

Sentencia C-354/03

ENMIENDA DE TRATADO INTERNACIONAL-Sometimiento a control constitucional

PROTOCOLO PARA LA REPRESIÓN DE ACTOS ILÍCITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE AVIACIÓN CIVIL-Suscripción y aprobación

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite y particularidades

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Aprobación cumplió exigencias legales y constitucionales

PROTOCOLO-Modifica y forma unidad con el convenio de 1971

PROTOCOLO-Unidad normativa con el Convenio no es procedente

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia para conocer de la constitucionalidad de tratados ya perfeccionados

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE TRATADOS PERFECCIONADOS-Necesidad de demanda ciudadana

PROTOCOLO-Modificación de un convenio anterior no obliga a examinar la constitucionalidad del instrumento precedente

PROTOCOLO-Autonomía

PROTOCOLO DE 1998, CONVENIO DE 1971-Rechazo de unidad normativa

PROTOCOLO-Previsión de nuevas conductas delictivas cometidas en aeropuerto

PROTOCOLO-Establecimiento de penas severas para conductas delictivas en aeropuertos no contraría la Constitución

PROTOCOLO-No establece en si mismo la tipificación y sanción de los delitos/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Definición en concreto de los delitos deberá respetar marco constitucional del ejercicio del poder punitivo

## PROTOCOLO-Obligaciones contraídas se ajustan a la Constitución

La Corte considera que las obligaciones se ajustan a la Carta, pues son instrumentos de cooperación internacional para la punición de estos graves hechos de violencia en los aeropuertos. Y por ello es razonable que el tratado obligue a los Estados a investigar y sancionar esos comportamientos, o a realizar la correspondiente extradición. Esto significa que en aquellos casos en que la extradición no proceda, el Estado colombiano, con el fin de evitar la impunidad de esos comportamientos, adquiere la obligación de aplicar extraterritorialmente la ley penal, pues se compromete a juzgar internamente a la persona requerida. Y por ello el Convenio de 1971 aclara que la extradición se sujetará a las condiciones establecidas en el derecho interno de los diversos Estados.

## PROTOCOLO-Deber de prevención y cooperación internacional se ajustan a la Constitución

Referencia: expediente LAT-227

Revisión constitucional del “Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil”, hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971) hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), así como de la Ley No. 764 de 2002, que aprueba dicho protocolo.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 10, de la Carta, la Secretaría

Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 764 de 2002, " Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil", hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971) hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988)", para efectos de su revisión constitucional. El Magistrado Sustanciador entró a conocer del presente asunto mediante auto del veintitrés (23) de agosto de 2002, y ordenó la práctica de algunas pruebas relacionadas con el trámite legislativo de la citada ley. Recibidas las pruebas, se fijó el proceso en lista para permitir la intervención ciudadana y de las autoridades públicas, y se corrió el traslado del expediente al Procurador General de la Nación. 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. TEXTO DE LA NORMATIVIDAD OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto de la Ley cuya constitucionalidad se revisa, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.889 del 5° de agosto de 2002:

"LEY 764 DE 2002

(julio 31)

### PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil", hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971) hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Visto el texto del Protocolo para la Represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos

que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971), hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

«PROTOCOLO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS DE VIOLENCIA EN LOS AEROPUERTOS QUE PRESTEN SERVICIO A LA AVIACION CIVIL INTERNACIONAL, COMPLEMENTARIO DE CONVENIO PARA LA REPRESION DE ACTOS ILICITOS CONTRA LA SEGURIDAD DE LA AVIACION CIVIL, HECHO EN MONTREAL EL 23 DE SEPTIEMBRE DE 1971.

Los Estados Partes en el presente protocolo,

Considerando que los actos ilícitos de violencia que ponen o pueden poner en peligro la seguridad de las personas en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional o que comprometen el funcionamiento seguro de dichos aeropuertos, socavan la confianza de los pueblos del mundo en la seguridad de los aeropuertos en cuestión y perturban el funcionamiento seguro y ordenado de la aviación civil en todos los Estados;

Considerando que la realización de tales actos les preocupa gravemente y que, a fin de prevenirlos, es urgente prever las medidas adecuadas para sancionar a sus autores;

Considerando que es necesario adoptar disposiciones complementarias de las del Convenio

para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971, a fin de hacer frente a los actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional;

Han convenido en lo siguiente:

ARTÍCULO I. Este Protocolo complementa el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (que de aquí en adelante se denomina “el Convenio”) y, para las Partes de este Protocolo, el Convenio y el Protocolo se considerarán e interpretarán como un solo instrumento.

ARTÍCULO II.

1. Añádase al artículo 1o. del Convenio el siguiente párrafo 1 bis:

“1 bis. Comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente, utilizando cualquier artefacto, sustancia o arma:

a) ejecute un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte; o

b) destruya o cause graves daños en las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o en una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto, o perturbe los servicios del aeropuerto, si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto”.

2. En el inciso a) del párrafo 2 del Artículo 1 del Convenio, insértese “o en el párrafo 1o. bis” después de “en el párrafo 1o.”.

ARTÍCULO III. Añádase al artículo 5o. del Convenio el siguiente párrafo 2 bis:

“2 bis. Asimismo, cada Estado contratante tomará las medidas necesarias para establecer su jurisdicción sobre los delitos previstos en el párrafo 1o. bis del artículo 1o. así como en el párrafo 2o. del mismo artículo, en cuanto este último párrafo se refiere a los delitos previstos en dicho párrafo 1o. bis, en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición, conforme al artículo 8o., al Estado mencionado en el párrafo 1 a) del presente artículo”.

ARTÍCULO IV.

A partir del 24 de febrero de 1988, el presente Protocolo estará abierto en Montreal a la firma de los Estados participantes en la Conferencia Internacional de Derecho Aéreo celebrada en Montreal del 9 al 24 de febrero de 1988. Después del 1o. de marzo de 1988, el Protocolo estará abierto a la firma de todos los Estados en Londres, Moscú, Washington y Montreal, hasta que entre en vigor de conformidad con el artículo VI.

1. El presente Protocolo estará sujeto a la ratificación de los Estados signatarios.

2. Todo Estado que no sea Estado contratante del Convenio podrá ratificar el presente Protocolo si al mismo tiempo ratifica el Convenio o se adhiere a él de conformidad con su artículo 15.

3. Los instrumentos de ratificación se depositarán ante los Gobiernos de los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas o la Organización de Aviación Civil Internacional, que por el presente se designan Depositarios.

#### ARTÍCULO VI.

1. Tan pronto como diez Estados signatarios depositen los instrumentos de ratificación del presente Protocolo, éste entrará en vigor entre ellos treinta días después de la fecha de depósito del décimo instrumento de ratificación. Para cada Estado que deposite su instrumento de ratificación después de dicha fecha entrará en vigor treinta días después de la fecha de depósito de tal instrumento.

2. Tan pronto como el presente Protocolo entre en vigor, será registrado por los Depositarios de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas y con el artículo 83 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Chicago, 1944).

#### ARTÍCULO VII.

1. Después de su entrada en vigor, el presente Protocolo estará abierto a la adhesión de los Estados, no signatarios.

2. Todo Estado que no sea Estado contratante del Convenio podrá adherirse al presente

Protocolo si al mismo tiempo ratifica el Convenio o se adhiere a él de conformidad con su artículo 15.

3. Los instrumentos de adhesión se depositarán ante los Depositarios y la adhesión surtirá efecto treinta días después del depósito.

#### ARTÍCULO VIII.

1. Toda Parte en el presente Protocolo podrá denunciarlo mediante notificación por escrito dirigida a los Depositarios.

2. La denuncia surtirá efecto seis meses después de la fecha en que los Depositarios reciban la notificación de dicha denuncia.

3. La denuncia del presente Protocolo no significará por sí misma la denuncia del Convenio.

4. La denuncia del Convenio por un Estado contratante del Convenio complementado por el presente Protocolo significará también la denuncia de este Protocolo.

#### ARTÍCULO IX.

1. Los Depositarios notificarán sin tardanza a todos los Estados signatarios y adherentes del

presente Protocolo y a todos los Estados signatarios y adherentes del Convenio:

a) la fecha de la firma y del depósito de cada instrumento de ratificación del presente Protocolo o de adhesión al mismo, y

b) el recibo de toda notificación de denuncia del presente Protocolo y la fecha de la misma.

2. Los Depositarios también notificarán a los Estados a que se refiere el párrafo 1o. la fecha en que este Protocolo entrará en vigor de acuerdo con lo dispuesto en el artículo VI.

En testimonio de lo cual los Plenipotenciarios infrascritos, debidamente autorizados por sus Gobiernos para hacerlo, firman el presente Protocolo.

Hecho en Montreal el día veinticuatro de febrero del año mil novecientos ochenta y ocho, en cuatro originales, cada uno de ellos integrado por cuatro textos auténticos en los idiomas español, francés, inglés y ruso».

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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 1o. Apruébase el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971), hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 7a. de 1944, el Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Contra la Seguridad de la Aviación Civil, hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971), hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), 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 3o. 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.”

### III. INTERVENCIONES

#### 1. Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho

La ciudadana Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en representación del Ministerio de Justicia y el Derecho, interviene en el proceso y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del tratado bajo revisión y de su ley aprobatoria. La interviniente comienza por destacar que la aprobación de la ley se ajustó a los requerimientos constitucionales. Luego analiza el contenido del tratado, y destaca que su finalidad es hacer extensivas las regulaciones básicas del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, a situaciones que no fueron previstas al momento de celebrarse ese convenio, a saber, los actos ilícitos de violencia que pueden ser cometidos en aeropuertos, y que ponen en peligro la seguridad de las personas. El tratado es entonces, según su parecer, un instrumento útil en la lucha contra la criminalidad organizada y el terrorismo, y concluye que se ajusta plenamente a la Carta, no sólo porque persigue propósitos acordes con la Constitución sino además porque “está enmarcado en principios de derecho internacional, en el respeto de la soberanía, la no intervención y la autonomía de los Estados, así como la protección de los derechos y garantías fundamentales”.

#### 2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El ciudadano José Demetrio Matías Ortiz, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el proceso y solicita a la Corte declarar la exequibilidad del protocolo bajo revisión y de su ley aprobatoria. El interviniente comienza por hacer una historia normativa de la regulación de la aviación civil, y explica que han sido adoptados varios convenios para lograr la seguridad en el transporte aéreo. Y en ese contexto se inscribe el presente protocolo que, según su parecer, es un “valioso instrumento jurídico adoptado por la comunidad internacional en el marco de la lucha contra el terrorismo, en la faceta de ese odioso fenómeno que se refiere a la seguridad de la aviación internacional”.

En efecto, agrega el interviniente, el protocolo hace extensivas las regulaciones básicas del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, a situaciones que no fueron previstas al momento de celebrarse ese convenio, a saber, los actos ilícitos de violencia que pueden ser cometidos en aeropuertos, y que ponen en peligro la seguridad de las personas. Y para ello, explica el ciudadano, el protocolo agrega a ese Convenio un nuevo tipo de conductas prohibidas y sancionadas con los instrumentos jurídicos previstos por el mencionado convenio, como son las cláusulas sobre el establecimiento de jurisdicción, la obligación de penalizar y castigar ciertos comportamientos, y la cooperación entre los Estados, en particular mediante la asistencia judicial y la extradición. Esta regulación, según su parecer, no sólo no vulnera disposición constitucional alguna, sino que además armoniza con la legislación penal interna, que sanciona comportamientos semejantes. Además, el protocolo no desconoce la soberanía colombiana pues deja la sanción de esos comportamientos a las autoridades competentes de cada Estado. Finalmente, el artículo III sobre extradición respeta la Carta, aunque debe entenderse que “la extradición estará sujeta a las demás condiciones exigidas por el ordenamiento jurídico interno de las Partes”.

#### IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 3087, recibido el 19 de noviembre de 2002, analiza el tratado bajo revisión y su ley aprobatoria.

La Vista Fiscal comienza por revisar la regularidad de la suscripción del protocolo y de la aprobación de la ley bajo revisión, y concluye que ambos cumplieron con las exigencias constitucionales y legales.

Luego el Procurador destaca que el presente protocolo desarrolla y forma una unidad inescindible con el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971, que fue aprobado por la Ley 4 de 1974. Por consiguiente, y teniendo en cuenta que según la sentencia C-400 de 1998, esta Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de tratados perfeccionados, el Procurador considera que es necesario aplicar la figura de la unidad normativa, a fin de que la Corte ejerza un control material no sólo sobre el presente protocolo sino también sobre el convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, debido a la unidad que existe entre ambos

instrumentos internacionales.

La anterior conclusión lleva entonces al Procurador a estudiar, en primer término, el contenido material del Convenio de 1971, y concluye que sus distintas disposiciones se ajustan a la Carta. Acto seguido, el Ministerio Público estudia el contenido del Protocolo y explica que éste extiende los mandatos del Convenio de 1971 a la prevención y represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, o que comprometan su funcionamiento seguro. Este propósito se ajusta a la Carta, pues los aeropuertos contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, que la Constitución promueve. El resto de disposiciones del Protocolo lo que hacen es desarrollar esa finalidad, respetando la soberanía de los Estados y los principios de legalidad, debido proceso, lo cual armoniza con la Carta.

Con base en todo lo anterior, la Vista Fiscal solicita a la Corte que declare la constitucionalidad del Convenio de 1971 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, así como del Protocolo de 1988, que complementa ese convenio y busca reprimir actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional. Igualmente solicita la declaratoria de exequibilidad de la ley aprobatoria de dicho protocolo.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1.- De conformidad con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta, esta Corte es competente para ejercer un control constitucional integral, previo y automático sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueben. Tal es el caso del “Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil”, hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), y de la Ley 764 de 2002 por medio de la cual se aprueba dicho protocolo. En efecto, como esta Corte lo ha precisado, las enmiendas están sometidas al mismo procedimiento de aprobación y control constitucional que los tratados, por lo cual la Corte, conforme al numeral 10 del artículo 241 superior, es competente para pronunciarse de manera automática y previa sobre las leyes que aprueban enmiendas a un tratado<sup>1</sup>. Entra

pues la Corte a estudiar la constitucionalidad, tanto por razones de procedimiento como de fondo, del protocolo y su ley aprobatoria.

La suscripción del Protocolo.

2.- Según constancia expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores (folio 16), el presente protocolo fue aprobado por la Conferencia Internacional de Derecho Aéreo celebrada en Montreal en febrero de 1988. Colombia no participó en la negociación ni suscribió el mencionado instrumento, por lo que no hubo lugar a la expedición de plenos poderes, siendo la voluntad del gobierno adherir al protocolo, si la Corte declara su exequibilidad, tal y como lo autoriza el artículo VII del mismo. Por consiguiente, la Corte considera que no hubo irregularidades en la suscripción del presente Protocolo. En todo caso, el señor Presidente de la República impartió aprobación ejecutiva al presente instrumento internacional (Folio 7), con lo cual se subsanó cualquier eventual vicio de representación del Estado (artículo 8º de la Convención de Viena de 1969).

El trámite de la Ley

3.- Una ley aprobatoria de un tratado debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Sin embargo, reviste dos particularidades en su formación, a saber: (i) como se trata de asuntos referidos a relaciones internacionales, tiene reserva de cámara y debe iniciar en el Senado (artículo 154 C.P.) y, (ii) el Gobierno debe remitirla a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción, a efectos de su revisión previa y definitiva por esta Corporación (artículo 241-10 C.P.) Procede entonces la Corte a revisar el procedimiento en la formación de la Ley 705 de 2001.

4- El proyecto de ley aprobatorio fue presentado al Senado de la República el 19 de marzo de 2002, por la Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores; el texto original con su exposición de motivos fue publicado en la Gaceta del Congreso 78, de 4 de abril de 2002, páginas 13 a 16. Mediante oficio DM. OAJ.CAT. No. 11186 con fecha de recibido en el Senado de la República el 2 de marzo de 2002, el Presidente de la República presentó solicitud de urgencia para el proyecto, razón por la que cual se dio trámite conjunto al proyecto por las comisiones constitucionales

de Senado y Cámara. Fue presentada una ponencia conjunta para primer debate, que fue publicada en la Gaceta del Congreso 143, de mayo 3 de 2002, páginas 11 y 12. La publicación se efectuó entonces antes de haberse discutido y aprobado en primer debate el proyecto de ley, tal como lo exige el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

El proyecto fue aprobado el 29 de mayo de 2002 por 9 de los 13 miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República, y por 16 votos de los 19 miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, según certificación del 10 de septiembre de 2002, expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado (Folios 21 y 22).

5- La ponencia para segundo debate en Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso 212, de 7 de junio de 2002, páginas 12 y 13. El proyecto fue aprobado en segundo debate el 20 de junio de 2002, por 92 de los 102 senadores, según certificación del Secretario General de dicha Corporación incorporada al presente expediente. La ponencia para segundo debate en Cámara fue publicada en la Gaceta del Congreso 218, del 11 de junio de 2002, páginas 12 y 13, y el proyecto fue aprobado el 18 de junio de 2002 por la mayoría de los 147 representantes que asistieron a la sesión, según certificación del Secretario General de dicha Corporación (Folio 208).

6- conforme a lo anterior, se cumplieron los quorums y plazos exigidos por la Constitución y el Reglamento del Congreso para la aprobación de un proyecto por las Cámaras. Posteriormente, el 31 de julio de 2002, el Gobierno sancionó la Ley 764 de 2002, aprobatoria del presente protocolo, que fue remitida a esta Corte y recibida el 5 de agosto de 2002, ajustándose a lo ordenado al respecto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución.

7- La Corte concluye entonces que la aprobación de la Ley 764 de 2002 cumplió con las exigencias constitucionales y legales pues el proyecto (i) tuvo origen en el Senado, (ii) fue publicado previamente a cada uno de los debates, (iii) surtió los debates correspondientes en las comisiones y plenarias de las cámaras, (iv) respetó los plazos previstos según lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta, (v) fue sancionado por el Presidente de la República y, finalmente, (vi) fue remitido oportunamente a esta Corte para su revisión constitucional. Entra pues la Corte a examinar la constitucionalidad del contenido material del tratado.

El Protocolo de 1998, el Convenio de 1971 y la solicitud de unidad de materia de la Vista Fiscal.

8- Como bien lo destacan los intervinientes y el Ministerio Público, y tal y como se desprende del contenido mismo del protocolo, el presente instrumento internacional modifica y forma una unidad con el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil de 1971 (de ahora en adelante “el Convenio de 1971”), que fue aprobado por la Ley 4 de 1974. En efecto, el preámbulo precisa que es necesario hacer extensivas las regulaciones básicas del Convenio de 1971 a situaciones que no fueron previstas al momento de celebrarse ese tratado, a saber, los actos ilícitos de violencia que pueden ser cometidos en aeropuertos, y que ponen en peligro la seguridad de las personas. Y por ello el artículo I del Protocolo precisa que su finalidad es complementar el Convenio de 1971, de suerte que “para las Partes de este Protocolo, el Convenio y el Protocolo se considerarán e interpretarán como un solo instrumento”.

Esta estrecha relación entre el Convenio de 1971 y el Protocolo lleva a la Vista Fiscal a solicitar que esta Corte aplique la figura de la unidad normativa, a fin de que esta Corporación ejerza un control material no sólo sobre el presente protocolo sino también sobre el convenio de 1971. Según su parecer, la unidad normativa es procedente y necesaria; es procedente pues la sentencia C-400 de 1998 indicó que esta Corte es competente para conocer de la constitucionalidad de tratados ya perfeccionados. Y resulta necesaria debido a la unidad que existe entre ambos instrumentos internacionales.

9- La Corte considera que la solicitud de la Vista Fiscal no es de recibo. Así, es cierto que la sentencia C-400 de 1998, MP Alejandro Martínez Caballero, concluyó que esta Corte es también competente para conocer de la constitucionalidad de los tratados perfeccionados. Sin embargo, esa sentencia precisó que en esos casos es necesario que exista una demanda ciudadana contra la ley aprobatoria del tratado, lo cual no ocurre en el presente caso, pues ningún ciudadano ha atacado la Ley 4 de 1974, que aprobó el Convenio de 1971.

De otro lado, el estudio de un protocolo que modifica un convenio anterior no obliga a examinar la constitucionalidad del instrumento precedente, como lo muestra la práctica de esta Corporación. Por ejemplo, la sentencia C-915 de 2001, que es posterior a la doctrina fijada por la sentencia C-400 de 1998, realizó la revisión automática de un protocolo de 1998 y un canje de notas, que modificaban el “Convenio de Nacionalidad del veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y nueve (1979)”. Este convenio, al haber sido aprobado y ratificado durante la vigencia de la Constitución de 1886, no había sido objeto de revisión

constitucional. Ahora bien, la sentencia C-915 de 2001 describió brevemente el contenido de ese convenio, con el fin de precisar el sentido normativo del canje de notas y del protocolo que lo modificaba, pero no realizó ninguna unidad normativa, a pesar de la estrecha conexidad del protocolo y el canje de notas con el convenio originario. En el mismo sentido, la sentencia C-426 de 2000 realizó la revisión constitucional del “Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por hidrocarburos, 1969”. Este convenio de 1969 fue aprobado a través de la Ley 55 de 1989, y por ello tampoco había sido objeto de control constitucional. A pesar de la estrecha relación del Protocolo de 1992 con el Convenio de 1969, la sentencia C-426 de 2000 no realizó la unidad normativa y declaró la exequibilidad del Protocolo de 1992. La Corte explicó que el control constitucional automático de protocolos que modifican tratados ya ratificados y debidamente incorporados al ordenamiento colombiano no cubre el examen constitucional de los tratados ya ratificados, pues “lo que le corresponde analizar a la Corte en esta ocasión, es si las normas modificatorias y complementarias que contiene ese Protocolo, se avienen y son concordantes con el ordenamiento superior actualmente vigente, esto es con las disposiciones de la Carta Política de 1991”.

Finalmente, en el presente caso existe autonomía del protocolo, pues lo que éste hace es aplicar las regulaciones del Convenio de 1971 a nuevos delitos, que no estaban previstos a ese convenio. Por ende, bien podría la Corte declarar la inexecutable de la ampliación de conductas sancionadas ordenada por el Protocolo bajo revisión, sin que ello afecte un ápice la validez del Convenio de 1971.

10- Conforme a lo anterior, la Corte rechaza la solicitud de unidad normativa planteada por la Vista Fiscal y estudiará exclusivamente la constitucionalidad del presente protocolo, aunque obviamente deberá también tomar en consideración la regulación contenida en el Convenio de 1971, pero sin que ello implique un pronunciamiento de constitucionalidad sobre dicho convenio, el cual no ha sido demandado por ningún ciudadano.

El sentido general del Protocolo y la constitucionalidad del Preámbulo y de los artículos I y II.

11- El Preámbulo y el artículo I del Protocolo señalan su finalidad general, que es complementar el Convenio de 1971, a fin de proteger la seguridad en la aviación civil internacional, para lo cual plantean la necesidad extender las regulaciones contenidas en

dicho Convenio a actos de violencia cometidos en aeropuertos internacionales.

Ese propósito del Protocolo se ajusta plenamente a la Carta, pues la aviación internacional es una actividad que es de enorme importancia para el desarrollo del turismo y el comercio, entre otros campos, pero que también tiene riesgos, y se presta a actos de violencia contra la vida y seguridad de las personas y bienes. En tales circunstancias, el desarrollo de formas de cooperación internacional destinadas a reprimir actos de violencia que afecten la seguridad en los aeropuertos internacionales es no sólo una forma de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales (CP art 226), sino que es además un desarrollo de la obligación del Estado de proteger a las personas en su vida, bienes y derechos (CP art. 2º)

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el Preámbulo y el artículo 1º del Protocolo son exequibles, pues se limitan a señalar los anteriores propósitos y a indicar que este Protocolo es complementario del Convenio de 1971, y por ello “para las Partes de este Protocolo, el Convenio y el Protocolo se considerarán e interpretarán como un solo instrumento”.

La previsión de nuevas conductas delictivas: el artículo II.

12. El artículo II constituye el núcleo del Protocolo pues esa disposición añade al listado de delitos previsto por el artículo 1o. del Convenio de 1971, nuevos comportamientos delictivos.

Así, según ese precepto, comete un delito toda persona que ilícita e intencionalmente, utilizando cualquier artefacto, sustancia o arma, (i) ejecute un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte; o (ii) destruya o cause graves daños en las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o en una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto, o perturbe los servicios del aeropuerto, si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto.

Esa disposición, establece que también es delictiva la complicidad en esos comportamientos, o la tentativa en cometerlos.

13- Para poder determinar la constitucionalidad de la extensión de las regulaciones del Convenio de 1971 a esos actos de violencia cometidos en los aeropuertos, resulta necesario examinar cuáles son las obligaciones básicas que establece dicho convenio con respecto a los comportamientos delictivos que prevé.

Las obligaciones previstas por el Convenio de 1971 y el examen de la constitucionalidad de los artículos II y III.

14- La primera obligación que establece el Convenio de 1971 es la de establecer penas severas para esas conductas (art. 3º). La Corte considera que ese mandato se ajusta a la Carta. Así, es cierto que, como esta Corte lo ha destacado, la Constitución opta por un derecho penal que opera como ratio última frente a los comportamientos que afectan de manera grave los bienes básicos de convivencia. Por ello, un deber de penalizar intensamente comportamientos nimios es contrario a la Carta, pues desborda el principio de proporcionalidad que limita el poder punitivo del Estado. Así, esta Corte ha precisado que “sólo el uso proporcionado del poder punitivo del Estado, esto es acorde con el marco de derechos y libertades constitucionales, garantiza la vigencia de un orden social justo, fundado en la dignidad y la solidaridad humanas”<sup>2</sup>. Y por ello, esta Corporación ha declarado la inconstitucionalidad de los excesos punitivos del Legislador<sup>3</sup>.

A pesar de lo anterior, el deber de establecer penas severas para los comportamientos descritos en el artículo II del presente Protocolo no vulnera la Carta, pues esas conductas afectan gravemente bienes jurídicos de particular importancia, puesto que se trata de actos de violencia en aeropuertos, y que ponen entonces en riesgo la seguridad de los mismos y la vida e integridad de las personas. Nada se puede objetar entonces a que el presente Protocolo imponga al Estado colombiano la obligación de penalizar dichos comportamientos.

15- Con todo, la Corte precisa que el presente Protocolo no establece en sí mismo la tipificación y la sanción de esos delitos sino que impone a los Estados la obligación de penalizar severamente esos comportamientos. Es pues necesario que la legislación interna desarrolle ese deber internacional adquirido por el Estado colombiano. Por eso, la presente sentencia declara la constitucionalidad de la obligación internacional adquirida por Colombia de tipificar como punibles esas conductas, pero es obvio que al definir en concreto los

delitos, el Congreso deberá respetar el marco constitucional del ejercicio del poder punitivo. Por esa razón, la declaratoria de constitucionalidad de la obligación de sancionar esos comportamientos, que esta sentencia realiza, no obsta para que la Corte pueda revisar la constitucionalidad de las normas penales internas que desarrollen esa obligación, si tales normas son eventualmente acusadas ante esta Corporación<sup>4</sup>.

16- El Convenio de 1971 compromete a los Estados a cooperar para la efectiva sanción de esas conductas (arts 5° a 7°), y para ello consagra la obligación de los Estados de aplicar justicia frente a esos comportamientos, cuando son cometidos en el territorio del Estado (art. 5-1). Igualmente, los Estados someterán a la justicia a los presuntos delincuentes que se encuentren en su territorio, en caso de que, por diversas razones, el Estado no conceda la extradición (art. 5-2 y 7°). Y como forma de cooperación, el Convenio de 1971 también prevé la posibilidad de extraditar a quienes hayan cometido esos delitos, y para ello, los Estados se comprometen a incluir esos hechos punibles como casos de extradición en los tratados que celebren, y en su defecto, podrán discrecionalmente considerar ese Convenio de 1971 como la base jurídica necesaria para la correspondiente extradición (art. 8°).

Finalmente, ese Convenio regula la cooperación judicial (art. 11) y las eventuales formas de detención de las personas que puedan haber cometido esos delitos, a fin de que sean enjuiciadas por el Estado, o extraditadas; el tratado precisa entonces las garantías de que gozan dichas personas (art. 6°).

Por su parte, el artículo III del presente protocolo aclara el alcance de esas obligaciones en relación con los nuevos hechos punibles previstos por el Protocolo, y en particular explica que el Estado deberá establecer su jurisdicción sobre esos delitos, en el caso de que el presunto delincuente se halle en su territorio y dicho Estado no conceda la extradición.

17- La Corte considera que las anteriores obligaciones se ajustan a la Carta, pues son instrumentos de cooperación internacional para la punición de estos graves hechos de violencia en los aeropuertos. Y por ello es razonable que el tratado obligue a los Estados a investigar y sancionar esos comportamientos, o a realizar la correspondiente extradición. Esto significa que en aquellos casos en que la extradición no proceda, el Estado colombiano, con el fin de evitar la impunidad de esos comportamientos, adquiere la obligación de aplicar extraterritorialmente la ley penal, pues se compromete a juzgar internamente a la persona

requerida. Y por ello el Convenio de 1971 aclara que la extradición se sujetará a las condiciones establecidas en el derecho interno de los diversos Estados.

Todas estas obligaciones son pues compromisos razonables que el Estado colombiano adquiere para sancionar a los responsables de esas conductas, dentro del respeto de la soberanía nacional, por lo cual, es normal que Colombia deba sancionar internamente a los responsables de esos delitos, cuando se cometan en territorio colombiano, o cuando el presunto delincuente se encuentre en territorio nacional y no se lleve a cabo su extradición.

18- Por último, los otros artículos del Convenio de 1971 obligan a los Estados a tomar, dentro del respeto de su derecho interno, todas las medidas para prevenir estos delitos (art. 10), y en particular deberán informar a los Estados eventualmente afectados sobre la posible comisión de uno de esos hechos punibles (art. 12). Este deber de prevención, y de cooperación internacional en la materia, se ajusta también a la Constitución, pues es una consecuencia natural del sentido mismo del Convenio de 1971 y del presente Protocolo, que es mejorar la seguridad de la aviación civil, por lo cual los Estados deben desplegar los esfuerzos necesarios para evitar la ocurrencia de hechos de violencia en los aeropuertos, que atenten contra esta actividad.

19- El examen precedente es suficiente para mostrar que se ajustan a la Carta las obligaciones establecidas por el Convenio de 1971 para prevenir y sancionar los actos de violencia que afecten la seguridad de la aviación civil. En tales circunstancias, la extensión de esas obligaciones a la sanción y prevención de los actos de violencia en los aeropuertos, prevista por los artículos II y III del presente protocolo, también se ajusta a la Constitución, por lo que esas normas serán declaradas exequibles.

Disposiciones instrumentales del protocolo tratado (Arts IV a IX)

20-. Los artículos IV a IX del Protocolo establecen mecanismos para su aprobación y puesta en vigor. Así, el artículo IV regula las condiciones de firma del tratado, el artículo V indica la forma de ratificación, el artículo VI señala el momento de entrada en vigor y el artículo VII establece la posibilidad de que otros Estados que adhieran al Convenio de 1971 puedan

también adherir al presente Protocolo. Finalmente, el artículo VIII regula la denuncia de este protocolo y el artículo IX establece ciertas obligaciones de notificación para los depositarios de este tratado.

Estos últimos artículos del protocolo bajo revisión no suscitan ningún interrogante constitucional, pues son normas que, dentro del respeto de los principios del derecho de los tratados, que Colombia ha tradicionalmente aceptado (CP art. 9º), regulan la evolución y la fuerza jurídica de este instrumento internacional.

Decisión a tomar

21- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el presente “Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil”, hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988), es exequible. En ese mismo orden de ideas, esta Corporación considera que también es constitucional la Ley 764 de 2002 bajo revisión, la cual se limita a aprobar el texto de ese instrumento internacional (art. 1º) y a señalar que sus normas sólo obligarán al país cuando se perfeccione el respectivo vínculo internacional (art. 2º), lo cual concuerda perfectamente con los principios generales del derecho de los tratados (CP art. 9º).

## VI. DECISION

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

### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el “Protocolo para la Represión de Actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, complementario del convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil”, hecho en Montreal el veintitrés (23) de septiembre de mil novecientos setenta y uno (1971) hecho en Montreal el veinticuatro (24) de febrero de mil novecientos ochenta y ocho (1988).

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 764 de 2002, que aprueba dicho protocolo.

Tercero.- COMUNÍQUESE esta decisión al Gobierno Nacional por intermedio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y envíesele copia auténtica de la misma para los efectos constitucionales previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver sentencia C-176 de 1997, Fundamento 3.

2 Sentencia C-070 de 1996. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento 10. En el mismo sentido, ver las sentencias C-118 de 1996 y C-148 de 1998.

3 Ver, al respecto, las sentencias C-364 de 1996 y C-476 de 1998

4 En el mismo sentido, en relación con el deber internacional de penalizar ciertos comportamientos asociados al tráfico de sustancias psicoactivas, ver la sentencia C-176 de 1994, Fundamento E.