C-227-93

TRATADO INTERNACIONAL-Reserva

Si el Congreso puede aprobar o improbar todo un tratado, también puede hacerlo parcialmente. Y puede, además, aplazar su vigencia. en el ámbito internacional sólo el Presidente de la República puede formular "reservas" a los tratados, precisamente en cumplimiento de su función constitucional de "dirigir las relaciones internacionales". Pero, en el campo interno, entendiendo, como es lógico, las reservas como la no aprobación de alguna o algunas de las cláusulas de un tratado, es claro que bien puede el Congreso hacer estas reservas. Y que ellas quedarán plasmadas en la ley, obligatoria para el Gobierno si es declarada exequible. Como lo obliga también, en sentido contrario, la declaración de inexequibilidad.

Ref: Expediente No. D-201

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 217 de la ley 5a. de 1992.

Magistrado Ponente:

JORGE ARANGO MEJIA

Sentencia aprobada, según consta en acta No. 41 de la Sala Plena, a los diez y siete (17) días del mes de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), en Santafé de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Germán Cavelier Gaviria, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad de que tratan los artículos 241 y 242 de la Carta Política, presentó ante la Corte Constitucional la demanda de la referencia con el fin de que se declare la inexequibilidad del artículo 217 de la ley 5a. de 1992. Admitida la demanda, se ordenaron las comunicaciones legales y constitucionales correspondientes, así como la práctica de algunas pruebas; se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación y simultáneamente se dio traslado al Procurador General de la Nación, quien rindió el concepto de su competencia

Una vez cumplidos todos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Nacional y en el decreto 2067 de 1991, procede la Corte Constitucional a resolver sobre la demanda señalada.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

El artículo 217 de la ley 5a. de 1992, prevé:

"Artículo 217. Condiciones en su trámite. Podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales.

“El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda.

“Las propuestas de reserva solo podrán ser formuladas a los Tratados y Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el proceso legislativo ordinario.

“Las comisiones competentes elevarán a las plenarias, de conformidad generales, propuestas razonadas sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada”.

III. LA DEMANDA

Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el actor que la disposición acusada es violatoria de los artículos 150-16, 189-2 y 241-10 de la Constitución Nacional.

Fundamentos de la demanda

Señala el actor que es facultad exclusiva del Presidente de la República celebrar tratados con otros Estados y entidades de derecho internacional. Por tanto, sólo el Jefe de Estado puede formular reservas a los tratados, estando obligado a ello en los asuntos en que la Corte Constitucional declare la inexequibilidad de algunas normas del texto revisado, en cuyo caso, únicamente él puede renegociar un nuevo tratado internacional para acomodarlo a las exigencias de la Corporación.

Señala el demandante que el Congreso “no puede hacer cosa distinta de aprobar o improbar los tratados”. En consecuencia, el legislativo no puede negociar un tratado, hacerle reservas, adicionarle interpretaciones aclarativas, ni aplazar su aprobación o improbación.

Por lo anterior, el Congreso sólo puede aprobar o improbar el Tratado que le someta a su consideración el Presidente de la República. Cualquier variación, reserva o aplazamiento que se consagre en una ley, según el actor, está viciada de inconstitucionalidad.

IV. CONCEPTO FISCAL

Dentro del término legal, el señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, solicitando a la Corte Constitucional declarar exequible el artículo 217 de la ley 5a. de 1992 “salvo las expresiones de “aplazamiento o de reserva” contenidas en el inciso 1o., y la totalidad del inciso 3o. del mismo artículo, que son inexequibles”.

El señor Procurador comienza su estudio realizando una comparación entre las facultades que en materia de tratados internacionales consagraba la Constitución de 1886 y la de 1991, concluyendo que en esencia son las mismas, toda vez que el Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, dirige las relaciones internacionales y tiene la facultad de celebrar, negociar y perfeccionar los tratados que se suscriban con otros Estados o con organizaciones de carácter internacional.

En relación con el Congreso, afirma el Procurador que su intervención en relación con los

tratados se ha desenvuelto dentro del marco de la aprobación o improbación de los mismos, en ejercicio del control político que le ha asignado el Estatuto Fundamental.

Sostiene el titular del Ministerio Público que el Presidente de la República "es el único que ante el derecho internacional tiene la representación del Estado colombiano, es quien puede manifestar válidamente el consentimiento y en consecuencia obligarlo frente a otros estados". Y agrega: "La tradición jurídica colombiana ha considerado siempre que la aprobación que hace el Congreso el texto de los tratados (o proyectos de tratados) debe ser in integrum, es decir, considerada como una unidad, sin que sea posible hacer improbaciones parciales. Esto significa que el Congreso sólo puede moverse dentro de los dos extremos de la función constitucional de "aprobar o improbar" los tratados celebrados por el gobierno".

En cuanto a la formulación de reservas por parte de un Estado, el Procurador se refiere a los alcances del artículo 2o., numeral 1, literal d) de la convención de Viena sobre el derecho de los tratados del año 1969, aprobada internamente mediante la Ley 32 de 1985, para concluír que el Presidente de la República, como director de las relaciones internacionales y único facultado para celebrar tratados, es quien tiene la exclusividad de manifestar el consentimiento del Estado colombiano, formulando las reservas pertinentes o absteniéndose de concluír el tratado.

Posteriormente afirma el Procurador: "Las facultades constitucionales del Congreso en materia de tratados internacionales de acuerdo con la redacción del artículo 150-16 consiste en "aprobarlos o improbarlos" sin que pueda formular reservas. Esto de una parte, porque la "o" utilizada en la norma gramaticalmente es una "conjunción disyuntiva que relaciona alternativas o posibilidades y que puede expresar igualdad o equivalencia: esto o lo otro"; y de otra parte, porque la reserva implicaría "modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación (art. 2 convención de Viena), esto constituye una evidente extralimitación de sus competencias."

Finaliza su concepto el agente fiscal, señalando que el único caso en que el Presidente de la República debe obligatoriamente formular una reserva, es cuando de por medio existan objeciones de inconstitucionalidad presentadas por la Corte Constitucional (240-10). De esta manera observa el Procurador que frente al derecho internacional y desde la óptica del derecho interno, en Colombia la formulación de reservas y los términos para concluír un tratado internacional, es una facultad propia del Presidente de la República donde el Congreso, al ejercer la función estrictamente política de aprobar o improbar el tratado, no puede asumir ninguna de las atribuciones que se encuentran en cabeza del Jefe de Estado.

Los anteriores antecedentes fueron tomados de la ponencia inicial, presentada por el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa.

V. CONSIDERACIONES

A). La competencia

La Corte es competente para conocer de este asunto, en virtud de lo dispuesto por el numeral 4o. del artículo 241.

B). Examen del artículo 217 de la ley 5a. de 1992, a la luz de la Constitución.-

1). Aprobación de los tratados internacionales por el Congreso y su examen por la Corte Constitucional.

Según el artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce, entre otras, esta función:

" Aprobar o improbar los tratados internacionales que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional"

En consonancia con esta norma, el artículo 189 dice:

" Corresponde al Presidente de la República como jefe del Estado, Jefe del Gobierno, y Suprema Autoridad Administrativa:

" 2. ... celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso."

En esta materia, la Constitución consagró los mismos principios de la anterior. Pues el artículo 76 de ésta asignaba al Congreso la facultad de aprobar o improbar, por medio de leyes, " los tratados o convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional." Y el artículo 120, numeral 20, atribuía al Presidente de la República la facultad de " celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso."

La facultad concedida al Congreso tiene una razón de ser evidente: la importancia de los tratados internacionales, y su relación con la soberanía, la seguridad y la existencia de la nación, exigen que en sus trámites se manifieste la voluntad de ésta última representada en el Congreso. Tales asuntos mal podrían dejarse a la voluntad de una sola persona. Al respecto afirmaba el expresidente José Vicente Concha, en sus "Apuntamientos de Derecho Constitucional" :

" Es, pues, indiscutible que de esa parte de la acción diplomática (nombrar y recibir agentes diplomáticos, discutir y preparar tratados, etc.) se debe encargar al poder ejecutivo; pero como los pactos internacionales, los tratados de paz, de límites, de comercio y navegación, los arreglos y convenciones pecuniarias o referentes al derecho internacional privado, suelen tocar los mayores intereses de una nación: su territorio, su honor, es evidente que si el legislador interviene en cuestiones de menor monta referentes al orden interior del país, que no alcanzan la trascendencia de los pactos internacionales, cuando se trate de estos últimos, hay mayores motivos que exigen en ellos la sanción legislativa. No se comprendería que negociaciones de consecuencias irreparables para la Nación quedaran sometidas al criterio de un solo hombre, y que se prive a ésta del derecho de intervenir en aquellas." (Cfr. Roma, 1927, Scuola Tip. Salesiana- vía Marsala, 42) (El paréntesis no es del texto)

Pero lo que sí es una innovación de la Constitución de 1991, es la atribución conferida a la Corte Constitucional en el numeral 10 del artículo 241., así:

En resumen, un tratado internacional es un acto complejo, resultado de un proceso que

comprende estos pasos: la celebración, que corresponde al Gobierno; la aprobación, que corresponde al Congreso, que la ejerce por medio de una ley; la decisión sobre la exequibilidad del tratado en sí y de la ley que lo aprueba, atribuída a la Corte Constitucional; y, finalmente, la ratificación, que hace el Presidente de la República, como culminación de este proceso.

Es evidente que tanto la aprobación del Congreso, como la declaración de la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba, por parte de la Corte Constitucional, son indispensables para que el Presidente de la República pueda ratificar el tratado. La falta de la una o de la otra le impediría hacerlo.

2). Alcances de la facultad de "aprobar o improbar los tratados", atribuída al Congreso.

Según el demandante el Congreso "no puede hacer cosa distinta de aprobar o improbar un tratado". "Por ello la norma acusada es inconstitucional ya que autoriza al Congreso a declarar reservas a los tratados que le sean sometidos a su aprobación, siendo así que debe limitarse a aprobar o improbar, y nada más".

En la demanda se echan de menos las razones que llevan al actor a afirmar que el Congreso sólo puede " aprobar o improbar" los tratados como un todo. Es, sencillamente, una negación que se expresa como un axioma sin serlo.

La tesis contraria resulta más lógica. Si el Congreso puede aprobar o improbar un tratado en su totalidad, es claro que también puede hacerlo parcialmente. En la práctica no será difícil que se presente el caso de un tratado cuyas normas se ajusten todas a la Constitución, excepción hecha de unas cuantas que la contrarían. En tales circunstancias, el Congreso, en ejercicio de sus funciones propias, le impartirá su aprobación y se la negará a las disposiciones inconstitucionales. Y lo mismo podrá ocurrir en tratándose de normas inconvenientes para la nación, según el Congreso.

Pero si se sostiene que el tratado debe aprobarse o improbarse como un todo, se llega a la conclusión, que no es práctica ni lógica, de que la inconformidad con una sóla cláusula obliga a improbar todo el tratado. O, lo que es peor, que se debe aprobar todo dejando de lado los reparos a una o más cláusulas.

En conclusión: si el Congreso puede aprobar o improbar todo un tratado, también puede hacerlo parcialmente. Y puede, además, aplazar su vigencia. Bien podría, por ejemplo, determinar que la ley aprobatoria sólo comience a regir pasado cierto tiempo, es decir, a partir de una determinada fecha. Razones de conveniencia pueden llevar al Congreso a decidir que un tratado, favorable en términos generales para el país, no lo sea en el momento actual, sino en el futuro, por lo cual deba aplazarse su vigencia.

3). El artículo 217 de la ley 5a. de 1992.

¿ Qué dispone el artículo 217? Sencillamente, que durante el trámite del proyecto de ley que aprueba el tratado, puedan presentarse "propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de tratados y Convenios Internacionales". Estas propuestas están dirigidas al texto final de la ley. Dicho de otro modo: son propuestas para que, al final, la ley

impruebe el tratado, aplace su vigencia o lo apruebe sólo parcialmente. Y se repite: la ley, en cualquiera de estos casos, una vez declarada exequible por la Corte Constitucional, será obligatoria para el Gobierno.

En este punto es necesario hacer una distinción. Es cierto que en el ámbito internacional sólo el Presidente de la República puede formular "reservas" a los tratados, precisamente en cumplimiento de su función constitucional de "dirigir las relaciones internacionales". Pero, en el campo interno, entendiendo, como es lógico, las reservas como la no aprobación de alguna o algunas de las cláusulas de un tratado, es claro que bien puede el Congreso hacer estas reservas. Y que ellas quedarán plasmadas en la ley, obligatoria para el Gobierno si es declarada exequible. Como lo obliga también, en sentido contrario, la declaración de inexequibilidad.

Hay que observar que el legislador fue cuidadoso en extremo, al prohibir, en el inciso segundo del mencionado artículo 217, enmendar los tratados. Ello, porque la enmienda no puede ser sino el fruto de la voluntad de las partes contratantes.

Como se ve, la conclusión de un tratado, por el aspecto interno, es una demostración de la colaboración armónica de las tres ramas del poder público. Y, por lo mismo, no puede afirmarse que el Congreso cuando, por medio de leyes, hace reservas a un tratado, es decir, lo imprueba parcialmente, o aplaza su vigencia, se inmiscuye " en asuntos de la competencia privativa de otras autoridades". No, cuando así actúa lo hace en ejercicio de la función constitucional de "aprobar o improbar" los tratados internacionales.

Además, obsérvese que no es lógico el Procurador en su concepto cuando le reconoce fuerza obligatoria a la declaración de inexequibilidad de la Corte Constitucional, pero se la niega a la improbación parcial hecha por el Congreso.

Como la ley aprobatoria de un tratado, es una ley ordinaria, no sobra advertir que, aprobado parcialmente un tratado, o aplazada su vigencia, aún queda al Gobierno la oportunidad de objetar el proyecto de ley por inconveniente, aduciendo, por ejemplo, su inconformidad con las reservas hechas por el Congreso en el proyecto de ley, o con el aplazamiento mismo de su vigencia. En tal evento, se seguiría el trámite previsto en los artículos 166 y 167 de la Constitución.

De otro lado, hay que aclarar que el " aplazamiento" a que se refiere el citado artículo 217 es relativo a la vigencia del tratado, no a su aprobación como lo dice el demandante al afirmar que " también es inconstitucional la facultad de aplazar la aprobación o improbación de los tratados." El Congreso tiene que tramitar el proyecto de ley que aprobará o improbará, total o parcialmente, el tratado o aplazará su vigencia, es decir, dirá que sólo comenzará a regir a partir de un día cierto y determinado.

VI. CONCLUSIONES

Se concluye:

1). Corresponde al Presidente de la República celebrar tratados o convenios internacionales que se someterán a la aprobación del Congreso.

2). La facultad de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre, permite al Congreso, por medio de leyes, aprobarlos o improbarlos parcialmente, es decir, hacer reservas, según los términos del artículo 217 de la ley 5a de 1992, lo mismo que aplazar la vigencia de tales tratados.

3). En el ámbito internacional, corresponde al Presidente de la República formular las reservas a los tratados, ciñéndose a la correspondiente ley aprobatoria. E igual ocurre en relación con el momento en el cual deba comenzar su vigencia.

4). Quiso el Constituyente de 1991 que en la conclusión de un tratado participaran las tres ramas del poder público. La norma acusada se limita a desarrollar este principio en lo que atañe al Congreso de la República.

5). En consecuencia, el artículo 217 de la ley 5a. de 1992, no quebranta norma alguna de la Constitución, y por ello será declarado exequible.

VII. DECISION.

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLE el artículo 217 de la ley 5a. de 1992.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-227/93

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Facultades/TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación/TRATADO INTERNACIONAL-Improbación (Salvamento de voto)

Las funciones del órgano legislativo -de acuerdo con la atribución primordial de ejercer el control político que le asigna la Carta Política- se limitan única y exclusivamente a aprobar o improbar los tratados, contratos y convenios que celebre el Presidente de la República, sin que le sea permitido modificarlos o reformarlos. Desconocer lo anterior sería permitir que el Congreso de la República asumiera funciones que le corresponden al Presidente en su calidad de Jefe de Estado.

TRATADO INTERNACIONAL-Reserva (Salvamento de voto)

Solo el Presidente de la República podrá formular la reserva correspondiente al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado internacional, si se formula -por medio de una ley- una reserva a un tratado internacional, no sólo se está desconociendo y violando la Convención de Viena respecto de que el único titular para presentarlas es quien tenga la representación estatal, es decir el Jefe de Estado, o quien haya recibido plenos poderes por parte del Ejecutivo, sino que además se estaría quebrantando el artículo 22 que faculta al Estado para retirar la reserva en cualquier momento. No podría entonces el Presidente de la República "retirar la reserva en cualquier momento" puesto que de hacerlo, estaría desconociendo la ley.

TRATADO INTERNACIONAL-Vigencia (Salvamento de voto)

En cuanto a la entrada en vigor de un tratado, resulta evidente que, al tratarse de una manifestación por parte de un Estado, solamente quien tenga la capacidad de representación a nivel internacional podrá realizarla. En otras palabras -y concretamente para el caso colombiano- se trata de una facultad exclusiva del Presidente de la República, toda vez que como director de las relaciones internacionales sobre él recae la responsabilidad de determinar, según sus criterios de conveniencia y oportunidad, el momento en el cual ese tratado debe surtir sus efectos y obligar al Estado colombiano.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE FUNCIONES ENTRE ORGANOS DEL ESTADO (Salvamento de voto)

Permitir que los congresistas, formulen propuestas de reserva o de aplazamiento respecto de un tratado internacional, ello constituiría una clara intromisión por parte del Legislativo en asuntos que son de competencia privativa del Ejecutivo, quebrantando así lo dispuesto en el numeral 1o. del artículo 136 constitucional. La Constitución Política establece claramente el principio de la separación de poderes, el cual supone, naturalmente, una colaboración armónica entre las ramas del poder público. Sin embargo, esto no puede derivar en una confusión de poderes o facultades, donde se le permita abiertamente al Congreso asumir una competencia privativa del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales. La decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, permite la confusión de poderes bajo el amparo de una supuesta colaboración armónica entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

REF: Expediente No. D-201

El suscrito Magistrado VLADIMIRO NARANJO MESA, salva su voto en el asunto de la referencia, por no compartir la decisión de fondo de la Sala Plena de la Corte Constitucional, del día diecisiete (17) de junio del año en curso, que declaró exequible la totalidad del artículo 217 de la ley 5a. de 1992.

No comparte el suscrito Magistrado la decisión de la Sala Plena por considerar que las expresiones “de aplazamiento o de reservas” del inciso 1o. del artículo 217 y la totalidad del inciso 3o. de dicho artículo, que se refiere también a las “propuestas de reservas”, son inexequibles por cuanto implican una intromisión por parte del Congreso en asuntos que son de la competencia del Presidente de la República, como jefe del Estado y director de las relaciones internacionales. Las razones que fundamentan esta apreciación se exponen en seguida.

1. Las facultades del Congreso y del Presidente de la República en relación con los tratados internacionales antes de la Constitución Política de 1991

Una de las manifestaciones más significativas de la soberanía de un Estado es la capacidad que se le reconoce para negociar y suscribir tratados internacionales con otros Estados. A través de ellos, el Estado adquiere compromisos, en igualdad de condiciones, frente a la comunidad internacional. Son compromisos que el Estado adquiere como un todo, es decir que involucran a la totalidad de sus elementos constitutivos, por decisión de uno de ellos: el poder público. Resulta por ello conveniente que tal responsabilidad no recaiga tan solo en una de las ramas del poder, sino que en el momento de asumirla haya participación de las tres, -la Legislativa, la Ejecutiva y aun la Judicial-. Sin embargo, los órganos titulares de estas ramas no participan en la misma medida en este proceso. En la tradición constitucional de Colombia, al igual que en la de la generalidad de los Estados modernos, se ha asignado al Ejecutivo, particularmente al Gobierno Nacional -Presidente de la República y su ministro de Relaciones Exteriores-, la tarea de negociar y suscribir los tratados o convenios internacionales, y al Congreso la facultad de aprobarlos o improbarlos. Así se demuestra a través de nuestra evolución constitucional.

Por considerar que en efecto, todas las constituciones colombianas del siglo XIX reconocían expresamente la competencia del órgano legislativo de aprobar o desaprobar los tratados suscritos por el Presidente de la República. La Constitución de 1886, por su parte, estableció que al Congreso, por medio de una ley, le correspondía "aprobar o desaprobar los tratados que el Gobierno celebre con potencias extranjeras". Cabe destacar que, a partir de este momento, al legislador no le correspondió más resolver sobre los tratados, sino tan solo determinar su aceptación o rechazo (art. 76-20). Por su parte, el inciso segundo del numeral 10 del artículo 120 superior, facultaba al Presidente para aprobar los convenios, previo dictamen favorable de los ministros y del Consejo de Estado, siempre y cuando las cámaras se encontraran en receso. Esta distinción entre la aceptación de los tratados y convenios, desapareció mediante el artículo 34 del Acto Legislativo número 3 de 1910, en donde se determinó que el legislador deberá aprobar cada uno de ellos.

Las reformas constitucionales de 1936, 1945 y 1968 mantuvieron en términos generales las mismas atribuciones ya mencionadas, aunque cabe resaltar que en ésta última, al referirse a la actuación del Congreso, reemplazó el término "desaprobar" por el de "improbar" (art. 76-18), y precisó la competencia del Presidente de la República al facultarlo para celebrar tratados con entidades de derecho internacional.

2. Las relaciones internacionales en la Constitución Política de 1991

Consecuente con la tradición democrática del constitucionalismo colombiano, la Asamblea Constituyente de 1991 conservó las atribuciones del Congreso y del Presidente en cuanto a la facultad de aprobar o improbar los tratados, contratos y convenios, por parte del primero, y la de dirigir las relaciones internacionales y celebrar los tratados con otros Estados y entidades de derecho internacional, por parte del segundo. Sin embargo, el constituyente no se limitó a consagrar las funciones descritas sino que ahondó mucho más en materia de relaciones internacionales. En efecto, desde el Preámbulo de la Carta aparece ya plasmado el compromiso de Colombia "a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana"; en su artículo 9o. se establece que "las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía Nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia", y se reitera que "la política exterior de Colombia se orientaría hacia la integración latinoamericana y del Caribe"; en el artículo 93 se establece que "los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohiben su limitación en Estados de Excepción prevalecen en el orden interno", y que "los derechos y deberes consagrados en esta Carta se interpretaran de conformidad con los tratados internacionales con los derechos humanos ratificados por Colombia", disposiciones éstas con las cuales el Estado colombiano se compromete a respetar el llamado de Derecho Internacional Humanitario; y, en fin, la Constitución de 1991 dedica un Capítulo, el 8o. del título VII, a las relaciones internacionales, cuyo artículo 224 prevé:

"Artículo 224.- Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo

aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado".

3. Facultades del Ejecutivo y del Congreso en materia de tratados internacionales en la Constitución Política de 1991

Considera el suscrito magistrado conveniente entrar a analizar el alcance de las facultades del Congreso y del Ejecutivo, en relación con los tratados internacionales a la luz de la Constitución vigente. Respecto a las facultades del Congreso, el artículo 150, numeral 16 dispone lo siguiente:

"Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones:

".....

"14. Aprobar o improbar los contratos o convenios que, por razones de evidente necesidad nacional, hubiere celebrado el Presidente de la República, con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa".

".....

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

Respecto a las facultades del Presidente de la República en materia de las relaciones internacionales, el artículo 189, numerales 2 y 6 dispone lo siguiente:

"Artículo 189.- Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

".....

"2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso;

".....

"6. Proveer a la seguridad exterior de la república, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio; declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera; y convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso."

Según lo prevé el Estatuto Superior, las funciones del órgano legislativo -de acuerdo con la atribución primordial de ejercer el control político que le asigna la Carta Política- se limitan única y exclusivamente a aprobar o improbar los tratados, contratos y convenios que celebre

el Presidente de la República, sin que le sea permitido modificarlos o reformarlos. Desconocer lo anterior sería permitir que el Congreso de la República asumiera funciones que le corresponden al Presidente en su calidad de Jefe de Estado, según lo determinan los artículos 115 y 189 superiores.

Al Presidente se le confía la dirección de las relaciones internacionales y, por tanto, se le faculta para celebrar tratados o convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. El término "celebrar" dentro del ámbito del derecho internacional público no significa un acto único o aislado, sino, por el contrario, se trata de un acto complejo que comprende la negociación, la conclusión, la firma, la ratificación y el canje de notas o depósito de instrumentos que realice quien en uso de sus plenos poderes pueda comprometer la responsabilidad estatal.

Ahora bien, si es responsabilidad del Jefe de Estado la dirección de las relaciones internacionales, entonces debe entenderse que sus funciones requieren estar enmarcadas dentro de una amplitud suficiente que permita al primer mandatario actuar bajo su propio criterio, sin que ello signifique que éste goce de plena autonomía y libertad, toda vez que el tratado -al ser un acto complejo- debe contar con la aprobación del Congreso y la revisión previa de constitucionalidad por parte de esta Corporación (art. 241-10 C.P.). Sin embargo, la Corte debe reiterar el hecho de que, ante la comunidad internacional, es el Presidente de la República el representante de nuestro país y por tanto solo él puede prestar el consentimiento en su nombre y obligarlo frente a otros Estados u organizaciones de derecho internacional. Es por ello que la Convención de Viena considera que son en primer término los Jefes de Estado, los llamados y plenamente autorizados para comprometer a sus respectivos Estados. Sobre el particular ella prescribe:

"Artículo 7o. 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 los actos relativos a la celebración de un tratado;

"b) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre un Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

"c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano".

La anterior disposición demuestra claramente que la negociación, la firma, la ratificación y el canje de notas o depósito de instrumentos, son facultades propias del órgano ejecutivo y, principalmente, de su titular, las cuales -repetimos- deben ejercerse ad referendum, es decir con la aprobación posterior por parte del órgano legislativo. Por ende, ni el Congreso de la República, ni la rama judicial pueden intervenir en dicho proceso. Lo anterior no obsta para

que esta Corporación, en ejercicio del mandato contenido en el numeral 10 del artículo 241 fundamental, al declarar inexequibles una o varias normas de un tratado bilateral o multilateral, obligue al Presidente de la República a manifestar su consentimiento ante la comunidad internacional, pero formulando la correspondiente reserva.

4. Las reservas y el aplazamiento en los tratados internacionales

Según lo dispone la Convención de Viena, la reserva es "una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado" (Art. 2o. Num. 10. lit d). Dentro del derecho internacional público se ha considerado que las reservas proceden primariamente en los tratados multilaterales y, aunque no están excluidas en los bilaterales, se considera que en estos casos se trata más de una nueva propuesta o de la renegociación de ese tratado.

En cuanto a la formulación de las reservas, el artículo 19 de la Convención de Viena prevé:

"Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos:

"a) que la reserva esté prohibida por el tratado;

"b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate, o

"c) que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado".

Ahora bien, si para los efectos del derecho internacional la reserva constituye un acto unilateral, el cual solo puede ser manifestado por quien tenga la capacidad de representación estatal, entonces sólo podrá formular la reserva quien tenga, dentro del derecho interno, la facultad para dirigir la relaciones internacionales y comprometer a su país. Como se ha señalado, es el Presidente de la República en virtud de sus atribuciones como Jefe de Estado, el encargado de celebrar y negociar los tratados internacionales con otros Estados o entidades de derecho internacional, según lo dispone el numeral 2o. del artículo 189 constitucional. En consecuencia, solo él podrá formular la reserva correspondiente al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado internacional.

Lo anterior -repetimos- no debe entenderse sin perjuicio de la facultad constitucional que le permite a esta Corporación, en ejercicio de su función de guardar la integridad y supremacía de la Carta Política, declarar la inexequibilidad de algunas normas de un tratado multilateral, caso en el cual "el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva" (art. 241-10 C.P.).

En cuanto a la entrada en vigor de un tratado (art. 24 de la Convención de Viena), resulta evidente que, al tratarse de una manifestación por parte de un Estado, solamente quien tenga la capacidad de representación a nivel internacional podrá realizarla. En otras palabras -y concretamente para el caso colombiano- se trata de una facultad exclusiva del Presidente

de la República, toda vez que como director de las relaciones internacionales sobre él recae la responsabilidad de determinar, según sus criterios de conveniencia y oportunidad, el momento en el cual ese tratado debe surtir sus efectos y obligar al Estado colombiano.

5. La prohibición de la ramas del poder público de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de las demás.

La independencia y ejercicio autónomo de las ramas del poder público, y, sobre todo, la no interferencia de la una en los asuntos privativos de las otras, es desarrollo del principio de la separación de funciones, adoptado desde el siglo XVIII como uno de los fundamentos de todo Estado de derecho, principio que no excluye la colaboración armónica que debe existir entre las diferentes ramas, tal como lo prescribe el artículo 113 de la Constitución Política. Dicha colaboración, que es un principio aceptado en todo Estado de Derecho moderno, no puede llegar hasta el extremo de incurrir en confusión de poderes, lo cual desvirtúa el principio sustancial la separación. Obedece esto a una razón doctrinaria de la filosofía política, que es clásica, por cuanto ha sido acatada por los pensadores de todos los tiempos, desde Aristóteles, incluyendo a Locke y Montesquieu, hasta los más renombrados tratadistas de la actualidad.

A través de toda la evolución constitucional colombiana se ha mantenido, desde las primeras constituciones provinciales, el principio de la separación de poderes. Fue la Constitución de Cundinamarca de 1811, la primera en consagrar la prohibición de las ramas del poder público de inmiscuirse en asuntos de competencia privativa de las otras. Posteriormente, la mayoría de las constituciones colombianas del siglo XIX incluyeron disposiciones similares. La Carta Política de 1886 consagró en su artículo 55 que “el Gobierno, el Congreso y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado”, norma que se mantuvo a través de todas las reformas constitucionales del presente siglo. Corolario de este principio es la prohibición expresa al Congreso de “Inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de privativa competencia de otros Poderes” (art. 78-1), también consagrada en la Constitución de 1886.

El Estatuto Superior de 1991 mantiene estos principios democráticos al señalar en el inciso tercero del artículo 113 que “los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

Consecuencia de ello es la norma contenida en el artículo 136, numeral 2o. de la Carta:

“Se prohibe al Congreso y a cada una de sus Cámaras:

“1o. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”.

6. El artículo 217 de la ley 5a. y la separación de poderes

El artículo 217 de la Ley 5a. de 1992 faculta a los congresistas para presentar “propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto a Tratados o Convenios Internacionales”. En virtud de que esta disposición hace parte de una ley orgánica, más conocida como el Reglamento del Congreso de la República, sea lo primero advertir que el

término “propuesta” debe entenderse como referido a las sugerencias que uno o varios congresistas pueden presentar ante los demás integrantes de su respectiva corporación. No puede dársele a ese vocablo el significado de sugerencias que del Congreso haga a las demás ramas del poder público, toda vez que, al pronunciarse el órgano legislativo por medio de leyes, según lo determina el artículo 150 fundamental, -y para el caso que nos ocupa el numeral 16 del mismo-, éste no podría hacer ninguna “propuesta” ya que su decisión resultaría de obligatorio cumplimiento, y no como sugerencias del Congreso, como cuerpo, al Gobierno, ya que si se tiene en cuenta que el órgano legislativo se pronuncia a través de leyes, y que estas son de obligatorio cumplimiento para todos, más que una propuesta o sugerencia se trataría de una orden perentoria, la cual, en este campo, implicaría flagrante violación de claras normas constitucionales, específicamente las contenidas en los artículos 136, numeral 1o.; 150, numeral 16; 189, numeral 2o. y 224.

Como se ha dicho, al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales, no solo le compete la celebración de tratados con otros Estados y entidades de derecho internacional, sino que además es el responsable de formular las reservas pertinentes y determinar el momento de se entrada en vigor para efectos del compromiso de Colombia en el ámbito únicamente internacional. Por su parte -repetimos-, al Congreso únicamente le compete aprobar o improbar in integrum los tratados que celebre el Gobierno Nacional, sin que pueda por consiguiente, negociarlos, modificarlos o condicionarlos.

Por las razones expuestas, resulta contrario a la Constitución y, especialmente, a los artículos 150-16 y 189-2 superiores, permitir que los congresistas, formulen propuestas de reserva o de aplazamiento respecto de un tratado internacional, toda vez que ello constituiría una clara intromisión por parte del Legislativo en asuntos que son de competencia privativa del Ejecutivo, quebrantando así lo dispuesto en el numeral 1o. del artículo 136 constitucional.

Sobre este aspecto, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Es función del Presidente de la República como Jefe de Estado, la de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás estados y entidades de derecho internacional y la de celebrar tratados o convenios que se someterán a la posterior aprobación del Congreso (art. 120, ord. 20 C.N.). Correlativamente, atañe al Congreso la aprobación o improbación, por medio de ley, de los tratados o convenios que celebre el Ejecutivo en los términos de la norma mencionada.

“Son funciones distintas que, si bien se orientan en forma coordinada al logro de los fines del Estado colombiano en el plano internacional, por su misma naturaleza no puede confundirse ni amalgamarse y deben ejercerse sin interferir una en la otra (Art. Ord. 13 C.N.)

Y posteriormente agrega:

“La usurpación aparece todavía más clara en este caso cuando se observa que la autorización conferida, lejos de ser amplia, restringió la autonomía del Presidente, pues se le otorgó para adherir, “en nombre de la República de manera definitiva” a los Tratados, impidiéndole hacer reservas o establecer condiciones”.1 (negrillas fuera de texto)

Adicionalmente cabe señalar que si se formula -por medio de una ley- una reserva a un tratado internacional, no sólo se está desconociendo y violando la Convención de Viena respecto de que el único titular para presentarlas es quien tenga la representación estatal, es decir el Jefe de Estado, o quien haya recibido plenos poderes por parte del Ejecutivo, sino que además se estaría quebrantando el artículo 22 que faculta al Estado para retirar la reserva en cualquier momento. No podría entonces el Presidente de la República "retirar la reserva en cualquier momento" puesto que de hacerlo, estaría desconociendo la ley.

La Constitución Política establece claramente el principio de la separación de poderes, el cual supone, naturalmente, una colaboración armónica entre las ramas del poder público. Sin embargo, esto no puede derivar en una confusión de poderes o facultades, donde se le permita abiertamente al Congreso asumir una competencia privativa del Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y director de las relaciones internacionales. La decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena, permite la confusión de poderes bajo el amparo de una supuesta colaboración armónica entre los órganos legislativo, ejecutivo y judicial. Tanta importancia se le ha dado a este principio que en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, se consignó de manera rotunda así: "Toda sociedad en la cual no está asegurada la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución" (Art. 16).

Finalmente, considera el suscrito magistrado que la decisión mayoritaria de la Sala Plena, al declarar la exequibilidad del artículo 217 de la ley 5a.de 1992, desconoce los principios fundamentales de todo estado de derecho; consignados a lo largo de toda una tradición jurídica universal, que se remonta a las primeras constituciones de las antiguas colonias inglesas de Norte América, entre las que se destaca la del Estado de Massachusetts, en la cual, por cierto en términos muy didácticos se lee:

"En el gobierno de esta república (commonwealth), el departamento legislativo no ejercerá los poderes ejecutivo y judicial o uno cualquiera de ellos; el judicial no ejercerá los poderes legislativo o ejecutivo o uno de ellos; el ejecutivo no ejercerá los poderes legislativo o judicial o cualquiera de ellos, a fin de que pueda tener lugar un gobierno de leyes y no de hombres".

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Fecha: Ut supra

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-227/93

TRATADO INTERNACIONAL-Reserva/PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Atribución (Aclaración de voto)

El artículo acusado es constitucional únicamente si se entiende en el sentido de que el Congreso, al aprobar un Tratado Internacional, presenta al Presidente de la República propuestas de aplazamiento o de reserva en relación con el mismo. La ley que dicte el Congreso para cumplir esta función tan sólo es vinculante para el Ejecutivo en cuanto,

mediante ella, apruebe o impruebe el Tratado, bien que lo haga total o parcialmente. Lo referente a las reservas o los aplazamientos frente al Derecho Internacional corresponde de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, así que la facultad conferida a las cámaras en la norma examinada no puede tomarse como poder para que en la correspondiente ley se incluya una reserva o un aplazamiento del Tratado, oponible a la otra parte contratante, o a los demás firmantes de un convenio multilateral.

TRATADO INTERNACIONAL-Improbación (Aclaración de voto)

Cosa distinta es que, en ejercicio de su función, el Congreso impruebe todo o parte del convenio, pues entonces, ya no por reserva o aplazamiento impuestos por el Congreso sino como consecuencia de su no aprobación, el Presidente de la República no podría manifestar el consentimiento del Estado colombiano en obligarse por el Tratado improbado o por la parte del mismo que lo haya sido. Algo similar a lo que acontece, según el artículo 241-10, cuando la Corte Constitucional encuentra que el Tratado vulnera la Constitución.

Ref.: Expediente D-201

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 217 de la Ley 5a de 1992.

Santafé de Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993).

El suscrito Magistrado debe precisar así las razones de su voto:

El artículo acusado es constitucional únicamente si se entiende en el sentido de que el Congreso, al aprobar un Tratado Internacional, presenta al Presidente de la República propuestas de aplazamiento o de reserva en relación con el mismo.

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y, de conformidad con lo previsto en el artículo 189-2 de la Constitución, el responsable de dirigir las relaciones internacionales de Colombia. Al Congreso únicamente corresponde, según la misma norma y la del artículo 150-16, aprobar o improbar los Tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de Derecho Internacional.

En consecuencia, la ley que dicte el Congreso para cumplir esta función tan sólo es vinculante para el Ejecutivo en cuanto, mediante ella, apruebe o impruebe el Tratado, bien que lo haga total o parcialmente.

Lo referente a las reservas o los aplazamientos frente al Derecho Internacional corresponde de manera exclusiva y excluyente al Presidente de la República, así que la facultad conferida a las cámaras en la norma examinada no puede tomarse como poder para que en la correspondiente ley se incluya una reserva o un aplazamiento del Tratado, oponible a la otra parte contratante, o a los demás firmantes de un convenio multilateral.

Por tanto, mi voto sobre constitucionalidad de la mencionada disposición parte de una interpretación de su texto según la cual puede el Congreso tramitar, siguiendo el procedimiento ordinario para las enmiendas en el proceso legislativo, propuestas que el Congreso formula al Presidente, para la decisión de éste, sobre aplazamiento o reserva del Tratado.

Cosa distinta es que, en ejercicio de su función, el Congreso impruebe todo o parte del convenio, pues entonces, ya no por reserva o aplazamiento impuestos por el Congreso sino como consecuencia de su no aprobación, el Presidente de la República no podría manifestar el consentimiento del Estado colombiano en obligarse por el Tratado improbado o por la parte del mismo que lo haya sido. Algo similar a lo que acontece, según el artículo 241-10, cuando la Corte Constitucional encuentra que el Tratado vulnera la Constitución.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No. 60 del 29 de junio de 1987. M.P. Hernando Gómez Otálora