Sentencia C-618/04

ACUERDO DE COOPERACION TURISTICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DEL REINO DE MARRUECOS-Exposición de motivos

ACUERDO DE COOPERACION TURISTICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DEL REINO DE MARRUECOS-Objeto

Referencia: expediente LAT-255

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de junio de dos mil cuatro (2004).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

El día 13 de enero de 2004, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación, en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, fotocopia auténtica de la Ley 869 de 2003 “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en la ciudad de Santafé de Bogotá, el 8 de marzo de 2000.”

El día 29 de enero de año 2004, el Magistrado sustanciador asumió la revisión de la Ley y solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el envío de los antecedentes legislativos correspondientes. Documentos que se reunieron, finalmente, el 12 de marzo de 2004. El 17 del mismo mes y año, se dispuso que

por la Secretaría General se procediera a la fijación en lista del proceso y se surtiera el traslado al señor Procurador General de la Nación, para el concepto correspondiente.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional entra a decidir acerca de la constitucionalidad del tratado internacional y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DEL CONVENIO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA.

Texto publicado en el Diario Oficial No. 45.418, de 2 de enero de 2004

LEY 869 DE 2003

(diciembre 30)

Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el ocho (8) de marzo de dos mil (2000).

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos firmado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el ocho (8) de marzo de dos mil (2000), que a la letra dice:

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

«ACUERDO DE COOPERACION TURISTICA ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DEL REINO DE MARRUECOS

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, que en adelante se denominarán “las Partes”;

Considerando la importancia de ampliar la cooperación en el campo del turismo y procurando que la misma sea la más fructífera posible; con el objetivo de lograr una mayor y mejor coordinación e integración de los esfuerzos realizados por cada país en este campo;

Convencidos de la importancia que el desarrollo de las relaciones turísticas pueda tener en las respectivas economías, en el intercambio cultural, social y de amistad entre ambos pueblos;

HAN CONVENIDO LO SIGUIENTE:

ARTICULO I.

Con el fin de consolidar el turismo entre ambos países y fortalecer la integración y el conocimiento mutuo de la cultura y modos de vida, las Partes promoverán y pondrán en marcha programas de cooperación turística, de conformidad con sus objetivos y políticas internas de turismo y las disponibilidades económicas, técnicas y financieras dentro del límite que les marca la legislación interna.

ARTICULO II.

Conforme a lo expuesto en el artículo anterior, las Partes estimularán y facilitarán el desarrollo de programas y proyectos de cooperación turística, a través de:

1. Transferencia recíproca de tecnologías y asistencia técnica, relacionada con el desarrollo del turismo.

2. Intercambio de técnicos y expertos en turismo.

3. Intercambio de información y documentación turística.

4. Diseño, estudio y ejecución de proyectos turísticos, definiendo para cada proyecto específico los compromisos y obligaciones de carácter técnico, administrativo y financiero.

5. Intercambios empresariales y rondas de negocios, que faciliten el diseño y comercialización de productos turísticos binacionales, así como la participación en seminarios, conferencias y ferias.

ARTICULO III.

Las Partes alentarán a sus respectivos expertos en turismo para intercambiar información técnica y documentación, en campos como:

Sistemas, métodos, planes y acciones para capacitar y actualizar profesionales e instructores sobre asuntos técnicos relacionados con el turismo.

Evaluación y análisis de los impactos ambientales y culturales del turismo y medidas de protección y conservación de los recursos naturales y culturales de interés turístico.

Metodologías para la ordenación, planificación y desarrollo turístico.

Mecanismos de promoción de las inversiones turísticas.

Sistemas de información para el turismo.

ARTICULO IV.

Las Partes intercambiarán información sobre planes y acciones de capacitación en materia de turismo, con el fin de perfeccionar la formación de sus profesionales.

ARTICULO V.

Las Partes estimularán su colaboración en la ejecución de programas de investigación turística sobre temas de interés mutuo, tanto a través de universidades como de centros de investigación u organismos oficiales.

ARTICULO VI.

Dentro de los límites establecidos por su legislación las Partes se concederán recíprocamente todas las facilidades para incrementar las corrientes turísticas de ambos países.

ARTICULO VII.

El Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia y el Ministerio de Turismo de Marruecos serán los responsables de la ejecución del presente Acuerdo, para lo cual desarrollarán las siguientes actividades:

Supervisión, seguimiento y análisis de la aplicación del presente Acuerdo para promover las medidas que se consideren necesarias, con el propósito de lograr la correcta aplicación de la cooperación entre las Partes.

Determinar los sectores prioritarios para la realización de proyectos específicos de cooperación turística.

Proponer programas de cooperación turística.

Evaluar los resultados alcanzados.

Elaborar un Plan Operativo para la ejecución del presente Acuerdo.

ARTICULO VIII.

Cualquier controversia que pueda surgir de la interpretación o aplicación del presente Acuerdo será resuelta por los medios establecidos en derecho internacional para la solución pacífica de los conflictos.

ARTICULO IX.

El presente Acuerdo entrará en vigencia cuando las Partes se notifiquen a través de los canales diplomáticos acostumbrados del cumplimiento de los respectivos requisitos constitucionales y legales necesarios para la vigencia del mismo.

ARTICULO X.

El presente Acuerdo será válido por un período de cinco años y podrá ser renovado automáticamente por períodos iguales, a menos que una de las Partes lo dé por terminado, en forma escrita, a través de sus respectivos mecanismos diplomáticos y por lo menos con tres meses de antelación a la fecha de vencimiento.

ARTICULO XI.

La finalización del Acuerdo no afectará la realización de los programas presentados oportunamente durante el período de vigencia, a menos que las Partes convengan sobre ello de otra manera.

ARTICULO XII.

En fe de lo cual los suscritos, debidamente autorizados por sus respectivas competencias

suscriben el presente Acuerdo de Cooperación Turística, en dos idiomas, español y francés, los dos textos igualmente auténticos.

El presente Acuerdo se firma en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el 8 de marzo de 2000.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO,

Canciller de la República de Colombia.

Por el Gobierno del Reino de Marruecos,

MOHAMED BENAISSA,

Canciller del Reino de Marruecos.»

III. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

En representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el ciudadano Luis Fernando Orozco Barrera, pidió a la Corte declarar exequible la Ley 869 de 2003, que aprobó el Acuerdo de la referencia. Explicó que se cumplieron los requisitos formales en la suscripción y en el proceso de la ley aprobatoria.

Informó que el Acuerdo fue suscrito por los Cancilleres de los dos Estados, en español y en francés, en dos textos igualmente auténticos. Mencionó que el 5 de marzo de 2002, el entonces Presidente de la República, Andrés Pastrana Arango, impartió la Aprobación Ejecutiva a este instrumento, con el propósito de someterlo a la aprobación del Congreso de la República.

Explica que este Acuerdo forma parte de una serie de importantes tratados y convenios bilaterales que Colombia ha venido negociando, suscribiendo y perfeccionando, con los que busca estimular y propiciar el conocimiento y los intercambios de diversa índole con las naciones amigas.

Este instrumento se erige sobre el respeto a la soberanía nacional, autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional, aceptados por

Colombia (art. 9 de la Carta). Desarrolla el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales, en los términos de los artículos 226 y 227 de la Constitución

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

En concepto número 3554, del 4 de mayo de 2004, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de este Acuerdo y la Ley 869 de 2003 que lo aprueba.

Este Acuerdo fue suscrito por los respectivos Cancilleres del Gobierno Nacional y del Reino de Marruecos. El 5 de marzo de 2002, el Presidente de la República impartió la respectiva aprobación, lo que permitirá a los órganos del país desarrollar su competencia, según los artículos 150, numeral 16, y 241, numeral 10, de la Constitución.

Respecto del trámite dado a la Ley, el señor Procurador manifestó que se cumplieron los correspondientes requisitos, según se puede verificar, así:

Proyecto No. 028 de 2002 Senado, 259 de 2003 Cámara.

Trámite en el Senado de la República :

* El proyecto fue presentado al Senado por los Ministros de Relaciones Exteriores y el de Desarrollo Económico. El texto original y la correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso Nro.327 del 12 de agosto de 2002. Se cumple, entonces, el requisito de que la iniciación de esta clase de asuntos sea en el Senado.

* La ponencia para primer debate fue presentada por el Senador Efrén Félix Tarapués y publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 464 del 1 de noviembre de 2002.

* De conformidad con la certificación de 10 de febrero de 2004, suscrita por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, según Acta No. 15 del 4 de diciembre 2002, aparece que la aprobación en primer debate fue de 13 votos a favor y ninguno en contra, cumpliéndose el requisito sobre el quórum decisorio exigido en el artículo 146 de la Carta, teniendo en cuenta que esta Comisión está compuesta por 13 miembros.

* La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por el Congresista Oscar Aníbal Largo Calvo y se publicó en la Gaceta del Congreso Nro. 140 de 2003 (pag. 16).

* Según constancia expedida por el Secretario General del Senado, de fecha 16 de enero de 2004, el proyecto de ley fue aprobado en sesión plenaria del Senado, el 21 de mayo de 2003, con el lleno de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, con un quórum decisorio de 96 senadores, de 102, según consta en la Gaceta del Congreso Nro. 282 del 13 de junio de 2003. Señala que verificada la Gaceta 282 se advierte que el Acta correspondiente es la No. 58. Por ello, se cumplió el requisito de quórum decisorio y el término que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y la plenaria correspondiente, según el artículo 160 de la Carta, esto es, 8 días.

Trámite en la Cámara de Representantes :

* Con ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara, fue presentado el proyecto por los representantes Carlos Manuel Palacio Hoyos, Ricardo Arias Mora y Luis Carlos Delgado Peñón. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 463, de 2003.

* En la Comisión Segunda de la Cámara, el proyecto fue aprobado por unanimidad, el día 1º de octubre de 2003, según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda, con

un quórum de 17 de los 19 Representantes. De acuerdo con la fecha de aprobación del proyecto en esta Comisión, se cumplió el término de los 15 días que debe mediar entre la aprobación en una cámara y la aprobación en la otra, según el artículo 160 de la Carta.

* La ponencia para segundo debate fue presentada por los Representantes Carlos Manuel Palacio Hoyos, Ricardo Arias Mora y Guillermo Antonio Santos Marín y publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 651 del 5 de diciembre de 2003. (pags. 9 y 10)

* El proyecto de ley fue aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes el día 10 de diciembre de 2003, por la mayoría de los presentes, 145 de sus miembros, según certificación del Secretario General de la Cámara. El Acta de esta sesión es la No. 84 del 10 de diciembre de 2003 y publicada en la Gaceta No. 37 de febrero de 2004. Se cumplió el quórum decisorio, artículo 146 de la Carta y el término de 8 días que debe mediar entre la aprobación del proyecto en la Comisión y la Plenaria, artículo 160.

El 30 de diciembre de 2003, el Presidente de la República sancionó la Ley 869 de 2003, aprobatoria del Acuerdo y fue publicada en el Diario Oficial No. 45.418 de 2 de enero de 2004.

Sobre el examen material del Acuerdo, el señor Procurador considera que con él se consolidan las relaciones en los aspectos concernientes al desarrollo turístico. El Acuerdo consagra los principios orientadores del mismo. En concepto del señor Procurador, no se vulnera ningún ordenamiento constitucional. Además la Carta, en el artículo 226 impone al Estado el deber de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales, entre otras. La internacionalización del turismo está orientada por los lineamientos de la globalización de los mercados y la apertura de la economía. Recuerda que la Corte Constitucional ha reiterado la importancia de la exploración de nuevos mercados para el posicionamiento de la industria del turismo.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1.- Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

2.- Examen de forma.

Se examinará si se cumplieron los requisitos exigidos en los artículos 241, numeral 10, 146, 154, 157, 160 y 165 de la Constitución y el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

2.1 El artículo 241, numeral 10, establece que el Gobierno Nacional remitirá a la Corte Constitucional la Ley aprobatoria del tratado, dentro de los 6 días siguientes a la sanción de la Ley correspondiente. En el presente caso, la Ley fue sancionada el 30 de diciembre de 2003 y enviada por el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el día 13 de enero de 2004, es decir, dentro del plazo constitucional.

2.2 El Acuerdo fue suscrito por el señor Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, doctor Guillermo Fernández de Soto y el Ministro de Desarrollo Económico, doctor Eduardo Pizano de Narváez. El señor Ministro de Relaciones Exteriores es competente para suscribir este Acuerdo a nombre del Gobierno Nacional, según lo dispuesto en la Ley 32 de 1985, aprobatoria de Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados, sin que fuera necesario demostrar los poderes respectivos, para tal efecto.

Por esta razón, la suscripción del Acuerdo, por parte del Ministro de Relaciones Exteriores, está ajustada a la Constitución.

2.3 En cuanto al trámite legislativo, se tiene :

2.3.1 El trámite en el Senado del Proyecto de ley 28/02 Senado :

* El proyecto fue presentado al Senado por los Ministros de Relaciones Exteriores y el de Desarrollo Económico. El texto original y la correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso Nro.327 del 12 de agosto de 2002, en las páginas 1 a

3.

* La ponencia para primer debate, fue presentada por el Senador Taita Efrén Félix Tarapués. Esta ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 464 del 1º de noviembre de 2002, páginas 3 y 4.

* De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado (10 de febrero de 2004, fl. 34), el proyecto en primer debate, fue discutido y aprobado por unanimidad, el 4 de diciembre de 2002. El quórum deliberatorio y decisorio estuvo integrado por 13 de los 13 Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, según consta en el Acta No. 15 del 4 de diciembre de 2002, que obra a folios 36 a 70.

* La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por el Senador Taita Oscar Aníbal Largo Calvo y se publicó en la Gaceta del Congreso Nro. 140 del 28 de marzo de 2003 (pag. 16).

* De acuerdo con la certificación del Secretario General del Senado (de fecha 16 de enero de 2004), el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate en la plenaria del Senado, el día 21 de mayo de 2003, en sesión ordinaria, con un quórum decisorio de 96 senadores de los 102 que conforman la Plenaria. Al ser sometido a votación, fue aprobado por mayoría, según consta en el Acta de la Plenaria Nro. 58 de la misma fecha, de acuerdo como fue publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 282 del 13 de junio de 2003.

2.3.2 El trámite en la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 259/03 Cámara :

* La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara fue presentada por los Representantes Carlos Manuel Palacio Hoyos, Presidente Coordinador, Ricardo Arias Mora

y Luis Carlos Delgado Peñón, ponentes. Fue publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 463, del 9 de septiembre de 2003, páginas 3 a 5.

* Según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Comercio Exterior, Defensa y Seguridad Nacional de la Cámara de Representantes, en la sesión del 24 de septiembre de 2003 se hizo el anuncio establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, respecto del proyecto de Acuerdo de la referencia. (fl. 247)

* En la Gaceta del Congreso Nro. 183, de fecha 10 de mayo de 2004, consta el Acta Número 08 de 24 de septiembre de 2003. En el orden del día, punto II, obra el "Anuncio de proyectos para aprobación en sesión del día miércoles 1º de octubre de 2003", dentro de los cuales se encuentra el proyecto de ley objeto de este Acuerdo. (pgs. 1 y 2 de la Gaceta citada).

* De acuerdo con la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara (fl. 21), el proyecto fue aprobado por unanimidad, el día 1 de octubre de 2003, con asistencia de 17 de los Representantes.

* La ponencia para segundo debate fue presentada por los Representantes Carlos Manuel Palacio Hoyos, Ponente Coordinador, Ricardo Arias Mora y Guillermo Antonio Santos. Fue publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 651 del 5 de diciembre de 2003. (pgs. 9 y 10)

* Consta en el Acta 083 de la sesión ordinaria del día 9 de diciembre de 2003, que para el día siguiente, 10 de diciembre de 2003, se citó para la aprobación y debate de este proyecto de ley. Esta Acta está publicada en la Gaceta del Congreso Nro. 22 del 5 de febrero de 2004, página 30, que reposa en la Biblioteca Enrique Low Mutra, Gacetas del Congreso, Febrero

2004.

* El proyecto de ley fue considerado y aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, el día 10 de diciembre de 2003, por la mayoría de los presentes : 145 de sus miembros, según certificación del Secretario General (e) de la Cámara. El Acta de esta sesión es la No. 84 del 10 de diciembre de 2003, que fue publicada en la Gaceta No. 37 de febrero de 2004, página 6.

2.4 El 30 de diciembre de 2003, el Presidente de la República sancionó la Ley 869 de 2003, aprobatoria del Acuerdo, y fue publicada en el Diario Oficial No. 45418 de 2 de enero de 2004.

2.5 De acuerdo con la descripción anterior, el Acuerdo y la Ley que lo aprobó surtieron el procedimiento previsto en la Constitución y la ley, como se verá :

2.5.1 Iniciación del trámite en el Senado, artículo 154 de la Constitución este proyecto de ley inició su trámite en el Senado.

2.5.2 Términos que deben mediar para las respectivas aprobaciones de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y la plenaria correspondiente : 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra : 15 días, según el artículo 160 de la Carta.

Estos términos se cumplieron así : (1) en el Senado : el primer debate en la Comisión fue el 4 de diciembre de 2002 y el segundo debate en la Plenaria del Senado fue el 21 de mayo de 2003. (2) en la Cámara : el primer debate en la Comisión de la Cámara se realizó el 1º de octubre de 2003 y la aprobación en la Plenaria de la Cámara, se efectuó el 10 de diciembre de 2003.

Es decir se respetaron los términos constitucionales de 8 y 15 días del artículo 160 en mención.

2.5.3 Publicación oficial por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva, artículo 158, numeral 1, de la Constitución.

Estas publicaciones se cumplieron así : (1) Senado, la ponencia para el primer debate de Comisión de Senado fue publicada el 1 de noviembre de 2002 y se debatió el 4 de diciembre de 2002. Para segundo debate, la ponencia se publicó el 28 de marzo de 2003 y se debatió y aprobó el 21 de mayo de 2003. (2) Cámara, la ponencia para primer debate se publicó el 9 de septiembre de 2003 y se debatió y aprobó el 1º de octubre de 2003, y para el segundo debate, se publicó la ponencia el 5 de diciembre de 2003, y se discutió y aprobó en Plenaria, el 10 de diciembre de 2003.

Se cumplió, pues, la exigencia de publicación del artículo 157, numeral 1, de la Carta.

2.5.4 Así mismo, se dio cumplimiento al requisito del Acto Legislativo 01 de 2003, contenido en el artículo 8, que adicionó el artículo 160 de la Carta, en el siguiente sentido :

“El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor : Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en al cual se realizará la votación.”

En efecto. En la sesión del 24 de septiembre de 2003, que obra en el Acta de Comisión Segunda Permanente de la Cámara Nro. 08 de 2003, se anunció entre los proyectos para aprobación en la sesión del 1º de octubre del mismo año, el objeto de este Acuerdo. Y, según obra en el Acta 83 de fecha 9 de diciembre de 2003 (Gaceta 22 de 5 de febrero de 2004), se citó para el día siguiente la votación del mismo, votación que se realizó el día 10 de diciembre de 2003, de acuerdo con el Acta 84 de esta fecha.

2.5.5 En cuanto al quórum decisorio del artículo 146 de la Constitución, según sendas certificaciones de los Secretarios del Senado y de la Cámara, las votaciones se dieron por mayoría, conforme a la exigencia constitucional.

2.5.6 Finalmente la sanción presidencial se produjo en los términos del artículo 165 de la Constitución, esto es, una vez aprobado el proyecto de ley por ambas cámaras.

En conclusión : se cumplieron los requisitos constitucionales de los artículos 146, 154, 157, 160, 165 y 241, numeral 10, de la Constitución y el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003.

3. Examen de fondo.

En cuanto al examen de fondo que corresponde efectuar a esta Corporación, se recuerda que éste consiste en revisar si el tratado internacional está conforme a la Constitución.

4. Contenido del Acuerdo.

El Acuerdo pretende que la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, amplíen la cooperación en el campo del turismo y que sea lo más fructifera posible.

4.1 Conviene recordar lo dicho en la exposición de motivos en lo concerniente a la importancia de este instrumento internacional :

"EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional y en cumplimiento de los artículos 150, numeral 16 y 189, numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el Proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el ocho (8) de marzo de dos mil (2000).

El Acuerdo de Cooperación busca impulsar y poner en marcha programas tendientes a promover y estimular el desarrollo del turismo entre los dos países, fomentando la colaboración en los aspectos relacionados con esta industria y propiciando que los avances en este sector redunden en el mayor beneficio posible para los dos Estados.

Permitirá igualmente obtener una mayor comprensión de la actividad turística de cada país y facilitará la transferencia de tecnología, conocimientos y experiencias.

El proceso de integración que se ha venido consolidando en los últimos años en el campo

turístico, resulta de gran importancia para mejorar la competitividad del turismo. Es así como el mundo moderno obliga a todos los sectores de la economía a fortalecer sus vínculos con actores externos a sus Naciones y, por eso, Colombia debe tener en cuenta el aprovechamiento de la transferencia de tecnología, el afianzamiento de las relaciones internacionales, el impulso de los flujos de turistas, la promoción de la actividad turística que debe ser una tarea permanente de actualización y divulgación, tanto en el interior del país como en el extranjero, con especial énfasis en la diferenciación de nuestra imagen como destino turístico, aspectos que deben concretarse en la aplicación de los convenios de cooperación técnica turística.

Este Acuerdo, firmado en el 2000, se constituye en una herramienta valiosa para instrumentar las acciones que se pretendan desarrollar con el Reino de Marruecos.

Sobre esta base, el Acuerdo de Cooperación entre Colombia y el Reino de Marruecos busca conseguir un avance que permita el diseño de una estrategia de globalización que facilite el desarrollo del turismo en los dos Estados. Con la firma del Acuerdo, Colombia obtiene los siguientes beneficios:

Conocer las características, evolución y tendencias del mercado turístico entre el Reino de Marruecos y Colombia.

Fomentar las diferentes áreas de la industria turística de tal forma que el producto turístico sea competitivo a nivel internacional.

Identificar la oferta turística de los dos países.

Facilitar el flujo turístico entre las dos Partes.

El Acuerdo es un instrumento esencial para contribuir al logro de los objetivos que el Gobierno viene impulsando en materia de relaciones internacionales y política exterior que propende fortalecer y consolidar el proceso de integración que sirve de enlace para conquistar mercados africanos.

Por consiguiente, el Gobierno Nacional somete a consideración del honorable Congreso de la República el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, el cual contribuye a incrementar las relaciones bilaterales con el fin

de fortalecer la economía de mercado, la apertura y la integración.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Gobierno Nacional, a través de sus Ministros de Relaciones Exteriores y de Desarrollo Económico, somete a consideración del honorable Congreso de la República el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, el ocho (8) de marzo de dos mil (2000).

De los honorables Congresistas,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

GUILLERMO FERNÁNDEZ DE SOTO.

El Ministro de Desarrollo Económico,

EDUARDO PIZANO DE NARVÁEZ.”

4.2 En cuanto al contenido del articulado del Acuerdo, en términos generales éste consagra lo siguiente :

El artículo 1º señala que el objetivo es consolidar el turismo entre ambos países y fortalecer la integración y el conocimiento cultural y de modo de vida. En el artículo 2, se fija la forma como se desarrollarán estos programas, dentro del campo turístico, a través de transferencia reciproca de tecnologías y asistencia técnica, intercambio de expertos, documentación, información turística, entre otros. En el artículo 3, se dice que las partes alentarán a sus respectivos expertos en turismo para el intercambio de información. El artículo 4 se refiere al intercambio que estos expertos harán sobre planes y acciones de capacitación en turismo. El artículo 5 menciona la colaboración en programas de investigación turística. El artículo 6 señala que “Dentro de los límites establecidos por su legislación, las Partes se concederán recíprocamente todas las facilidades para incrementar las corrientes turísticas de ambos países”. En el artículo 7, se hace referencia a las actividades que el Ministerio de Desarrollo Económico de Colombia y el Ministerio de Turismo de Marruecos desarrollarán, entre otras, seguimiento y análisis a este acuerdo, resultados, elaborar el Plan Operativo para la ejecución. En cuanto a la resolución de controversias que se susciten en la aplicación de este Acuerdo, el artículo 8 estableció que se resolverían por los medios fijados en el derecho

internacional. Finalmente, el artículo 9 dice que el Acuerdo entrará en vigencia cuando se cumplan los requisitos constitucionales y el 10, que el Acuerdo será válido por un período de 5 años, y podrá ser renovado automáticamente por períodos iguales, a menos que una de las partes lo dé por terminado, en forma escrita, a través de los mecanismos diplomáticos y por lo menos con tres meses de antelación a la fecha de vencimiento.

Como se ve del recuento del contenido del Acuerdo, éste no viola la Constitución, ni se opone a ninguna norma constitucional. Se ajusta a los principios previstos en los artículos 9, 226 y 227 de la Carta, y, además, existe a lo largo del articulado, la previsión permanente de que cualquier desarrollo del contenido del Acuerdo, debe hacerse con base en el respeto por la legislación interna de cada uno de los países que lo suscriben.

Sólo hay que mencionar que con la estructura actual del Ejecutivo no existe el Ministerio de Desarrollo, sino el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En consecuencia, la Corte considera que existe conformidad formal y material del Acuerdo objeto de este pronunciamiento, con los preceptos constitucionales.

VI. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero: Decláranse EXEQUIBLES “el Acuerdo de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno del Reino de Marruecos, firmado en la ciudad de Santafé de Bogotá, el 8 de marzo de 2000” y la Ley 869 de 2003, que lo aprobó.

Segundo: Comuníquese esta decisión al Gobierno Nacional por intermedio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y envíese copia auténtica de la misma para los efectos constitucionales previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

archívese el expediente.

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor ALVARO TAFUR GALVIS, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MAUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión de servicios en el exterior debidamente autorizada por la Sala Plena.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-618/04

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incongruencias del texto (Salvamento parcial de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Regularidad del procedimiento (Salvamento parcial de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-inconsistencia del texto que afectan la regla de unidad de materia/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vicio de

inconstitucionalidad por incorporar regulaciones de otra naturaleza como una exposición de motivos y reproducir contenidos de otra ley (Salvamento parcial de voto)

Es obvio que una ley que pretende aprobar un determinado convenio, según lo expresa su título, no puede incorporar regulaciones de otra naturaleza, como contener una exposición de motivos o reproducir los contenidos de otra ley. Esto genera un vicio de inconstitucionalidad

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incorporación de elementos extraños como exposición de motivos o reproducción de otra ley/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vulneración de regla de unidad de materia y vicio del consentimiento por incorporación de elementos extraños (Salvamento parcial de voto)

El hecho de que el Congreso tramite una ley, aparentemente destinada a incorporar un tratado, esto es, a afectar las relaciones internacionales de Colombia, pero lo haga en forma tan descuidada que ni siquiera constata que el texto de la ley incluye elementos extraños a la aprobación del tratado, como la incorporación de la exposición de motivos, o la reproducción de otra ley, es indicativo de que el trámite fue tan negligente que ni siquiera el proyecto fue adecuadamente leído por los congresistas. Esto indica que los congresistas no tenían conciencia clara de qué estaban aprobando. Igualmente, el Presidente, al sancionar la ley, no verificó qué era exactamente lo que estaba sancionando, esto es, si era realmente una ley aprobatoria de un tratado o un texto heterogéneo, que al menos debía suscitar dudas sobre su constitucionalidad. Por todo lo anterior, no estamos frente a una irregularidad menor sino frente a una violación de la regla de unidad de materia y a un vicio en la prestación del consentimiento por el Congreso o en la sanción presidencial, que no fue convalidado durante la aprobación de la ley, lo cual afecta la constitucionalidad de la totalidad de la ley, por lo cual ella no podía ser declarada exequible. Ese vicio se presenta en un campo que es sensible, pues se trata de la aprobación de tratados que afectan los compromisos internacionales de Colombia, por lo que la Corte debería exigir un gran cuidado del Congreso en la deliberación y aprobación de dichos convenios

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vicio de procedimiento subsanable (Salvamento parcial de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Corrección de vició del consentimiento

consistente en incorporar elementos extraños (Salvamento parcial de voto)

Teniendo en cuenta que la voluntad de las cámaras y del Presidente de querer aprobar ese tratado específico aparece en el expediente legislativo, es razonable concluir que el vicio del consentimiento puede ser corregido pues existió aparentemente voluntad de aprobar el tratado pero un descuido grave que hace dudar de la autenticidad de dicha voluntad. Y para ello basta que las cámaras –en caso de que la irregularidad hubiera ocurrido en el trámite legislativo- o el Presidente –en caso de que el vicio hubiera ocurrido durante la sanción- especifiquen el texto a ser incorporado al ordenamiento jurídico y reiteren con claridad su voluntad política de aprobarlo. El vicio de procedimiento debe ser corregido por las plenarias de ambas cámaras, por cuanto al menos ocurrió en ese momento del proceso de aprobación de la ley y las plenarias cuentan con la competencia constitucional para corregirlo. Por consiguiente, la decisión adecuada es retornar el texto de la ley a las plenarias para que éstas precisen si realmente desean la aprobación de ese tratado, y adopten un texto legal que refleje verdaderamente esa intención, sin incorporar elementos extraños a esa voluntad normativa.

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Justificación (Salvamento parcial de voto)

PRECEDENTE EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL-Papel esencial/PRECEDENTE EN LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL-Cambio (Salvamento parcial de voto)

CAMBIO DE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL-Efectos positivos sobre la seguridad jurídica y de respeto a la regla de unidad de materia (Salvamento parcial de voto)

1- Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia, por cuanto considero que la Ley 869 de 2003, que aprobó el acuerdo bajo revisión, adolece de vicios de inconstitucionalidad, tanto por violación de la regla de unidad de materia como por la existencia de una clara evidencia de que el consentimiento prestado por el Congreso fue defectuoso. Por ello considero que la ley no debió ser declarada exequible sino que la Corte debió dictar un auto que constatara la existencia de un vicio subsanable, a fin de retornar la ley al Congreso para que esa Corporación corrigiera los defectos constatados.

2- Preciso igualmente que mi salvamento se refiere exclusivamente a los vicios de

inconstitucionalidad de la ley aprobatoria. Por el contrario, comparto plenamente la decisión de exequibilidad del acuerdo de cooperación turística entre Colombia y Marruecos, así como las consideraciones de la sentencia al respecto. Por ello, aunque mi propuesta era que la Corte se inhibiera sobre el conocimiento del tratado, debido a la inexequibilidad de su ley aprobatoria, por vicios de procedimiento en su formación, sin embargo adherí a la decisión de constitucionalidad por la siguiente razón: el estudio de la regularidad del trámite de la ley aprobatoria es un presupuesto para que esta Corporación pueda entrar a analizar la constitucionalidad material del tratado respectivo, pues si la ley aprobatoria es inexequible, carece de objeto estudiar la constitucionalidad del tratado, por cuanto éste es de todos modos inejecutable por no haber sido aprobado por el Congreso. Por el contrario, si la Corte concluye que la ley aprobatoria es constitucional, debe entonces entrar a analizar la constitucionalidad o no del tratado. Por consiguiente, habiendo sido derrotada mi posición sobre la ley aprobatoria, mi deber es salvar el voto sobre ese punto, pero aceptar la decisión de la Corte al respecto y entrar analizar la constitucionalidad del tratado, que debe entenderse aprobado. Y frente al examen material del tratado, comparto plenamente todas las consideraciones de la sentencia, por lo que este salvamento se refiere exclusivamente a los vicios de procedimiento en el trámite de la ley aprobatoria, que procedo a explicar.

Las incongruencias del texto de la ley.

3- El problema esencial es que la presente Ley 869 de 2003 contiene elementos extraños a un cuerpo normativo de esta naturaleza, como es la inclusión integral de la exposición de motivos del proyecto y del contenido de otra ley, a saber la Ley 424 de 1998, que ordena el seguimiento de los convenios internacionales suscritos por Colombia. Debido a lo anterior, la presente ley tiene varios encabezados, varios articulados sobre distintas materias, y contiene textos justificatorios del tratado (la exposición de motivos) de discutible fuerza normativa, como se verá a continuación.

De un lado, la Ley 869 de 2003 señala en tres oportunidades que el Congreso de la República va a tomar una decisión legislativa. Así, al inicio de la ley misma, un poco más adelante, cuando incluye nuevamente el proyecto de ley originario (proyecto de ley 28 de 2002 senado) y, en tercer término, cuando incorpora (sin una clara justificación) el texto de la Ley 424 de 1998.

Pero eso no es todo. De otro lado, la Ley 824 de 2003 contiene aparentemente tres articulados, en parte coincidentes, pero en parte diversos. Así, luego de la trascripción del tratado, aparecen los artículos 1°, 2° y 3°, que aprueban el acuerdo de cooperación turística; esos mismos contenidos normativos aparecen al final de la ley; finalmente, al incorporarse la Ley 424 de 1998, aparecen cuatro artículos de contenido muy diverso, pues éstos ordenan al Gobierno que presente en cada legislatura un informe pormenorizado de la manera como se están cumpliendo los convenios internacionales suscritos por Colombia y que el texto completo de esa ley 424 de 1998 sea incorporado como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso

Finalmente, entre los artículos del proyecto y aquellos de la Ley 424 de 1998 aparece la exposición de motivos del proyecto, que explica la conveniencia de adoptar el acuerdo, y que terminó siendo incorporado a la ley, a pesar de que carece propiamente de un lenguaje normativo, pues no es claro qué es lo que ordena, prohíbe o permite.

4- Esta situación desordenada del texto de las últimas leyes aprobatorias de los tratados fue constatada por la Corte en la reciente sentencia C-315 de 2004 MP Eduardo Montealegre Lynett. La Corte reconoció que dicha situación podría generar cierta perplejidad normativa pues a primera vista no era claro qué era lo que había aprobado el Congreso, si el tratado, si la Ley 424 de 1998 o si había querido conferir fuerza normativa a las explicaciones de la exposición de motivos. Además la sentencia señaló que esa irregularidad suscitaba interrogantes constitucionales sobre la regularidad del procedimiento de aprobación de la ley misma, pues podía no sólo desconocer la regla de unidad de materia y las peculiaridades propias de las leyes aprobatorias de tratados sino además expresar una inatención del Congreso en el trámite de la ley, que podía indicar un vicio del consentimiento. Sin embargo, la Corte consideró que esos defectos no eran de trascendencia suficiente para configurar un vicio de procedimiento. Dijo entonces la sentencia C-315 de 2004, en su Fundamento 9:

“A pesar de lo anterior, la Corte considera que la anterior irregularidad, aunque expresa una inadvertencia del Congreso en la aprobación de la presente ley, no configura realmente un vicio de procedimiento por las siguientes dos razones: en primer término, un análisis literal, sistemático e histórico permite concluir que la Ley 824 de 2003 tiene no sólo un tema dominante sino una finalidad clara, que es la aprobación de la Convención sobre Misiones

Especiales. En efecto, así lo dice con claridad el título de la ley. Además, la ley transcribe la totalidad del mencionado tratado y los artículos aprobados, con la excepción de aquellos que hacen parte de la reproducción del texto de la Ley 424 de 1998, establecen la aprobación de ese instrumento internacional por parte del Congreso. Finalmente, la revisión de las discusiones en el Congreso, especialmente de la exposición de motivos y de las ponencias para los debates en comisiones y plenarias, muestran con claridad que la intención del Congreso era aprobar esa convención. Por todo lo anterior, la Corte concluye que la Ley 824 de 2003 tiene un tema dominante y éste es la aprobación del mencionado tratado.

Igualmente, la exposición de motivos no contiene tampoco un lenguaje normativo autónomo ya que simplemente explica el contenido del tratado y justifica su incorporación al ordenamiento jurídico interno.

Por ende, como los apartes que podrían ser considerados extraños al contenido dominante de la Ley 824 de 2003 carecen en realidad de verdadera fuerza normativa, la Corte concluye que la irregularidad consistente en incorporarlos en la Ley 824 de 2003 resulta irrelevante, y en esa medida no configura un vicio de procedimiento. Y por ello la Corte no encuentra razón para cuestionar la constitucionalidad de la presente ley por ese aspecto, como no lo hizo tampoco en el pasado cuando tuvo que estudiar leyes aprobatorias de tratados que tenían aparentemente un problema semejante."

Los vicios de la ley: afectación de la unidad de materia y consentimiento defectuoso de parte del Congreso.

5- A pesar de que los argumentos de la anterior sentencia C-315 de 2004 son razonables, y que son los que explican la práctica de la Corte en este campo, no los comparto, por las siguientes razones:

6- En primer término, creo que la perplejidad normativa subsiste pues no es claro qué es lo que aprueba el Congreso en leyes con un texto tan heterogéneo: ¿quiso ese cuerpo legislativo volver a aprobar la Ley 424 de 1998? ¿Qué implicaciones tiene esa eventual reaprobación de ese cuerpo normativo? ¿Quiso el Congreso conferir fuerza normativa a la exposición de motivos? ¿O simplemente el Congreso quería aprobar el tratado pero por una

grave inadvertencia en el texto final sancionado por el Presidente quedaron incluidos cuerpos extraños a esa decisión normativa?

7- En segundo término, considero que las inconsistencias del texto afectan la regla de unidad de materia y desconocen las peculiaridades propias de las leyes aprobatorias de tratados. En efecto, conforme al artículo 158 superior, todo proyecto debe referirse a una misma materia. Y por ello, las leyes que pretenden aprobar tratados sólo pueden versar sobre la aprobación del tratado en cuestión y su incorporación al ordenamiento interno, sin que puedan contener regulaciones que no tengan un vínculo directo sobre dicha aprobación. En tal contexto, es obvio que una ley que pretende aprobar un determinado convenio, según lo expresa su título, no puede incorporar regulaciones de otra naturaleza, como contener una exposición de motivos o reproducir los contenidos de otra ley. Esto genera un vicio de inconstitucionalidad.

8- En tercer término, considero que el hecho de que el Congreso tramite una ley, aparentemente destinada a incorporar un tratado, esto es, a afectar las relaciones internacionales de Colombia, pero lo haga en forma tan descuidada que ni siquiera constata que el texto de la ley incluye elementos extraños a la aprobación del tratado, como la incorporación de la exposición de motivos, o la reproducción de otra ley, es indicativo de que el trámite fue tan negligente que ni siquiera el proyecto fue adecuadamente leído por los congresistas. Esto indica que los congresistas no tenían conciencia clara de qué estaban aprobando. Igualmente, el Presidente, al sancionar la ley, no verificó qué era exactamente lo que estaba sancionando, esto es, si era realmente una ley aprobatoria de un tratado o un texto heterogéneo, que al menos debía suscitar dudas sobre su constitucionalidad.

9- Por todo lo anterior, según mi parecer, no estamos frente a una irregularidad menor sino frente a una violación de la regla de unidad de materia y a un vicio en la prestación del consentimiento por el Congreso o en la sanción presidencial, que no fue convalidado durante la aprobación de la ley, lo cual afecta la constitucionalidad de la totalidad de la ley, por lo cual ella no podía ser declarada exequible1. Conviene además resaltar que ese vicio se presenta en un campo que es sensible, pues se trata de la aprobación de tratados que afectan los compromisos internacionales de Colombia, por lo que la Corte debería exigir un gran cuidado del Congreso en la deliberación y aprobación de dichos convenios.

10- Los posibles reparos a mi argumentación, que aparecen desarrollados en la sentencia C-315 de 2004, no me parecen convincentes. Así, de un lado, podría sostenerse que lo único que ha hecho el Congreso al incorporar esos elementos extraños a una ley aprobatoria de un tratado (como la reproducción de Ley 424 de 1998 o la inclusión de la exposición de motivos) es aplicar la propia Ley 424 de 1998, que ordena que el texto completo de esa ley sea incorporado "como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso." Sin embargo esa objeción no es de recibo, al menos por las siguientes dos razones: (i) porque esa ley 424 de 1998 no ordena incorporar la exposición de motivos al texto de la ley aprobatoria del tratado sino únicamente adjuntar como anexo el texto de la ley 424 al tratado cuando éste es puesto a consideración del Congreso. Esto significa entonces que ni siquiera es claro que la Ley 424 de 1998 haya ordenado que su texto sea incorporado a toda nueva ley aprobatoria, pues sólo establece que ella debe aparecer como anexo de los tratados, cuando éstos son puestos a consideración del Congreso, pero no es claro que la Ley 424 de 1998 deba aparecer incluida en la propia ley aprobatoria. Pero (ii) incluso si la ley 424 de 1998 hubiera ordenado inequívocamente que su texto apareciera en toda nueva ley aprobatoria de un tratado, no por ello dicha incorporación sería constitucional, pues una ley ordinaria, que ni siquiera modificó el Reglamento del Congreso, carece de la posibilidad de alterar normas constitucionales, como la relativa a la unidad de materia de todo proyecto de ley o aquellas que establecen el contenido propio de las leyes aprobatorias de los tratados.

11- De otro lado, si la tesis de la Corte es que esas irregularidades no configuran un vicio, por cuanto los cuerpos extraños carecen de fuerza normativa, ¿por qué no retornar la ley al Congreso para que las cámaras procedan a excluir esos elementos de la ley? O, ¿por qué la propia sentencia de la Corte no excluyó del ordenamiento esos textos, que no tienen fuerza normativa y sí provocan perplejidad normativa?

12- Por último, y tal vez lo más grave, si el desorden del texto de esas leyes aprobatorias de esas leyes puede ser razonablemente entendido como un indicador del descuido grave con el cual dichas leyes son tramitadas por las cámaras, ¿no es un deber del juez constitucional verificar la autenticidad de la voluntad de las cámaras y estimular un mayor cuidado del Congreso en la deliberación y aprobación de textos que pueden tener gran trascendencia?

13- Por ello no creo que pueda objetarse que la solución que propongo es formalista, en el

mal sentido del término, y que por ello, en función de la prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales (CP art. 228), es preferible la actual jurisprudencia de la Corte, que hace prevalecer la voluntad de las cámaras sobre los defectos formales de la presentación de la ley. Creo que ese reparo parte de una premisa cierta, que es el principio de instrumentalidad de las formas, pero la aplica indebidamente en el presente caso. Así, yo estoy de acuerdo con el principio de la instrumentalidad de las formas en los procedimientos legislativos, según el cual la interpretación de las normas que gobiernan la formación de las leyes debe tomar en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Sin embargo, en el presente caso, se trata precisamente de proteger un valor esencial de la formación de las leyes, como es el cuidado, la transparencia y la claridad de la formación de la voluntad de las cámaras en la aprobación de estas leyes.

14- Por todo lo anterior, considero que la decisión más adecuada en estos casos, y que propuse infructuosamente en la Sala, es que la Corte adopte un auto que constate la existencia de un vicio de procedimiento subsanable y retorne la ley al Congreso para que éste corrija los defectos en la aprobación de este tipo de leyes. En efecto, si la Corte encuentra vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, debe ordenar devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, ésta enmiende el defecto observado (CP art. 241). Y efectivamente, en desarrollo de ese mandato constitucional y de la prevalencia del derecho sustancial (CP art. 228), la Corte ha ordenado la corrección de ciertos vicios de procedimiento en la aprobación de determinadas leyes, en la medida en que encontró que se trataba de vicios subsanables2. El interrogante que surge es entonces si el presente vicio de procedimiento es o no subsanable.

El carácter subsanable del vicio y del procedimiento de corrección

15- Para responder al anterior interrogante, creo que es válido tener en cuenta que la voluntad del Congreso parece ser efectivamente la de aprobar estos tratados. El problema surge debido a la grave falta de atención en la deliberación y decisión de estos asuntos, que llevó a incorporar a la ley elementos que le eran extraños, en la medida en que esa falta de atención afecta la regla de unidad de materia y denota un vicio de consentimiento en la aprobación del tratado, por un grave error en la definición exacta del texto a ser aprobado. Sin embargo, y teniendo en cuenta que la voluntad de las cámaras y del Presidente de querer aprobar ese tratado específico aparece en el expediente legislativo, es razonable

concluir que el vicio del consentimiento puede ser corregido pues existió aparentemente voluntad de aprobar el tratado pero un descuido grave que hace dudar de la autenticidad de dicha voluntad. Y para ello basta que las cámaras –en caso de que la irregularidad hubiera ocurrido en el trámite legislativo- o el Presidente –en caso de que el vicio hubiera ocurrido durante la sanción- especifiquen el texto a ser incorporado al ordenamiento jurídico y reiteren con claridad su voluntad política de aprobarlo.

16- Para determinar en qué momento dicho vicio puede ser subsanado, resulta necesario precisar en qué momento ocurrió la irregularidad. Un examen de los expedientes legislativos tiende a indicar que el vicio en el trámite de esas leyes ocurre en las plenarias de las cámaras, pues el texto sancionado por el Presidente corresponde al formalmente aprobado en las plenarias. Además, incluso si hubiera habido una irregularidad en la definición del texto en las comisiones, bien podían las plenarias de cada una de las cámaras corregir dicha irregularidad. En efecto, durante el segundo debate cada Cámara puede introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias (CP art. 160), siempre y cuando se respete el principio de identidad (CP art. 158). Y es obvio que no afecta el principio de identidad sino que por el contrario lo desarrolla que las plenarias de las cámaras excluyan de un proyecto destinado a aprobar un tratado todos aquellos elementos que sean extraños a su aprobación.

17- Conforme a lo anterior, según mi parecer, el vicio de procedimiento debe ser corregido por las plenarias de ambas cámaras, por cuanto al menos ocurrió en ese momento del proceso de aprobación de la ley y las plenarias cuentan con la competencia constitucional para corregirlo. Por consiguiente, la decisión adecuada es retornar el texto de la ley a las plenarias para que éstas precisen si realmente desean la aprobación de ese tratado, y adopten un texto legal que refleje verdaderamente esa intención, sin incorporar elementos extraños a esa voluntad normativa.

La justificación de una variación de jurisprudencia.

18- Sin lugar a dudas, es claro que esta decisión que propongo implica un cambio jurisprudencial frente a la práctica de la Corte de declarar exequibles esas leyes, a pesar de sus profundas irregularidades. Pero dicho cambio se encuentra plenamente justificado, como se verá a continuación.

19- El respeto al precedente juega un papel esencial en la justicia constitucional, tal y como ha sido destacado en múltiples oportunidades por esta Corte y por la teoría jurídica3. Por ello un tribunal constitucional debe ser consistente con sus precedentes y no puede apartarse caprichosamente de ellos. Sin embargo, el principio de respeto al precedente no debe ser exagerado y el juez constitucional tiene la posibilidad de cambiar su doctrina sobre un punto. Y es que, como lo han señalado algunos notables doctrinantes, como Nino o Dworkin, la labor judicial se asemeja a la construcción colectiva de una catedral o a la redacción en grupo, y por capítulos, de una obra literaria4. Así, cada juez, al redactar su sentencia, se inserta en esa obra colectiva que es el derecho, y por ello no puede ignorar los precedentes, que lo limitan, como los capítulos previos de una novela redactada en grupo condicionan la labor de quien va a escribir una nueva página de esa novela. El juez no puede entonces ignorar los errores que han sido cometidos en el pasado. Sin embargo, en la medida en que en una democracia, el deber de los jueces es hacer que esa obra colectiva sea lo más justa posible, como la labor de quien continúa una catedral es preservar y embellecer ese trabajo arquitectónico, creo que una nueva decisión judicial debe limitar, en vez de ampliar, los efectos de los errores derivados de una sentencia anterior. Por ello, en la medida en que una rectificación jurisprudencial sea necesaria, los jueces deben hacerla. Sin embargo, por elementales razones de seguridad jurídica, autocontrol judicial y respeto a la igualdad, el juez constitucional siempre tiene el deber de justificar cualquier cambio de jurisprudencia. Así, ha dicho al respecto esta Corporación:

"En ese orden de ideas, un tribunal puede apartarse de un precedente cuando considere necesario hacerlo, pero en tal evento tiene la carga de argumentación, esto es, tiene que aportar las razones que justifican el apartamiento de las decisiones anteriores y la estructuración de una nueva respuesta al problema planteado. Además, para justificar un cambio jurisprudencial no basta que el tribunal considere que la interpretación actual es un poco mejor que la anterior, puesto que el precedente, por el solo hecho de serlo, goza ya de un plus, pues ha orientado el sistema jurídico de determinada manera. Por ello, para que un cambio jurisprudencial no sea arbitrario es necesario que el tribunal aporte razones que sean de un peso y una fuerza tales que, en el caso concreto, primen no sólo sobre los criterios que sirvieron de base a la decisión en el pasado sino, además, sobre las consideraciones de seguridad jurídica e igualdad que fundamentan el principio esencial del respeto del precedente en un Estado de derecho (subrayas no originales).5

20- Ahora bien, en el presente caso, la variación del precedente se encuentra plenamente justificada pues la jurisprudencia de la Corte en esta materia es manifiestamente errónea y su variación prácticamente no tendría ningún efecto negativo sobre la igualdad ni sobre la seguridad jurídica. Es más, estoy convencido de que ese cambio jurisprudencial tendría efectos positivos sobre la seguridad jurídica, como se verá a continuación.

21- De un lado, la actual jurisprudencia no sólo avala y legitima la inatención con la cual el Congreso tramita y aprueba los convenios internacionales sino que mantiene en el ordenamiento leyes aprobatorias de tratados con elementos extraños, lo cual puede inducir a confusión a los operadores, o en el mejor de los casos, es redundante. Esto último es tan claro que en las últimas sentencias –como la presente- la Corte ni siquiera se toma el trabajo de reproducir la totalidad de la ley aprobatoria, con todos sus cuerpos extraños, tal y como ésta aparece en el Diario Oficial, sino que transcribe únicamente el tratado y los artículos de la ley que la aprueban. Esto significa que al menos esas sentencias están reconociendo tácitamente la profunda irregularidad del texto de esas leyes. ¿No sería entonces mejor ordenar al Congreso su corrección, en vez de pronunciarse sobre la constitucionalidad de un texto de la ley que no corresponde al que fue sancionado por el Presidente ni al que aparece publicado en el Diario Oficial?

22- De otro lado, la variación de jurisprudencia prácticamente no tendría costos sobre la seguridad jurídica ni sobre la igualdad, por cuanto los otros tratados no verían afectada su aplicación, y en esa medida la decisión de la Corte no sorprendería retroactivamente a nadie ni implicaría ningún trato distinto para ninguna persona. Nótese además que la decisión que propongo recae sobre una ley que se encuentra formalmente aprobada, pero que no está produciendo efectos jurídicos sobre las personas, puesto que los tratados empiezan a surtir efectos internos e internacionales, no con la aprobación de la ley, sino con la ratificación internacional, con posterioridad a la decisión de la Corte. Además, esta variación de jurisprudencia tampoco tendría costos excesivos sobre la labor del Congreso, puesto que precisamente propongo que se brinde a las cámaras la oportunidad de reiterar su voluntad democrática y corregir los defectos procedimentales de la ley.

23- La variación de jurisprudencia que propongo, fuera de incorporar una mejor doctrina constitucional sobre la materia, tendría entonces indudables efectos positivos en términos de seguridad jurídica y de respeto a la regla de unidad de materia, pues depuraría el contenido

de las leyes aprobatorias de los tratados, en la medida en que obligaría a que éstas contengan lo que es propio de ellas: el texto del tratado y la voluntad del Congreso de aprobarlo. Con todo, su efecto más importante sería que buscaría verificar la autenticidad de la voluntad de las cámaras y estimularía un mayor cuidado del Congreso en la deliberación y aprobación de textos que pueden tener gran trascendencia, como son los tratados, puesto que modifican los compromisos internacionales del Estado.

24- La anterior constatación me lleva también a una última reflexión. Esta Corte, en especial en los últimos años, ha sido rigurosa en el examen de los vicios de procedimiento en la formación de muchas leyes. Con algunos matices, comparto esa orientación jurisprudencial, pues considero que, sin caer en excesos ritualistas y tomando como guía del principio de instrumentalidad de las formas, una de las labores más importantes del juez constitucional es la de verificar la regularidad y transparencia del proceso legislativo. Y es que el respeto a las formas y procedimientos de la deliberación y decisión legislativa no es un culto a unos rituales innecesarios, ya que dichas formas y procedimientos juegan un papel esencial en la democracia, por cuanto pretenden asegurar que exista una verdadera formación de una voluntad democrática detrás de cada decisión legislativa. Por ello, resulta un poco sorprendente que esta Corte, que ha tratado de ser cuidadosa en proteger la regularidad de los procedimientos legislativos, a fin de asegurar la imparcialidad y transparencia de las deliberaciones y decisiones del Congreso, avale la manera poco cuidadosa como son aprobados los tratados en las cámaras. Por ello espero que la Corte rectifique esta equivocada línea jurisprudencial.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

1 Sobre la relación entre irregularidad en el procedimiento, vicio en el procedimiento y posibilidad de convalidación, ver sentencia C-737 de 2001. MP Eduardo Montealegre Lynett, fundamentos 27 y ss.

2 Ver, entre otras, las sentencias C-600 de 1992, C-055 de 1995, C-255 de 1996 y C-400 de 1998.

3 Ver, entre otras, las sentencias SU-047 de 1999 y C-836 de 2001. Ver mi aclaración de voto individual a la sentencia C-1195 de 2001. La literatura internacional sobre la fuerza de los precedentes es muy abundante. Por ejemplo, para el caso inglés, ver Denis Keenan. English Law. (9 Ed) Londres: Pitman, 1989, pp 130 y ss. Un texto clásico en el ámbito anglosajón es el de Edward Levi. Introducción al razonamiento jurídico (Trad Genaro Carrió). Buenos Aires: Eudeba, 1964,. Y, recientemente, el texto más importante es tal vez el estudio llevado a cabo por el llamado grupo de Bilefeld, que reúne a autores de la talla de Alexy, MacCormick, Atienza, Dreier, y otros. Estos autores realizaron conjuntamente una investigación comparada sobre precedentes en numerosos países. Ver Neil MacCormick y Robert Summers (Ed) Interpreting precedents. Paris, Ashgate Darmouth, 1997. En el caso colombiano, por el contrario, los estudios sobre el precedente han sido más bien escasos. Sin lugar a dudas, en la doctrina nacional, el texto más importante en el tema es el de Diego López. El derecho de los jueces. Bogotá: Legis, 2000.

4 Para la metáfora de Nino sobre la catedral, ver su texto La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1997. Para la metáfora de Dworkin sobre la novela en cadena, ver su texto “How Law is Like Literature” en Matter of Principle. Cambridge: Harvard University Press, pp 158 y ss.

5 Sentencia C-400 de 1998. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento jurídico No 57. En el mismo sentido ver sentencia SU-047 de 1999, fundamento 46.