

C-313-93

Sentencia No. C-313/93

TRATADO INTERNACIONAL/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD-Naturaleza

Bajo la actual Constitución, se conserva la atribución exclusiva del Presidente tanto para dirigir las relaciones internacionales, como para la celebración de los tratados o convenios internacionales. El Congreso también conserva la facultad de aprobarlos o improbarlos por medio de leyes. Pero, la Constitución de 1991 le confirió a la Corte Constitucional la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Es decir, actualmente, existe un control tripartito en la celebración de los tratados.

TRANSITO CONSTITUCIONAL

En el caso de la presente enmienda, estamos en presencia de un acto internacional que se inició bajo una Constitución y se encuentra en proceso de ratificación bajo otra Constitución, pues han transcurrido más de doce (12) años desde que se realizó el vigésimo tercer período de la Asamblea General de la Organización Civil Internacional Convención que aprobó la enmienda. El aspecto relativo a los actos de negociación y aprobación de la enmienda al artículo 83 bis, debe analizarse a la luz de las disposiciones constitucionales de 1886, e igualmente, con las normas vigentes en ese momento, en materia de representación, pues para la fecha en que se adoptó la enmienda, octubre de 1980, la Convención de Viena no había sido ratificada por Colombia y por lo tanto no la obligaba.

PROTOCOLO-Ratificación

Con base en los principios generales de derecho internacional, lo previsto en el Protocolo sobre la necesidad de ratificación, y lo dispuesto en el artículo transcrito, podemos concluir que el Presidente de la República tenía la facultad de ratificar, en 1991, antes de enviar para aprobación del Congreso, lo actuado por quienes, al parecer, no eran representantes del Estado colombiano, en 1980.

PROTOCOLO-Confirmación ulterior

El acto que otorga aprobación al Protocolo objeto de esta revisión, suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores, constituye una confirmación ulterior a lo actuado por quienes estuvieron en Montreal en la enmienda al Protocolo tantas veces mencionado. Esta confirmación surge como consecuencia de la capacidad del Presidente de la República para celebrar contratos con otros Estados, prevista en la Constitución, tanto en la de 1886 como en la de 1991. Examinado el contenido de la enmienda del artículo 83 Bis, de la Convención sobre Aviación Civil Internacional, se observa que no existe incompatibilidad alguna con la Constitución.

REF: L.A.T. 007

Revisión oficiosa de la ley 19 del 23 de Octubre de 1992 "por medio de la cual se prueba el PROTOCOLO RELATIVO A UNA ENMIENDA AL CONVENIO SOBRE AVIACION CIVIL

INTERNACIONAL (ARTICULO 83 Bis), firmado en Montreal el 6 de Octubre de 1980.”

Magistrado Ponente:

Dr. Jorge Arango Mejía.

Aprobada, según consta en Acta No.51 de la Sala Plena, en Santafé de Bogotá D.C., a los cinco (5) días del mes de agosto de mil novecientos noventa y tres (1993).

I. Antecedentes.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Subsecretaría Jurídica, remitió a esta Corte, el 27 de octubre de 1992, copia de la ley 19 del 23 de octubre de 1992, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Relativo a una Enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (artículo 83 bis), firmado en Montreal, el 6 de octubre de 1980”, con ocasión del vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional. Igualmente, envió copia del texto, certificado por el Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Con fundamento en el artículo 44 del decreto 2067 de 1991, que ordena someter al trámite ordinario las revisiones oficiosas de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el Magistrado Sustanciador, mediante auto del veintitrés (23) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992), decretó la práctica de pruebas y ordenó la fijación en lista del negocio para asegurar la intervención ciudadana que consagran los artículos 242, numeral 1o. de la Constitución y 7o. inciso 2o. del decreto antes citado. Igualmente, dispuso el traslado del negocio al despacho del Señor Procurador, quien rindió el concepto de rigor.

Cumplidos como están los trámites y requisitos constitucionales y legales, procede la Corte Constitucional a resolver.

II. TEXTO.

El texto del Protocolo es el siguiente:

“PROTOCOLO RELATIVO A UNA ENMIENDA AL CONVENIO SOBRE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL.

Firmado en Montreal el 6 de octubre de 1980.

LA ASAMBLEA DE LA ORGANIZACION DE AVIACION

CIVIL INTERNACIONAL,

“Habiéndose reunido en su vigésimo tercer período de sesiones en Montreal el 6 de octubre de 1980,

“Habiendo tomado nota de las Resoluciones A21-22 y A22-28 sobre el arrendamiento, fletamento e intercambio de aeronaves en las operaciones internacionales,

“Habiendo tomado nota del proyecto de enmienda del Convenio sobre Aviación Civil Internacional preparado por el 23 período de sesiones del Comité Jurídico,

“Habiendo tomado nota de que es deseo general de los Estados contratantes contar con una disposición sobre la transferencia de ciertas funciones y obligaciones del Estado de matrícula al Estado del explotador de la aeronave en caso de arrendamiento, fletamento o intercambio o cualquier arreglo similar relativo a dicha aeronave,

“Habiendo considerado necesario enmendar para los efectos señalados, el Convenio sobre Aviación Civil Internacional hecho en Chicago el día 7 de diciembre de 1944,

“1. Aprueba, de conformidad con las disposiciones del Artículo 94 a) del referido Convenio, la siguiente enmienda propuesta al mismo:

“Insértese después del Artículo 83, el siguiente nuevo Artículo 83 bis:

“Artículo 83 Bis

“Transferencia de ciertas funciones y obligaciones.

“a) No obstante lo dispuesto en los artículos 12, 30, 31 y 32 a), cuando una aeronave matriculada en un Estado contratante sea explotada de conformidad con un contrato de arrendamiento, fletamento o intercambio de aeronaves, o cualquier arreglo similar, por un explotador que tenga su oficina principal o, de no tener tal oficina, su residencia permanente en otro Estado contratante, el Estado de matrícula, mediante acuerdo con ese otro Estado, podrá transferirle todas o parte de sus funciones y obligaciones como Estado de matrícula con respecto a dicha aeronave, según los artículos 12, 30, 31 y 32 a). El Estado de matrícula quedará relevado de su responsabilidad con respecto a las funciones y obligaciones transferidas.

“b) La transferencia no producirá efectos con respecto a los demás Estados contratantes antes de que el acuerdo entre Estados sobre la transferencia se haya registrado ante el Consejo y hecho público de conformidad con el artículo 83 o de que un Estado Parte en dicho acuerdo haya comunicado directamente la existencia y alcance del acuerdo a los demás Estados contratantes interesados.

“c) Las disposiciones de los párrafos a) y b) anteriores también serán aplicables en los casos previstos por el artículo 77.

“2. Prescribe, de conformidad con las disposiciones de dicho Artículo 94 a) del mencionado Convenio, que el número de Estados contratantes cuya ratificación se requerirá para que la enmienda propuesta anteriormente entre en vigor, será de noventa y ocho, y

“3. Resuelve que el Secretario General de la Organización de Aviación Civil Internacional redacte un Protocolo, en los idiomas español, francés, inglés y ruso, teniendo cada texto igual autenticidad, en el que se incorpore la enmienda propuesta mencionada, así como lo expuesto a continuación:

“a) El Protocolo ostentará las firmas del Presidente de la Asamblea y de su Secretario

General.

“b) El Protocolo quedará abierto a la ratificación de todo Estado que haya ratificado el citado Convenio sobre Aviación Civil Internacional o se haya adherido al mismo.

“c) Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Organización de Aviación Civil Internacional.

“d) El Protocolo entrará en vigor para los Estados que lo hayan ratificado en la fecha en que se deposite el nonagésimo octavo instrumento de ratificación.

“e) El Secretario General notificará inmediatamente a todos los Estados contratantes la fecha de depósito de cada ratificación del Protocolo.

“f) El Secretario General notificará inmediatamente a todos los Estados Partes en dicho Convenio la fecha de entrada en vigor del Protocolo.

“g) Con respecto a cualquier Estado que ratifique el Protocolo después de la fecha anteriormente referida, el Protocolo entrará en vigor a partir del depósito de su instrumento de ratificación en la Organización de Aviación Civil Internacional.

“Por consiguiente, en virtud de la decisión antes mencionada de la Asamblea,

“Este Protocolo ha sido redactado por el Secretario General de la Organización.

“En testimonio de lo cual, el Presidente y el Secretario del mencionado vigésimo tercer período de sesiones de la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, debidamente autorizados por la Asamblea, firman el presente Protocolo.

“Hecho en Montreal el 6 de octubre de mil novecientos ochenta, en un documento único redactado en los idiomas español, francés, inglés y ruso, teniendo cada texto igual autenticidad. El presente Protocolo quedará depositado en los archivos de la Organización de Aviación Civil Internacional y el Secretario General de esta Organización transmitirá copias certificadas, conformes, del mismo, a todos los Estados Partes en el Convenio sobre Aviación Civil Internacional hecho en Chicago el siete de diciembre de 1944.

“El Presidente del 23 período de sesiones de la Asamblea,

“R.S. Nyaga.”

“El Secretario General,

“Yves Lambert”.

III. PRUEBAS

Por intermedio de la Secretaría General, el Magistrado Sustanciador ofició al Secretario General de la Presidencia de la República y a la Ministra de Relaciones Exteriores para que

informaran, en el término de diez (10) días, sobre los pormenores atinentes a las etapas cumplidas en la negociación y celebración del protocolo relativo a la enmienda del artículo 83 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Igualmente, solicitó se certificara sobre los nombres y cargos de las personas que actuaron en representación del Estado colombiano, con la acreditación de los plenos poderes, si fuere el caso.

Se ofició, también, a los Presidentes de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, para que remitieran copias auténticas de los antecedentes legislativos del proyecto que culminó con la expedición de la ley 19 de 1992, y la certificación del quórum deliberatorio y decisorio con que fue aprobada.

Las pruebas pedidas al Congreso, se allegaron oportunamente al proceso, pero no ocurrió lo mismo con las solicitadas al Ministerio del Relaciones Exteriores y al Secretario General de la Presidencia, sobre los nombres, cargos y acreditación de plenos poderes, si era el caso, de quienes actuaron en representación del Estado colombiano ante la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, en su vigésimo tercer período de sesiones. Por la importancia y la necesidad de la prueba, para tomar una decisión de fondo, fueron requeridos en dos oportunidades los funcionarios mencionados. El Secretario General de la Presidencia, en el oficio 815 del 8 de febrero de 1993, adujo que la prueba solicitada, por sus características, sólo podía ser aportada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y, por lo tanto, pidió a dicha entidad que diera respuesta.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, en oficio del 4 de febrero del año en curso, sostuvo que la información requerida por el Magistrado Sustanciador, no reposaba en los archivos de la entidad, y que por ello había oficiado al Consulado de Montreal, para que se remitiera la documentación requerida.

Ante esta circunstancia, el Magistrado Sustanciador decidió ordenar la fijación en lista del negocio y su envío al despacho del señor Procurador, solicitando al Ministerio de Relaciones Exteriores que una vez recibidos los documentos provenientes del Consulado, remitiera copia de ellos al Procurador General de la Nación.

Recibido el concepto del señor Procurador, el Magistrado Sustanciador observó que la prueba sobre la representación de Colombia ante el vigésimo tercer período de la Asamblea de la Organización Civil Internacional, no fue aportada por Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este hecho fue informado por el Magistrado Sustanciador a los miembros de la Sala Plena de la Corte, quienes por decisión unánime decidieron requerir, nuevamente, a la Señora Ministra de Relaciones Exteriores, para que en el término de tres (3) días, aportara la prueba solicitada.

De acuerdo con el informe de la Secretaría General de la Corte, del 20 de mayo de 1993, la Ministra de Relaciones Exteriores no suministró la mencionada prueba.

IV. INTERVENCIONES.

Según consta en el informe secretarial del 12 de marzo de 1993 (folio126) el término de

fijación en lista venció el 9 de marzo, en silencio.

Se presentó la intervención extemporánea del apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, en escrito fechado el 11 de marzo de 1993, quien solicitó, por razones de conveniencia y por el cumplimiento de los requisitos en la aprobación de la enmienda, según las normas del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, la declaratoria de constitucionalidad de la ley 19 de 1992.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En oficio No. 181 del 14 de abril de 1993, la Procuradora General de la Nación (E), rindió el concepto de rigor.

El primer aspecto analizado por el Ministerio Público, es el relativo a la competencia de la Corte Constitucional para conocer sobre la constitucionalidad de la ley aprobatoria del protocolo relativo a la enmienda del artículo 83 bis, del Convenio de Aviación Civil Internacional. Al respecto, afirma:

" ... las enmiendas son verdaderos tratados públicos, por ser ellas el producto de acuerdos de sujetos de derecho internacional, para la adición o variación de instrumentos públicos, también de carácter internacional." (folio 133)

A continuación, señala los aspectos que debe analizar la Corte al avocar el estudio de constitucionalidad de la leyes aprobatorias de tratados, según los lineamientos del artículo 241, numeral 10, de la Constitución Nacional.

El Ministerio Público, siguiendo la tesis de esta Corporación, acerca del ordenamiento constitucional aplicable al análisis de los aspectos formales de los actos o normas expedidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, afirma que el estudio sobre la competencia para la negociación y adopción del protocolo objeto de revisión, debe hacerse con fundamento en las disposiciones de la Carta de 1886, ordenamiento vigente para la época en que esos actos se surtieron.

En lo relativo a la competencia del Presidente de la República, como jefe de Estado, o de un representante suyo con plenos poderes para celebrar tratados, el Procurador afirma que es la misma, en la Constitución de 1886 y en la de 1991 (artículos 120 No. 20 y 189 No.2).

Analizado el aspecto de la competencia para negociar y adoptar el protocolo relativo a la enmienda del artículo 83, el agente del Ministerio Público dice:

" Como ya se anotó, los representantes por Colombia ante la (sic) 23o. período de sesiones extraordinarias de la Asamblea General de la OACI, fueron delegados para representarla, sólo en tales sesiones, sin que aparezca prueba de que la representación incluyera la adopción del protocolo en comento.

"Respecto de este punto, cabe anotar, que la regla general para la adopción del texto del tratado requiere de la presentación de plenos poderes (parágrafo 1o. del art. 7o. de la Convención de Viena). Sin embargo, el artículo 8o. de la misma normatividad prevé que si no existe la facultad para la adopción del texto del tratado, el Estado puede confirmar tal

acto jurídico con la ulterior manifestación del consentimiento, y con ello subsanar el vicio de que adolezca en materia de representación. Por lo tanto, si dado el caso de que el Presidente de Colombia no hubiera otorgado plenos poderes o autorizado expresamente a los miembros que participaron por Colombia ante las aludidas sesiones de la Asamblea para adoptar el texto del Protocolo, tal defecto podría ser subsanado por el Presidente con la ratificación del mismo.” (folios 138, 139).

En cuanto a la ley aprobatoria del protocolo, la 19 de 1992, el agente del Ministerio Público, en lo que hace al aspecto formal, no encuentra reparo alguno, por cuanto se cumplieron a cabalidad los trámites y términos establecidos por la Constitución para la adopción y formación de la ley.

Sobre el aspecto material de la enmienda al artículo 83, el Procurador hace un análisis de sus características e importancia, resaltando que los destinatarios de ella no son las compañías aéreas sino los Estados, quienes, a través de acuerdos, podrán determinar si dan aplicación o no al traslado de funciones y responsabilidades de que trata la enmienda, en materia de arrendamiento, fletamento o intercambio de aeronaves.

Encuentra que lo dispuesto por el artículo 83 bis , es de gran utilidad ya que en nuestra época han proliferado los contratos de utilización de aeronaves, por el incremento de los costos en su adquisición.

El Ministerio Público hace un análisis de los aspectos de la emienda en materia de traspaso de responsabilidades y funciones del Estado de matrícula de la aeronave al Estado explotador, frente a cada uno de los contratos que pueden dar origen a ellos, según las disposiciones del Código de Comercio, para concluir que en materia de fletamento, las disposiciones de la enmienda se oponen a lo dispuesto por el Código de Comercio, ya que en este contrato por expresa disposición del artículo 1893 del C. de Co. la calidad de explotador es intransferible.

Finalmente, señala la Procuradora General (e):

“El Despacho, después de efectuar un análisis comparativo entre las disposiciones del instrumento público internacional bajo examen, adoptado en nuestra legislación interna mediante la Ley 19 de 1992, con las disposiciones de la Carta Política, encuentra que éstas no sólo se avienen a la preceptiva del Estatuto Superior desde el punto de vista material, sino que la desarrolla en cuanto que a través del traspaso de ciertas funciones y obligaciones del Estado de matrícula al Estado explotador de una aeronave, confirma el principio de la soberanía nacional en lo atinente a la posibilidad que tiene nuestro país, en el supuesto de que sea éste el país explotador de una aeronave para controlar y garantizar óptimas condiciones de aeronavegabilidad de la aeronave y competencia de los miembros de la tripulación.” (folio 152)

En conclusión, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la ley 19 de 1992.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1o. Competencia

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución, esta Corte es competente para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban.

2o. Examen del Protocolo y de la ley 19 de 23 de octubre de 1992 “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (artículo 83 Bis), firmado en Montreal el 6 de Octubre de 1980.”

Temas a tratar:

a) Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

b) Derecho Interno colombiano:

1o. Competencia de los delegados por Colombia ante la Asamblea de la Organización Internacional de Aviación Civil, en el 23o. período de sesiones, celebrada en Montreal en 1980.

2o. Examen de las formalidades constitucionales en la expedición de la ley 19 de 1992.

c) Artículo 83 bis., objeto de la enmienda.

a) Convención sobre Aviación Civil Internacional

Mediante la ley 12 del 23 de octubre de 1947, Colombia aprobó la Convención sobre Aviación Civil Internacional, firmada en Chicago el 7 de diciembre de 1944.

Según el Preámbulo de la Convención, este acuerdo permitirá que la aviación civil internacional “se desarrolle de manera segura y sistemática y de (sic) que los servicios de transporte aéreo internacional se establezcan a base de igualdad de oportunidades y funcionen eficaz y económicamente...”

Para tal efecto, la Convención contempla lo relacionado, especialmente, con los siguientes temas: vuelos sobre el territorio de los Estados contratantes; nacionalidad de las aeronaves; medidas para facilitar la navegación aérea; condiciones que deben llenarse respecto de las aeronaves; normas internacionales y procedimientos que se recomiendan; el Organismo Internacional de Aviación Civil; Comisión de Navegación Aérea; transporte aéreo internacional; guerra y estados de emergencia; aprobación y enmienda de anexos; procedimiento para las ratificaciones, adhesiones, enmiendas y denuncias.

En relación con las enmiendas, por ser la adopción de una de ellas el objeto de la ley que se revisa, se transcriben a continuación los artículos que señalan el procedimiento que establece la propia Convención y el contemplado en el Protocolo en 1980:

Convención sobre Aviación Civil Internacional:

“Artículo 49: Facultades y funciones de la Asamblea.

“Serán facultades y funciones de la Asamblea:

“(…)

“(j) Considerar proposiciones para la modificación o enmienda de las disposiciones de esta Convención, y, si las aprueba, recomendarlas a los Estados contratantes, de acuerdo con las disposiciones del Capítulo XXI”.

“(…)

“Artículo 94 : Enmiendas a la Convención.

“(a) Cualquier enmienda que se proponga para esta Convención deberá ser aprobada por las dos terceras partes del voto de la Asamblea, y entrará en vigor respecto de los Estados que ratifiquen la enmienda cuando la ratifique el número de Estados contratantes que especifique la Asamblea. El número así especificado no será menor de las dos terceras partes del total de los Estados contratantes.

“(…)”

En el texto del Protocolo relativo a la enmienda, punto 3., dice:

“3. Resuelve que el Secretario General de la Organización de Aviación Civil Internacional redacte un Protocolo, en los idiomas español, francés, inglés y ruso, teniendo cada texto igual autenticidad, en el que se incorpore la enmienda propuesta mencionada, así como lo expuesto a continuación:

“(…)”

“b) El Protocolo quedará abierto a la ratificación de todo Estado que haya ratificado el citado Convenio sobre Aviación Civil Internacional o se haya adherido al mismo.”

“c) Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Organización de Aviación Civil Internacional.”

“(…)”

“g) Con respecto a cualquier Estado que ratifique el Protocolo después de la fecha anteriormente referida, el Protocolo entrará en vigor a partir del depósito de su instrumento de ratificación en la Organización de Aviación Civil Internacional.”

De acuerdo con el procedimiento señalado, en la Convención y en la propia enmienda, cada Estado debe proceder a la ratificación respectiva. Para tal efecto cada Estado sigue el procedimiento establecido en su derecho interno.

b) Derecho interno colombiano.

La enmienda a que se hace referencia, se suscribió el 6 de octubre de 1980, vigente la Constitución de 1886.

Si bajo tal Constitución se hubiera realizado la ratificación, el procedimiento habría sido el señalado en los artículos 120, numeral 20 y 76, numeral 18. Es decir, sólo participaban dos ramas del poder público, ejecutiva y legislativa, así: el Presidente como negociador de los tratados o convenios, y el Congreso que los aprobaba o improbaba, por medio de leyes.

Bajo la actual Constitución, se conserva la atribución exclusiva del Presidente tanto para dirigir las relaciones internacionales, como para la celebración de los tratados o convenios internacionales (art. 189, numeral 2o.). El Congreso también conserva la facultad de aprobarlos o improbarlos por medio de leyes (art. 150, numeral 16). Pero, la Constitución de 1991 le confirió a la Corte Constitucional la facultad de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Es decir, actualmente, existe un control tripartito en la celebración de los tratados.

En el caso de la presente enmienda, estamos en presencia de un acto internacional que se inició bajo una Constitución y se encuentra en proceso de ratificación bajo otra Constitución, pues han transcurrido más de doce (12) años desde que se realizó el vigésimo tercer período de la Asamblea General de la Organización Civil Internacional Convención que aprobó la enmienda.

Compartiendo la tesis del Ministerio Público, el aspecto relativo a los actos de negociación y aprobación de la enmienda al artículo 83 bis, debe analizarse a la luz de las disposiciones constitucionales de 1886, e igualmente, con las normas vigentes en ese momento, en materia de representación, pues para la fecha en que se adoptó la enmienda, octubre de 1980, la Convención de Viena no había sido ratificada por Colombia y por lo tanto no la obligaba.

1o. Competencia de quien o quienes representaron al Estado colombiano ante la 23a. Asamblea de la Convención sobre Aviación Civil Internacional en octubre de 1980.

2o. Examen del cumplimiento de formalidades constitucionales en la expedición de la ley 19 de 1992.

Cada uno se analiza así:

1o. Competencia de quien o quienes representaron al Estado colombiano ante la 23a. Asamblea de la Convención sobre Aviación Civil Internacional en octubre de 1980.

Infructuosamente esta Corte solicitó en varias oportunidades, la última de ellas por la Sala Plena, auto del pasado 13 de mayo, al Ministerio de Relaciones Exteriores (folios 156 a 163) información sobre la forma como el Gobierno colombiano estuvo representado en la Asamblea que aprobó la enmienda.

Sin embargo, el Ministerio no aportó esta información en la forma que la Corte la requería. Veamos:

La Subsecretaria Jurídica del Ministerio, en comunicación del 10 de marzo de 1992, manifestó que:

“Colombia acreditó como sus representantes en el 23o. período de sesiones de la Asamblea de la Organización de Aviación Civil Internacional, según consta en el documento DOC. 9316, A 23 Res, página 11, la siguiente delegación:”

A renglón seguido transcribe en forma imprecisa (ejemplo: “6. Febrero Saboya” por G. Ferrero Saboya) los datos que figuran en la Resolución mencionada, sin nombres completos, ni cómo fueron acreditados por el Gobierno colombiano.

- En la misma comunicación, la Subsecretaria dijo:

“De otra parte, de acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, aprobada por Ley 32 de 1985, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se consideran que representan su Estado :

“Los representantes acreditados por los Estados ante una Conferencia Internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”. (Artículo 7, numeral 2, literal c).” ”

En la fotocopia a que hace referencia la mencionada Subsecretaria, que obra en el expediente, documento 9316, A23-RES, Resoluciones adoptadas por la Asamblea e índice de la documentación, correspondiente a la Asamblea del 23o. período de sesiones, se lee en la página 11 que por Colombia asistieron los siguientes delegados:

“G. Ferrero Saboya	Delegado jefe
J. Macía	Delegado jefe (suplente)
G. Ortega Hernández	Delegado
M. Ortiz de Turizo	Delegado
J. Otalora (sic)	Delegado
H. Ruíz	Delegado
C.H. Villegas Aruniegas	Delegado
E. Vásquez	Asesor”

Por ser estos datos, los del documento 9316, A23-RES, absolutamente incompletos, se requirió al Ministerio información precisa sobre el particular. Información que no aportó.

Sobre el asunto de quienes aparecen como “representantes acreditados por Colombia ante las aludidas sesiones de la Asamblea”, el Ministerio Público también se remite a quienes figuran en el tantas veces mencionado documento 9316, A23-RES, página 11, folios 136 y 137.

No obstante, la Procuraduría hace la siguiente observación:

“Como ya se anotó, los representantes por Colombia ante el 23o. período de sesiones extraordinarias de la Asamblea General de la OACI, fueron delegados para representarla, sólo en tales sesiones, sin que aparezca prueba de que la representación incluyera la adopción del texto del protocolo en comento.

“Respecto de este punto, cabe anotar, que la regla general para la adopción del texto de un tratado requiere de la presentación de plenos poderes (parágrafo 1o. del art. 7o. de la Convención de Viena). Sin embargo, el artículo 8o. de la misma normatividad prevé que si no existe facultad para la adopción del texto del tratado, el Estado puede confirmar tal acto jurídico con la ulterior manifestación del consentimiento, y con ello subsanar el vicio de que adolezca en materia de representación. Por lo tanto, si en dado caso que el Presidente de Colombia no hubiera otorgado plenos poderes o autorizado expresamente a los miembros que participaron por Colombia ante las aludidas sesiones de la Asamblea para adoptar el texto del protocolo, tal defecto podría ser subsanado por el Presidente con la ratificación del mismo.” (folios 138, 139)

Pero, a pesar de que la Corte considere que efectivamente el Presidente de la República, por ser quien dirige las relaciones internacionales y por estar facultado constitucionalmente para celebrar los contratos internacionales, puede ratificar lo actuado por quienes no fueron representantes del Estado colombiano, se debe hacer la siguiente observación:

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Naciones Unidas, Conferencia 39/27, fue firmada en Viena el 23 de mayo de 1969, y aprobada por el Estado colombiano por la ley 32 de 1985. Es decir, cinco años después de haberse celebrado la Asamblea General que aprobó la enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, objeto de esta revisión.

Por esto no puede aceptarse en forma simple que las normas de la Convención de Viena sean las pertinentes para subsanar la falta de representación.

Al respecto, se deben considerar dos aspectos importantes en el presente caso: los principios generales del derecho internacional y lo que expresamente estableció el Protocolo.

El Derecho internacional ha delegado en cada uno de los Estados la facultad de establecer, a través de su ordenamiento, los órganos competentes para negociar y celebrar los tratados. Lo contrario, es decir, admitir que el Derecho Internacional es el que determina los órganos facultados para celebrarlos, se traduciría en una intromisión de éste en el derecho interno.

Colombia, a pesar de no haber ratificado la Convención de Viena, para la época en que se adoptó la enmienda, 1980, siempre ha observado los principios generales del derecho internacional. Por ello, conviene acudir a éstos para establecer si a pesar de no conocer la forma como fue representado nuestro país, la adopción de dicha enmienda es suceptible de ser ratificada por el Presidente de la República. Dentro de los principios mencionados, se tienen: la buena fe, pacta sunt servanda, la ratificación por parte del Estado contratante.

Por otra parte, el Protocolo objeto de esta enmienda, en 1980, expresamente estipuló:

“b) El Protocolo quedará abierto a la ratificación de todo Estado que haya ratificado el citado Convenio sobre Aviación Civil Internacional o se haya adherido al mismo”

Así las cosas, se pregunta: ¿La aprobación dada por el Presidente de la República al Protocolo objeto de esta revisión, de fecha 19 de diciembre de 1991, antes de someterse a la aprobación del Congreso, ratifica lo ejecutado por los delegados en 1980, de quienes, se repite, no se conoce la forma como representaron al Estado colombiano?

La respuesta para este caso concreto es afirmativa, por las siguientes razones:

Tanto la constitución de 1886, artículo 120, numeral 20, como la de 1991, artículo 189, numeral 2, reconocen que el Presidente de la República tiene el *ius representationis omnimoda*, en asuntos internacionales, es decir, “el derecho de vincular por sí solo al Estado hacia afuera en todos los asuntos.” (A. Verdross, *Derecho Internacional Público*, ed. castellana, 1965)

Como ya se dijo, en el Derecho Internacional, prevalece el principio de la buena fe, y, en el Protocolo que se revisa, se previó en forma expresa la ratificación por parte de cada Estado.

Para 1991, Colombia ya había suscrito la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (ley 32 de 1985), por lo que es viable aplicar, para la etapa de ratificación, lo dispuesto en el artículo 8o. de dicha Convención, así:

“Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización:

“Un acto relativo a la celebración de un Tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.” (se resalta y subraya)

La Corte considera importante dejar constancia de que todo este asunto de la representación se habría podido simplificar, si el Ministerio de Relaciones Exteriores hubiera enviado a esta Corporación la información tantas veces solicitada, o hubiera expresado, desde el principio, claramente, que no disponía de la misma.

2o. Examen del cumplimiento de formalidades constitucionales en la expedición de la ley 19 de 1992.

El Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Internacional (artículo 83 bis), fue aprobado por el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores, el 19 de diciembre de 1991, para que posteriormente se sometiera a consideración del Congreso de la República.

Trámite del proyecto de ley en el Senado:

El protocolo de la referencia se recibió en la Secretaría General del Senado de la República - tramitación de leyes-, el 6 de febrero de 1992. Allí se identificó el Proyecto de ley con el número 26 de 1992; se remitió en la misma fecha, a la Comisión II Constitucional Permanente del Senado y a la Imprenta Nacional.

El proyecto de ley fue publicado oficialmente por el Congreso el 11 de febrero de 1992, antes de darle curso en la Comisión II Constitucional permanente, de acuerdo con lo estipulado en el numeral 1. del artículo 157 de la Constitución.

El 26 marzo, la Comisión II recibió el proyecto de ley y el 9 de abril la Secretaría General de la Comisión designó ponente al doctor Rodolfo Segovia.

El Senador Segovia fue ponente para el primero y segundo debates.

El 4 de junio, la Comisión II aprobó el proyecto de ley, en primer debate. En plenaria, fue aprobado el 24 de junio.

Todo el trámite se surtió en el año de 1992.

Trámite del proyecto de ley en la Cámara de Representantes:

El 30 de junio de 1992, fue recibido por el Secretario General de la Comisión II de la Cámara y se identificó el proyecto con el número 79.

El Representante a la Cámara doctor Guillermo Martínezguerra Zambrano fue el ponente para primero y segundo debates.

El 27 de agosto, la Comisión II aprobó el proyecto de ley, en primer debate. En plenaria fue aprobado el 23 de septiembre de 1992.

En este punto, se observa que los términos establecidos en el artículo 160 de la Constitución Nacional se cumplieron cabalmente.

El 30 de septiembre, el Presidente del Senado remitió al Presidente de la República, copia de los antecedentes legislativos del proyecto de ley, para la correspondiente sanción. Sancionada la ley el 23 de octubre, le correspondió el número 19 de 1992 " por medio de la cual se aprueba el PROTOCOLO RELATIVO A UNA ENMIENDA AL CONVENIO SOBRE AVIACION CIVIL INTERNACIONAL (ARTICULO 83 bis), firmado en Montreal el 6 de octubre de 1980".

En conclusión, el trámite formal previsto en la Constitución para la expedición de esta ley fue cumplido en su integridad.

Así mismo, la Subsecretaria Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores envió a la Corte Constitucional la ley respectiva, dentro del término señalado en el artículo 241, numeral 10.

c) Artículo 83 bis. , objeto de la enmienda.

Dice el artículo 83 bis:

"a) No obstante lo dispuesto en los artículos 12, 30, 31 y 32 a), cuando una aeronave matriculada en un Estado contratante sea explotada de conformidad con un contrato de arrendamiento, fletamento o intercambio de aeronaves, o cualquier arreglo similar, por un explotador que tenga su oficina principal o, de no tener tal oficina, su residencia permanente en otro Estado contratante, el Estado de matrícula, mediante acuerdo con ese otro Estado, podrá transferirle todas o parte de sus funciones y obligaciones como Estado de matrícula

con respecto a dicha aeronave, según los artículos 12, 30, 31 y 32 a). El Estado de matrícula quedará relevado de su responsabilidad con respecto a las funciones y obligaciones transferidas.

“b) La transferencia no producirá efectos con respecto a los demás Estados contratantes antes de que el acuerdo entre Estados sobre la transferencia se haya registrado ante el Consejo y hecho público de conformidad con el artículo 83 o de que un Estado Parte en dicho acuerdo haya comunicado directamente la existencia y alcance del acuerdo a los demás Estados contratantes interesados.

“c) Las disposiciones de los párrafos a) y b) anteriores también serán aplicables en los casos previstos por el artículo 77”.

Los contratos de que trata esta enmienda son, en términos generales, los siguientes:

- Arrendamiento de aeronaves
- Fletamento de aeronaves
- “Intercambio de aeronaves, o cualquier arreglo similar”

Se analiza este tema a la luz de los artículos pertinentes del Código de Comercio.

Lo primero, es definir de acuerdo con nuestro Código de Comercio, el término explotador de aeronaves:

“Art. 1851.- Es explotador de una aeronave la persona inscrita como propietaria de la misma en el registro aeronáutico. El propietario podrá transferir la calidad de explotador mediante acto aprobado por la autoridad aeronáutica e inscrito en el registro aeronáutico nacional.”

Arrendamiento de aeronaves:

“Art. 1890.- El arrendamiento o locación de aeronaves podrá llevarse a cabo con o sin tripulación, pero en todo caso la dirección de ésta queda a cargo del arrendatario.

“El arrendatario tendrá la calidad de explotador y, como tal, los derechos y obligaciones de éste, cuando tal calidad le sea reconocida por la autoridad aeronáutica.”

Fletamento:

“Art. 1893.- El fletamento de una aeronave es un contrato intuitu personae por el cual un explotador, llamado fletante, cede a otra persona, llamada fletador, a cambio de una contraprestación, el uso de la capacidad total o parcial de una o varias aeronaves, para uno o varios vuelos, por kilometraje o por tiempo, reservándose el fletante la dirección y autoridad sobre la tripulación y la conducción técnica de la aeronave.

“La calidad de explotador no es susceptible de transferirse al fletador en virtud de este contrato.”

Intercambio de aeronaves.

En relación con intercambio de aeronaves, el Código de Comercio, en los capítulos correspondientes a la aeronáutica, no menciona esta clase de contratos.

Sin embargo, Guillermo Cabanellas define Intercambio así:

“Reciprocidad e igualdad de consideraciones y servicios entre corporaciones análogas de diversos países. Manifestaciones de este intercambio las constituyen la remisión gratuita de las distintas publicaciones (donaciones recíprocas), la concesión de becas para igual número de estudiantes de dos países, según convenio especial y otras formas de solidaridad.” (se resalta) (Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, ed. Heliasta)

Es decir, se trataría de contratos gratuitos y en aras de la solidaridad entre países.

Sobre “cualquier arreglo similar”, se comparte lo dicho por el Ministerio Público, en el sentido de que corresponderían a los contratos de leasing:

“ Y finalmente cuando la disposición bajo estudio se refiere a cualquier otro arreglo similar, debe entenderse cualquier otro contrato en que pueda transferirse la calidad de explotador, como es el caso del Leasing, definido por VIDAL BLANCO ” como un contrato mercantil en virtud del cual un empresario cumpliendo instrucciones expresas del presunto arrendatario, compra a nombre propio determinados bienes (en el caso de aeronaves, muebles), para que, como propietario arrendador los alquile al mencionado arrendatario para que éste los utilice por un período irrevocable a cuyo término tendrá la opción de adquirir la totalidad o parte de estos bienes arrendados, por un precio convenido previamente con el propietario arrendador...” (citado en Convenios aéreos Internacionales pag 152 idem)” (folios 150 y 151)

De lo anterior, se puede observar que los contratos previstos en la enmienda, en términos generales, están contemplados en las normas del país. Y, por lo mismo, no se observa que haya nada contrario a la Constitución.

VII. CONCLUSION.

- El acto del 19 de diciembre de 1991, que otorga aprobación al Protocolo objeto de esta revisión, suscrito por el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores, constituye una confirmación ulterior a lo actuado por quienes estuvieron en Montreal en la enmienda al Protocolo tantas veces mencionado.

Esta confirmación surge como consecuencia de la capacidad del Presidente de la República para celebrar contratos con otros Estados, prevista en la Constitución, tanto en la de 1886 como en la de 1991.

- Examinado el contenido de la enmienda del artículo 83 Bis, de la Convención sobre Aviación Civil Internacional, se observa que no existe incompatibilidad alguna con la Constitución

- El trámite ante el Congreso se surtió, según consta en el expediente, en la forma prevista en la Constitución.

VIII. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: Declarar exequibles el Protocolo relativo a una enmienda al Convenio sobre Aviación Civil Intenacional (artículo 83 Bis), firmado en Montreal el 6 de octubre de 1980, y la ley 19 del 23 de octubre de 1992 que lo aprobó.

Segundo: Comunicar la presente decisión al Gobierno Nacional, Presidencia de la República y Ministerio de Relaciones Exteriores, para los fines previstos en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución.

Cópiese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional, devuélvase el expediente al Ministerio de Relaciones Exteriores y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General