C-151-93

Sentencia No. C-151/93

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Aviso de traslado al exterior

La disposición acusada transgrede de manera manifiesta la citada norma, por cuanto el Congreso al expedir la Ley 5a. de 1992, en desarrollo del artículo 14 transitorio de la Carta, excedió en el artículo 324 las atribuciones otorgadas por la norma constitucional, ya que con ella modificó una disposición de la Constitución, lo cual solo puede hacerse a través de los mecanismos consagrados para tal efecto, como lo son un acto legislativo, un referendo o una Asamblea Constituyente, y no por medio de una simple ley de la República. El artículo 196 de la Carta sólo exige para que el Presidente pueda desplazarse a territorio extranjero, dar aviso previo al Senado, es decir, enviar una simple comunicación informándole del viaje: cumplido ese requisito se satisface la obligación constitucional. La norma no impone al Ejecutivo condición adicional para efectos de poder llevar a cabo el desplazamiento. La norma acusada entra a establecer y a imponer una serie de condiciones y requisitos adicionales a los que no se refiere la norma superior.

RAMAS DEL PODER PUBLICO-Autonomía

El precepto demandado al modificar la norma constitucional, vulneró el principio de autonomía e independencia de las ramas del poder público. Y es claro en este caso que el legislador entra a interferir en un campo donde el Presidente goza de plena autonomía, como es el campo de las relaciones internacionales.

REF: EXPEDIENTE No. D – 166

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992.

DEMANDANTES: KARINA BECHARA MARQUEZ y JULIO GAITAN BOHORQUEZ.

MAGISTRADO PONENTE: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Aprobada por Acta No. 31 en Santafe de Bogotá, D.C. a los veintidos (22) días del mes de Abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública y política consagrada en el artículo 242 numeral 1o. de la Constitución Nacional, los ciudadanos KARINA BECHARA MARQUEZ y JULIO GAITAN BOHORQUEZ acuden a esta Corporación con el fin de solicitar la declaratoria de inexequibilidad del inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992.

Cumplidos como están los trámites constitucionales y legales estatuidos para asuntos de esta índole, procede la Corte Constitucional a decidir.

II. NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la disposición materia de impugnación, subrayándose lo acusado:

Ley 5a. de 1992.

"Artículo 324. Del Presidente de la República. Las ausencias en el ejercicio del cargo por parte del Presidente de la República, sin el cumplimiento de las condiciones constitucionales y legales, constituye abandono del cargo declarado por el Senado de la República.

El Presidente de la República o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado, cuando quiera que éste se encuentre reunido. Su desconocimiento constituye un claro abandono del cargo.

Si, conocido el aviso previamente, el Senado expresare desacuerdo y rechazo a la decisión presidencial, deberá por el Presidente de la República cancelarse la misión internacional si se hallare aún en suelo colombiano".

III. LA DEMANDA.

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Los actores consideran como normas constitucionales infringidas los artículos 196, inciso 1o. y 136 ordinal 1o. de la Constitución Política, en concordancia con el numeral 2o. del artículo 189.

B. Los Fundamentos de la Demanda.

Señalan los demandantes que el artículo 196 de la Carta exige que cuando el Presidente de la República decida trasladarse a territorio extranjero, debe dar aviso previo al Senado; esto es, una comunicación que informe sobre el viaje, la cual una vez efectuada, satisface la obligación constitucional. La norma no prevé condiciones adicionales, como la establecida en el inciso tercero del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992, según la cual el Senado puede prohibir el viaje del Presidente a territorio extranjero.

A lo anterior agregan que al disponer la norma acusada que el Senado pueda prohibir un viaje del Presidente de la República al exterior en cumplimiento de una misión internacional, equivale a establecer un permiso previo que se entiende otorgado en razón del silencio del Senado. Al respecto, señalan los impugnantes: “En efecto, desde un punto de vista lógico, la facultad de prohibir implica necesariamente la de permitir. Ahora bien, prever un permiso es claramente contrario al texto constitucional que sólo contempla un aviso previo”.

Teniendo en cuenta los antecedentes de la norma constitucional infringida (C.P. art. 196), concluyen los demandantes que cuando la Carta exige un aviso previo al Senado, el mismo no implica un permiso que éste otorga al Presidente, razón por la cual la ley no puede disponer que el Senado pueda prohibir la realización del respectivo viaje.

De otra parte, consideran los actores que la norma acusada al otorgar al Senado la facultad de prohibir los viajes al exterior del Presidente, conlleva una nueva forma de control político por parte del Senado sobre el Ejecutivo, el cual no está previsto por la Constitución y pugna con la naturaleza de los órganos que consagra la propia Carta. Por ello, la disposición acusada viola el artículo 196 de la Constitución.

De la misma manera, consideran que la norma entraña una intromisión en el manejo de las relaciones internacionales (CP. art. 189, inciso 2o.), por lo que la norma acusada viola igualmente el artículo 136, ordinal 1o. de la Constitución Política.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación por medio del oficio No. 112 del 30 de octubre de 1992, emitió el concepto ordenado por los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política dentro

del término legal, solicitando a la Corte Constitucional declarar INEXEQUIBLE el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

1. El artículo 196 de la Constitución Política establece que: "El Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, sin previo aviso al Senado o en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia (…)".

Sobre el particular, el señor Procurador señala que el constituyente diferenció claramente entre el aviso y el permiso que requiere el Presidente para trasladarse fuera del país, por cuanto la norma constitucional utiliza en el inciso 1o. del artículo 196, la expresión "aviso", la cual según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, significa "indicio, señal y advertencia", que implica la simple notificación de éste al Senado sobre su viaje al exterior, cuando se encuentra en el ejercicio del cargo.

2. Por su parte, el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992 le dió la facultad al Senado para que una vez recibido el aviso del traslado al exterior del Presidente de la República, pueda expresar su desacuerdo y rechazar la decisión presidencial, obligándolo a cancelar su misión internacional. Lo anterior significa que el legislador convirtió el simple aviso a que se refiere la norma constitucional en un permiso, el cual equivale según la obra citada, a una autorización.

3. Considera el Jefe del Ministerio Público que el artículo 196 de la Carta otorgó al Presidente de la República una mayor dinámica en cuanto al ejercicio de las facultades conferidas por el constituyente en el artículo 189, numeral 2o., relativas a la dirección de las relaciones internacionales, teniendo en cuenta la situación de los países en vías de desarrollo, los cuales requieren mayores recursos externos para el financiamiento de las inversiones domésticas, donde es indispensable la presencia del Ejecutivo en procura de nuevos acuerdos bilaterales, multilaterales, de reforzamiento o creación de subregiones económicas. Por ello, el legislador no puede limitar o prohibir los viajes del Presidente al exterior, habilitado como está por la Constitución Política y dotado de la flexibilidad que demanda su actuación en este contexto.

4. Finalmente, en concepto del Procurador, la norma impugnada parcialmente no sólo desconoce el inciso 1o. del artículo 196 de la Carta, sino además el 189 numeral 2o. y el 113 que establece la autonomía e instancia de colaboración entre las ramas del poder público, ya

que el Senado al hallarse facultado para expresar su desacuerdo y rechazo a la decisión presidencial, invade la órbita del Ejecutivo que es el encargado de dirigir las relaciones internacionales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

Esta Corporación es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad que contra el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992 se presentó, al tenor de lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4o. y 5o. de la Constitución Política vigente.

2. El artículo 324 de la Ley 5a. de 1992.

El día 17 de junio de 1992, se dictó la Ley 05 de 1992, "por la cual se expide el Reglamento del Congreso de la República", en ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 151 y 14 transitorio de la Constitución Política.

Dicha ley desarrolla en su artículo 324, la norma contenida en el artículo 196 de la Carta, referente a las ausencias del Presidente de la República durante el ejercicio del cargo, por traslado a territorio extranjero en cumplimiento de misión internacional. De esa manera, se señaló concretamente en el inciso 3o. que el Senado una vez conozca del aviso que da el Presidente sobre su desplazamiento a territorio extranjero en cumplimiento de una misión internacional, y estando aún en suelo colombiano, podrá expresar su desacuerdo con la decisión presidencial y rechazarla, obligándolo a cancelar su viaje.

El artículo 196 de la Carta Política correspondía al texto del artículo 123 de la Constitución Política de 1886, la cual tuvo pleno desarrollo con la expedición del acto legislativo No. 3 de 1910, donde se señaló en el artículo 32 que:

"El Presidente de la República o quien haga sus veces no podrá salir del territorio de la Nación durante el ejercicio de su cargo y un año después sin permiso del Senado".

Este concepto se mantuvo sin modificaciones, en las Codificaciones de 1936 (artículo 122), 1945 (artículo 128) y en el acto legislativo No. 1 de 1968, en su artículo 44.

Posteriormente, y sólo hasta la expedición del acto legislativo No. 1 de 1977 se modificó la disposición, de la siguiente manera:

“Artículo 5. El Presidente de la República o quien haga sus veces no podrá trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo sin aviso previo al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia”.

De esa manera se sustituyó con respecto a la norma vigente hasta ese momento el sentido de la función de control que cumplía el Senado en relación a los viajes del Presidente de la República a territorio extranjero: ya no otorgaba un permiso que facultaba al Ejecutivo para trasladarse fuera del territorio nacional, el cual era requisito indispensable para ello, sino que desde aquel momento el Presidente tan sólo debía informar al Senado sobre su desplazamiento al exterior, sin necesidad de manifestación positiva o negativa de este para autorizar el viaje.

Para mayor claridad, conviene hacer referencia a los antecedentes del acto legislativo No. 1 de 1977, el cual constituye fuente inmediata del actual artículo 196 de la Carta. Sobre el particular, se afirmó en la Ponencia para primer debate en el Congreso de la República en el año de 1975, lo siguiente:

“En reciente mensaje del Presidente Lopez, de otra parte, se ha hecho hincapié en la urgencia de facilitar los viajes del Presidente de la República, con un régimen constitucional distinto, mas ágil y expedito. Con tal fin, se elimina la obligación de solicitar permiso por parte del Presidente para trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, quedando la obligación solamente de dar aviso previo al Senado, o en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia”. (Ponencia para Primer Debate en la Cámara de Representantes. Anales del Congreso del 3 de diciembre de 1975, número 91, páginas 1348 y 1349).

En el mismo sentido se pronunció la Ponencia para Segundo Debate en la Cámara de Representantes, donde se señaló:

“En cambio, se mantiene la norma para establecer que el Presidente o quien haya ocupado este cargo como encargado, no podrá salir del país dentro del año siguiente a la fecha en que cesó en el ejercicio de sus funciones sin permiso previo del Senado.

La explicación en este caso es obvia. Una vez terminado el mandato del Presidente o quien haya ejercido a título de encargado, está obligado a permanecer en el país para responder por las faltas que hubiere podido cometer en el ejercicio de su mandato. Es lo que algunos tratadistas denominan el arraigo constitucional, que si bien se justifica, no puede equipararse al caso en que el Presidente se ve precisado cumplir un compromiso internacional viajando al exterior. Está muy bien poner de lado los obstáculos que por un simple formalismo existen para ello en la Carta Constitucional". (Anales del Congreso, viernes 12 de diciembre de 1975, número 98, página 1452).

Con la reforma constitucional de 1991, se mantuvo el espíritu de la norma consagrada en el acto legislativo No. 1 de 1977, en el sentido de que el Presidente al trasladarse a territorio extranjero durante el ejercicio de su cargo, debía como condición para su desplazamiento, dar simplemente aviso al Senado, informando tal situación, lo cual no implica en ningún caso que dicho aviso previo quede sujeto a una autorización por parte del Senado, sino que se trata de informar, comunicar o notificar el hecho del traslado a territorio extranjero.

A juicio de la Corte, la disposición acusada transgrede de manera manifiesta la citada norma, por cuanto el Congreso al expedir la Ley 5a. de 1992, en desarrollo del artículo 14 transitorio de la Carta, excedió en el artículo 324 las atribuciones otorgadas por la norma constitucional, ya que con ella modificó una disposición de la Constitución, lo cual solo puede hacerse a través de los mecanismos consagrados para tal efecto, como lo son un acto legislativo, un referendo o una Asamblea Constituyente, y no por medio de una simple ley de la República.

El artículo 196 de la Carta sólo exige para que el Presidente pueda desplazarse a territorio extranjero, dar aviso previo al Senado, es decir, enviar una simple comunicación informándole del viaje: cumplido ese requisito se satisface la obligación constitucional. Obsérvese que la norma no impone al Ejecutivo condición adicional para efectos de poder llevar a cabo el desplazamiento.

Pero en cambio, la norma acusada entra a establecer y a imponer una serie de condiciones y requisitos adicionales a los que no se refiere la norma superior, como lo son el hecho de que el Senado llegado el caso pueda sin justificación alguna rechazar la decisión presidencial y ordenar al Ejecutivo cancelar su misión internacional.

De esa manera, el legislador convierte el simple aviso que al Presidente le exige la norma

superior en un permiso como lo consagraba anteriormente el artículo 123 de la Constitución de 1886, vigente hasta la expedición del acto legislativo No. 1 de 1977, cuando el Presidente de la República requería para salir del país autorización expresa del Senado.

Conviene manifestar sobre el particular, como lo hiciera el señor Procurador, que según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, aviso significa "noticia dada a alguno; indicio, señal y advertencia", mientras que el permiso se refiere a una "autorización". Y fue el mismo constituyente quien diferenció estos dos términos dentro de la misma disposición: el inciso 1o. del artículo 196 de la Carta utiliza la expresión "aviso", para el caso en que el Presidente o quien haga sus veces, durante el ejercicio de su cargo, deba trasladarse a territorio extranjero: ha de entenderse el aviso como una simple notificación o comunicación que hace el Ejecutivo al Senado sobre su viaje al exterior; mientras que en el inciso 3o. se señala que al terminar el periodo presidencial y durante el año siguiente, el Presidente no podrá salir del país sin permiso previo del Senado: en este caso no se trata de una mera comunicación que hace el Presidente informando su viaje, sino que se refiere a una autorización que el Senado debe otorgar a quien ocupó el cargo de Presidente de la República para poder salir del país.

Puede entonces concluirse en esa materia que el permiso a que se refiere el inciso 3o. del artículo 196 de la Constitución tiene relación íntima con la disposición acusada, por cuanto en uno y otro caso, para que el Presidente o quien haya ocupado el cargo pueda desplazarse a territorio extranjero, debe obtener la autorización por parte del Senado. Pero no la tiene en cuanto al inciso 1o. del artículo 196, ya que allí sólo se impone como requisito para el desplazamiento, el aviso previo, contrario a lo señalado en la norma acusada donde se convierte un simple aviso en un permiso.

Por otra parte, procede manifestar que el precepto demandado al modificar la norma constitucional, vulneró el principio de autonomía e independencia de las ramas del poder público. Y es claro en este caso que el legislador entra a interferir en un campo donde el Presidente goza de plena autonomía, como es el campo de las relaciones internacionales. Señala el artículo 189, numeral 2o. de la Carta, que "corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado (…), 2o.) Dirigir las relaciones internacionales (…) y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios (…)".

Es el Presidente en su calidad de Jefe de Estado a quien corresponde fijar los lineamientos y

definir la política internacional del Estado, disponiendo para ello de amplias facultades, como la celebración de tratados y convenios con otros Estados, lo cual requiere en la mayoría de los casos, el desplazamiento a territorio extranjero en desarrollo de misiones internacionales. Facultad que en ningún caso, como lo señaló el constituyente, puede estar subordinada al legislativo, a través de la interferencia de este en el cumplimiento de tales misiones. Por ello la norma al establecer el mecanismo del aviso previo, quiso darle autonomía al Ejecutivo para determinar los casos en los cuales consideraba necesario desplazarse a territorio extranjero; tan sólo le exigió comunicarle al Senado la decisión del viaje o misión, sin dejarla sujeta, en ningún caso, a que éste autorizara o no su desplazamiento.

Y es que la norma constitucional es consecuente con el fenómeno económico y social por el que atraviesa el país; la apertura y la internacionalización de la economía, los nuevos avances tecnológicos, políticos, jurídicos y culturales, y la tendencia mundial a la integración, que hacen indispensable la participación cada vez más activa y directa del Jefe del Estado en el ámbito exterior, bien en la participación en foros internacionales como en la celebración de tratados y convenios con otros Estados, en aras al fortalecimiento económico del país.

Teniendo en cuenta esa realidad, el constituyente de 1991 no limitó al Ejecutivo en el desarrollo de su tarea internacional, razón por la cual mal puede ahora el legislador venir a prohibirle al Presidente de la República, cuando lo considere del caso, a su libre discreción, el desplazamiento a territorio extranjero en cumplimiento de su misión y deber como director y jefe de las relaciones internacionales del país, cuando la misma Carta lo habilita, dotándolo de la flexibilidad que su actuación demanda.

Por ello considera la Corte que la norma acusada vulnera así mismo el principio de la autonomía de que goza el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, al imponer como condición para el desplazamiento al exterior en cumplimiento de una misión internacional, que el Senado exprese su conformidad con tal decisión, quedando de esa manera en todo sujeta a la voluntad del legislador, lo cual contraría el espíritu del constituyente de 1991 y el principio que inspira la organización del Estado y la separación de los poderes públicos.

De otra parte, y en concordancia con lo anterior, la norma impugnada vulnera el artículo 113 de la Constitución Nacional, el cual determina la estructura básica del Estado, bajo el

supuesto de que el poder público es uno solo, que se manifiesta a través de sus propios órganos, que son autónomos e independientes, pues cumplen funciones separadas, sin perjuicio de que los órganos colaboren en la realización de sus fines.

Por estas razones, se procederá a retirar del ordenamiento jurídico el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992, por vulnerar las normas constitucionales contenidas en los artículos 196, inciso 1o., 189, inciso 2o. y 113 de la Carta Fundamental.

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

R E S U E L V E :

Declarar INEXEQUIBLE el inciso 3o. del artículo 324 de la Ley 5a. de 1992.

Cópiese, públiquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARITNEZ CABALLERO FABIO MORON DIAZ

Magistrado Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General