

C-378-93

Sentencia No. C-378/93

TRATADO INTERNACIONAL-Elaboración

Esta última expresión “y otros”, que trae la norma comentada, abre una posibilidad discrecional amplísima, que desborda los límites de lo permisible, para colocarla a disposición de una “comisión mixta”, la cual vendría a ejercerlas con riesgos no sólo para la seguridad jurídica sino también para la soberanía de la República de Colombia. Es bien sabido las precauciones que el constituyente impone al “legislador” encargado de elaborar la normatividad contenida en los tratados internacionales, al señalarle procedimientos complejos en su elaboración que buscan, no sólo obtener las normas más sabias sino también las más ciertas, por cuanto de ellas depende tanto la autonomía de los poderes públicos como del propio Estado. Así pues, en este caso, estamos en presencia de una norma que contraría el régimen constitucional vigente.

TRATADO INTERNACIONAL-Vigencia provisional

Este expediente de la vigencia provisional de los tratados antes de su aprobación y ratificación no se encontraba en la Constitución Política vigente al momento en que se suscribió el Convenio. Y la actual Carta Política, que podría venir a convalidar esa circunstancia, tampoco la autoriza para tratados internacionales cuyo contenido sea distinto a los de naturaleza económica y comercial “acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan”.

REF. Expediente L.A.T. - 014

Ley Aprobatoria de Tratado.

Revisión de constitucionalidad de la Ley 39 de 1993 “Por medio de la cual se aprueba el ‘CONVENIO DE COOPERACION CULTURAL Y EDUCATIVA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE CUBA’, firmado en La Habana el 7 de julio de 1978”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., Septiembre nueve (9) de mil novecientos noventa y tres (1993)

I. ANTECEDENTES

El doctor TITO MOSQUERA IRURITA, Subsecretario Jurídico (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores, hizo llegar a esta Corporación, en fecha 22 de enero de 1993, la Ley 39 de 1993, para los fines previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

El Magistrado Sustanciador al avocar el conocimiento del expediente, decidió oficiar a la Presidencia del Senado de la República para que ésta hiciese envío de copia auténtica del expediente legislativo correspondiente al trámite en el Congreso de la Ley 39 de 1993, expediente que fue recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 30 de marzo de 1993.

Cumplidos los demás trámites constitucionales y legales, y especialmente, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación, procede esta Corte a decidir sobre la revisión de la referencia.

II. LAS NORMAS QUE SE REVISAN

LEY 39 DE 15 DE ENERO DE 1993

Por medio de la cual se aprueba el “CONVENIO DE COOPERACION CULTURAL Y EDUCATIVA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE CUBA”, firmado en la Habana el 7 de julio de 1978.

De Cooperación Cultural y Educativa entre

el Gobierno de la República de Colombia y

el Gobierno de la República de Cuba

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba,

Reconociendo la necesidad de fortalecer las relaciones existentes entre sus respectivos

pueblos a través de una acción conjunta dirigida a lograr el aprovechamiento de todas las posibilidades de cooperación cultural y educativa;

Convencidos de que esta cooperación contribuirá no sólo al progreso de ambas comunidades, sino también a un conocimiento cada vez más amplio de las culturas de ambos países lo que redundará en un mayor acercamiento de sus pueblos y en un amplio desarrollo y divulgación de la cultura latinoamericana;

Solidarios en el marco de la unidad latinoamericana en la lucha por la liberación, la justicia, el progreso y la paz;

Identificados en la aplicación de los principios de igualdad de derechos, ayuda recíproca, ejercicio y respeto de la soberanía nacional y no intervención en los asuntos internos,

Acuerdan celebrar un Convenio de cooperación cultural y educativa y al efecto han nombrado como sus plenipotenciarios:

El Gobierno de la República de Colombia al señor Rafael Rivas Posada, Ministro de Educación,

Y el Gobierno de la República de Cuba al Dr. José Ramón Fernández Álvarez, Ministro de Educación.

quienes después de haber canjeado sus Plenos Poderes encontrados en buena y debida forma,

han acordado lo siguiente:

ARTICULO I

Las Partes contratantes estimularán, fortalecerán y desarrollarán la cooperación y el intercambio de experiencias entre las instituciones y organizaciones culturales, educativas, docentes, artísticas, literarias y sociales de los dos países, basados en el mutuo respeto de la soberanía nacional y la igualdad.

Las Partes contratantes promoverán el intercambio de experiencias y realizaciones en los campos artísticos y educativos conforme a sus posibilidades y necesidades respectivas, y a

tal efecto intercambiarán:

- delegaciones en las diferentes especialidades para visitas de estudio, intercambio de experiencias y asesoramiento;
- grupos artísticos, solistas y otros representantes del arte, para dar a conocer la vida cultural del país a través de sus actuaciones;
- libros de texto, literarios, así como revistas, periódicos y otras publicaciones y materiales de carácter educativo y literario;
- exposiciones educativas y culturales, así como discos, partituras y otros medios que divulguen la vida cultural del otro país.

ARTICULO III

Las Partes contratantes intercambiarán experiencias en la enseñanza, alfabetización y cultura por los medios audiovisuales o por otros medios, y promoverán el otorgamiento de becas para estudios generales en universidades e instituciones de enseñanza superior, así como entrenamiento post universitario en campos específicos.

ARTICULO IV

Las Partes contratantes colaborarán en el desarrollo del intercambio en los campos de la Prensa, la Radio, la Televisión, el Cine, la Filatelia, la Arquitectura y otros.

ARTICULO IV

Las Partes contratantes colaborarán en el desarrollo del intercambio en los campos de la Prensa, la Radio, la Televisión, el Cine, la Filatelia, la Arquitectura y otros.

ARTICULO V

Las Partes contratantes estimularán el conocimiento recíproco del folklore nacional de cada país.

ARTICULO VI

Las Partes contratantes, dentro de sus posibilidades, favorecerán el estudio de la cultura, la literatura, la historia y la geografía del otro país en los establecimientos de enseñanza apropiados.

ARTICULO VII

Las Partes contratantes facilitarán los contactos entre las Bibliotecas, Editoriales, Museos y otros organismos oficiales análogos.

ARTICULO VIII

Las Partes contratantes cooperarán al establecimiento de vínculos y acuerdos directos entre las organizaciones deportivas, reconocidas oficialmente en cada país, con el fin de celebrar competencias amistosas, intercambiar experiencias y promover la ulterior colaboración.

ARTICULO IX

Las Partes contratantes se invitarán a las conferencias, exposiciones, festivales, conmemoraciones y eventos culturales y educativos de carácter internacional que tengan como sede el otro país, de acuerdo a intereses comunes manifestados.

ARTICULO X

Las Partes contratantes favorecerán la organización de actividades para la celebración de sus fiestas nacionales y otras fiestas conmemorativas de cada país.

ARTICULO XI

Las Partes contratantes ofrecerán toda ayuda y facilidad de acuerdo a las reglas existentes en su país, a las personas que viajen al territorio de la otra Parte en cumplimiento de lo establecido en el presente Convenio.

Las Partes contratantes concederán las facilidades necesarias para la introducción en cada país de libros, equipos y otros materiales necesarios para cumplimentar lo establecido en el presente Convenio.

ARTICULO XIII

Las personas que viajen al otro país, según lo previsto en el presente Convenio, deberán cumplir con las leyes y reglamentos vigentes en el país donde cumplieren su misión.

ARTICULO XIV

Para la Ejecución de lo dispuesto en el presente Convenio, se creará una Comisión Mixta integrada por ambas Partes, la que acordará los programas de intercambios y cooperación previstos en el presente Convenio y establecerá el sistema financiero indispensable para dar cumplimiento a sus disposiciones. La Comisión Mixta estará integrada por los organismos competentes que cada país designe y se reunirá, alternativamente, en Bogotá y la Habana, con la periodicidad que se acuerde en su primera reunión.

ARTICULO XV

El presente Convenio tendrá una vigencia ilimitada. Cada una de las Partes contratantes podrá denunciarlo mediante el envío a la otra Parte de una notificación por escrito. El Convenio quedará sin validez a los seis meses del día en que sea denunciado por una de las Partes.

ARTICULO XVI

El presente Convenio entrará provisionalmente en vigor el día de su firma y definitivamente, cuando sea ratificado por los órganos competentes de cada país, de acuerdo con la legislación vigente para cada una de las Partes.

Hecho en Ciudad de la Habana, en dos ejemplares en idioma español, ambos igualmente válidos, a los siete día del mes de julio de mil novecientos setenta y ocho.

Siguen Firmas.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El doctor CARLOS GUSTAVO ARRIETA PADILLA, Procurador General de la Nación, mediante oficio No. 197 del 20 de mayo de 1993, y de conformidad con lo dispuesto en los numerales 5o. del artículo 278 y 2o. del artículo 242 de la Constitución Política, rinde, dentro del término legal, el concepto de rigor, correspondiente a la revisión automática del Convenio de

Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de La República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba y de su ley aprobatoria; concepto en el cual solicita a la Corporación “declare la EXEQUIBILIDAD del Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba y de su respectiva ley aprobatoria, Ley 39 de 1993, salvo la expresión “entrará provisionalmente en rigor el día de su firma” contenida en el artículo XVI de dicha Convención, que es INEXEQUIBLE”, por las razones que se resumen a continuación:

- Que es competente la Corte Constitucional para conocer del presente asunto en virtud del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, cuyo contenido habilita a esa Corporación “para efectuar el control integral, previo y automático de los tratados públicos internacionales y de sus leyes aprobatorias, previa a la ratificación de los mismos por parte del Gobierno Nacional”.
- Que el control de constitucionalidad de los tratados regulado en la Carta Política de 1991, “permite ver las principales características de este control, identificadas por la Corte Constitucional en sentencia No. 574 del 28 de octubre de 1991”.
- Que debe realizarse un control sobre la competencia de los órganos estatales que intervinieron en la etapa de la negociación y adopción del instrumento público internacional; sobre los aspectos formales de la ley, y, en relación con el contenido material del convenio.
- Que el Magistrado sustanciador de la presente revisión omitió en el auto de 15 de marzo de 1993 decretar las pruebas que permitieran verificar la validez del procedimiento y la competencia de los órganos estatales que tuvieron a su cargo la negociación y adopción del instrumento público internacional del caso bajo examen”.
- Que el trámite de la ley aprobatoria en el Congreso de la República se ajustó a lo señalado en el artículo 157 de la Carta Política.
- Que la ley fue enviada por el Gobierno Nacional a esta Corporación dentro de los seis días señalados por la preceptiva constitucional.
- Que el tratado, excepción hecha de su artículo XVI, desarrolla muchas de las disposiciones de la Carta, atinentes a la promoción y protección de los derechos a la

educación, al deporte y a la cultura. “Su contenido estimula además la integración latinoamericana”.

- Que es “importante resaltar que el Convenio respeta las normas internas de cada estado, para el evento de que en cumplimiento del tratado, personas de un país viajen al otro. Tales personas deberán cumplir con las leyes y reglamentos vigentes en el país donde cumplieren su misión”.
- Que el Convenio prevé la integración de una “Comisión mixta” la cual asegura la “efectivización” del mismo.
- Que ni la Constitución Política de 1886, ni la actual de 1991 previeron la vigencia provisional de tratados como el que nos ocupa.

“Así, la previsión contenida en el artículo XVI del Convenio de la referencia, consistente en que el instrumento público internacional pudiera entrar provisionalmente en vigor el día de su firma, resulta inconstitucional a la luz de la Carta Política de 1886, Estatuto vigente para la época en que se pactó tal cláusula. En este caso por falta de prueba idónea no es posible verificar quien excedió la competencia atribuída para el perfeccionamiento del Tratado.”

“El vicio anotado no se saneó con la expedición de la nueva Carta, toda vez que si bien el Estatuto Superior de 1991 sí previó la aplicación provisional de los tratados, sólo la autorizó para los de naturaleza económica y comercial en el ámbito de organismos internacionales (artículo 224 C.N.), excluyendo de esta manera los tratados que versen sobre otras materias”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a. La Competencia

Es competente la Corte Constitucional para avocar la revisión de constitucionalidad de la Ley 39 de 1993, por ser esta una ley aprobatoria de un tratado internacional, cuyos contenidos y requisitos formales o de expedición deben, previamente a su ratificación, ser sometidos al control automático de constitucionalidad, según lo estatuye el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Política.

b) La Materia

La revisión de la referencia comprende el juicio de constitucionalidad de la Ley 39 de 1993 y del convenio Internacional que incorpora, a fin de precisar las posibilidades que tiene de perfeccionarse jurídicamente, según el orden superior vigente.

Se trata de un Convenio suscrito en 1978, que no había sido sometido a la aprobación del Congreso bajo el régimen jurídico anterior. Ahora, a fin de perfeccionarlo, bajo el imperio de la Carta de 1991, el Gobierno, en uso de sus facultades constitucionales (art. 189 numeral 2o. de la C.N.), lo puso a consideración del Congreso, el cual lo aprobó mediante la ley que se revisa, y ambos -la Ley y el Convenio- son objeto ahora del control constitucional por esta Corte.

Los Requisitos de Forma de la Ley

El encargo que la Corporación tiene de revisar la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales, comprende no sólo la revisión de sus contenidos materiales sino también la de los elementos formales o de trámite para su expedición, que le impone la Carta Política. De manera general, los proyectos serán leyes de la República sólo después de haber cumplido los requisitos de trámite determinados en el artículo 157 de la Constitución Política, es decir, que deben publicarse previamente por el Congreso, aprobarse por las respectivas comisiones legislativas de las Cámaras y por las plenarias de cada una de éstas, y, luego recibir la sanción presidencial. Dos elementos adicionales, son prescritos por la Carta como requisitos de forma de las leyes aprobatorias de convenios internacionales: deben ser remitidas a esta Corporación dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, y, para que el tratado que contienen se incorpore al ordenamiento jurídico colombiano y comprometa internacionalmente a la República, mediante su ratificación, deberán ser declarados exequibles por la Corte Constitucional, mediante pronunciamiento formal y automático.

- El proyecto fue publicado en “Anales del Congreso” del martes once (11) de febrero de 1992, años XXXV - No. 17, con la correspondiente exposición de motivos (pág. 3a.).
- El proyecto número Senado 17/92 fue aprobado por la comisión II en sesión del día 17 de junio de 1992 (folio 51).

- En la plenaria del Senado de la República fue aprobado el día 24 de junio de 1992 (folio 53).
- El proyecto No. 077/92 Cámara fué aprobado en primer debate el 14 de noviembre de 1992, en la Comisión Segunda Constitucional permanente (folio 31).
- La sesión plenaria de la H. Cámara de Representantes, celebrada el día 4 de diciembre de 1992, aprobó el proyecto de ley aprobatoria del “Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”. (folio 30).
- El señor Presidente de la República, sancionó el proyecto el día quince (15) de enero de 1993.
- El Gobierno remitió la ley a esta Corte, dentro de los (6) días siguientes a su sanción.

Constatado lo anterior, encuentra la Corte Constitucional que, cumple la ley, al producirse el fallo, con los requisitos de forma que impone la Carta Política a las normas de su naturaleza.

La Revisión del Contenido de la Ley

El Convenio se inspira según su preámbulo en la necesidad de fortalecer las relaciones existentes entre los dos países a través de una acción conjunta dirigida a lograr el aprovechamiento de todas las posibilidades de cooperación cultural y educativa; la solidaridad propia de la unidad latinoamericana en la lucha por la liberación, la justicia, el progreso y la paz; y, la identificación en la aplicación de los principios de igualdad de derechos, ayuda recíproca, ejercicio y respeto de la soberanía nacional y no intervención en los asuntos internos. Las partes contratantes acordaron lo siguiente:

- Estimular, fortalecer y desarrollar la cooperación interinstitucional de los organismos culturales, educativos, docentes artísticos literarios, “basados en el mutuo respeto de la soberanía nacional y la igualdad”. (artículo I).
- Se comprometen igualmente en el desarrollo del intercambio en los campos de la Prensa, la Radio, la Televisión, el Cine, la Filatelia, la Arquitectura y otros” (artículo IV).

- El conocimiento recíproco del folklore nacional (artículo V).
- La promoción de la cultura, la historia, la geografía del otro país en los medios educativos, el intercambio bibliográfico, y deportivo (artículos VI, VII y VIII).
- Se acuerda la invitación a eventos internacionales educativos y la participación en la organización de actividades para la celebración de fiestas nacionales (artículos IX y X).
- Se facilitarán los medios a las personas comprometidas en el cumplimiento del Convenio en cada país. (artículos XI y XII).
- Se deja expresa manifestación de que las personas que viajen al otro país, según lo previsto en el Convenio, deberán cumplir con las leyes y reglamentos vigentes en el país donde cumplieren su misión. (art. XIII). Para lograr la eficacia del acuerdo se dispone la creación de una "Comisión mixta", encargada de acordar los programas de intercambio y cooperación en él previstos y establecer el sistema financiero para su logro.
- El artículo XV trae normas sobre duración indefinida del tratado y "denuncia" del mismo.

Los anteriores contenidos, no sólo no son opuestos a la Constitución política, sino que, por el contrario, la desarrollan. En efecto, las relaciones exteriores propiciadas en el Convenio se fundamentan en la soberanía nacional y en el respeto a la autodeterminación de los pueblos (artículo 9o. C.N.); se ha fijado como objetivo constitucional la promoción de la integración social, a la manera que lo hace el tratado, especialmente con los países de América Latina y del Caribe (artículo 227 C.N.); con el carácter de fundamental se consagra la libertad educativa (artículo 27 C.N.), el derecho a la educación (artículo 67 C.N.), la prerrogativa para fundar establecimientos educativos, la participación en su duración, la profesionalización de la actividad docente, la erradicación del analfabetismo (art. 68 C.N.); el fortalecimiento de la investigación científica (art. 69); la promoción y fomento de la cultura, (artículos 70 y 71 de la C.N.), entre otros.

Sin embargo se detiene la Corporación en dos aspectos que se plantean en el texto del instrumento internacional en revisión:

- El artículo IV del tratado contiene una formulación jurídica indeterminada que resulta

no sólo contraría al principio legal que informa las relaciones internacionales sino también al principio de la certeza jurídica interna, propios del Estado de Derecho que ordena la Carta Política. En efecto, en dicho artículo se dispone que las partes contratantes colaborarán en el desarrollo del intercambio en los campos de la prensa, la radio, la televisión, el cine, la filatelia, la arquitectura “y otros”. Esta última expresión “y otros”, que trae la norma comentada, abre una posibilidad discrecional amplísima, que desborda los límites de lo permisible, para colocarla a disposición de una “comisión mixta” (art. XIV), la cual vendría a ejercerlas con riesgos no sólo para la seguridad jurídica sino también para la soberanía de la República de Colombia. Es bien sabido las precauciones que el constituyente impone al “legislador” encargado de elaborar la normatividad contenida en los tratados internacionales, al señalarle procedimientos complejos en su elaboración que buscan, no sólo obtener las normas más sabias sino también las más ciertas, por cuanto de ellas depende tanto la autonomía de los poderes públicos como del propio Estado. Así pues, en este caso, estamos en presencia de una norma que contraría el régimen constitucional vigente.

Una lectura más allá de la expresión literal pudiera permitir, en el contexto del tratado, la interpretación según la cual la expresión “y otros”, haría relación a un conjunto similar de aspectos (prensa, televisión, cine, radio, filatelia, arquitectura) a los que se refiere la norma; sin embargo el carácter especializado de algunos de estos aspectos enumerados lleva a la conclusión de que no es prudente autorizar la apertura de la expresión en comento, por cuanto si así fuese no habría necesidad de la misma, pues son bastante amplios los términos de las materias reguladas en el convenio de “Cooperación Cultural y Educativa”, lo que permitiría, en desarrollo de su objeto, abordarlas sin detrimento de éste.

- De otra parte el artículo XVI del Convenio, dispone una vigencia provisional del mismo, que sólo vendrá a ser definitiva cuando sea ratificado por los órganos competentes de cada país. Este expediente de la vigencia provisional de los tratados antes de su aprobación y ratificación no se encontraba en la Constitución Política vigente al momento en que se suscribió el Convenio. Y la actual Carta Política, que podría venir a convalidar esa circunstancia, tampoco la autoriza para tratados internacionales cuyo contenido sea distinto a los de naturaleza económica y comercial “acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan”. Pues bien dos condiciones se requieren según la Carta Política de 1991 (art. 224 C.N.), para que el Presidente de la República pueda dar aplicación provisional a un tratado internacional: La primera, que tenga naturaleza económica y

comercial, y la segunda que haya sido acordado en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan. Condiciones que tienen además un carácter concurrente, conclusión a que se llega luego de determinar su carácter excepcional y en consecuencia de interpretación restrictiva. Más aún el nuevo orden constitucional impone la obligación de que tan pronto entre en vigor provisionalmente el tratado, el gobierno “deberá enviarlo al Congreso para su aprobación”. Como una garantía más de la soberanía colombiana y de la autonomía de la República.

Lo anterior lleva a esta Corporación a declarar, en el presente fallo, inconstitucional parcialmente el artículo XVI antes citado.

Previas las anteriores consideraciones, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- DECLARAR CONSTITUCIONAL el ‘CONVENIO DE COOPERACION CULTURAL Y EDUCATIVA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE CUBA’, firmado en La Habana el 7 de julio de 1978”, así como la Ley 39 del 15 de enero de 1993, que lo aprueba; excepción hecha de los segmentos normativos siguientes del Convenio:

1. La expresión “y otros” del artículo IV; y, 2. La expresión “entrará provisionalmente en vigor el día de su firma” del artículo XVI del Convenio, que se declaran inconstitucionales.

Segundo. Debe el señor Presidente de la República al ratificar el tratado, formular las reservas correspondientes.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General