Sentencia C-255/03

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Representación de las partes en la firma del Tratado

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Ausencia de vicios de forma

TRATADO INTERNACIONAL-Propósitos

TRATADO INTERNACIONAL-Objetivos desarrollan fines y fundamentos del Estado Colombiano

TRATADO INTERNACIONAL-Perfecta armonía con los principios que desarrollan las relaciones exteriores

SOBERANIA-Atributo del Estado y doble connotación

TRATADO INTERNACIONAL-Suscripción y aprobación no atenta contra la soberanía nacional

TRATADO INTERNACIONAL-Incorporación a la legislación

TRATADO INTERNACIONAL-Asistencia humanitaria

ASISTENCIA HUMANITARIA-Concepto

ASISTENCIA HUMANITARIA-Constituye principio fundamental que le asiste a todo ciudadano en cualquier país del mundo

ASISTENCIA HUMANITARIA-Objeto

ASISTENCIA HUMANITARIA-Parte de los derechos humanos denominados “Derechos de solidaridad de tercera generación”

ASISTENCIA HUMANITARIA-Organismos que prestan ayuda humanitaria

ASISTENCIA HUMANITARIA-Organizaciones no gubernamentales que prestan ayuda

ASISTENCIA HUMANITARIA-Presupuestos y límites

DERECHOS FUNDAMENTALES-Prevalencia sobre el concepto absoluto de soberanía

TRATADO INTERNACIONAL-Modalidad de ayuda

Se dan cita dos modalidades de ayuda internacional de origen público: una asistencia humanitaria consistente en el envío de bienes y servicios para las víctimas del conflicto armado interno y de los desastres naturales, y la otra encaminada a mejorar el acceso y la prestación de los servicios médicos a las personas de escasos recursos del país, es decir, en términos de la doctrina especializada, se está en presencia de un instrumento de cooperación para el desarrollo. Ambas formas de ayuda internacional se ajustan a los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho.

TRATADO INTERNACIONAL-Instrumento de cooperación para el desarrollo

TRATADO INTERNACIONAL-Normas sustanciales corresponden al objeto

TRATADO INTERNACIONAL-Aspectos procedimentales

TRATADO INTERNACIONAL-Destinatarios de la asistencia humanitaria

TRATADO INTERNACIONAL-Límites en caso de instituciones privadas

TRATADO INTERNACIONAL-Ayuda destinada a sector público únicamente para instituciones de beneficencia

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES-Control administrativo

TRATADO INTERNACIONAL-Control administrativo debe ir acompañado de control sanitario

TRATADO INTERNACIONAL-Doctrina non self executing

ESTADO COLOMBIANO-Límite en el manejo de sus relaciones exteriores

ASOCIACION COLOMBIANA DE CABALLEROS DE MALTA-Naturaleza y objetivos

ASOCIACION COLOMBIANA DE CABALLEROS DE MALTA-Función

ASOCIACION COLOMBIANA DE CABALLEROS DE MALTA-Fines de su creación encajan con

objetivos de Tratado Internacional

ASOCIACION COLOMBIANA DE CABALLEROS DE MALTA-Función de control y vigilancia por Alcaldía Mayor de Bogotá

TRATADO INTERNACIONAL-Destinatarios finales de la asistencia humanitaria

TRATADO INTERNACIONAL-Justificación de las exenciones tributarias

Referencia: expediente LAT-230

Revisión constitucional de la Ley 767 del 31 de julio de 2002 "Por medio de la cual se aprueba el Tratado para la Asistencia en materia Humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia". Firmado en Roma el 30 de septiembre de 1999.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de marzo de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El día dos (2) de agosto de dos mil dos (2002), la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, fotocopia auténtica de la Ley 767 del 31 de julio de 2002 "Por medio de la cual se aprueba el Tratado para la Asistencia en materia Humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia", firmado en Roma el 30 de septiembre de 1999.

El día veintitrés (23) de agosto de dos mil dos (2002), la Magistrada Ponente asumió el conocimiento del presente asunto, y ordenó la práctica de algunas pruebas relacionadas con el trámite legislativo de la citada ley.

Recibidas las mismas se ordenó que por Secretaría General, se procediera a la fijación en lista del proceso para permitir la intervención ciudadana y se corrió traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación, para efectos de recibir el respectivo concepto.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de procesos la Corte Constitucional procede a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. EL TEXTO DEL TRATADO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA

A continuación, se transcribe el texto de la Ley cuya constitucionalidad se revisa, conforme a su publicación en el diario oficial No. 44.889 del 5 de agosto de 2002.

LEY 767 DE 2002

(julio 31)

Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia.

El Congreso de la República

Visto el texto del Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia, firmado en Roma el 30 de septiembre de 1999.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

«TRATADO DE COOPERACION PARA LA ASISTENCIA EN MATERIA HUMANITARIA ENTRE LA SOBERANA ORDEN DE MALTA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

La Soberana Orden de Malta, y el Gobierno de la República de Colombia, en adelante, las Partes:

Animados por el propósito de fortalecer y desarrollar las relaciones, de amistad existentes entre sus entidades soberanas y en facilitar la ayuda humanitaria que presta la Soberana Orden de Malta a instituciones privadas, hospitalarias y de beneficencia en Colombia.

Teniendo en cuenta que la Soberana Orden de Malta y la República de Colombia mantienen relaciones diplomáticas desde hace más de cuarenta años.

Recordando que la Soberana Orden de Malta en su calidad de persona jurídica del Derecho Internacional, ha venido auspiciando el envío de diversos auxilios a instituciones privadas de beneficencia en la República de Colombia, con el beneplácito del Gobierno Nacional, tal como sucedió con ocasión de la tragedia de Armero y del terremoto de 1999.

Deseando regularizar las labores de cooperación que viene realizando la Soberana Orden de Malta al servicio de los pobres y enfermos de Colombia.

Han resuelto celebrar el presente Tratado, suscrito por el delegado del Príncipe y Gran Maestre de la Soberana Orden de Malta, señor don Carlo Marullo di Condojanni, Príncipe de Casalnuovo, Bailli Gran Cruz de Obediencia, Gran Canciller de la Orden quien ha sido designado como su Plenipotenciario y el doctor Nicolás Rivas de Zubiria Viceministro de Europa, Asia, Africa y Oceanía en representación del Gobierno de la República de Colombia.

Artículo 1°. La Soberana Orden de Malta continuará auspiciando el envío a las instituciones privadas hospitalarias y de beneficencia de la República de Colombia, las diversas prestaciones de colaboración, auxilios, asistencia, en especial equipos y medicinas, así como otros artículos, necesarios para que los hospitales y dispensarios privados de escasos, recursos puedan atender a los pacientes más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales, y de personas desplazadas o refugiadas.

Artículo 2°. Para los efectos del artículo anterior, la Soberana Orden de Malta a través de su Embajada y por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, hará llegar al Gobierno de Colombia, las listas de los elementos cuya donación desea hacer a las entidades colombianas.

Artículo 3°. Una vez aprobada dicha lista por el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Soberana Orden de Malta podrá ingresar tales donaciones a la República de Colombia, libres

de todo impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal sobre aquéllas. La Asociación Colombiana de Caballeros de Malta hará la distribución, supervisión y control del buen uso de los elementos donados.

Artículo 4°. Este Tratado entrará en vigor transcurridos treinta (30) días a partir de la fecha en que las partes realicen el canje de los respectivo, instrumentos de ratificación, el cual se efectuará en la ciudad de Santa Fe de Bogotá.

Artículo 5°. El presente tratado tendrá una duración indefinida, sin perjuicio de que cualquiera de las partes pueda denunciarlo mediante nota diplomática, en cuyo caso cesarán todos sus efectos seis (6) meses después de la recepción de la nota por la otra parte.

En testimonio de lo cual se firma el presente Acuerdo en dos ejemplares idénticos en idiomas español e italiano en la ciudad de Roma, a los 30 días del mes de septiembre de 1999.

Por la Soberana Orden de Malta,

Carlo Marullo Di Condojanni.

Por la República de Colombia,

Nicolás Rivas de Zubiría.»

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 16 de febrero de 2000

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Guillermo Fernández de Soto.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el Tratado de Cooperación para la Asistencia en Materia Humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia, firmado en Roma, el 30 de septiembre de 1999.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el Tratado de Cooperación para la Asistencia en Materia Humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia, firmado en Roma, el 30 de septiembre de 1999, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Carlos García Orjuela.

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,

Luis Francisco Boada Gómez.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Guillermo Gaviria Zapata.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 31 de julio de 2002.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández de Soto.

El Ministro de Salud,

Gabriel Ernesto Riveros Dueñas.

III. EL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 3089, recibido el día veintiuno (21) de noviembre de dos mil dos (2002), solicita a la Corte declarar la exequibilidad del "Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia", firmado en Roma el 30 de septiembre de 1999; y de la Ley 767 de 2002 aprobatoria del mismo, con fundamento en las siguientes consideraciones:

En primer término, analiza el trámite de ley aprobatoria del Tratado, para indagar si cumplió con lo exigido en la Constitución. Sobre el particular señala que la Carta no dio un procedimiento especial para las leyes aprobatorias. La iniciación de la misma debe efectuarse en el Senado de la República, toda vez que está dentro de la órbita de las relaciones internacionales. (artículo 154 de la C.N.)

Manifiesta que el proyecto de ley lo presentó al Senado el Ministro de Relaciones Exteriores, Guillermo Fernández de Soto, el día 25 de Julio de 2000, cumpliéndose con el requisito referente a la iniciación de esta clase de asuntos, igualmente se publicó el proyecto de ley antes de darle curso en la Comisión respectiva. (Gaceta del Congreso Nº 295 del 1º de agosto de 2000).

De la misma manera, indica que el proyecto se publicó y posteriormente fue aprobado en primer debate en la Comisión 2ª del Senado el 7 de diciembre de 2000, y se cumplió con el quórum decisorio que exige la Carta Política, artículo 146, ya que 9 de los 13 senadores que la conforman dieron su voto a favor.

Siguiendo con el trámite, la ponencia para 2º debate fue presentada en la Plenaria del Senado de la República y se publicó en la Gaceta del Congreso Nº 498 del 11 de diciembre de 2000; y fue aprobado por unanimidad el 18 de abril de 2001 con una votación decisoria de 91 senadores de los 102 que hacen parte de él.

Con relación al trámite que se efectuó en la Cámara de Representantes, observa, que se cumplió con los requisitos constitucionales exigidos, tanto en la Comisión 2ª de la Cámara como en segundo debate en Plenaria.

El 31 Julio de 2002, el Presidente de la República sancionó la Ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen.

El jefe del Ministerio Público argumenta con relación al contenido y finalidad del tratado: "La finalidad del tratado de cooperación es facilitar la ayuda humanitaria que viene prestando la Soberana Orden de Malta a instituciones privadas hospitalarias y de beneficencia en Colombia y la de regularizar las labores de cooperación que en ese sentido viene realizando la Orden mencionada en nuestro país. Además de las actividades descritas, la Soberana Orden de Malta se compromete también, mediante el Tratado en examen, a prestar ayuda en casos de desastre y de personas refugiadas y desplazadas".

Con relación a la constitucionalidad del Convenio estima que se enmarca dentro del principio fundamental de nuestra Constitución de solidaridad, origen filosófico – Jurídico del Estado Social de Derecho.

Igualmente, indica que siendo finalidades esenciales del Estado Social, servir a la comunidad y asegurar la vigencia de un orden justo se observa que, el auspicio en la asistencia humanitaria prevista en el Tratado en examen, coincide con las finalidades que la Carta Política le otorga al Estado Colombiano.

Analizado así el Tratado y su Ley aprobatoria solicita se declare ajustado a la Constitución.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. La competencia y el objeto de control

Según lo previsto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política corresponde a la

Corte el control automático de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban.

2. La constitucionalidad del tratado y de la ley aprobatoria en sus aspectos formales.

La revisión de constitucionalidad del tratado materia de estudio, así como de su ley aprobatoria, por aspectos de forma, comprenderá tanto la facultad de representación del Estado Colombiano para la firma del respectivo instrumento internacional, como la verificación del trámite legislativo de la Ley aprobatoria del mismo en el Congreso de la República.

2.1. La representación de las partes en la firma del tratado

Con base en los documentos allegados al expediente se aprecia que el tratado sub examine fue suscrito por José Nicolás Rivas de Zubiría, viceministro de Europa, Asia, Africa y Oceanía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, para la época, quien en nombre del Gobierno Nacional suscribiera dicho instrumento internacional el treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), a quien de conformidad con lo previsto en el documento que allegó el Ministerio se le otorgó Plenos Poderes, el 24 de septiembre de 1999, para que actuara en el trámite del mencionado Convenio.

Por La Soberana Orden de Malta suscribió el Convenio objeto de examen de constitucionalidad el Delegado del Príncipe y Gran Maestre, Señor don Carlo Marullo Di Condojanni, Príncipe de Casalnuovo, Bailli Gran Cruz de Obediencia y Gran Canciller de la Orden.

Sobre la capacidad jurídica internacional de La Soberana Orden de Malta cabe destacar que el Estado colombiano, mediante Decreto 0145 del 28 de enero de 1953, la reconoció como "entidad internacional independiente", lo que implica que aceptó su personalidad como sujeto de derecho internacional, es decir con todos los derechos y deberes que para uno y otro determina el derecho internacional. En el mismo Decreto se establecieron relaciones diplomáticas plenas, a nivel de embajadores residentes en Bogotá y Roma, sede de la Orden. Mediante Decreto 0010 del 11 de enero de 1995, se le confirió a la Embajada de Colombia ante la Santa Sede, la simultánea representación ante la Soberana Orden de Malta. Desde 1960, la Soberana Orden de Malta cuenta con representación diplomática ante el Gobierno

colombiano. En la actualidad, la Orden mantiene relaciones diplomáticas con la Santa Sede y 83 Estados 1.

La doctrina especializada, por su parte, al momento de analizar el tema de los sujetos del derecho internacional alude a determinados miembros de la comunidad internacional que si bien no constituyen un Estado en el sentido clásico del término, se les ha reconocido competencia funcional para celebrar determinados tratados internacionales y mantener relaciones diplomáticas con Estados y participar, con estatus de observador en algunas Organizaciones Internacionales. Este es el caso de la Soberana Orden de Malta2.

2.2. Examen del trámite de la Ley 767 de 2002.

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se pudo determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley No. 767 de 2002, fue el siguiente:

1. El día 25 de julio de 2000, el Gobierno Nacional por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores presentó ante el Senado de la República el proyecto de ley aprobatoria del tratado materia de estudio, el cual fue radicado bajo el número 32/00 Senado y publicado junto con la respectiva exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 295 del 1° de agosto de 2000 (páginas 1 a 16)

2. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, fue presentada por la congresista Martha Catalina Daniels (q.e.p.d.), siendo publicada en la Gaceta del Congreso No. 470 del 24 de noviembre de 2000 (páginas 4 y 5)

3. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República de fecha 6 de septiembre de 2002, dicha comisión aprobó en primer debate el proyecto de ley en la sesión llevada a cabo el día 7 de diciembre de 2000, con una votación de 9 senadores a favor y ninguno en contra.

4. La ponencia para segundo debate fue presentada por la Senadora Martha Catalina Daniels, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 498 del 11 de diciembre de 2000 (páginas 4 y 5) 3

5. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, el proyecto de ley fue aprobado en la plenaria del Senado el 18 de abril de 2001, con un quórum de 91 senadores de 102 que conforman la plenaria.

6. Radicado el proyecto de ley en la Cámara de Representantes con el número 190/01, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designado como ponente el Representante Julio Angel Restrepo Ospina, cuya ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 247 del 29 de mayo de 2001 (páginas 3 y 4)4.

7. La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, aprobó por unanimidad en primer debate el proyecto de ley en la sesión llevada a cabo el día 29 de mayo de 2002.

8. La ponencia para segundo debate presentada por el Representante Julio Angel Restrepo, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 224 del 13 de junio de 2002 (página 5 y 6).

9. De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes el proyecto de ley fue aprobado en la plenaria de esta corporación legislativa el día 18 de junio de 2002, mediante 147 votos afirmativos.

10. El Presidente de la República, Doctor Andrés Pastrana Arango, sancionó la Ley 767 el 31 de julio de 2002.

11. El texto de dicha Ley fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión el día 2 de agosto del mismo año, dentro del término máximo de 6 días señalados para el efecto por el artículo 241 numeral 10 de la Carta Política.

Por lo tanto la Corte concluye que no existe ningún vicio de forma en el trámite de la Ley 767 de 2002, por cuanto el Congreso de la República gestionó el proyecto de ley de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución. Inicio su curso en el Senado de la República como lo exige el artículo 154 de la Constitución; fue publicado antes de comenzar el procedimiento en las comisiones respectivas; aprobado en primero y segundo debates en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; y, entre el primero y segundo debates en cada Cámara mediaron los términos a que alude el artículo 160 de la Constitución

3. Examen material del tratado objeto de revisión

El examen de fondo que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional, consiste en comparar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa, con la totalidad de las disposiciones constitucionales para determinar si las primeras se ajustan a ésta, independientemente de consideraciones de conveniencia, oportunidad, efectividad, utilidad o eficiencia las cuales son ajenas a la competencia de esta Corporación.

El Tratado de cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y Colombia, consta de un preámbulo y 5 artículos.

3.1 Preámbulo del tratado

El tratado sub examine, adoptado en Roma, el treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), establece que las Partes, la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia, estarán animadas por el propósito de fortalecer y desarrollar las relaciones de amistad existentes, se facilitará la ayuda humanitaria que presta La Soberana Orden de Malta a instituciones privadas, hospitalarias y de Beneficencia en Colombia; igualmente se recuerda que la mencionada Orden viene auspiciando el envío de diversos auxilios a instituciones privadas de beneficencia en nuestro país tal como sucedió con ocasión de la tragedia de Armero y del terremoto de 1999.

3.2 Articulado del tratado

El artículo I contiene el compromiso que asume la Soberana Orden de Malta de continuar con el auspicio a las instituciones privadas hospitalarias y de beneficencia, en el envío de equipos y medicinas, así como otros artículos necesarios para que los hospitales y dispensarios privados de escasos recursos puedan atender a los pacientes más pobres, incluyendo a las personas afectadas en desastres naturales y personas desplazadas o refugiadas.

En el artículo II se establece que para dar cumplimiento a lo consignado en el artículo anterior, la Soberana Orden de Malta a través por de su embajada y por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, hará llegar al Gobierno colombiano, el listado de los elementos cuya donación desea hacer a las entidades en nuestro país.

El artículo III dispone que una vez sea aprobada dicha lista por el Ministerio de Relaciones Exteriores, se podrán ingresar tales donaciones a la República de Colombia, libres de todo impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal sobre aquéllas. La Asociación Colombiana de Caballeros de Malta hará la distribución, supervisión y control del buen uso de los elementos donados.

El artículo IV regula la entrada en vigencia del mencionado Tratado, el cual entrará en vigor transcurridos treinta (30) días a partir de la fecha en que las partes realicen el canje de los respectivos instrumentos de ratificación.

El artículo V finalmente establece que el Tratado tendrá una duración indefinida, sin perjuicio de que cualquiera de las partes pueda denunciarlo mediante nota diplomática, en cuyo caso cesarán todos sus efectos seis (6) meses después de la recepción de la nota a la otra parte.

3.3. El Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria y su compatibilidad con la Carta Política.

3.3.1. El tratado internacional frente a los fines del Estado colombiano.

Los propósitos enunciados en el preámbulo del Tratado en estudio se ajustan plenamente al artículo 1º superior el cual establece que Colombia es un Estado Social de Derecho y como tal se funda en el respeto a la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general, lo cual lleva a esta Corporación a concluir que los objetivos consignados en el instrumento internacional lejos de contradecir los fines y fundamentos del Estado Colombiano, los desarrolla.

El tratado en estudio igualmente se ajusta a lo dispuesto en el artículo 2º constitucional, el cual indica los fines del Estado, dentro de los cuales se encuentra servir a la comunidad y promover la prosperidad general, es decir, el Estado colombiano debe procurar por todos los medios cumplir con los objetivos que se ha impuesto frente a sus habitantes, y al celebrar el convenio con la Soberana Orden de Malta se evidencia que lo único que se trata es realizar lo señalado en el Estatuto Superior.

En efecto, de una lectura integral del tratado se observa que La Soberana Orden de Malta se compromete a continuar enviando a las instituciones privadas hospitalarias y de

beneficiencia auxilios, asistencia, en especial equipos y medicinas, así como los artículos necesarios para que los hospitales y dispensarios de escasos recursos puedan atender a los pacientes más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales y de personas desplazadas o refugiadas.

3.3.2. El instrumento internacional y el principio de cooperación internacional.

El tratado internacional sub examine guarda perfecta armonía con lo previsto en el artículo 9º Superior que establece que las relaciones exteriores se fundamentan en la soberanía nacional y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, los cuales no resultan vulnerados con los objetivos plasmados en el Preámbulo y articulado del instrumento internacional.

Al respecto, cabe mencionar que Colombia ha ratificado otros instrumentos internacionales que persiguen como fin esencial la cooperación en materia humanitaria5, ya que lo único que se busca es adelantar planes que venía desarrollando La Soberana Orden de Malta en el país, programas que se deben seguir llevando a cabo contando ahora con un marco jurídico, cual es, el Tratado internacional y su ley aprobatoria, para que aquélla siga prestando asistencia humanitaria a Colombia en los ámbitos de la salud y el servicio social.

La soberanía, en tanto que atributo del Estado, no tiene solamente una connotación interna sino que también se refleja en el ámbito externo. Los problemas graves existentes hoy en día en nuestro país y para cuya superación se requiere de la colaboración de otros Estados, hace pensar que se deba permitir el recibo de auxilios extranjeros a fin de atender la ayuda humanitaria, bajo el entendido que se proteja el núcleo de la libertad Estatal propio de la autodeterminación y sin desconocer reglas y principios de aceptación universal. El concepto de soberanía ha perdido, hoy en día, su carácter absoluto y excluyente para someterse a la regulación de la comunidad internacional.

Por lo anterior considera la Corte, que la suscripción y aprobación del tratado que nos ocupa, no atenta contra la soberanía nacional pues con él se persiguen fines legítimos los cuales van encaminados a ofrecer a nuestro país una ayuda humanitaria y de cooperación dirigidos a darle alivio a la gente más necesitada y pobre o a la que ha sido víctima de un desastre

natural o del fenómeno del desplazamiento o refugio, a lo cual Colombia no se puede negar, ya que debe procurar el bienestar de todos las personas que hacen parte de ésta nación y más aún cuando se trata de las más necesitadas.

De la misma forma la incorporación del tratado a nuestra legislación se convierte en una herramienta indispensable hacia la búsqueda y realización del principio universal de la solidaridad y la cooperación entre las naciones.

3.3.3. El objeto del tratado internacional: la asistencia humanitaria.

La Corte debe ahora estudiar lo que significa el concepto “asistencia humanitaria”, ya que es este el objeto sobre el cual versa el Tratado internacional.

A partir de los años noventa, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido empleando la expresión “asistencia humanitaria”, para referirse a una variedad de actividades internacionales, incluyendo la ayuda a las víctimas de conflictos e intervenciones armadas para reinstaurar la democracia. Algunos autores como Weiss6, tomando como base la jurisprudencia sentada por el Tribunal Internacional de Justicia en el caso del Estrecho de Corfú7 entre el Reino Unido y Albania y el asunto de las actividades militares y paramilitares de los Estados Unidos en Nicaragua8, así el texto de la resolución 45/100 titulada “Asistencia humanitaria a las víctimas de las catástrofes naturales y situaciones de urgencia del mismo orden”, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 14 de diciembre de 1990, sostienen incluso que nos encontramos ante un “Nuevo orden humanitario internacional”, uno de cuyos pilares es la asistencia humanitaria. El presente asunto, en consecuencia, se inscribe en esta tendencia del derecho internacional público que propende por la colaboración, auxilio y asistencia de los más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflictos armados internos.

La asistencia humanitaria, en palabras de Hardcastle y T.L. Chua9, se diferencia de la ayuda del extranjero por su carácter de urgencia y porque se utiliza para socorrer a las víctimas perjudicadas con las emergencias anteriormente señaladas.

El objeto sobre el cual recae la asistencia humanitaria es la protección a los derechos humanos. Sin embargo, desde hace tiempo, se reconoce que para mantener la importancia del concepto, este debe responder a las diferentes necesidades y percepciones de las

personas y de la comunidad internacional, por lo que se hace necesario equilibrar el dinamismo manteniendo la integridad y credibilidad de los derechos humanos “como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse.”10

Cabe señalar que, en el Derecho consuetudinario no es nuevo el debate acerca de la asistencia humanitaria. A la par con el derecho al desarrollo, a la paz y a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, la asistencia humanitaria hace parte de los derechos humanos denominados “derechos de solidaridad de tercera generación”, de igual modo se establece que el derecho a recibir y a brindar asistencia humanitaria constituye un principio fundamental que le asiste a todo ciudadano en cualquier país del mundo. Como lo sostiene la doctrina iusinternacionalista francesa11, en algunas situaciones el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, incluso ha instado a un Estado, como fue el caso de Irak mediante la Resolución 688 de 1991, a permitir el acceso de ayuda humanitaria destinada a socorrer a determinadas poblaciones víctimas de los conflictos armados y de las violaciones masivas y sistemáticas de sus derechos humanos.

Ahora bien, es preciso mencionar los organismos internacionales que, por su naturaleza y fines específicos, usualmente prestan ayuda humanitaria. Así pues, en el panorama de las Organizaciones Internacionales se destacan, en ámbito mundial, la Organización de las Naciones Unidas, la cual mediante su Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios facilita una reacción más eficaz y pronta en esos momentos; y en el ámbito regional, la Organización de Estados Americanos que mediante su Fondo Interamericano de Emergencia ha canalización ayuda internacional para atender a las víctimas de las desastres naturales, como fue el caso del huracán Mitch. De igual manera, en el Viejo Continente, la Unión Europea, a pesar de ser una Organización Internacional de raigambre económica, una importante vertiente de su política exterior, en los últimos años, se ha encaminado hacia la cooperación para el desarrollo y la asistencia humanitaria. Es así como el 3 de marzo de 1997 adoptó el Reglamento 443/97 “Relativo a las acciones en el ámbito de la ayuda a las poblaciones desarraigadas en los países en desarrollo de América Latina y Asia”, instrumento mediante el cual la Oficina de Asuntos Humanitarios de la Comisión Europea (ECHO) ha enviado ayuda importante para atender a los desplazados internos en diversos Estados de la región, incluyendo a Colombia12.

Aunado a lo anterior, existen algunas Organizaciones no Gubernamentales cuyo mandato

consiste en prestar ayuda a las víctimas de los conflictos armados y de los desastres naturales, entre las que se destacan el Comité Internacional de la Cruz Roja y las Sociedades de la Media Luna Roja y del León y Sol Rojos; también se encuentra "Médicos sin fronteras", conocida como la mayor organización de asistencia médica en el mundo. Adicionalmente, de manera mucho más irregular, esporádica y sin que se cuente muchas veces con un tratado internacional, los Estados y otros sujetos del Derecho Internacional público, como es el caso de la Soberana Orden de Malta, envían ayuda humanitaria a determinados Estados.

Como en la práctica se evidencia que existe incapacidad de muchos Gobiernos para prestar ayuda humanitaria a sus conciudadanos o solicitar con prontitud asistencia exterior, lo que provoca graves daños a los perjudicados en caso de tragedias, se hace necesario celebrar convenios internacionales en esta materia que de ninguna manera chocan con la doctrina de soberanía nacional y la no-injerencia en los asuntos internos de otros Estados, en los cuales se establezca un conjunto de criterios, principios y reglas que determinen los mecanismos administrativos que los Estados acepten para la asistencia humanitaria sin que se pueda argumentar la intromisión o pérdida de la soberanía nacional.

El derecho a recibir asistencia humanitaria no sólo es acorde con el actual Derecho Internacional en relación con los derechos humanos, sino que es necesario para la realización de los derechos fundamentales como la vida, la salud, la alimentación, la vivienda, entre otros; por lo que se impone la responsabilidad básica de cada Estado de no obstruir el ingreso y entrega de la asistencia humanitaria proveniente del exterior encaminada a atender a los afectados (obligación de no hacer) y asimismo, la carga de remover todos los obstáculos, incluidos los arancelarios, para que esa ayuda ingrese al país sin dificultades (obligación positiva).

En el derecho internacional clásico, de ninguna manera se le imponía a los Estados aceptar ayuda en casos de urgencia, aún cuando sus habitantes se encontraran en un alto peligro. Este concepto, si bien pudo haber tenido acogida en otra época, en la actualidad resulta inaplicable, porque el derecho internacional y los derechos humanos hoy en día indican que se debe dar una prevalencia a los derechos fundamentales sobre el concepto absoluto de soberanía, atributo del Estado que obviamente no ha desaparecido del panorama internacional pero cuyo ejercicio debe ser acorde con el disfrute de los derechos de las personas, más cuando se trata de víctimas de desastres naturales, de enfermos, de personas

de escasos recursos económicos, cuyos derechos priman sobre cualquiera otra consideración que pretenda darle prioridad a la soberanía.

Así las cosas, en el caso concreto del "Tratado de cooperación para la asistencia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia", se dan cita realmente dos modalidades de ayuda internacional de origen público: una asistencia humanitaria consistente en el envío de bienes y servicios para las víctimas del conflicto armado interno y de los desastres naturales, y la otra encaminada a mejorar el acceso y la prestación de los servicios médicos a las personas de escasos recursos del país, es decir, en términos de la doctrina especializada, se está en presencia de un instrumento de cooperación para el desarrollo13. Ambas formas de ayuda internacional se ajustan a los principios y valores que inspiran al Estado Social de Derecho, en los términos del artículo 1 constitucional.

4. Manejo y destinación de los bienes donados por la Soberana Orden de Malta.

En el instrumento internacional sub examine se regula lo concerniente al contenido, destinatarios y ejecución de la ayuda humanitaria y para el desarrollo brindada por la Soberana Orden de Malta para que a través de determinadas entidades colombianas públicas y privadas se cumplan los propósitos del tratado. Coexisten, por tanto, en el texto del tratado disposiciones de orden sustancial y procedimental.

En lo que concierne a las normas sustanciales, la Corte encuentra que la Orden se compromete a continuar enviando a Colombia "las diversas prestaciones de colaboración, auxilios, asistencia, en general equipos y medicinas, así como otros artículos necesarios para que los hospitales y dispensarios privados de escasos recursos puedan atender a los pacientes más pobres, incluyendo ayuda en casos de desastres naturales, y demás personas desplazadas o refugiadas"; es decir, este es el objeto del tratado. En tal sentido nótese cómo la ejecución del mismo depende, en algunos casos, de la ocurrencia de un hecho futuro incierto, cual el acaecimiento de un desastre natural, y de una situación permanente en nuestro medio: la pobreza, el desplazamiento interno y el refugio.

En relación con los aspectos procedimentales, es decir, la gestión de la ayuda humanitaria y para el desarrollo, del tratado se desprende que la Soberana Orden de Malta, por medio de su Embajada y por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, hará llegar al Gobierno

de Colombia, las listas de los elementos cuya donación desea realizar a las entidades colombianas. Una vez aprobadas aquéllas, la Orden podrá ingresar tales donaciones a la República de Colombia, libres de todo impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal sobre aquéllas. Posteriormente, la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta hará la distribución, supervisión y control del buen uso de los elementos donados a las instituciones privadas hospitalarias y de beneficencia de la República.

Pues bien, de conformidad con el primer artículo del instrumento internacional, los destinatarios últimos de la ayuda humanitaria, se insiste, son los pacientes más pobres, las víctimas de los desastres naturales y las personas desplazadas o refugiadas; es decir, que la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta y las entidades hospitalarias públicas o privadas Colombianas a las que se les hagan las donaciones objeto del tratado, constituyen tan sólo un canal o instrumento de la ayuda humanitaria más no sus receptores o destinatarios.

En el caso de las instituciones privadas, el tratado internacional establece un claro limite en el sentido de que debe tratarse de hospitales y dispensarios de escasos recursos. En lo que concierne a la ayuda internacional destinada al sector público, el tratado internacional alude simplemente a instituciones “de beneficencia de la República”, por lo que, de conformidad con la regla general de interpretación que aparece recogida en el artículo 31 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, un instrumento internacional debe interpretarse “conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos” y en tal sentido, debe entenderse que la mencionada expresión se refiere a las instituciones que prestan servicios médicos y asistenciales a personas que por sus escasos recursos no pueden retribuir económicamente dicha atención, así como aquellas que atienden desastres naturales, o personas desplazadas o refugiadas.

En suma, las Partes contratantes fijaron claros límites al contenido de las donaciones públicas de origen extranjero, establecieron un mecanismo de control de orden administrativo radicado en cabeza del Ministerio de Relaciones Exteriores; encomendaron a una asociación colombiana de derecho privado la función de distribución, supervisión y control sobre el buen uso de los elementos donados por la entidad soberana extranjera; se dispuso que éstas ingresarán al país “libres de todo impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal”; acordaron que únicamente determinadas entidades públicas y privadas podía

servir como instrumento para canalizar la ayuda humanitaria y para el desarrollo, y sobretodo, determinaron con precisión los destinatarios reales de la mismas, es decir, los pacientes más pobres, las víctimas de los desastres naturales, los desplazados y los refugiados.

4.1. La competencia asignada por el tratado internacional al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Nótese, sin embargo, que si bien del texto del instrumento internacional le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores ejercer un control administrativo encaminado a constatar que la ayuda humanitaria y para el desarrollo enviada desde el extranjero se ajuste a lo prescrito en el instrumento internacional, en cuanto al contenido de la misma y a sus destinatarios, como es un deber constitucional del Estado velar por la salud pública de los ciudadanos, la Corte considera, que dado que objeto del tratado consiste, en donaciones de medicinas y otros artículos necesarios para los fines del mismo, es imperioso que el mencionado control administrativo vaya acompañado de otro de carácter sanitario realizado por las autoridades correspondientes, asunto que, deber ser objeto de reglamentación.

Lo anterior es perfectamente posible en términos de la doctrina internacionalista anglosajona contemporánea, que admite que puedan existir normas internacionales non-self-executing14, es decir, disposiciones que aparecen recogidas en un tratado y que no son lo suficientemente completas, y por ende, es necesario reglamentarlas por el legislador interno.

4.2. Examen de constitucional sobre la escogencia de la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta como intermediario de la ayuda humanitaria y para el desarrollo.

En el manejo de sus relaciones exteriores, el Estado colombiano está limitado, de conformidad con el artículo 9 constitucional, por el respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Quiero ello decir que, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, cuenta con amplio margen de discrecionalidad al momento de suscribir tratados internacionales con otros Estados, Organizaciones Internacionales y otros sujetos del derecho internacional, como es el caso de la Soberana Orden Militar de Malta. En efecto, actuando

siempre en el ámbito de los referidos principios internacionales, y por supuesto de la Constitución Colombiana, el Jefe de Estado o quien lo represente, negocia con la otra Parte cada una de las cláusulas que conformarán un instrumento internacional.

En el caso concreto, fruto de la referida negociación política, las Partes decidieron acordarle un papel de primer orden a la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta en cuanto a la distribución, supervisión y control del buen uso de la ayuda humanitaria y para el desarrollo que La Soberana Orden de Malta se comprometió a seguir enviando, sin contraprestación alguna, hacia Colombia con destino a los pacientes de escasos recursos, las víctimas de los desastres naturales, los desplazados y los refugiados. A juicio de la Corte, esta decisión se ajusta a la Carta Política por las razones que pasan a explicarse.

Cabe destacar que la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta, es una entidad sin ánimo de lucro, con personería jurídica reconocida por el Ministerio de Justicia, mediante Resolución 2250 del 24 de julio de 1958, que se encuentra vigente hasta la fecha. Y, dentro de sus objetivos está asistir a las víctimas de las calamidades naturales y a las víctimas de la guerra y ejercitar las obras de misericordia, especialmente socorriendo a los enfermos, emigrantes, refugiados y exiliados, a la niñez abandonada y a los pobres. Hasta la fecha, numerosos hospitales, clínicas, fundaciones, entidades de salud, ancianatos, hogares y escuelas han recibido asistencia por parte de la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta.15

De la lectura de los estatutos de la mencionada Asociación se desprende la existencia de unos claros vínculos funcionales entre ésta y La Soberana Orden de Malta. En efecto, en el Preámbulo de los mismos se dispone que “La Asociación es parte integrante de la Soberana Orden Militar de Malta y como tal está sujeta, en sus relaciones con la Orden, a las normas de la carta Constitucional, del Código y a las Reglas y costumbres seculares de la Orden”. Por ello, “sus estatutos y reglamentos iniciales fueron aprobados por el Gran Maestre con el Soberano Consejo de la Soberana Orden Militar de Malta en su reunión del 16 de mayo de 1956 (Decreto número 2287)”. Aunado a lo anterior, el artículo 9 de los Estatutos de la Asociación estipula lo siguiente “Los miembros de la Asociación están obligados a cumplir la Constitución, el Código, las Reglas y Costumbres tradicionales de la Soberana Orden Militar de Malta y lo dispuesto en estos Estatutos”.

Dados estos vínculos funcionales fue la voluntad del sujeto de derecho internacional público donante que la distribución, supervisión y control de los elementos que envía la hiciera esta Asociación, como garantía del cumplimiento de la misma, es decir, el querer del donante no se limitó a designar una institución para que hiciera la distribución de la ayuda humanitaria y para el desarrollo sino que fue más allá estableciendo un mecanismo que garantizase que su voluntad fuese cumplida por las entidades receptoras de la donación, intención que fue respetada por el Estado colombiano quien convino que así fuera, decisión que es conforme con la Constitución. En tal sentido la Corte en sentencia C-327 de 1999, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz resaltó la importancia de respetar la finalidad perseguida por los donantes, tratándose de ayuda para socorrer a las víctimas de los desastres naturales:

“La integración de las donaciones al patrimonio de los organismos señalados si no fueron expresamente asignadas por el donante a tales entidades, podría vulnerar el artículo 62 del estatuto superior, puesto que se estaría desconociendo la voluntad de los donantes, la cual no puede ser variada por el legislador ordinario y, mucho menos, por el extraordinario.

En efecto: dicha disposición constitucional prescribe:

“El destino de las donaciones intervivos o testamentarias, hechas conforme a la ley para fines de interés social, no podrá ser variado ni modificado por el legislador, a menos que el objeto de la donación desaparezca. En este caso, la ley asignará el patrimonio respectivo a un fin similar.

El Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión de tales donaciones.”

Si los elementos donados (dinero o bienes muebles o inmuebles) ingresan al patrimonio de los entes públicos señalados en la norma que se revisa, sin ser ésta la voluntad expresa de los donantes, éllos necesariamente, entran a formar parte de los bienes de la respectiva entidad o del presupuesto general de la Nación y, por consiguiente, podrían ser utilizados para fines diferentes al querido por los donantes.

La finalidad perseguida por los donantes ante la tragedia ocurrida en el eje cafetero es clara y contundente: ayudar a las personas afectadas con el terremoto para que puedan atender sus necesidades básicas. Entonces, no se entendería cómo el legislador de excepción pueda desconocer esa orden y autorizar que los elementos donados ingresen al patrimonio de los

entes públicos indicados, desviando de esta manera la voluntad de los donantes, en el evento de que éstos no hubieran indicado expresamente el deseo de hacerlas en pro de esas entidades públicas.

Más allá de los referidos lazos funcionales existentes entre la Parte contratante en el instrumento internacional y la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta, conviene resaltar que los fines para los cuales fue creada esta última encajan perfectamente con los objetivos perseguidos por el tratado sub examine. En efecto, de conformidad con el artículo 2 de los Estatutos de la Asociación ésta busca "ejercitar obras de misericordia, especialmente socorriendo a los enfermos, emigrantes, refugiados y exiliados, a la niñez abandonada y a los pobres…"; y asimismo "asistir a las víctimas de las calamidades extraordinarias y a los heridos de la guerra".

Al respecto, conviene señalar que a lo largo de su existencia la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta ha canalizado importante ayuda humanitaria internacional con destino a numerosos hospitales y dispensarios del país, y otro tanto adelantó con ocasión del terremoto del Eje Cafetero.

En este orden de ideas, la escogencia de la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta como instrumento para distribuir, supervisar y controlar el buen uso de la ayuda humanitaria y para el desarrollo enviada desde La Soberana Orden de Malta, constituye una decisión razonable que no contraría ninguna norma de la Constitución.

Al respecto cabe señalar que en la actualidad el Estado colombiano, por intermedio de la Alcaldía Mayor del Distrito Capital, viene ejerciendo una labor de inspección y vigilancia sobre la mencionada Asociación. En efecto, en virtud del numeral 26 del artículo 189 constitucional le corresponde al Presidente de la República cumplir dicha función la cual, con fundamento en el artículo 2 de la Ley 22 de 1987, delegó en los Gobernadores de los Departamentos y en el Alcalde Mayor del Distrito Especial de Bogotá, hoy Distrito Capital. La Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia16 confirmó la viabilidad jurídica de esta delegación, y por ende, el Gobierno Nacional expidió el decreto número 1318 de 1988 por medio del cual se ejerció tal facultad y se dispuso que para efectos de la inspección y vigilancia el representante legal de la institución controlada debía presentar a estudio y consideración de los Gobernadores o del Alcalde Mayor de Bogotá, los estatutos de la misma, los proyectos de presupuesto, los

balances de cada ejercicio y determinados actos y contratos en función de una determinada cuantía. El mencionado decreto fue modificado por el decreto nacional número 1098 de 1989, a efectos de precisar que los presupuestos y balances de cada ejercicio debían presentarse "con arreglo a las normas vigentes sobre la materia"17. Posteriormente, el Presidente de la República mediante decreto núm. 432 del 10 de marzo de 198818, le confirió al Alcalde Mayor del Distrito Especial, la función de controlar las sesiones que realicen las asambleas de las instituciones de utilidad común y tomar las medidas que estime convenientes "para salvaguardar los intereses de la comunidad". De igual manera, el Decreto Distrital núm. 59 del 21 de febrero de 1991, "Por el cual se dictan normas sobre trámites y actuaciones relacionadas con la personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro y con el cumplimiento de las facultades de inspección y vigilancia sobre instituciones de utilidad común" desarrolló las competencias asignadas por la ley y los mencionados decretos nacionales al Alcalde Mayor de Bogotá.

Además, teniendo en cuenta que en virtud del artículo 62 constitucional le corresponde al Gobierno Nacional fiscalizar el manejo y la inversión que se realice de las donaciones, le corresponde a la Alcaldía Mayor del Distrito Capital extender la vigilancia y control que ejerce sobre la Asociación Colombiana de Caballeros de Malta a todas las donaciones provenientes de La Soberana Orden de Malta a fin de que cumplan la finalidad prevista en el tratado internacional.

4.3. Los destinatarios finales de la asistencia humanitaria: los pacientes más pobres, las víctimas de los desastres naturales, los desplazados y los refugiados.

El tratado internacional sub examine constituye un instrumento de cooperación internacional encaminado a prestarle una ayuda a un grupo concreto de personas: los pacientes más pobres, las víctimas de los desastres naturales, los desplazados y los refugiados. De allí que sea necesario insistir en que no se trata de simples donaciones, provenientes del extranjero, a instituciones hospitalarias públicas o privadas colombianas sino de unos recursos con una destinación específica.

Al respecto, conviene traer a colación la sentencia C-327 de 1999, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, en la cual se enfatizó el respeto por la voluntad de los donantes nacionales y extranjeros en el caso del terremoto de Eje Cafetero:

“En consecuencia, la Corte declarará exequible, en forma condicionada, el artículo 2º. del ordenamiento que se revisa, bajo el entendimiento de que las donaciones pueden ingresar al patrimonio de entidades públicas, si ésta es la voluntad expresa del donante, y siempre y cuando se utilicen con el fin de atender las necesidades básicas de las personas afectadas por el sismo, o se dirijan a cumplir una de las actividades señaladas en el artículo 1º. del mismo decreto. Si no es así, tales entes única y exclusivamente pueden actuar como receptores de las donaciones con el fin de administrarlas en favor de la comunidad afectada con el terremoto. No sobra insistir en que, en ambos casos, debe respetarse la finalidad antes señalada.”

4.4. Las exenciones tributarias consagradas en el tratado.

El artículo III del tratado internacional sub examine dispone que la Soberana Orden de Malta podrá ingresar tales donaciones a la República de Colombia, libres de todo impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal sobre aquéllas. Se trata, en consecuencia, de una prohibición establecida por instrumento internacional que tiene efectos no sólo sobre las finanzas de la Nación, sino además sobre aquéllas de las entidades territoriales

En lo que concierne a dicha prohibición la Corte no encuentra reparo alguno de constitucionalidad, por las razones que pasan a explicarse.

En sentencia C-137 del 9 de abril de 1996 esta Corporación consideró que, en términos generales, la concesión mediante un tratado internacional, de exenciones tributarias a un Estado extranjero o a un organismo internacional eran conformes con la Carta Política y encontraban plena justificación en el ámbito de aplicación del derecho internacional público, en los siguientes términos:

“Las exenciones tributarias, tienen pleno sentido en el contexto del derecho internacional público. Se trata de conceder, en condiciones de reciprocidad, ciertos privilegios fiscales y aduaneros, que se justifican plenamente tanto por la naturaleza de los organismos beneficiados como del interés público que reviste la función a ellos confiada por el conjunto de Estados que los crean.”

Aunque en algunos casos de tratados internacionales en materia de cooperación recíproca19 entre Estados la Corte ha considerado contrario a la Constitución el otorgamiento de

exenciones tributarias que afectaban las finanzas de las entidades territoriales, en el caso del "Tratado de Cooperación para la Asistencia en materia humanitaria entre La Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia", la prohibición de gravar con cualquier impuesto, tasa o derecho nacional, departamental o municipal se encuentra por el contrario justificado por el fin que se persigue alcanzar con la ejecución del instrumento internacional, cual es socorrer a las víctimas de los desastres naturales y de los conflictos armados internos (desplazados) e internacionales (refugiados), así como a la población más necesitada del país, además de que se realiza la exención sin exigir reciprocidad alguna, y por ello no viola el artículo 294 constitucional.

Aunado a lo anterior la Corte señala que ha habido otros casos de tratados internacionales suscritos entre el Estado colombiano y un sujeto del derecho internacional, cuya finalidad ha sido la de facilitar el ingreso al país de ayuda humanitaria. Es el caso del "Acuerdo de Sede entre el Gobierno de la República de Colombia y el Comité Internacional de la Cruz Roja", firmado en Bogotá el 19 de mayo de 1980 e incorporado mediante Ley 42 del 21 de abril de 1981, en el cual se dispuso lo siguiente en su artículo VI:

"El CICR estará exento de derechos de aduana, de prohibiciones y de restricciones respecto de los bienes que importe o exporte para uso oficial o que estén destinados a sus programas asistenciales. Se entiende, sin embargo, que los bienes que se importen libres de derechos no se venderán en el país sino conforme a las condiciones que se acuerden con el Gobierno".

En este orden de ideas, la Corte no encuentra oposición alguna entre la exención tributaria prevista por el tratado internacional y la Constitución.

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el "Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia", adoptado en Roma, el treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Segundo. Declarar EXEQUIBLE la Ley 767 del 31 de julio de 2002 “Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia”, adoptado en Roma, el treinta (30) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Tercero. ORDENAR la comunicación de la presente sentencia al Presidente de la República, a los Ministros de Relaciones Exteriores y Salud, para los fines contemplados en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT

Presidente

Magistrado

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor EDUARDO MONTEALEGRE LYNTETT, no firma la presente sentencia por encontrase en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-255/03

DERECHO INTERNACIONAL-Sujetos discutidos (Aclaración de voto)

SOBERANA ORDEN DE MALTA-Reconocimiento como sujeto de Derecho Internacional (Aclaración de voto)

DERECHO INTERNACIONAL-Relaciones con sujetos discutidos (Aclaración de voto)

SOBERANA ORDEN DE MALTA-Carácter íntimamente religioso y confesional (Aclaración de voto)

Con respecto a la Sentencia C-255 de 25 de marzo de 2003, mediante la cual se declaró la exequibilidad del “Tratado de Cooperación para la asistencia en materia humanitaria entre la Soberana Orden de Malta y el Gobierno de la República de Colombia”, así como la

exequibilidad de la Ley 767 de 31 de julio de 2002 que le impartió aprobación por el Congreso de la República al Tratado mencionado, me veo precisado a aclarar mi voto por las razones que a continuación se expresan:

1ª. La República de Colombia, como sujeto de Derecho en el ámbito internacional puede celebrar tratados o convenios con otros Estados o con entidades que tengan también, conforme al Derecho Internacional Público la calidad de sujetos para ese efecto.

2ª. La denominada "Soberana Orden de Malta" forma parte de lo que se ha conocido como "sujetos discutidos" en el Derecho Internacional Público, o "entidades estatales discutidas" de las que formaron parte, entre otros la Santa Sede y la Autoridad Palestina.

3ª. Por tal razón, "la Soberana Orden de Malta", no había sido reconocida por Colombia como sujeto de Derecho Internacional Público y sólo vino a tener tal calidad frente al Estado Colombiano porque así se dispuso mediante Decreto 0145 de 1953 (enero 28), dictado por el entonces Presidente de la República doctor Roberto Urdaneta Arbeláez y su Ministro de Relaciones Exteriores Juan Uribe Holguín, publicado en el Diario Oficial No. 28.126 de 13 de febrero de 1953, aduciendo para ello, entre otras razones que "la Soberana Orden Militar de Malta mantiene relaciones diplomáticas con un gran número de Estados"; que "dicha orden subsiste en su régimen interno y en sus relaciones exteriores sin intervención de estado alguno, de acuerdo con la organización que ella se ha dado libremente"; y que, por ello ha de reconocerse, "dada la importancia de las obras de beneficencia y asistencia social que desarrolla en la actualidad".

Además, en el artículo 2º del Decreto mencionado se reconoce "como expresión de la autoridad de la Soberana Orden Militar de Malta a Su Alteza El Gran Maestre de la Orden".

4ª. La discutida calidad de sujeto de Derecho Internacional que se atribuye a la "Soberana Orden de Malta" podría llevar entonces a que, de no mediar el Decreto 0145 de 1953 a que se hizo alusión, el Estado Colombiano podría no reconocerle ese carácter a esa entidad; y, en tal caso, ni el Congreso podría aprobar tratados o convenidos suscritos con ella, ni mucho menos la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de leyes, como la 767 de 2002 aprobatorias de ellos.

Sin embargo, la existencia del Decreto aludido, abre paso a que se les imparta aprobación a

tratados celebrados por Colombia con la Soberana Orden de Malta, como el suscrito en Roma el 30 de septiembre de 1999 en materia humanitaria entre esa entidad y el Gobierno de Colombia. Por ello, no quedaba a la Corte camino distinto al de estudiar la exequibilidad de la ley aprobatoria por los demás aspectos, como en efecto se hizo por la Corte al proferir la Sentencia C-255 de 25 de marzo de 2003.

5ª. Con todo, a mi juicio, la República de Colombia, en ejercicio de su Soberanía, no debería sostener relaciones internacionales, ni suscribir tratados ni convenios con sujetos discutidos de Derecho Internacional, como ocurre en este caso, máxime si con la Constitución de 1991 se afianzó la separación de la Iglesia y el Estado y el carácter laico de este último, lo que per se, debe alejarlo de otorgar preeminencia alguna a confesiones o sectas religiosas o a órdenes de este carácter pertenecientes a una religión determinada, o auspiciadas por las autoridades eclesiásticas de cualquier especie.

6ª. Por lo que hace a la "Soberana Orden Militar de Malta", ha de observarse que ella fue fundada durante la primera de las cruzadas cristianas, año de 1099, como una orden monástica dedicada a la veneración de San Juan Bautista, para servir a los propósitos de esa "Guerra Santa", estrechamente vinculada a ella, como quiera que tenía por entonces la administración de un asilo-enfermería para darle asistencia a los peregrinos que se aventuraban a llegar a tierras discutidas por la cristiandad con el islamismo.

No queda pues, duda alguna del carácter íntimamente religioso y confesional de la Orden de Malta, antes Orden de San Juan, cuyo hospital fue puesto bajo la égida y protección de la Iglesia a tal punto que el Papa Pascual II, mediante una Bula del año 1113 transformó el hospital en una Orden que, dada la evolución político-militar de las cruzadas se transformó luego para asumir la defensa militar de los enfermos cristianos, de los peregrinos de esa religión y de los territorios que a los mulsumanes les habían sido conquistados. Es decir, la Orden, de ahí en adelante tuvo dos objetos: uno el de la asistencia a los enfermos, otro el de la defensa militar de la cristiandad.

Avanzando el tiempo, y como una consecuencia del devenir de las guerras, la Orden hubo de abandonar Jerusalén y establecerse primero en Chipre, luego en Rodas y por último en Malta. De allí, pasó finalmente a Roma donde se encuentra actualmente su sede desde 1801. Y enclavada en la capital del Estado Italiano, para poder celebrar tratados con éste, la

República de Italia ha acudido, como lo hizo en 1938, a una ficción de extraterritorialidad, lo que acentúa aún más su carácter discutido y discutible de persona de Derecho Internacional Público.

Acorde con lo expuesto, queda entonces que la Orden mencionada obedece en su creación, en sus inicios, en sus propósitos y en su actividad a finalidades específicas de orden religioso, confesional, militante y militar con respecto a una religión determinada y a las obras pías, queda bajo el abrigo del Papado y, por eso mismo no debería un Estado laico como el nuestro, ni reconocerle personería de Derecho Internacional Público ni celebrar tratados o convenios con ella, pues no reúne ninguno de los atributos que el Derecho Internacional Público exige para ello.

Por otra parte, la asociación de sus miembros en Colombia conforme a sus estatutos y según lo recuerda la Sentencia C-255 de 25 de marzo de 2003, "es parte integrante de la Soberana Orden Militar de Malta y como tal está sujeta, en sus relaciones con la Orden, a las normas de la Carta Constitucional, del Código y a las reglas y costumbres seculares de la Orden".

Es decir, tenemos entonces que en Colombia cualquier tratado o convenio que se celebre con la Orden Militar de Malta para cuya ejecución actué como intermediaria la asociación de los caballeros de la misma, implica aceptar que unos colombianos se encuentran simultáneamente representados por su Estado Soberano y le deben sujeción al mismo tiempo a una asociación universal extranjera que se rige por otra Carta Constitucional, un código interno y unas reglas y costumbres de obligatorio acatamiento, diferentes de la del resto de los colombianos. Así, para ellos, por lo menos existiría la posibilidad de un conflicto de lealtades: la debida como colombianos a su propio Estado y la que también le deben a la Soberana Orden Militar de Malta a la que pertenecen. Esto pone en duda, a mi juicio, la viabilidad jurídica de la celebración de tales convenios o tratados con una entidad que hunde sus raíces en el medioevo y que luego de la Revolución Francesa, la Revolución Industrial, los avances filosóficos que imponen el reconocimiento del pensamiento ajeno, la libertad y la tolerancia como valores universales, no es, en la hora presente, sino un ente supérstite de la confusión que existió otrora entre el poder religioso de los Papas y el poder civil que ejercen los Estados.

Es, a no dudarlo, la supervivencia de la época feudal, de la dominación eclesiástica, del

oscurantismo político y religioso, al que se le dio entrada desafortunada en la legislación colombiana con el Decreto 0145 de 1953, suscrito precisamente en el mismo año que el Convenio de Misiones, para mantener privilegios hoy inaceptables a una religión determinada que, conforme a la Constitución de 1991, se encuentra en igualdad de condiciones con las demás confesiones religiosas.

En los anteriores términos, dejo pues aclarado mi voto.

Fecha ut supra.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

1 Folio 264 del cuaderno principal.

2 La Orden de San Juan, hoy de Malta, fue fundada antes de la conquista de Jerusalén (1099-primera cruzada) como comunidad monástica dedicada a San Juan Bautista, la cual administraba un asilo-enfermería para dar asistencia a los peregrinos de Tierra Santa. La comunidad, vinculada en sus comienzos esperitualmente con los Benedictinos, se convirtió en autónoma, bajo la dirección del Beato Gerardo Sasso diu Scala (1120). El Papa Pascual II, con una bula dirigida a Gerardo con fecha 1113, aprobó la fundación del Hospital San Juan, lo puso bajo la tutela de la Iglesia y le otorgó el derecho de elegir libremente sus superiores. En virtud de tal Bula y de otros documentos pontificios sucesivos, el Hospital se convirtió en una Orden exenta de la Iglesia. La situación política que siguió a la fundación del Reino de Jerusalén, por obra de los cruzados, obligó a la Orden, ya bajo el mandato de su segundo Superior, Frey Raimundo del Puy a asumir la defensa militar de los enfermos, de los peregrinos y de los territorios cristianos que los cruzados habían recuperado a los musulmanes. Aún prodigándose en el amplio campo hospitalario (obsequium pauperum, el servicio de los pobres), una de sus dos finalidades, la Orden prosiguió eficazmente la otra, es decir, la defensa de la cristiandad. En 1291 se perdió San Juan de Acre, último baluarte cristiano en Tierra Santa y la orden se estableció en Chipre. La independencia de cualquier Estado, en virtud de documentos pontificios, junto con el derecho, universalmente reconocido de mantener y emplear fuerzas armadas, constituyó la base de la soberanía internacional de la Orden. Con la ocupación de la Isla de Rodas, concluida en 1310 bajo la dirección del Gran Maestre Frey Foulques de Villaret, la Orden adquirió plena soberanía territorial. El Gran Maestre llegó a ser soberano de Rodas y de Malta. En 1798 Bonaparte, durante la campaña

de Egipto, ocupó la Isal ade Malta. La Orden se vio obligada a abandonar la Isla. En 1801 los ingleses ocuparon Malta pero, a pesar de haber sido reconocidos los derechos soberanos de la Orden sobre Malta en el Tratado de Amiens (1802), la Orden no pudo valerse de ellos. Después de haber residido en temporalmente en Mesina, Catania y Ferrar, la Orden se estableció en Roma, donde posee, gozando de extraterritorialidad, el Palacio de Malta, en vía Condotti, y la Villa Magistral en el Aventino.

3 Folios 35,36.

4 Folios 146,147.

5 Ver especialmente Ley 42 de 1981, Acuerdo de Sede entre el Gobierno Colombiano y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

6 Pierre Weiss, Relations internationales: le nouvel ordre mondial. París, Edit.Eyrolles, 1993, p. 192.

7Corte Internacional de Justicia de La Haya, sentencia de fondo del 9 de abril de 1949, asunto del Estrecho de Corfú, en L. Gardiner, The Eagle Spreads his Claws: A History of the Corfu Channel Dispute and of Albanian Relations with the West, 1945-1965, Blackwood & Sons, Edinburgh, London, 1966, p. 286.

8 Corte Internacional de Justicia de La Haya, sentencia del 27 de junio de 1986, asunto de las actividades militares y paramilitares de los Estados Unidos en Nicaragua, en Lang, “L’affaire Nicaragua/Etats Unis devant la CIJ”, LGDJ, 1990, pp. 861-900.

9 Rohan J. Hardcastle y Adrian T.L.Chua., « Asistence Humanitaire: vers un droit d´ácces aux victimes des guerres », Révue Internationale de la Croix Rouge, decembre de 1998, p.p. 633 – 654.

10 Ibídem.

11 Ver al respecto, Allan Pellet y Patrick Daillier, Droit International Public, París, Edit. LGDJ, 1999, p. 445.

12 Así por ejemplo, en 1996, la Comisión Europea financió un proyecto por 800.000 euros para atender a los desplazados del nordeste del país, en Diario Oficial de las Comunidades Europeas, Núm. 68 del 8 de marzo de 1997, pp. 1- 4.

13 Luchaire, F, "L'aide au développement », París, Ed. PUF, 1999, p. 56.

14 Para los Profesores Stefan A. Riesenfeld y Frederick Abbot, en su artículo "The scope of U.S. control over the conclusion and operation of treaties", Parliamentary participation in the making and operation of treaties: a comparative study, Netherlands, Ed. Nijhoff, 1994, una disposición de un tratado internacional es calificada como self-executing, cuando no requiere de una legislación interna para ser aplicada, y puede crear directamente derechos y obligaciones en cabeza de los particulares, invocables ante los tribunales nacionales o precisa con exactitud el ejercicio de una competencia por parte de una autoridad pública. Por el contrario, algunas normas internacionales, incorporadas a los ordenamientos internos, debido a su carácter incompleto o ambiguo, precisan de la intermediación de una ley o de un decreto para poder ser invocadas ante los tribunales o administraciones estatales. En este último caso, nos encontraremos ante una norma convencional not-self-executing. Sobre el contenido y alcance de la noción de self-executing, ver además, T. Buergenthal, "Self-executing and not-self-executing treaties in national and international law", R.C.A.D.I., Tome 235, 1992, pp. 235 y ss.

15 Folios 268-270 del cuaderno principal.

16 Sentencia del 18 de febrero de 1988

17 Decreto número 1098 del 23 de mayo de 1989 "Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1318 de 1988", Diario Oficial núm. 38.829, p. 2.

18 Decreto núm. 432 del 10 de marzo de 1988, "Por el cual se ejerce parcialmente la facultad conferida por el artículo 2 de la Ley 22 de 1987, en relación con las instituciones de utilidad común", Diario Oficial núm. 38.252, p. 2.

19 Sentencias C-160 de 2000 y C-1333 de 2000.