

Sentencia C-421/97

ACUERDO INTERNACIONAL-Suscripción por funcionario competente

El Acuerdo fue firmado por el Ministro de Desarrollo Económico, el Presidente de la República le confirió a aquél plenos poderes para que en nombre del Gobierno Nacional firmara el Acuerdo en cuestión, esta Corporación concluye que el Instrumento Público fue suscrito por el funcionario competente.

ACUERDO INTERNACIONAL-Relaciones internacionales sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional

El Acuerdo que se revisa básicamente tiene dos tipos de normas; unas establecen cómo y cuál es el tipo de compromiso que adquieren las partes, las otras contienen reglas relativas al propio funcionamiento del Acuerdo. Lo importante es que tanto en las primeras como en las segundas, las partes reciben un tratamiento equitativo; las actividades que se compromete a desarrollar un país son las mismas a las que se compromete el otro; ambas naciones pueden negarse a cumplir obligaciones que entren en conflicto con otras adquiridas con anterioridad; participan por igual en la comisión que ordena crear el propio Acuerdo y pueden denunciarlo en las mismas oportunidades. Este tratamiento equitativo, a su vez implica reciprocidad, de hecho el convenio tiene por objeto mejorar el turismo en los dos países y el trabajo conjunto con fines comunes que reportarán claros beneficios en materia económica, social, cultural y educativa para las partes. Por tanto, se ha de concluir que se trata de un Instrumento Público ajustado a la Constitución, ya que promueve la internacionalización de las relaciones de Colombia sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

ACUERDO DE COOPERACION EN MATERIA DE TURISMO

El Acuerdo postula que el turismo, más allá de ser una actividad económica, es una vía que les permite a los pueblos presentarse ante el mundo orgullosos de lo que son, de su cultura y de sus tradiciones, al tiempo que también les permite conocer a otros pueblos.

ACUERDO INTERNACIONAL-Mecanismos en materia educativa

El turismo, tal y como se concibe en el convenio, juega un papel educativo inherente, permite a las personas ampliar el conocimiento del mundo, de diferentes culturas, geografía, ecología, historia o modos de vida, tanto de otras latitudes como de las propias. Pero adicionalmente, el Acuerdo también contempla mecanismos importantes en materia educativa, pues ambas partes se comprometen a desarrollar programas de estudio en áreas relacionadas con el turismo y a constituir fondos que ofrezcan becas para acceder a aquellos.

ACUERDO INTERNACIONAL-Promoción de la cultura

Es posible hablar de promoción cultural, por lo menos en dos sentidos: haciendo referencia a la adquisición de conocimientos e información y al ejercicio de las facultades intelectuales, o haciendo referencia al conjunto de manifestaciones que expresan la vida tradicional, artística y social de un pueblo. El Acuerdo es importante en ambos sentidos, sus aportes contemplan las dos dimensiones de la cultura. Es tan relevante este punto en el convenio, que incluso se contempla una protección especial al patrimonio cultural mediante el compromiso expreso de que ambas partes se colaboren mutuamente en la recuperación de edificios históricos.

ACUERDO INTERNACIONAL-Promoción de la recreación

El turismo también ocupa un lugar destacado en el ejercicio del derecho a la recreación, una de las habituales y benéficas maneras en que las personas aprovechan el tiempo libre, es viajando y conociendo lugares distintos a aquellos en los que habitualmente residen. Pero el Acuerdo resulta de gran utilidad, pues una de las mejores formas en que el Estado puede garantizar la recreación, es permitiendo y estimulando a los particulares para que ofrezcan programas destinados a facilitar el acceso a actividades de esta índole.

ACUERDO INTERNACIONAL-Garantía de la libertad de empresa

El otro derecho constitucional que claramente se beneficia con el Instrumento Público que se revisa, es la libertad de empresa. En tal sentido, este convenio, encaminado a mejorar y fomentar las relaciones en materia turística con España, se constituye en un medio para que el Estado cumpla con tal obligación, pues es una forma de atraer capital extranjero y abrir nuevos mercados, lo que, sin lugar a dudas, multiplica las posibilidades empresariales y laborales en este sector de la economía.

ACUERDO INTERNACIONAL-Cumplimiento de los fines del Estado

El Acuerdo entre Colombia y España que se revisa, no solo no contraría normas de la Carta Fundamental, sino que desarrolla los principios que rigen las relaciones internacionales y permiten el ejercicio y defensa de varios derechos constitucionales. Lo cual, sumado al hecho de que el mejoramiento y fomento del sector turístico, de gran importancia para la economía nacional, implica promover la prosperidad general, permite concluir que el Instrumento Público en cuestión, cumple una de las finalidades del Estado.

Referencia: Expediente LAT-098

Revisión constitucional del Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España, firmado en Santafé de Bogotá el 9 de junio de 1995 y de la Ley 350 del 16 de enero de 1997, aprobatoria del mismo.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de mil novecientos noventa y siete (1997).

ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Nacional, y dentro del trámite allí dispuesto, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia de la Ley 350 del 16 de enero de 1997, aprobatoria del “Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España”, firmado en Santafé de Bogotá el nueve (9) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995), para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la Ley para procesos de ésta índole, procede la Corte a decidir.

TEXTO DEL TRATADO SUJETO A REVISIÓN

El siguiente es el texto del Acuerdo y la Ley aprobatoria del mismo:

INTERVENCIÓN OFICIAL

1. Ministerio de Desarrollo Económico

El ciudadano Carlos Eduardo Serna Barbosa, actuando en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, solicita a la Corte que declare exequible la Ley y el Acuerdo objeto de revisión; puesto que cumplen los requisitos formales y materiales exigidos, ya que se suscribieron observando las directrices que impone la Constitución en materia de relaciones internacionales.

Aduce además, que el Acuerdo fomenta las relaciones comerciales de los dos países, con los beneficios económicos que esto representa, y propicia un sano encuentro cultural de los dos pueblos; todo sobre la base de los principios del respeto de la soberanía nacional, la igualdad de derechos y el mutuo beneficio.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores

El ciudadano Gabriel Cardona Botero, en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, también solicita que se declaren exequibles la Ley y el Acuerdo que ella aprueba. Para sustentar su petición, presenta dos argumentos. El primero de ellos, es que el Acuerdo refleja los nuevos rumbos que ha tomado la economía; en efecto, la internacionalización de los mercados y la apertura económica, impiden que temas como el turismo sean tratados únicamente desde una perspectiva nacional, siendo necesario entonces, propiciar la integración de los países para lograr un posicionamiento turístico mutuo.

El segundo argumento, es que el Acuerdo encuentra justificación y sustento en la Constitución Política. Manifiesta el representante del Ministerio que propender por el desarrollo de la economía, tal y como lo busca el Acuerdo, es una meta que se ajusta a las finalidades del Estado consagradas en los artículos segundo y 266 del Estatuto Superior. El turismo, dice, es una actividad que permite desarrollar y ejercer ciertas garantías constitucionales como la educación (artículos 27 y 67) y el fomento de la cultura (artículo 71).

MINISTERIO PÚBLICO

Dentro de la oportunidad contemplada en el numeral 4 del artículo 242 de la Constitución

Nacional, el Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor; en él, solicita a la Corte declarar exequible el Acuerdo que se revisa, y la ley aprobatoria del mismo. El análisis del asunto lo divide en dos partes; un examen formal y otro material.

En la primera parte el Procurador verifica paso a paso, tanto la suscripción del Acuerdo como el trámite de la ley en el Congreso, concluyendo que se cumplió con lo dispuesto en la Constitución. Por un lado, constató que el instrumento internacional fue firmado por el Ministro de Desarrollo Económico, luego de que el Presidente de la República le confiriera plenos poderes para ello; y por otro lado, que el Gobierno presentó el proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo al Congreso de la República, en donde se surtieron los cuatro debates, previas las respectivas publicaciones de las ponencias y posteriormente fue objeto de la sanción presidencial.

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Al tenor del numeral 10° del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de España, sobre cooperación en materia de turismo, firmado en Santafé de Bogotá el 9 de junio de 1995, y de su Ley aprobatoria N° 350 de 1997.

2. Suscripción del Instrumento Público Internacional

El primer punto que la Corte debe analizar, es si el Acuerdo que se revisa fue suscrito por el funcionario competente para representar al Estado Colombiano.

Teniendo en cuenta que el Acuerdo fue firmado por el Ministro de Desarrollo Económico, y que según certificación¹ suscrita por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Presidente de la República le confirió a aquél plenos poderes para que en nombre del Gobierno Nacional firmara el Acuerdo en cuestión, esta Corporación concluye que el Instrumento Público fue suscrito por el funcionario competente.

3. Examen formal de la Ley

El segundo punto de la revisión, consiste en determinar si en el proceso de formación de la ley 350 de 1997 se cumplieron los requisitos consagrados en la Constitución para la expedición de este tipo de leyes. En los antecedentes legislativos remitidos a la Corte por el Congreso de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores, se pudo establecer lo siguiente:

a) El 6 de mayo de 1996 el Gobierno presentó ante la Secretaría General del Senado, el proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España, el cual fue publicado con el número 273 en la Gaceta del Congreso² y enviado a la Comisión Segunda del Senado, por competencia.

b) La Ponencia para el primer debate del proyecto de ley, fue publicada en la Gaceta del Congreso³ y aprobada por la Comisión Segunda del Senado en la sesión del 29 de mayo de 1996, con un quórum deliberatorio y decisorio de nueve (9) Senadores, de los trece (13) que conforman la Comisión⁴.

c) La ponencia para el segundo debate fue publicada en la Gaceta del Congreso⁵ y aprobada ante la plenaria del Senado, con el lleno de los requisitos constitucionales y legales, según consta en el acta de la sesión ordinaria del 12 de junio de dicho año⁶.

d) La ponencia para el primer debate, en la Comisión Segunda de la Cámara de representantes, fue publicada en la Gaceta del Congreso⁷, y aprobada en la sesión del 23 de octubre del mismo año, con un quórum decisorio de quince (15) Representantes⁸.

e) La ponencia para el segundo debate, fue publicada en la Gaceta del Congreso⁹, y aprobada por la Plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión ordinaria del 5 de diciembre del mismo año, cumpliendo con las exigencias constitucionales y legales, según consta en el acta¹⁰ de esa fecha.

f) El proyecto de ley fue sancionado por el Presidente de la República el 16 de enero de 1997 como la ley 350, la cual se remitió a esta Corte para efectos de su revisión, dentro del término constitucional fijado.

g) Por último, debe señalarse que en el trámite surtido en el Congreso se respetó lo dispuesto en el artículo 160 de la Constitución, pues entre el primero y el segundo debate en

cada una de las Cámaras transcurrieron más de ocho días, y entre la aprobación del proyecto en el Senado y la iniciación del primer debate en la Cámara, hubo un intervalo mayor de quince días.

En consecuencia, en lo atinente al examen formal de la ley, esta Corporación no encuentra reparo constitucional alguno.

4. Examen material del Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España.

4.1. Introducción

El Instrumento Público que se revisa, comienza presentando las razones que llevaron al Reino de España y la República de Colombia a suscribirlo. La primera de ellas es el reconocimiento de los lazos tradicionales de amistad que existen entre los dos países, y el consecuente interés en conservarlos y fortalecerlos. De hecho, el Acuerdo surge dentro del marco del Tratado General de Cooperación y Amistad del 29 de octubre de 1992, el cual promueve la celebración de convenios orientados a fomentar las relaciones y el apoyo entre ambas naciones. Dichos gobiernos manifiestan expresamente su voluntad de asociarse, con espíritu de equidad, para trabajar en la consecución de intereses comunes. Precisamente, y esta es la segunda razón, el turismo es uno de ellos. Los dos gobiernos reconocen en la introducción del Acuerdo, la importancia que este sector económico tiene para el desarrollo de los dos países, como uno de los factores determinantes que los llevó a dar su consentimiento.

4.2. Contenido

Son diez artículos los que conforman este Instrumento Público. Los siete primeros definen en qué consiste específicamente la cooperación, señalando lo siguiente:

- La ayuda en materia turística no es un fin en sí mismo; el desarrollo económico, aunque es un aspecto relevante, no es el único. El convenio se constituye en un medio eficaz para permitir a los colombianos y a los españoles conocer recíprocamente sus respectivas historias, culturas, y modos de vida.
- A lo largo de las normas del Acuerdo, se establece que la cooperación se dará en dos niveles: gubernamental y empresarial. El turismo no es únicamente un asunto estatal, pues

el sector privado también adquiere cargas y beneficios.

– Desde el artículo segundo hasta el séptimo, se definen los compromisos que adquieren ambas partes, a saber:

- * Intercambiar periódicamente expertos en todo lo relacionado con turismo (promoción, marketing, desarrollo de zonas de interés, legislación, etcétera).

- * Fomentar misiones empresariales que evalúen la oportunidad del negocio y la posibilidad de realizar inversiones.

- * Propiciar la promoción turística, sobre todo cuando sea de carácter especializado, pues con ella se contribuye al “desarrollo diferencial de las regiones y al desarrollo sostenible de la actividad turística”.

- * Colaborarse mutuamente en la reconstrucción de edificios históricos.

- * Divulgar recíprocamente los planes y ofertas turísticas que existen en cada país.

- * Crear programas de estudios a nivel profesional relacionados con el tema, facilitando el acceso a ellos mediante la constitución de fondos para becas.

- * Estimular investigaciones sobre temas de interés mutuo, a través de universidades y centros de investigación.

Las tres normas restantes se ocupan de aspectos necesarios para que el Acuerdo pueda desarrollarse adecuadamente. El artículo octavo, por ejemplo, exime a los dos países de cumplir con aquellas obligaciones que impliquen desconocer compromisos adquiridos con anterioridad al convenio; una regla útil, en tanto brinda la solución de eventuales conflictos que se puedan presentar en el futuro. El artículo noveno crea una comisión mixta de cooperación turística, cuya función es velar por la aplicación del Acuerdo y sugerir las medidas adecuadas para actualizarlo. Finalmente, el artículo décimo define reglas indispensables, de carácter procesal. En primer lugar establece que el convenio comenzará a regir el día en que las partes se hayan notificado mutuamente el cumplimiento de los procedimientos constitucionales internos requeridos; en segundo lugar, que la vigencia será de dos años, prorrogándose por tácita reconducción por períodos sucesivos iguales, en tercer

lugar, que para la denuncia del Acuerdo es necesario recurrir a la notificación escrita por vía diplomática, al menos tres meses antes de la fecha en que éste expire; y por último, determina que la denuncia no afectará a los proyectos y programas que se estén adelantando.

4.3. Fundamentos constitucionales

A juicio de esta Corte, son varias las normas constitucionales que contemplan valores y principios que encuentran un claro reflejo en el Instrumento Público que se revisa.

1) Relaciones Internacionales. El artículo 226 de la Carta Política, consagra de forma clara y expresa la obligación que tiene el Estado de promover la internacionalización de las relaciones, ya sean políticas, económicas, sociales o ecológicas; siempre y cuando se den sobre las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. En consecuencia, un convenio suscrito por Colombia que estreche los lazos de cooperación con un país amigo en un determinado campo económico, es constitucional, siempre y cuando se haya suscrito en los términos que la propia Carta Fundamental contempla.

Como ya se dijo, el Acuerdo que se revisa básicamente tiene dos tipos de normas; unas establecen cómo y cuál es el tipo de compromiso que adquieren las partes, las otras contienen reglas relativas al propio funcionamiento del Acuerdo. Lo importante es que tanto en las primeras como en las segundas, las partes reciben un tratamiento equitativo; las actividades que se compromete a desarrollar un país son las mismas a las que se compromete el otro; ambas naciones pueden negarse a cumplir obligaciones que entren en conflicto con otras adquiridas con anterioridad; participan por igual en la comisión que ordena crear el propio Acuerdo y pueden denunciarlo en las mismas oportunidades. Este tratamiento equitativo, a su vez implica reciprocidad, de hecho el convenio tiene por objeto mejorar el turismo en los dos países y el trabajo conjunto con fines comunes que reportarán claros beneficios en materia económica, social, cultural y educativa para las partes.

2) Derechos constitucionales. El Acuerdo postula que el turismo, más allá de ser una actividad económica, es una vía que les permite a los pueblos presentarse ante el mundo orgullosos de lo que son, de su cultura y de sus tradiciones, al tiempo que también les permite conocer a otros pueblos. Esta concepción, que se refleja en el convenio desde su primer artículo, es acorde con la Constitución, pues permite la realización de varias de las

garantías contempladas en ella.

En primer lugar puede mencionarse la educación. Sin lugar a dudas, a partir del propio texto de la Carta Fundamental (artículos 67, 68 y 69), como de la jurisprudencia de esta Corporación¹¹, es posible deducir la importancia que tiene el derecho a la educación en nuestro ordenamiento jurídico. Crear los medios y oportunidades que permitan a los ciudadanos ejercer tal garantía, es uno de los principales cometidos del Estado, en tanto constituye un medio importante para que las personas se desarrollen libre y plenamente, a la vez que conlleva beneficios sociales significativos. El turismo, tal y como se concibe en el convenio, juega un papel educativo inherente, permite a las personas ampliar el conocimiento del mundo, de diferentes culturas, geografía, ecología, historia o modos de vida, tanto de otras latitudes como de las propias. Pero adicionalmente, el Acuerdo también contempla mecanismos importantes en materia educativa, pues ambas partes se comprometen a desarrollar programas de estudio en áreas relacionadas con el turismo y a constituir fondos que ofrezcan becas para acceder a aquellos.

Por otra parte, se encuentra el derecho a la cultura (artículo 70 y 71), pues el turismo también conlleva la promoción y conservación de ella. Las personas que viajan tienen la posibilidad de aprender y conocer otros modos de vida, a la vez que la presencia de turistas estimula a las comunidades a mostrar y defender sus valores y costumbres. Ahora bien, es posible hablar de promoción cultural, por lo menos en dos sentidos: haciendo referencia a la adquisición de conocimientos e información y al ejercicio de las facultades intelectuales, o haciendo referencia al conjunto de manifestaciones que expresan la vida tradicional, artística y social de un pueblo. El Acuerdo es importante en ambos sentidos, sus aportes contemplan las dos dimensiones de la cultura. Es tan relevante este punto en el convenio, que incluso se contempla una protección especial al patrimonio cultural (artículo 72 C.N.) mediante el compromiso expreso de que ambas partes se colaboren mutuamente en la recuperación de edificios históricos.

El turismo también ocupa un lugar destacado en el ejercicio del derecho a la recreación, actividad inherente al ser humano¹² (artículo 52 de la C.N.). Coincide la Corte con el concepto del Procurador, al reconocer que una de las habituales y benéficas maneras en que las personas aprovechan el tiempo libre, es viajando y conociendo lugares distintos a aquellos en los que habitualmente residen. Pero adicionalmente señala esta Corporación, el

Acuerdo resulta de gran utilidad, pues una de las mejores formas en que el Estado puede garantizar la recreación, es permitiendo y estimulando a los particulares para que ofrezcan programas destinados a facilitar el acceso a actividades de esta índole.

En último lugar, el otro derecho constitucional que claramente se beneficia con el Instrumento Público que se revisa, es la libertad de empresa. El artículo 333 del Estatuto Superior concede a los particulares la libertad de participar en la actividad económica, al tiempo que impone al Estado la obligación de estimular el desarrollo empresarial. En tal sentido, este convenio, encaminado a mejorar y fomentar las relaciones en materia turística con España, se constituye en un medio para que el Estado cumpla con tal obligación, pues es una forma de atraer capital extranjero y abrir nuevos mercados, lo que, sin lugar a dudas, multiplica las posibilidades empresariales y laborales en este sector de la economía.

3) Fines del Estado. El artículo segundo de la Constitución Nacional consagra cuáles son los fines esenciales del Estado. Dentro de ellos se contempla el “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”. El Acuerdo entre Colombia y España que se revisa, no solo no contraria normas de la Carta Fundamental, sino que desarrolla los principios que rigen las relaciones internacionales y permiten el ejercicio y defensa de varios derechos constitucionales. Lo cual, sumado al hecho de que el mejoramiento y fomento del sector turístico, de gran importancia para la economía nacional, implica promover la prosperidad general, permite concluir que el Instrumento Público en cuestión, cumple una de las finalidades del Estado.

En conclusión, en lo que respecta al contenido material del Acuerdo objeto de revisión, esta Corte tampoco encuentra reparo constitucional alguno.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES el Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre la República de Colombia y el Reino de España, suscrito en Santafé de Bogotá, el 9 de junio de 1995, y la Ley

350 del 16 de enero de 1997, aprobatoria del mismo.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, el Presidente de la República podrá manifestar el consentimiento de Colombia en obligarse por el Acuerdo.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folios 313 del expediente. También se encuentra copia del documento al que dicha certificación hace referencia.

2 Año V N° 162 del 7 de mayo de 1996.

3 Año V N° 204 del 29 de mayo de 1996.

4 En el expediente consta un certificado de Felipe Ortiz, Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República (folio 432).

5 Año V N° 212 del 5 de junio de 1996.

6 Al respecto, existe una certificación del Secretario General del Senado en el expediente (folio 319).

7 Año V N° 389 del 19 de septiembre de 1996.

8 Según consta en la certificación presentada por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes (folio 21).

9 Año V N° 542 del 28 de noviembre de 1996.

10 En el expediente se encuentra una copia del acta (folio 22) y una comunicación del Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 17).

11 Entre otras puede verse la sentencia de la Corte Constitucional C-002, del ocho de mayo

de 1992.

12 Esta noción se encuentra, por ejemplo, en la sentencia de la Corte Constitucional T-466, del 17 de julio de 1992, magistrado ponente Ciro Angarita Barón.