

TRATADO INTERNACIONAL-Control de constitucionalidad

El tratado objeto de estudio en esta sentencia, pese el trámite sui generis y de naturaleza excepcional que tuvo, son genuinos tratados en vía de formación, toda vez que en lo que a ellos concierne, el Gobierno Nacional no ha dado su consentimiento dentro del ámbito internacional, es decir, aún no se han perfeccionado. En consecuencia, no hallándose perfeccionado el “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, debe ser sometido al control de constitucionalidad ante esta Corporación, puesto que encuadra dentro de los tratados a que se refiere el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional.

TRATADO INTERNACIONAL-Control de Constitucionalidad/CORTE CONSTITUCIONAL/COMPETENCIA

El control de constitucionalidad a todas las normas que poseen existencia y vigencia, en el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de preservar la integridad de la Constitución, es una actividad esencial a la organización y vida de un auténtico Estado de Derecho. Dentro de éste y su dinámica, puede variar el órgano que la cumple e incluso el trámite para efectuarla, mas nunca podrá desaparecer el control, ya que su objetivo no es otro que mantener la preeminencia del ordenamiento constitucional. Con la Constitución de 1991. No se eximió ley o norma jurídica alguna del deber de avenirse a la Constitución y en consecuencia del atinente e insistituible examen de exequibilidad. Todas las leyes y tratados o convenios internacionales deben ser sometidos, sin excepciones a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

CONVENIO INTERNACIONAL-Alcance

El contenido general de los objetivos propuestos por el Convenio, es sin duda alguna de amplios sentimientos altruistas que permiten a los pueblos latinoamericanos solidariamente desarrollar esta clase de actividades en forma compacta y mancomunada, en procura de alternativas capaces de hacer más competitivas las producciones del séptimo arte en estos países que por las secuelas del subdesarrollo se han ido quedando al margen en ésta y otras actividades que los ha marginado para competir, por esta infortunada circunstancia, en igualdad de condiciones. Es el Convenio, en su contenido y por su proyección loable, benéfico y oportuno y con seguridad serán muchas las ventajas y experiencias que sobrevendrán de sus ejecutorias. El Convenio estudiado es un instrumento de ayuda y de fortaleza para la identificación cultural de nuestros pueblos y para la proyección de alternativas de progreso de las personas y empresas dedicadas a estos menesteres. Es decir, el Convenio es importante tanto como vehículo de cultura, defensa y conservación de la identidad de los pueblos iberoamericanos, como instrumento creador de fuentes de trabajo especializada.

Tema: Examen de constitucionalidad del
Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

Magistrado Ponente:

DR. SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ.

Santafé de Bogotá, D.C., veintitres (23) de noviembre de mil novecientos noventa y dos (1992).

I. ANTECEDENTES.

Con el fin de dar cumplimiento a lo estipulado en el numeral 10o. del artículo 241 de la Constitución Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores remitió a la Corte Constitucional, copia auténtica del Instrumento Internacional denominado "Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana", suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989. Instrumento Internacional que fue sometido a consideración de la Comisión Especial creada por el artículo transitorio 6o. de la Constitución Nacional, la cual en ejercicio de la atribución conferida en el literal a) de la misma disposición, decidió no improbarlo.

Así mismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores allegó al respectivo expediente, la siguiente documentación:

a) Certificación expedida por la Secretaría General de la Comisión Segunda del Senado de la República acerca de la aprobación en primer y segundo debate por parte de la Cámara de Representantes, del Proyecto de ley denominado "Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana".

b) Constancia expedida por la Secretaría General de la Comisión Especial respecto de la no improbación del "Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana", y el envío de dicho acuerdo al Gobierno Nacional para que se surtiera el trámite correspondiente.

c) Fotocopia autenticada de la aprobación ejecutiva del 19 de octubre de 1990, correspondiente al "Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana".

II. TEXTO DEL INSTRUMENTO INTERNACIONAL OBJETO DE CONTROL.

"CONVENIO DE INTEGRACION CINEMATOGRAFICA IBEROAMERICANA

Los Estados signatarios del presente Convenio

Conscientes de que la actividad cinematográfica debe contribuir al desarrollo cultural de la región y a su identidad;

Convencidos de la necesidad de impulsar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de la región y de manera especial la de aquellos países con infraestructura insuficiente;

Con el propósito de contribuir a un efectivo desarrollo de la Comunidad Cinematográfica de

los Estados Miembros;

Han acordado lo siguiente:

ARTICULO I

El propósito del presente Convenio es contribuir al desarrollo de la cinematografía dentro del espacio audiovisual de los países iberoamericanos, y a la integración de los referidos países, mediante una participación equitativa en la actividad cinematográfica regional.

ARTICULO II

A los fines del presente Convenio se considera obra cinematográfica aquella de carácter audiovisual registrada, producida y difundida por cualquier sistema, proceso o tecnología.

ARTICULO III

Las Partes en el presente Convenio, a fin de cumplir sus objetivos, se comprometen a realizar esfuerzos conjuntos para:

- Apoyar iniciativas, a través de la cinematografía, para el desarrollo cultural de los pueblos de la región, armonizar las políticas cinematográficas y audiovisuales de las Partes.
- Resolver los problemas de producción, distribución y exhibición de la cinematografía de la región.
- Preservar y promover el producto cinematográfico de las Partes.
- Ampliar el mercado para el producto cinematográfico en cualquiera de sus formas de difusión, mediante la adopción en cada uno de los países de la región, de normas que tiendan a su fomento y a la constitución de un mercado común cinematográfico latinoamericano.

ARTICULO IV

Son miembros del presente Convenio, los Estados que lo suscriban y ratifiquen o adhieran al mismo.

ARTICULO V

Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con la legislación vigente en cada país, para facilitar la entrada, permanencia y circulación de los ciudadanos de los países miembros que se encarguen del ejercicio de actividades destinadas al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio.

ARTICULO VI

Las Partes adoptarán las medidas necesarias, de conformidad con su legislación vigente, para facilitar la importación temporal de los bienes provenientes de los Estados Miembros destinados al cumplimiento de los objetivos del presente Convenio.

ARTICULO VII

Las Partes estimularán la firma de Acuerdos de Cooperación y Coproducción, dentro del marco del presente Convenio.

ARTICULO VIII

Las Partes procurarán establecer o perfeccionar sistemas y mecanismos de financiamiento y fomento de la actividad cinematográfica nacional.

ARTICULO IX

Las Partes impulsarán la creación en sus Cinematecas, de secciones dedicadas a cada uno de los Estados Miembros.

ARTICULO X

Las Partes procurarán incluir en su ordenamiento legal normas que favorezcan la actividad cinematográfica.

ARTICULO XI

Las Partes considerarán la posibilidad de crear un fondo financiero multilateral de fomento de la actividad cinematográfica.

ARTICULO XII

Dentro del marco del presente Convenio, las Partes estimularán la participación conjunta de las instituciones y asociaciones representativas de productores y distribuidores de películas nacionales en los principales eventos del mercado audiovisual internacional.

ARTICULO XIII

Las Partes promoverán la presencia de la cinematografía de los Estados Miembros en los canales de difusión audiovisual existentes o por crearse en cada uno de ellos, de conformidad con la legislación vigente de cada país.

ARTICULO XIV

Las Partes intercambiarán documentación e información que contribuya al desarrollo de sus cinematografías.

ARTICULO XV

Las Partes protegerán y defenderán los derechos de autor, de conformidad con las leyes internas de cada uno de los Estados Miembros.

ARTICULO XVI

Este Convenio establece como sus órganos principales: la Conferencia de autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI), y la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía

Iberoamericana (SECI). Son órganos auxiliares las Comisiones a que se refiere al Artículo XXII.

ARTICULO XVII

La Conferencia de Autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI) es el órgano máximo del Convenio. Estará integrada por las autoridades competentes en la materia, debidamente acreditadas por vía diplomática, conforme a la legislación vigente en cada uno de los

Estados Miembros. La CACI establecerá su reglamento interno.

ARTICULO XVIII

La CACI tendrá las siguientes funciones:

- Formular la política general de ejecución del Convenio.
- Evaluar los resultados de su aplicación.
- Aceptar la adhesión de nuevos miembros.
- Estudiar y proponer a los Estados Miembros modificaciones al presente Convenio.
- Aprobar Resoluciones que permitan dar cumplimiento a lo estipulado en el presente Convenio.
- Impartir instrucciones y normas de acción a la SECI.
- Designar al Secretario Ejecutivo de la Cinematografía Iberoamericana.
- Aprobar el presupuesto anual presentado por la Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI).
- Establecer los mecanismos de financiamiento del presupuesto anual aprobado.
- Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

ARTICULO XIX

La CACI se reunirá en forma ordinaria una vez al año, y extraordinariamente a solicitud de más de la mitad de sus miembros o del Secretario Ejecutivo, de conformidad con su reglamento interno.

ARTICULO XX

La Secretaría Ejecutiva de la Cinematografía Iberoamericana (SECI) es el órgano técnico y ejecutivo. Estará representada por el Secretario Ejecutivo designado por la CACI.

ARTICULO XXI

La SECI tendrá las siguientes funciones:

- Cumplir los mandatos de la Conferencia de autoridades Cinematográficas de Iberoamérica (CACI.)
- Informar a las autoridades cinematográficas de los Estados Miembros, acerca de la entrada en vigor del Convenio y la ratificación o adhesión de nuevos miembros.
- Elaborar su presupuesto anual y presentarlo para su aprobación a la Conferencia.
- Ejecutar su presupuesto anual.
- Recomendar a la Conferencia fórmulas que conduzcan a una cooperación más estrecha entre los Estados Miembros en los campos cinematográfico y audiovisual.
- Programar las acciones que conduzcan a la integración y fijar los procedimientos y los plazos necesarios.
- Elaborar proyectos de cooperación y asistencia mutua.
- Informar a la Conferencia sobre los resultados de las Resoluciones adoptadas en las reuniones anteriores.
- Garantizar el flujo de la información a los Estados Miembros.
- Presentar a la Conferencia el informe de sus actividades, así como de la ejecución presupuestaria.

ARTICULO XXII

En cada una de las partes funcionará una comisión de trabajo para la aplicación de este Convenio, la cual estará presidida por la autoridad cinematográfica designada por su respectivo gobierno.

ARTICULO XXIII

El Secretario Ejecutivo gozará en el territorio de cada uno de los Estados Miembros de la capacidad jurídica y los privilegios indispensables para el ejercicio de sus funciones, de conformidad con la legislación interna de cada una de las Partes.

ARTICULO XXIV

En el caso de que existiesen acuerdos bilaterales con disposiciones más favorables sobre las materias establecidas en el presente Convenio, las Partes podrán invocar aquellas que consideren más ventajosas.

ARTICULO XXV

El presente Convenio no afectará cualesquiera acuerdos o compromisos bilaterales asumidos, en el campo de la cooperación o coproducción cinematográfica entre los Estados Miembros.

ARTICULO XXVI

El presente Convenio queda abierto a la adhesión de cualquier Estado Iberoamericano, del Caribe o Estados de habla hispana o portuguesa, previa aprobación de la CACI.

ARTICULO XXVII

Cada Parte comunicará por vía diplomática al Estado Sede de la SECI el cumplimiento de los procedimientos legales internos para la aprobación del presente convenio y el Ministerio de Relaciones Exteriores del país sede a los demás países miembros y la SECI.

ARTICULO XXVIII

Las dudas o controversias que puedan surgir en la interpretación o aplicación del presente Convenio serán resueltas por la CACI.

ARTICULO XXIX

El presente Convenio estará sujeto a ratificación y entrará en vigor cuando tres (3) de los Estados signatarios hayan efectuado el depósito del Instrumento de Ratificación en los términos del Artículo XXVII y para los demás Estados a partir de la fecha del depósito del respectivo Instrumento de Adhesión.

ARTICULO XXX

Cada una de las Partes podrá en cualquier momento, denunciar el presente Convenio mediante modificación, dirigida al Depositario, por vía diplomática. Esta denuncia surtirá efecto para la Parte interesada seis (6) meses después de la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

ARTICULO XXXI

Se elige como Depositario del presente Convenio al Estado sede de la SECI.

ARTICULO XXXII

Será sede de la SECI la ciudad de Caracas, República de Venezuela.

Hecho en Caracas a los once días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve en dos ejemplares, en idioma castellano y portugués, igualmente auténticos.

Por la república Argentina, Octavio Getino, Director del Instituto Nacional de Cinematografía.

Por la República Federativa del Brasil, Renato Prado Guimaraes, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Colombia, Enrique Danés Rincones Ministro de Comunicaciones.

Por la República de Cuba, Julio García Espinoza, Presidente del Instituto Cubano del Arte y la

Industria Cinematográfica.

Por la República de Ecuador, Francisco Huerta Montalvo, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por el Reino de España, Miguel Marías, Director General del Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales del Ministerio de Cultura.

Por los Estados Unidos Mexicanos, Alejandro Sobarzo Loaiza, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Nicaragua, Orlando Castillo Estrada, Director General del Instituto Nicarangüense de Cine (INCINE.)

Por la República de Panamá, Fernando Martínez, Director del Departamento de Cine de la Universidad de Panamá.

Por la República del Perú, Elvira de la <puente de Besaccía, Directora General de Comunicación Social del Instituto Nacional de Comunicación Social.

Por la República de Venezuela, Imelda Cisneros, Encargada del Ministerio de Fomento.

Por la República Dominicana, Pablo Guidicelli, Embajador, Extraordinario y Plenipotenciario.

Por la República de Bolivia, Guillermo Escobari Cusicanqui, Encargado de Negocios.

III. INTERVENCION OFICIAL.

El Ministerio de Relaciones Exteriores por intermedio de apoderado presentó por escrito las razones que a su parecer justificaban la constitucionalidad del Convenio Internacional sometido a control.

Se expresa que el Convenio desde el punto de vista del procedimiento de su formación, cumplió con todos los mandatos constitucionales, como son el que fuera firmado por el Presidente de la República, se sometiera a consideración del Congreso Nacional, se aprobara en primer y segundo debate por la Cámara de Representantes y no se improbara por la Comisión Especial.

En cuanto al contenido material, el tratado además de ser desarrollo del principio que dispone que la política exterior se orientara hacia la integración Latinoamericana y del Caribe, respeta la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y reitera el reconocimiento de las leyes internas de cada uno de los Estados Miembros y del derecho internacional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR.

Mediante oficio número 037 del 7 de julio de 1992, el Procurador General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional se abstenga de conocer del presente asunto y de proferir fallo de mérito sobre la constitucionalidad del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana. Para el efecto argumentó lo siguiente:

a) Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

Representantes de trece estados Iberoamericanos reunidos en Caracas el once de noviembre de 1989 suscribieron el Convenio de Integración Cinematográfica con la finalidad de contribuir al desarrollo cultural de la región y su identidad. Los estados miembros se comprometen a realizar esfuerzos comunes para apoyar iniciativas a través de la cinematografía y armonizar las políticas cinematográficas y audiovisuales de las partes. Para el logro de tales objetivos se exige de parte de los estados miembros la adopción de medidas que permitan la permanencia y circulación de los ciudadanos de los países miembros para cumplir los objetivos del convenio y facilitar la importación temporal de los bienes provenientes de los estados miembros, también destinados al cumplimiento de los objetivos del Convenio.

b) Adopción de Acuerdos Internacionales.

La validez de los tratados y convenios está condicionada por nuestro derecho constitucional a la aprobación por el Congreso, previo el agotamiento de los trámites necesarios para que el proyecto de ley aprobatorio se convierta en ley. El derecho colombiano no acepta que celebrado válidamente un convenio y publicado en el órgano oficial quede incorporado automáticamente al ordenamiento interno ya que exige unas medidas: Aprobación de las Cámaras Legislativas, sanción Presidencial y para su perfeccionamiento, la manifestación internacional del consentimiento.

La Constitución Nacional vigente a diferencia de la de 1886 autoriza al Presidente de la República para aplicar provisionalmente tratados de naturaleza económica o comercial, acordados en el ámbito internacional pero queda condicionado ello a la aprobación del Congreso. En atención a esto, el Ministerio de Relaciones Exteriores sometió a la Cámara de Representantes el Convenio y fue aprobado en primer y segundo debate según consta en los folios. Posteriormente la Asamblea Nacional Constituyente autorizó al Gobierno para que ratificara los instrumentos que se hallaban en tránsito legislativo. El gobierno no utilizó esa autorización y los sometió a instancias incompetentes de control, afectando la validez del acto, cuando lo envió a la Comisión Especial, la cual no tenía poderes legislativos para aprobar esta clase de acto.

c) Ratificación de proyectos de Ley aprobatorios.

Las disposiciones transitorias se elaboraron con el objetivo de facilitar el tránsito normativo e institucional implementando las medidas necesarias para ser posible que operen entes nuevos como: La Fiscalía General de la Nación, Consejo Superior de la Judicatura, Derechos Fundamentales, Acción de Tutela y Descongestión de los Despachos Judiciales. El artículo 60. transitorio de la Constitución en su literal a) creó la Comisión Especial como instancia de control político, pero no con facultades legislativas y así que no podía elaborar y aprobar leyes, ni modificar las que le presentara el Gobierno. Como se observa, esta Comisión no tenía poderes legislativos, poseía unas funciones taxativamente señaladas, dentro de las cuales no se encontraban las de aprobar tratados internacionales.

d) Ratificación de Tratados.

La ratificación, que se refiere al acto internacional, mediante el cual un Estado manifiesta su

consentimiento en obligarse por un tratado o convenio internacional, es condición para que éstos se incorporen y perfeccionen. Con el fin de llegar a la etapa de ratificación del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, se creó la vía excepcional contenida en el artículo 58 transitorio y el cual tiene como elementos indispensables el que la autorización es eso, y no una facultad extraordinaria, que la autorización se da es para que el Presidente ratifique determinados tratados, esto es, los que hubiesen sido aprobados al menos por una de las Cámaras Legislativas y el Gobierno para hacer uso de la autorización excepcional para ratificar debe verificar que el proyecto de ley aprobatorio haya sido al menos aprobado por una de las Cámaras del Congreso.

Señala el Procurador:

“Sin embargo, el gobierno Nacional no hizo uso de la autorización especial precitada, al no ratificar y todo indica, que aún no ha ratificado el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, ya que inexplicablemente lo envió a la Comisión Especial para que lo debatiera y aprobara, como si en el preciso marco de las funciones asignadas a ésta, se hallare la de considerar tratados o convenios internacionales.

En consecuencia los trámites ordenados por el Gobierno Nacional, involucran:

a) Vicios de validez constitucional en el sometimiento del Convenio (...) puesto que la Asamblea Constituyente no facultó al Gobierno Nacional ni a la Comisión en cuestión para desarrollar tales trámites y dar aprobaciones carentes de validez...”

b) Así mismo, vicia el Convenio pluricitado, por omitir ejercitar la autorización especial para ratificarlo.

c) Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptare que la Comisión Especial podría considerar y aprobar el Convenio de Integración, sin afectar su validez constitucional, el Gobierno reitera su conducta omisiva, al postergar su ratificación, y someterlo a su control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. (...) Como si se tratase de una ley aprobatoria de un tratado internacional...”

e) Incompetencia de la Corte Constitucional.

La competencia de la Corte para el control previo de Revisión debe ajustarse a los presupuestos constitucionales, esto es, que el tratado sea remitido por el Gobierno dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley, que se trate de una ley aprobatoria de un tratado internacional sancionado por el Presidente, que la ley aprobatoria no se encuentre perfeccionada y que el Estado Colombiano no haya manifestado su consentimiento en obligarse internacionalmente. Como esto no se da en el caso objeto de estudio, la Corte Constitucional debe abstenerse de conocer del asunto.

V. CONSIDERACIONES.

De una parte la Corte Constitucional considera que de conformidad con el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, es competente para decidir de manera definitiva sobre la exequibilidad del Convenio Internacional objeto de examen. La norma citada señala:

“Art. 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este Artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: ... 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben...”.

Acerca de ello, el Procurador General de la Nación, manifiesta que para el caso objeto de estudio, la Corte Constitucional debe abstenerse de conocer del asunto, esto es, que no puede decidir concretamente sobre el “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, remitido a la par con otros seis instrumentos internacionales, para su control de constitucionalidad, por el Gobierno Nacional a esta Corporación. Argumenta que el Presidente de la República ha debido dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 58 transitorio de la Carta Política, en el que se le autorizaba para ratificar aquellos tratados que hubieren sido aprobados al menos por una de las cámaras, sin ningún otro condicionamiento, esto es, sin necesidad de someterlos ni al examen de la Comisión Especial ni de la Corte Constitucional.

No obstante esta Corte considera, que tanto el tratado objeto de estudio en esta sentencia, como los otros seis convenios, acuerdos, protocolos e instrumentos internacionales que se remitieron a ella, pese el trámite sui generis y de naturaleza excepcional que tuvieron, son genuinos tratados en vía de formación, toda vez que en lo que a ellos concierne, el Gobierno Nacional no ha dado su consentimiento dentro del ámbito internacional, es decir, aún no se han perfeccionado. En consecuencia, no hallándose perfeccionado el “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, debe ser sometido al control de constitucionalidad ante esta Corporación, puesto que encuadra dentro de los tratados a que se refiere el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional.

Lo anterior encuentra apoyo en el documento que por encargo de la Sala Plena fue elaborado por el Despacho del doctor Ciro Angarita Barón, respecto al tema “control de constitucionalidad de los tratados públicos y de sus leyes aprobatorias en las constituciones de 1886 y de 1991”. Se dice entonces lo siguiente:

“El análisis precedente, permite formular las siguientes conclusiones:

PRIMERA. En la Constitución de 1886 no hubo un texto que positivamente consagrara el control de constitucionalidad respecto de los Tratados Públicos. Desde julio 6 de 1914 y hasta la sentencia de julio 6 de 1985 la Corte Suprema de Justicia sostuvo, con fundamento en el artículo 214 de la Constitución de 1886, por mayoría de sus miembros, aunque no de manera unánime, la tesis según la cual es competente para conocer del tratado público y de su ley aprobatoria, antes de que el instrumento internacional se haya perfeccionado, por haberse producido la ratificación o el canje de los instrumentos de ratificación o adhesión.

A partir de la sentencia de diciembre 12 de 1986 y hasta abril 9 de 1991, fecha de su último pronunciamiento en la materia, esta Corporación afirmó su competencia plena e intemporal para conocer en cualquier tiempo de las demandas de inconstitucionalidad que, por la vía de acción pública, que se intentaren contra las leyes aprobatorias de tratados públicos por vicios de procedimientos en su formación; sin embargo, en esa hipótesis reiteró su incompetencia para pronunciarse sobre las acusaciones que cuestionaran el contenido normativo del tratado en sí mismo considerado.

SEGUNDA. El control constitucional instituido por el constituyente de 1991 en esta materia tiene su fundamentación múltiple. Su regulación está contenida, por una parte, en los numerales 4 y 10 del artículo 241 de la Carta Política y en el artículo 4 en concordancia con el 9 ibidem, por la otra.

La referida dogmática positiva permite caracterizar el sistema de control de constitucionalidad en esta materia a partir de dos criterios esenciales; el primero, referido al momento en el cual opera así como al acto sobre el cual se produce y, el segundo, a la vía que lo pone en marcha.

De acuerdo a esos criterios, en esta materia pueden distinguirse las siguientes formas de control de constitucionalidad:

1o. Control integral, previo y automático de constitucionalidad del proyecto de tratado y de su ley aprobatoria por razones de fondo y respecto de esta última también por motivos de forma, consagrado en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta. La interpretación literal, histórica, sistemática y teleológica de la norma sustentan esta tesis.

2o. Control de las leyes aprobatorias de los tratados internacionales, desde su sanción hasta antes de su perfeccionamiento, por vía de acción pública, por razones de fondo y de forma, siempre que el último caso se intente antes del año siguiente de su publicación. Este control lo consagra el numeral 4. del artículo 241 ibidem, y opera respecto de aquellas cuya sanción se haya producido antes de la entrada en vigor de la nueva Constitución.

3o. Control posterior, por vía de acción pública ciudadana contra los tratados perfeccionados, cuando se han celebrado con manifiesta violación de una norma de derecho interno concerniente a la competencia para celebrarlos. Dicho control se infiere de lo dispuesto en los artículos 4o y 9o de la Constitución Política, en concordancia con lo preceptuado en los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados Ley 32 de 1985.

Los presupuestos fundamentales de esta posición se enraizan en los propios presupuestos axiológicos e institucionales que explican la razón de ser del control de constitucionalidad en el estado de derecho, así como en la supremacía de la Constitución, como símbolo máximo de jerarquía jurídico-ideológica y en cuanto dispositivo conformador de la sociedad política y de dosificación y limitación al ejercicio del poder en el Estado, mediante su distribución y control.

TERCERA. Los siete documentos enviados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, pese al trámite sui-generis y de carácter excepcional que sufrieron por el tránsito constitucional constituyen verdaderos tratados en vías de formación. Como tales están sometidos al control de constitucionalidad previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta".¹

Respecto a la naturaleza de esos tratados, en el mismo documento se encuentra que ellos son auténticos tratados en camino de formación "pues con respecto a ellos aún no se ha producido su perfeccionamiento, toda vez que con anterioridad a su remisión a la Corte el ejecutivo no había manifestado el consentimiento en obligarse por ellos en el ámbito internacional. Como tales están pues sometidos al control de constitucionalidad previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta".

En conclusión, si el documento enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, contentivo del “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, no obstante su trámite especial y excepcional que debe tolerar por razón del tránsito constitucional, es un verdadero tratado en vía de formación, ha esta Corte entonces de asumir el conocimiento del presente asunto y proferir fallo de mérito sobre la constitucionalidad del Convenio. Y puede hacerlo, porque el caso subexamine encaja en la hipótesis del numeral 10 del artículo 241.

2. Ha de decirse que el hecho que el Gobierno con el fin de someter el “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana” al control previo de constitucionalidad por parte de esta Corte, como si se tratara de una ley aprobatoria de un tratado internacional, no hubiere procedido inmediatamente a la ratificación, no deforma la validez constitucional del Convenio. Y no la vicia, porque el texto del artículo transitorio No. 58 lo que consagra es la convalidación del trámite legislativo inconcluso, pero no lo sustrae del mecanismo jurídico llamado “Control de Constitucionalidad”.

La norma mencionada tiene como finalidad exonerar la celebración del tratado, convenio, o acuerdo internacional, de algunos trámites en el seno de la rama legislativa del poder público. Sin embargo, la norma no señala nada, en cuanto a eximir la celebración de los instrumentos internacionales del examen jurisdiccional.

El control de constitucionalidad a todas las normas que poseen existencia y vigencia, en el ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de preservar la integridad de la Constitución, es una actividad esencial a la organización y vida de un auténtico Estado de Derecho. Dentro de éste y su dinámica, puede variar el órgano que la cumple e incluso el trámite para efectuarla, mas nunca podrá desaparecer el control, ya que su objetivo no es otro que mantener la preeminencia del ordenamiento constitucional.

Con la Constitución de 1991 y el Decreto 2067 de 1991, se varió la competencia y el procedimiento en lo que atañe al control de constitucionalidad. Mas no se eximió ley o norma jurídica alguna del deber de avenirse a la Constitución y en consecuencia del atinente e insustituible examen de exequibilidad. Todas las leyes y tratados o convenios internacionales deben ser sometidos, sin excepciones a la Corte Constitucional para que decida sobre su exequibilidad.

Al respecto ya se pronunció esta Corporación en sentencia numero 477 del 6 de agosto de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo, cuando se señaló que “al interpretar los artículos 241, numeral 10 y transitorio 58 de la Constitución Política, tanto el criterio sistemático como el literal y el contextual, el teleológico y el subjetivo inducen a concluir, como lo hace la Corte Constitucional, que los tratados convenios internacionales que no alcanzaron a completar la integridad del trámite en el Congreso, por haber cesado éste en sus funciones al principiarse la vigencia de la Constitución de 1991, fueron relevados de la culminación de ese trámite, pero no lo fueron del procedimiento de control de constitucionalidad, a cargo de esta Corporación, sin surtirse el cual no está permitido al Presidente de la República efectuar el canje de notas o de ratificaciones”.

Revisión de exequibilidad que se hace imprescindible además, porque el texto del artículo 241 de la Constitución Nacional sobre las funciones de la Corte Constitucional, señala que a ella le corresponde, esto es, ella debe examinar la exequibilidad de tratados

internacionales antes de que se efectúe el canje de notas, como sucede en el caso del “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”.

b) Competencia en la celebración del presente Convenio.

De conformidad con el artículo 120 numeral 20 de la Constitución de 1886, concordante con el artículo 189 numeral 2o. de la Carta de 1991, el instrumento internacional objeto de control fue firmado el 11 de noviembre de 1984, bajo reserva de ratificación, por el órgano constitucionalmente idóneo para ello, es decir, por el Presidente de la República, concretamente por el Ministro de Comunicaciones, quien recibió plenos poderes para ello. Dichas normas disponen:

“Artículo 120 Corresponde al Presidente de la República como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:

Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

“Artículo 184. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema autoridad administrativa:

...

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

De su parte, el artículo 9º ibidem sienta los principios que gobiernan las relaciones exteriores del Estado y la orientación latinoamericanista de la política exterior, así:

“Artículo 9. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

En lo que toca a la facultad dada por el Presidente de la República al Ministerio de Comunicaciones de Colombia para la “firma” del Convenio objeto de examen, debe precisarse que esa aptitud o autorización que se le concede a éste, es para que gestione lo relacionado con el mismo, pero ciñéndose a lo indicado por aquél, ya que es sólo de cuenta del Presidente de la República la función de celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios.

En el caso bajo examen, obra prueba que indica que el Ministerio de Comunicaciones de

Colombia recibió plenos poderes para que en nombre del Gobierno Nacional procediera a la firma del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana, y según el literal a) del numeral 1o. del artículo 7° de la Convención de Viena se pueden otorgar plenos poderes para representar a un Estado en la manifestación del consentimiento en obligarse por un Tratado o Convenio.

Ha de anotarse que la actuación ante la Comisión Especial, se deriva del numeral a) del artículo transitorio 6o. de la Carta que en su primer inciso indica como atribución de la Comisión, la de improbar por la mayoría de sus miembros en todo o en parte, los proyectos de decreto que preparara el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por el artículo 5o. ibidem y en otras disposiciones de la Constitución Nacional, excepto los casos de nombramiento.

c) Exequibilidad desde el punto de vista material.

El texto del Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana prescribe la ayuda técnica, económica científica y cultural para el desarrollo de las actividades cinematográficas dentro del concierto de las naciones signatarias del mismo, señala la contribución al desarrollo de este arte dentro del espacio audiovisual de estos países, mediante la participación equitativa de ellos en la actividad cinematográfica regional.

Igualmente consagra que las partes firmantes están comprometidas a apoyar iniciativas a través de las técnicas cinematográficas para lograr el desarrollo de la cultura de los pueblos de la región, a cohesionar y a complementar la política sobre este arte de los Estados firmantes, a resolver de común acuerdo los problemas de producción, distribución y exhibición de la cinematografía regional y a ampliar su mercado en cualquiera de sus formas de difusión, mediante la adopción en cada uno de los países de la región, de normas que tiendan a su fomento y a la constitución de un mercado común cinematográfico latinoamericano.

El contenido general de los objetivos propuestos, es sin duda alguna de amplios sentimientos altruistas que permiten a los pueblos latinoamericanos solidariamente desarrollar esta clase de actividades en forma compacta y mancomunada, en procura de alternativas capaces de hacer más competitivas las producciones del séptimo arte en estos países que por las secuelas del subdesarrollo se han ido quedando al margen en ésta y otras actividades que los ha marginado para competir, por esta infortunada circunstancia, en igualdad de condiciones.

Es, pues, el Convenio, en su contenido y por su proyección loable, benéfico y oportuno y con seguridad serán muchas las ventajas y experiencias que sobrevendrán de sus ejecutorias; a todas luces es digno de admirar el criterio integracionista que anima a los Estados de la Región porque como se ha dicho, las necesidades y los problemas que padecen estos países, están identificados por causas comunes, que merecen y exigen tratamientos y soluciones análogas y solidarias.

Encaja este Convenio dentro de los preceptos que tuvo el Constituyente de 1991, como elemento fundamental para incorporar en el Estatuto Básico del derecho colombiano, desde el mismo Preámbulo de la Constitución al afirmar el sentimiento latinoamericano que debe

imperar en las actuaciones y decisiones institucionales, así:

“El pueblo de Colombia en ejercicio del poder soberano (...) dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”. (Subraya la Corte.)

Es fundamental y esencial para el Estado y sus instituciones fomentar los vínculos de toda índole con los países del área, como se ha dicho por conveniencia práctica y por solidaridad regional si se tiene en cuenta los problemas, los modos de vida y las perspectivas que les son comunes.

El artículo 9o. de la Constitución en su inciso final dice:

“De igual manera la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración Latinoamericana y del Caribe”.

La experiencia de otras regiones del orbe que han creado bloques para luchar, proponer y defender sus alternativas, ha hecho no solamente viable sino necesaria la unión de estos pueblos porque sólo a través de ella se harán fuertes e impondrán condiciones de conveniencia común.

Por estas razones el Convenio estudiado es un instrumento de ayuda y de fortaleza para la identificación cultural de nuestros pueblos y para la proyección de alternativas de progreso de las personas y empresas dedicadas a estos menesteres. Es decir, el Convenio es importante tanto como vehículo de cultura, defensa y conservación de la identidad de los pueblos iberoamericanos, como instrumento creador de fuentes de trabajo especializada.

En este sentido la Comisión Especial en el informe de ponencia para debate en plenaria, presentado por los comisionados Otilia Dueñas de Pérez, Eduardo Verano de la Rosa y Juan Manuel Charry Urueña, señalaron:

“Se hace necesario entonces la integración de los países para dar lugar a una apertura de nuevos mercados, que proporcione así un intercambio en provecho de los países signatarios.

El tratado en comento tiene como objeto impulsar el desarrollo cinematográfico y audiovisual de los países iberoamericanos estableciendo relaciones de cooperación entre las partes, para favorecer y estimular el intercambio de información, documentación y realización de investigaciones conjuntas del mercado cinematográfico. El articulado del tratado contiene los presupuestos que orientarán la integración de la región en esta área (la cinematografía), estableciendo los fines, programas, mecanismos para llevarlos a cabo, sus órganos principales y auxiliares, sus funciones entre otras. Colocando a todos los países en igualdad de condiciones y con el único propósito de aunar esfuerzos para impulsar el desarrollo de la industria cinematográfica de los Estados miembros”.

Ninguna de las normas del presente Convenio, pues, desconoce preceptos de la Carta y antes bien éste halla sólidos fundamentos en ella.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, previos los tramites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE :

PRIMERO: Declarar exequible el “Convenio Integración Cinematográfica Iberoamericano”, suscrito en Caracas el 11 de noviembre de 1989 y no improbadado por la Comisión Especial.

SEGUNDO: Comunicar a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores para los fines contemplados en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

COPIESE, COMUNIQUESE, PUBLIQUESE EN LA GACETA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, DEVUELVA EL EXPEDIENTE AL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y CUMPLASE.

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Magistrado

CIRO ANGARITA BARON

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

Magistrado

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

JAIME SANIN GREIFFENSTEIN

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALENO

Secretaria General

1Documento elaborado por el Despacho del doctor Ciro Angarita Barón, por encargo de la Sala Plena de la Corte Constitucional.