterior, la decisión de “elevar las relaciones bilaterales a un nuevo nivel que corresponda a las actuales realidades políticas, económicas y sociales,” la consideración de que el afianzamiento de las relaciones de amistad responde al interés de ambos pueblos, “así como a los objetivos del desarrollo pacífico y armónico de toda la comunidad internacional”, y la reiteración de la fidelidad a los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Manifiesta también el ánimo de preservar la paz y la seguridad internacional y de asentar la cooperación en el Continente Latinoamericano, en la región Pacífico y en todo el mundo.

Referencia: Expediente L.A.T.080

Revisión oficiosa de la ley 292 de 1996, “Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO SOBRE LAS BASES DE LAS RELACIONES ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA’, suscrito en Moscú el 8 de Abril de 1994”

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., diecinueve (19) de marzo de mil novecientos noventa y siete (1997)

I.- ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 241-10 de la Constitución Política, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República hizo llegar a la Corte Constitucional el día 22 de julio de 1996, copia del texto de la ley número 292 de 1996, “Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO SOBRE LAS BASES DE LAS RELACIONES ENTRE LA REPÚBLICA DE

COLOMBIA Y LA FEDERACIÓN DE RUSIA', suscrito en Moscú el 8 de Abril de 1994", con el fin de que se someta al estudio de constitucionalidad reservado a esta Corporación.

Mediante Auto del 12 de agosto de 1996, el suscrito magistrado ponente asumió el conocimiento de la disposición enviada por la Presidencia de la República, y ordenó oficiar a la Secretaría General de la Cámara de Representantes y a la del Senado de la República para que remitieran a esta Corporación los antecedentes legislativos de la norma en comento, con el fin de verificar el procedimiento mediante el cual fue aprobada. Así mismo, solicitó al Ministerio de Relaciones Exteriores las certificaciones de los funcionarios que intervinieron en las negociaciones del instrumento internacional.

II.- TEXTO DE LA LEY APROBATORIA DEL TRATADO

(Se adjunta copia del texto del tratado y de la ley aprobatoria.)

Dentro de la oportunidad legal prevista, intervino el señor procurador general de la Nación (e) para solicitar la declaratoria de exequibilidad del Tratado sobre las bases de las relaciones entre Colombia y Rusia y de la ley 292 de 1996, aprobatoria del mismo, al considerar, en cuanto al aspecto formal, que el trámite de aprobación del tratado se efectuó de acuerdo con las prescripciones constitucionales e internacionales vigentes.

En cuanto al aspecto material, la Procuraduría manifiesta, entre otras cosas, que "El presente Instrumento Público se inscribe dentro del propósito de incremento para Colombia de su presencia internacional, como parte de una estrategia diplomática del Gobierno Nacional encaminada a dinamizar las relaciones de nuestro país con diversas naciones de Europa Oriental, por lo que no sólo ha suscrito este tipo de tratados con la Federación de Rusia, sino también con otros países de la región, como Rumania Checoslovaquia y Hungría."

Teniendo en cuenta que del acuerdo internacional bajo examen surgen compromisos multilaterales y bilaterales para el Estado colombiano, la Vista fiscal observa en ello una política de compromiso global de colaboración, que está de acuerdo con los preceptos de la Carta Fundamental.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la exequibilidad del tratado de la referencia, así como de su ley aprobatoria, de conformidad con lo prescrito por los artículos 241, numeral 10 de la Constitución Política y 44 del Decreto 2067 de 1991.

2. La revisión del “Tratado sobre las bases de las relaciones entre la República de Colombia y la Federación de Rusia”, suscrito en Moscú el 8 de abril de 1994, desde el punto de vista formal.

2.1 La remisión de la ley aprobatoria y del tratado por parte del Gobierno Nacional.

La ley 292 de julio 16 de 1996, por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre las bases de las relaciones entre la República de Colombia y la Federación de Rusia, suscrito en Moscú el 8 de abril de 1994, fue remitido a esta Corporación el 18 de julio de 1996, es decir, dentro del término de seis (6) días que prevé el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, por cuanto la ley fue sancionada el día 16 de julio de 1996.

2.2 Negociación y celebración del Convenio

La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales, así como las leyes que los aprueban, comprende también la de examinar las facultades del Ejecutivo respecto de la negociación y celebración del instrumento internacional.

De acuerdo con el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución Política, el presidente de la República, en su carácter de jefe del Estado, es el encargado de dirigir las relaciones internacionales, lo que incluye la facultad de celebrar con otros Estados o con entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se deberán someter a la aprobación del Congreso de la República (Art. 150-16 C.P.).

Conforme con la certificación expedida por el jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores el día 29 de agosto de 1996, el “Tratado sobre las bases de las relaciones entre la República de Colombia y la Federación de Rusia”, fue firmado el 8 de abril de 1994, en la ciudad de Moscú, por la doctora Noemí Sanín de Rubio, ministra de Relaciones Exteriores, quien no requería poderes especiales para ello, de acuerdo con el numeral 2° literal a) del artículo 7° de la “Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados”

(aprobada mediante la ley 32 de 1985). La Corte Constitucional no encuentra reparo alguno en cuanto a las facultades de quien comprometió al Estado colombiano a través del tratado materia de revisión.

Igualmente obra en el expediente copia de la aprobación impartida por el señor presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano y su ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Peña, al texto del tratado, con lo cual se cumplen todos los requisitos para la negociación y celebración del instrumento bajo examen.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el trámite surtido en el Congreso de la República para la formulación de la ley 292 de 1996 fue el siguiente:

-. El día 30 de agosto de 1995, el señor presidente de la República a través de su ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Peña, presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley aprobatoria del Tratado, con el fin de que se le diera primer debate en el Senado de la República.

-. El Proyecto de ley que contiene el texto definitivo del Tratado fue radicado bajo el número 87/95 Senado, y publicado en la Gaceta del Congreso N° 269 de septiembre 1° de 1995.

-. En la Gaceta N° 437 del 30 de noviembre de 1995, fue publicada la ponencia para primer debate en el Senado, del proyecto de ley referenciado.

-. El día 29 de noviembre de 1995, en sesión de la Comisión Segunda del Senado, con quórum reglamentario, fue discutido y aprobado el proyecto.

-. En la Gaceta N° 440 del 1° de diciembre de 1995, fue publicada la ponencia para segundo debate en el Senado.

-. El Senado de la República, en sesión plenaria celebrada día 14 de diciembre de 1995, aprobó el proyecto con el quórum legal, constitucional y reglamentario, según consta en la Gaceta del Congreso N° 481 del 21 diciembre de 1995 .

- . En la Gaceta N° 207 del 31 de mayo de 1996, fue publicada la ponencia para primer debate al Proyecto de ley N° 251/95 Cámara.

- . El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el 4 de junio de 1996, según consta en certificación expedida por el secretario general de esa Corporación, que obra en el expediente.

- . En la Gaceta N° 236 del 14 de junio de 1996, fue publicada la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 251/95 Cámara.

- . La Cámara de Representantes, en sesión plenaria celebrada el día 19 de junio de 1996, aprobó por unanimidad el proyecto, según consta en la certificación expedida por el secretario general de esa Corporación, que obra en el expediente.

- . El 16 de julio de 1996, se le impartió sanción presidencial al proyecto de ley.

De conformidad con lo expuesto, encuentra la Corte que la Ley 292 de julio 16 de 1996, cumple con todos los requisitos exigidos por la Carta Política para efectos de la tramitación de leyes aprobatorias de tratados internacionales, razón por la cual esta Corporación habrá de declarar su exequibilidad desde el punto de vista formal.

3. La revisión del Tratado desde el punto de vista material

El Tratado consta de un preámbulo y de dieciocho artículos. El preámbulo expresa las consideraciones que llevaron a las partes al otorgamiento del documento, entre las cuales se mencionan la constatación de un espíritu de entendimiento mutuo y de la necesidad de un acercamiento ulterior, la decisión de “elevar las relaciones bilaterales a un nuevo nivel que corresponda a las actuales realidades políticas, económicas y sociales,” la consideración de que el afianzamiento de las relaciones de amistad responde al interés de ambos pueblos, “así como a los objetivos del desarrollo pacífico y armónico de toda la comunidad internacional”, y la reiteración de la fidelidad a los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. Manifiesta también el ánimo de preservar la paz y la seguridad internacional y de asentar la cooperación en el Continente Latinoamericano, en la región Pacífico y en todo el mundo.

Por cuanto a lo anterior, encuentra la Corte que las consideraciones que llevaron a ambas

naciones a la firma del tratado que ahora se revisa, se encuadran dentro del espíritu que, según nuestra Carta Política, debe orientar las relaciones internacionales de la nación colombiana, expresadas en el artículo noveno superior. Recordemos que, a su tenor literal, esta norma expresa que “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.”

Así mismo, las consideraciones y motivaciones que condujeron a la firma del Tratado y que se recogen en el preámbulo, coinciden con el propósito que animó al constituyente cuando consignó el deber señalado al Estado colombiano en el artículo 226 superior, consistente en promover “la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

De igual manera, el artículo primero del Tratado da plena vigencia a las normas constitucionales citadas, al manifestar que las partes “desarrollarán sus relaciones de cooperación de conformidad con los principios de la Carta de la ONU y otras normas de Derecho Internacional universalmente reconocidas, y que cooperarán en el escenario de las organizaciones internacionales con el fin de “promover un orden internacional justo”, la observación rigurosa de “los derechos y libertades del hombre”, el respeto “del derecho de cada Estado a la independencia política, la política exterior soberana, ” y la consolidación en la práctica internacional de los valores democráticos, el espíritu de buena vecindad y de cooperación”.

Así pues, el preámbulo y el artículo primero, sientan las bases de las relaciones colombo-rusas, dentro de términos que se avienen al reconocimiento de la soberanía y la libre autodeterminación de la nación colombiana, y al interés de internacionalización de las relaciones políticas consagrado por nuestra Constitución, y se ajustan a los principios y propósitos de la Carta de la ONU, aprobada en Colombia mediante la Ley 13 de 1945, y ratificada en noviembre del mismo año. Dichos propósitos, enunciados tanto en el artículo 1° como en el preámbulo de dicha Carta, son los siguientes:

“1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los

principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;

“2. Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar medidas adecuadas para fortalecer la paz universal;

“3. Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural, o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión; y

“4. Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.”

El artículo 2° define que las partes llevarán a cabo reuniones periódicas sobre temas concernientes a las relaciones recíprocas y a los asuntos internacionales de interés mutuo y que promoverán un intercambio de información y experiencias en las áreas de desarrollo institucional y de legislación. Para la Corte, la disposición en comento simplemente constituye un desarrollo natural de los propósitos del Tratado expresados en el preámbulo y el artículo precedente, y, como tal, desarrolla principios e intereses compatibles con nuestro ordenamiento superior.

El artículo 3°, al prever que en caso de situaciones que se erijan como amenazas a la paz y la seguridad internacionales las partes celebrarán consultas sobre las posibles vías de solución, sin llegar a emprender acciones que puedan “representar una amenaza o perjudicar la seguridad de la otra Parte”, consagra un mecanismo de acercamiento político y un propósito de paz y solidaridad que en nada chocan con la Constitución Política, sino que propugnan por hacer efectivos los fines señalados al Estado colombiano en el artículo segundo superior, de “defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica”.

Por el artículo 4° las partes se comprometen a utilizar los mecanismos de la ONU en casos en que haya que prevenir o solucionar situaciones de crisis o conflictos regionales, o eliminar las amenazas a la paz o a la seguridad internacional. Así mismo, manifiestan su voluntad de

coordinar esfuerzos para reducir el “aumento cuantitativo y cualitativo de los armamentos”, para disminuir los gastos militares “hasta un límite de la suficiencia razonable para fines de la defensa”, y para suprimir el tráfico ilegal de armas. Así mismo se comprometen a contribuir activamente en el proceso del desarme nuclear, químico y biológico, y a prevenir la “proliferación de las armas de exterminio masivo y de las tecnologías afines.”

Esta norma, como las anteriores, propugna por que las partes lleven a ejecución una política tendiente a la solución pacífica de sus controversias, por lo cual en nada riñe con el ordenamiento superior. Y en cuanto hace al propósito de la reducción de la escalada armamentista, contribuye a los mismos fines, sin restringir la autonomía de la Nación para determinar “el límite de la suficiencia razonable” del gasto público en materia de armamento.

El artículo 5° del Convenio impone a las partes el deber de propugnar por el acrecentamiento del papel de la Organización de las Naciones Unidas en “la creación de las condiciones pacíficas en la vida de los pueblos” y en el afianzamiento de las “garantías de estabilidad y seguridad de los Estados”. Les impone, además, el contribuir a la “ampliación de la cooperación entre las organizaciones internacionales regionales y la ONU.

En cuanto a esta disposición, encuentra la Corte que ella se inscribe dentro de los propósitos de internacionalización y pacifismo que inspiran nuestra Carta, y que por ello en nada la contradicen. Adicionalmente buscan dar eficacia internacional a un organismo del cual Colombia es estado miembro.

El artículo 6° constituye un desarrollo específico del artículo noveno constitucional, comentado arriba, especialmente en cuanto esta norma de la Carta manifiesta que “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana”. En efecto, el artículo ahora en comento, esto es el artículo sexto del tratado, propende por el afianzamiento del espíritu de cooperación en el continente latinoamericano, cooperación que en virtud de la norma resulta un propósito no sólo de la Federación de Rusia hacia esta región, sino también de Colombia hacia la misma. La disposición así mismo busca la cooperación internacional de los países de la Región Pacífico, norma que en nada puede chocar con la preceptiva constitucional.

Por el artículo 7° del Convenio las partes manifiestan su compromiso recíproco de cooperar

“en el seno de las organizaciones internacionales comerciales, económicas y financieras en aras del desarrollo eficaz de la economía nacional de ambos países”. Este compromiso desarrolla específicamente el artículo 226 de la Constitución Política que impone al Estado colombiano la obligación de promover la internacionalización de las relaciones económicas.

En cuanto hace al artículo 8°, la Corte aprecia que en nada contradice el ordenamiento constitucional, por cuanto a través del mismo las partes se comprometen a establecer contactos tendientes a lograr intercambios entre los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de ambas naciones, y entre otras organizaciones estatales y no gubernamentales, con miras al aseguramiento de la seguridad internacional. Así mismo prevé la celebración de consultas políticas anuales entre los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países, con los mismos propósitos.

El segundo inciso de esta norma prevé que las partes contribuirán a la actividad de los órganos de cooperación internacional ya existentes y a la creación de nuevos mecanismos de cooperación en los campos jurídico, económico, de comercio bilateral energético, ecológico de la ciencia de la tecnología y de la cultura. Con ello, una vez más, el convenio da desarrollo a los preceptos constitucionales, en especial a los contenidos en los artículos noveno y 226 de la Carta.

El artículo 9° del Tratado, en la misma línea de pensamiento del anterior, manifiesta que las partes adoptarán medidas eficaces para construir las bases jurídicas y organizativas que permitan el desarrollo del comercio y la cooperación económica, científica y técnica, así como la inversión y la creación de empresas mixtas. La norma hace hincapié en el interés mutuo de ambas partes en el sector energético, incluyendo la extracción y refinación del petróleo, la metalurgia, el transporte y la agroindustria entre otras.

La norma anterior en cuanto busca aumentar la eficiencia de los esfuerzos internacionales con el fin de mejorar los vínculos económicos internacionales, no resulta contraria a la Constitución.

El artículo 10° impone a las partes el contribuir a la ejecución de las decisiones de la ONU sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, para así apoyar la búsqueda de soluciones a los problemas ecológicos comunes y a la utilización racional de los recursos naturales, con lo cual el Estado colombiano, en últimas dará efecto a lo prescrito por el artículo octavo

constitucional, según el cual es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas naturales de la Nación.

Los artículos 11° y 12° del Convenio, propugnan por la ampliación de los vínculos entre las partes en los campos de la ciencia, la salud pública, la educación, la cultura, el arte, el turismo y el deporte y el fomento de las relaciones directas entre los centros docentes, los laboratorios, las instituciones de investigación científica, las instituciones culturales, etc. Buscan también, la realización de proyectos y programas conjuntos en el área de la tecnología y la investigación.

Bajo estos parámetros, las anteriores normas propician el desarrollo práctico de los propósitos institucionales del Estado colombiano consignados entre otros en los artículos 52, 67, 70, y 71 de la Constitución, relativos al deber del Estado de promover y fomentar el acceso de todos los colombianos a la cultura por medio de la enseñanza científica, técnica y profesional (art.70), de crear incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología, y las demás manifestaciones culturales (art.71), de propiciar las actividades deportivas (art.52), y de garantizar a todos los colombianos el derecho a la educación (art.67).

El artículo 13° expresa el compromiso de las partes de cooperar en “la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo internacional en sus diversas formas y manifestaciones, entre ellas los actos ilegales dirigidos contra la seguridad de la navegación marítima y la aviación civil, el contrabando y el tráfico ilegal de armas y de drogas y sustancias sicotrópicas.” Así mismo esta norma prescribe que para prestarse asistencia mutua en el terreno judicial, las partes concertarán otro convenio.

En este mismo orden de ideas, el artículo 14° expresa que las partes celebrarán los convenios y acuerdos que sean necesarios a fin de llevar a la práctica las disposiciones del Tratado.

En cuanto las normas anteriores prevén la posibilidad de suscribir posteriores acuerdos complementarios que desarrollen el objeto del Tratado, éste puede ser considerado como un “acuerdo-marco”, susceptible de ulteriores desenvolvimientos, con lo cual se harán más fácilmente realizables sus propósitos, que, como se ha visto, resultan ser armónicos con los fines institucionales señalados al Estado colombiano por la Constitución Política.

El artículo 15° remite a los medios pacíficos de solución de controversias admitidos por la ONU para cualquier diferencia que pudiera suscitarse en torno del Acuerdo que ahora se revisa. Y los artículos 16, 17 y 18 se refieren a la entrada en vigor y la vigencia del Tratado. Ninguna de estas disposiciones puede considerarse disconforme con precepto constitucional alguno.

Con respecto al principio de conveniencia nacional exigido por el artículo 226 constitucional, la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatoria del Convenio, presentada por el Gobierno Nacional ante el Congreso de la República, así como las ponencias para el debate del proyecto en esta última Corporación, indican que, para estos órganos, el acuerdo consulta razones de interés y conveniencia para Colombia.

Por último, en relación con el texto de la Ley 292 de 1996, éste se limita a aprobar el texto del Convenio, por lo cual tampoco vulnera el ordenamiento constitucional.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el Tratado sobre las bases de las relaciones entre la República de Colombia y la Federación de Rusia, suscrito en Moscú el ocho de abril de 1994, así como su ley aprobatoria, esto es, la Ley 292 de julio 16 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General