

Sentencia C-648/97

COMPETENCIA COMISIONES CONSTITUCIONALES PERMANENTES

La Constitución Política no regula la distribución de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República. Las competencias fueron establecidas en el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta.

PROYECTO DE LEY SOBRE ASUNTOS ECONOMICOS-Determinación de la Comisión a la que corresponde/PRINCIPIO DEMOCRATICO-Respeto por juez constitucional

El trámite de los proyectos de ley referentes a asuntos económicos corresponde a las comisiones terceras constitucionales permanentes de ambas cámaras, sin perjuicio de que otras comisiones tengan asignadas competencias económicas de carácter puntual, como ocurre en el caso de las comisiones cuartas que tienen competencia para tramitar en primer debate las leyes orgánicas del presupuesto. En el presente caso, no era posible adscribir en forma exclusiva a una comisión constitucional permanente específica la competencia para tramitar en primer debate el proyecto de ley que daría lugar a la expedición de la Ley 318 de 1996, en razón de la diversidad de temas a los que ésta se refería. Por esta razón, el Presidente del Senado de la República, decidió repartir el proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente con el fin de que en ésta se surtiera el primer debate, en uso de las facultades que le concede el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de

Representantes, decretando la inexequibilidad por vicios de forma de la ley de que se trate.

INICIATIVA LEGISLATIVA

En materia de iniciativa legislativa, la Corte ha indicado que el principio general que rige la competencia del Congreso es el de libertad, el cual se deriva del principio democrático (C.P., artículo 1°), de la soberanía popular, de la participación ciudadana en el ejercicio del poder político, de la cláusula general de competencia y, especialmente, de la regla general consagrada en el artículo 154 de la Carta, donde se establece el principio de libre iniciativa legislativa del Congreso de la República y se señalan las excepciones al mismo, las cuales son de interpretación restrictiva.

INICIATIVA GUBERNATIVA PARA CREACION DE ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS/PROYECTO DE LEY-Adición para la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional

La creación de establecimientos públicos del orden nacional -como es la ACCI- es una de aquellas materias que la Constitución exceptúa del principio de libre iniciativa legislativa y, por lo tanto, la presentación de proyectos de ley relativos a estos asuntos es de competencia exclusiva del Gobierno nacional. Adicionalmente la creación de la ACCI constituyó una adición a un proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional que implica la realización de un gasto público. Hay prueba suficiente de que la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, por medio de la Ley 318 de 1996, se produjo a instancias del Gobierno Nacional, quien solicitó expresamente al Congreso de la República la modificación del proyecto de ley que sobre cooperación internacional que allí cursaba, con el fin de ponerlo a tono con las nuevas políticas sobre cooperación internacional fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. Por estos motivos, el capítulo II de la Ley 318 de 1996 no vulnera el artículo 154 de la Carta Política y, por ello, no es procedente decretar su inexequibilidad.

El principio de unidad de materia persigue, en esencia, la racionalización, tecnificación y depuración de la actividad legislativa; la coherencia sistemática del ordenamiento; y, la conservación de la seguridad jurídica, evitando incongruencias legislativas consistentes en la consagración de disposiciones que no guarden relación directa con la materia específica a que se refiere la ley a la que pertenecen. El principio de unidad de materia deber ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una

determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte.

AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION INTERNACIONAL-Creación es constitucional

La creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la regulación de las funciones que a ésta le compete desarrollar son asuntos que guardan una relación objetiva y razonable con la temática principal de la Ley 318 de 1996, es decir, el establecimiento de mecanismos para el manejo de los recursos provenientes o destinados a la cooperación internacional. En efecto, esta Corporación considera que la creación de un establecimiento público del orden nacional, cuyo objeto reside en “la coordinación, administración y promoción de la totalidad de la cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental” (Ley 318 de 1996, artículo 6°), constituye un instrumento directamente ligado a la política de manejo de la cooperación internacional, señalada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y plasmada en las distintas disposiciones de la Ley 318 de 1996.

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Facultades en materia internacional

En punto a las funciones del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales si bien el anotado funcionario, junto con el Congreso de la República, detentan la más alta responsabilidad en esas materias, como quiera que ellos corresponde su dirección, la cual ejercen, respectivamente a través de la suscripción y posterior aprobación de los tratados internacionales. Al determinar que el Presidente de la República es el director de las relaciones internacionales y el representante del Estado, se le otorga a éste una serie de facultades dirigidas a comprometer al Estado colombiano en el ámbito internacional con base en consideraciones de oportunidad y conveniencia, las cuales ejerce en condiciones de autonomía frente a cualquier otra autoridad estatal. A la luz de las reglas jurisprudenciales antes anotadas, la Corte encuentra que las funciones adscritas por los artículos 8-1 y 13-1 y 2 a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y a su Junta Directiva no interfieren en forma indebida con las competencias en materia internacional que el artículo 189-2 del

Estatuto Superior ha asignado al Presidente de la República.

Referencia: Expediente D-1666

Actor: Cesar Augusto Castillo Dussan

Demanda de inconstitucionalidad contra el capítulo II y los artículos 8°, numeral 1° y 13, numerales 1° y 2° de la Ley 318 de 1996, “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”

Temas:

Competencia de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso

Unidad de materia

Facultades del Presidente de la República en materia internacional

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de constitucionalidad contra el capítulo II y los artículos 8°, numeral 1° y 13, numerales 1° y 2° de la Ley 318 de 1996, “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”.

I. TEXTO DE LAS NORMAS REVISADAS

LEY 318 DE 1996

(Septiembre 20)

“Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”

El congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

CAPITULO II

Agencia colombiana de cooperación internacional

Artículo 5º. Créase la “Agencia Colombiana de Cooperación Internacional”. Como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa.

Parágrafo 1º. Suprímase del Departamento Nacional de Planeación, la División Especial de Cooperación Técnica Internacional – Decti.

Parágrafo 2º. La supresión de la División Especial de Cooperación Técnica Internacional se llevará a cabo una vez se apruebe por el Gobierno Nacional, los estatutos de la agencia.

Artículo 6º. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional tendrá como objeto esencial la coordinación, administración y promoción de la totalidad de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental.

Parágrafo. En los casos en los cuales la Agencia de Cooperación internacional requiera el aval o la no objeción del gobierno para aprobar y entregar cooperación a una entidad del sector privado, dichas solicitudes de cooperación deberán ser canalizadas igualmente a través de la agencia.

Artículo 7º. En virtud de la disposición anterior, todas las entidades del Estado quedan obligadas a canalizar la totalidad de las solicitudes de cooperación internacional a través de la agencia colombiana de cooperación internacional.

Parágrafo. La junta directiva de la agencia podrá establecer excepciones a la obligación consagrada en el presente artículo.

En todo caso, las entidades cobijadas por este tipo de excepción serán coordinadas para los efectos pertinentes, por la agencia de cooperación y mantendrán con ésta un permanente flujo de información.

Artículo 8º. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional actuará bajo las directrices que establezca su junta directiva, y cumplirá con las siguientes funciones generales:

1. Coordinar y articular todas las acciones de cooperación internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país a las que se refiere el artículo 6º de la presente ley.
2. Apoyar las instituciones nacionales, del nivel central y descentralizado, en la preparación de los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable.
3. Apoyar a los entes territoriales en la preparación de los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable.

4. Coordinar las solicitudes de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable que requieran presentar las organizaciones no gubernamentales y los organismos de la sociedad civil, ante instancias internacionales de carácter oficial en materia de cooperación internacional que requiera el aval o la no objeción del Gobierno Nacional.
5. Prestar la ayuda necesaria para la creación o el fortalecimiento de oficinas de cooperación internacional en el sector público.
6. Establecer en conjunto con la Cancillería y las representaciones diplomáticas colombianas en el exterior, los contactos con los potenciales aportantes y receptores de cooperación internacional.
7. Llevar a cabo la organización técnica y logística de las reuniones preparatorias y las comisiones mixtas que versen sobre el tema de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable, previa definición de todos los aspectos relacionados con la política exterior por parte de la Cancillería.
8. Apoyar a la Cancillería en los procesos de negociación de los acuerdos o tratados internacionales marco en materia de cooperación.
9. Negociar, con la colaboración de la Cancillería, los acuerdos complementarios de cooperación internacional, técnica o financiera no reembolsable, derivados o no de los acuerdos marco a que se refiere el numeral anterior.
10. Estudiar con precisa observancia de las metodologías de valoración establecidas por la junta directiva, los planes, programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable que le presenten las instituciones nacionales a través del comité establecido en el artículo 16 de esta Ley.
11. Administrar y dar seguimiento a los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que adelante el país.
12. Preparar los planes, los programas y los proyectos de cooperación horizontal o triangular que el país desee realizar.
13. Promover y adelantar las acciones de cooperación horizontal o triangular aprobados por

su junta directiva.

14. Ser la entidad de canalización forzosa de la totalidad de los programas y proyectos que el país, a través de las entidades públicas, presente ante los cooperantes internacionales.

Artículo 9º. La dirección y la administración de la agencia colombiana de cooperación internacional estarán a cargo de una junta directiva y un director general.

Artículo 10º. A partir de la vigencia de esta Ley transfórmese el Consejo Nacional de Cooperación Internacional, creado mediante Decreto 1347 del 10 de agosto de 1995, en junta directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Artículo 11º. La Junta Directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional estará integrada por:

1. El Director o el Subdirector del Departamento Nacional de Planeación, quien la presidirá.
2. El Ministro o Viceministro de Relaciones Exteriores.
3. El Ministro o el Viceministro del Interior, quien actuará como vocero de las instancias territoriales.
4. Un representante del Presidente de la República.
5. El Director de Colciencias.

Artículo 12º. Cualquiera de los miembros de la junta directiva podrá proponer que en las deliberaciones participen sin derecho a voto, los representantes de otras instituciones nacionales relacionadas con el tema, los secretarios ejecutivos de las comisiones binacionales de vecindad o especialistas vinculados a las entidades cuyas actividades se encuentren en estudio o sean de interés para la junta.

Artículo 13º. Las funciones de la Junta directiva de la agencia colombiana de cooperación internacional serán a partir de la vigencia de la presente Ley la siguiente:

1. Fijar los lineamientos generales que guían la cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que el país otorgue o reciba, a las que se refiere el artículo 6º de la presente

Ley.

2. Definir las prioridades de cooperación internacional técnica y financiera no reembolsable que el país desea recibir.
3. Estudiar y aprobar los planes, programas y proyectos de cooperación internacional técnica o financiera no reembolsable que el país desea recibir, presentados a su consideración por la dirección de la agencia colombiana de cooperación internacional.
4. Estudiar y aprobar los proyectos y acciones de cooperación que el país desea otorgar a países de similar o menor nivel de desarrollo, presentados a su consideración por la dirección de la agencia colombiana de cooperación internacional y por consiguiente, definir el uso de los recursos del fondo de cooperación y asistencia internacional.
5. Adoptar los estatutos, la estructura administrativa interna y la planta de personal de la agencia colombiana de cooperación internacional, acto que requerirán para su validez la aprobación del Gobierno Nacional.
6. Dictar el reglamento interno y establecer el manual de funciones.
7. Definir la política administrativa de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y aprobar sus planes y programas.
8. Delegar funciones en el director general de la agencia colombiana de cooperación internacional, conforme a las disposiciones estatutarias.
9. Adoptar el presupuesto anual de ingresos, gastos e inversiones de conformidad con las disposiciones presupuestales vigentes.
10. Aprobar la adquisición o disposición de los bienes inmuebles de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.
11. Adoptar las metodologías y procedimientos que deberán observar las dependencias correspondientes de la agencia para llevar a cabo el estudio a que se refiere el numeral 8º del artículo 8º y los siguientes numerales 8º de este artículo.
12. Establecer las excepciones a la norma de obligatoriedad contenida en el artículo 7º de la

presente Ley.

13. Las demás que le asigne la ley, los estatutos o sean acordes con su naturaleza.

Para el ejercicio del cargo deberá acreditar los siguientes requisitos profesionales:

1. Contar con título profesional de postgrado mínimo a nivel maestría.
2. Demostrar un mínimo de cinco (5) años de experiencia profesional, preferiblemente en el área de cooperación internacional.
3. Tener dominio oral y escrito del idioma inglés y/o otro idioma de relaciones internacionales.

Artículo 15º. El director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir, controlar y coordinar la acción administrativa de la agencia y ejercer su representación legal.
2. Preparar los proyectos del reglamento interno y de manual de funciones de la agencia y someterlos a la aprobación de la junta directiva.
3. Cumplir y hacer cumplir las decisiones y normas expedidas por la junta directiva.
4. Dictar los actos y celebrar los contratos, previa autorización de la junta directiva, cuando conforme a la ley o a los estatutos se requiera dicha formalidad.
5. Presentar para la consideración final de la junta directiva y de acuerdo con la valoración y recomendación previa que haya realizado la dependencia competente en la agencia, los planes, programas y proyectos de cooperación técnica y financiera no reembolsable que el país desee recibir u otorgar.
6. Delegar en funcionarios de la agencia el ejercicio de algunas de sus funciones de conformidad con las autorizaciones que para tal efecto le otorgue la junta directiva de acuerdo con las leyes y normas vigentes.

7. Ejercer las funciones que delegue la junta directiva.

8. Ordenar el gasto del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional, previa autorización del uso por parte de la junta directiva de la agencia colombiana de cooperación internacional, de conformidad con los artículos 13, numeral 1º y 24 de esta Ley.

9. Las demás que le asigne la ley o los estatutos.

Artículo 16º. La Agencia Colombiana de Cooperación Internacional contará con un comité intersectorial de cooperación internacional, creado mediante Decreto 1347 del 10 de agosto de 1995, e integrado a partir de la vigencia de la presente Ley por:

1. El Director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, quien lo presidirá.

2. Los jefes de las oficinas de cooperación técnica internacional de los Ministerios, o quienes hagan sus veces.

3. Los jefes de las oficinas de cooperación técnica internacional del DANE Y Colciencias.

Artículo 17º. El Comité Intersectorial de Cooperación Internacional, actuará como la instancia de enlace y coordinación de las solicitudes de cooperación, formuladas por las entidades demandantes de la cooperación internacional.

Artículo 18º. El Comité Intersectorial de Cooperación Internacional tendrá como funciones:

2. Estudiar y analizar los perfiles de los proyectos de cooperación internacional.

3. Formular las recomendaciones del caso sobre los proyectos a los cuales se refieren los anteriores numerales, y presentarlos a consideración de las instancias competentes para llevar a cabo la valoración definitiva en la agencia.

Artículo 19º. Los planes, proyectos y programas de cooperación internacional serán propuestos a los potenciales cooperantes, en forma exclusiva por la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional si previamente han sido aprobados por la junta directiva.

La aprobación procederá tras la valoración que la junta haga de las recomendaciones contenidas en el estudio previo que de los proyectos, planes y programas, corresponde al

Comité Intersectorial de Cooperación Internacional y a la dependencia competente en la agencia, de conformidad con los artículos 8º y 18 de esta Ley.

II. ANTECEDENTES

1. El Congreso de la República expidió la Ley 318 de 1996, “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”, la cual fue publicada en el Diario Oficial N° 42.884 de septiembre 24 de 1996.

2. El ciudadano César Augusto Castillo Dussán demandó la Ley 318 de 1996 por considerarla violatoria de los artículos 189-2, 158 y 208 de la Carta Política.

3. Mediante escrito fechado el 10 de julio de 1997, el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores defendió la constitucionalidad de las normas demandadas

4. El representante judicial del Departamento Nacional de Planeación, por medio de memorial fechado el 11 de julio de 1997, sustentó la exequibilidad de las disposiciones impugnadas.

5. El Procurador General de la Nación, mediante concepto fechado el 4 de agosto de 1997, solicitó a esta Corporación declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

III. LA DEMANDA

A su juicio, las normas demandadas, al disponer que la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y su junta directiva tienen funciones en relación con la coordinación, administración, promoción y articulación de todas las acciones de cooperación internacional, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país, así como en la fijación de los lineamientos generales y de las prioridades en esta materia, desconocen el papel que le corresponde cumplir al Presidente de la República en materia de relaciones internacionales. En efecto, la cooperación internacional constituye una forma de ejercicio de las relaciones internacionales que se hace efectiva por medio de tratados internacionales, los cuales sólo pueden ser celebrados por el Presidente de la República.

Sobre este particular, el actor asegura que la “Junta Directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, usurpa las funciones constitucionales del Presidente de la República en la dirección de las relaciones internacionales y las del Ministro de Relaciones Exteriores, a quien como jefe de la administración en su respectiva dependencia, (bajo la dirección del Presidente de la República) le corresponde, al tenor del artículo 208 de la Constitución Política, ‘...formular las políticas atinentes a su Despacho, dirigir la actividad administrativa y ejecutar la ley’”.

El libelista concluye la formulación del primer cargo, afirmando que “por su contenido mismo, la Ley 318 está en manifiesta contradicción con las disposiciones constitucionales enunciadas”.

2. En un segundo cargo, el demandante plantea que la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, a través del Capítulo II de la Ley 318 de 1996, vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 del Estatuto Superior.

Según el actor, el proyecto de ley (Proyecto de Ley 26/94) originalmente presentado por el Gobierno Nacional a la consideración del Congreso de la República sólo se refería a la creación del Fondo de Organismos Financieros Internacionales (Ley 318 de 1996, capítulo I) y del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional (Ley 318 de 1996, capítulo III). El Senado de la República aprobó este proyecto con algunas modificaciones “que no alteraron su contenido y objetivo”. Sin embargo, en el primer debate en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes el proyecto fue modificado en el sentido de agregar un capítulo referente a la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Administrativo Nacional de Planeación (Ley 318 de 1996, capítulo II). Finalmente, el proyecto fue aprobado como ley de la República con la modificación antes anotada.

En opinión del demandante, la modificación introducida al proyecto de ley por la Cámara de Representantes no tiene relación alguna con la materia a la que éste se refería en un principio. Señala que “al incluirse en un proyecto de ley, disposiciones relativas a la creación de una Agencia de Cooperación, cuando inicialmente éste se refiere a Fondos de Financiamiento es inconstitucional, porque los temas deben referirse a una misma materia, según se establece en el precepto 158 de la Constitución Política”.

Así mismo, afirma que se incurrió en violación de lo dispuesto por el artículo 148 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en donde se establece que es deber de los presidentes de las comisiones constitucionales permanentes rechazar todas aquellas disposiciones o modificaciones a un proyecto de ley que tiendan a desconocer el principio de unidad de materia.

3. Por último, el libelista indica que en el trámite dado por el Congreso de la República a la Ley 318 de 1996 se incurrió en un vicio de forma, como quiera que la inclusión de una materia nueva, como era la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, implicaba una reasignación de competencias entre las comisiones constitucionales encargadas de conocer del trámite de la mencionada ley en la Cámara de Representantes.

En efecto, el proyecto fue discutido y aprobado por la Comisión Cuarta de la Cámara, la cual, a tenor de lo dispuesto por la Ley 3ª de 1992 – que tiene jerarquía de ley orgánica –, no tiene competencia para dar trámite a proyectos de ley que se refieran a la modificación de la estructura y organización de la Administración Pública, los cuales deben ser tramitados por la Comisión I (Ley 3ª de 1992, artículo 2º).

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores señala que la cooperación internacional es un instrumento fundamental para solucionar algunos de los problemas que aquejan a los países en desarrollo. Sin embargo, en la actualidad, los recursos provenientes de la cooperación internacional son cada vez más escasos, en razón de los procesos de ajuste a que se han visto abocados varios países. Por estos motivos, y con la finalidad de fortalecer la capacidad estatal para la obtención y optimización de este tipo de recursos, el Congreso de la República aprobó la Ley 318 de 1996, la cual busca fijar “un nuevo marco institucional de la cooperación que permitirá asegurar y fortalecer los procesos de identificación, coordinación y consolidación de la cooperación internacional de nuestro país”.

A juicio del interviniente, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, creada por la Ley 318 de 1996, constituye un soporte técnico del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual, a través de la Dirección General de Cooperación Internacional, es la instancia

gubernamental encargada de orientar, promover y coordinar las acciones del Estado colombiano en materia de cooperación internacional (Decreto 2126 de 1992, artículos 1° y 14).

Intervención del Departamento Nacional de Planeación

El representante judicial del Departamento Nacional de Planeación considera que las funciones asignadas a la Junta Directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación por los artículos 8-1 y 13-1 y 2 de la Ley 318 de 1996 no vulneran el artículo 189-2 de la Carta Política, toda vez que no constituyen una usurpación de las competencias que en materia internacional corresponde desempeñar al Presidente de la República. En efecto, mientras a éste corresponde la dirección general de las relaciones internacionales del Estado colombiano, la mencionada agencia sólo ejerce funciones de coordinación, administración y promoción de la cooperación internacional técnica y financiera que reciba Colombia (Ley 318 de 1996, artículo 6°), las cuales se ejercen de conformidad con los lineamientos generales de política internacional que determine el Presidente de la República. De otra parte, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional es un establecimiento público del orden nacional que, como tal, se encuentra sometido al control de tutela por parte del Gobierno (Decreto 1050 de 1968, artículo 7°). Este control resulta reforzado por la composición de la Junta Directiva de la agencia, toda vez que todos los miembros que la integran forman parte del Gobierno o de alguna entidad descentralizada del orden nacional. Así mismo, el director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional es funcionario de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República y, por lo tanto, actúa en calidad de agente de este último. Para concluir su posición en relación con este cargo, el interviniente manifiesta que “debido a que el tema de la cooperación internacional demanda una actividad estatal de conjunto que se proyecta en el plano internacional y que tiene lugar en el ámbito interno, requiere de un soporte técnico que, en el presente caso es la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, y un gestor político que por competencia constitucional (artículos 189-2 y 208) es el Presidente de la República y el Ministro de Relaciones Exteriores”.

En punto a la supuesta violación del principio de unidad de materia (C.P., artículo 158), el apoderado del DNP señala que este cargo es infundado como quiera que la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la regulación de las funciones que esta entidad debe llevar a cabo están directamente relacionadas con el tema de la cooperación

internacional, que es el tema sustantivo al que se refiere la Ley 318 de 1996. Sobre lo anterior afirma que “se hizo necesario crear igualmente un organismo que diera respuesta a una demanda de cooperación cada vez más compleja y diversificada cuyas funciones logren resolver las necesidades de orden técnico atinentes al tema de la cooperación”.

Por último, el interviniente manifiesta que el cargo por vicios de forma en la formación de la Ley 318 de 1996, relativo a la incompetencia de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes para dar trámite a un proyecto de ley que se refiere a la estructura y organización de la administración pública, carece de asidero, como quiera que según lo dispuesto por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente tiene competencia para la “creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales”. Por esta razón, la Comisión Cuarta de la Cámara sí era competente para tramitar la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional como establecimiento público del orden nacional.

V. Concepto del Procurador General de la Nación

El representante del Ministerio Público sostiene que la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional no vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política. A su juicio, “(l)a Ley 318 de 1996 no infringe el citado principio constitucional, puesto que si bien en el proyecto gubernamental no se contemplaba la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, la Cámara de Representantes, durante el primer debate surtido ante la Comisión IV Constitucional Permanente, decidió incluir este organismo recogiendo una recomendación del CONPES, y teniendo en cuenta que la materia dominante estaba relacionada con la cooperación internacional en materia financiera”.

De igual forma, el concepto fiscal señala que la creación de la mencionada agencia fue ratificada por el Gobierno Nacional antes de la aprobación del proyecto de la ley en la plenaria de la Cámara de Representantes, tal como consta en el Acta 031 del 31 de octubre de 1995 de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, la cual se encuentra inserta en el expediente. Anota que “esta ratificación no contraviene lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución, pues la iniciativa legislativa del Ejecutivo en las materias allí señaladas no se restringe al momento de la presentación del respectivo proyecto de ley, sino que comprende

la intervención y coadyuvancia del Gobierno antes de la aprobación en las plenarias de las Cámaras”.

Por otra parte, el Procurador General de la Nación manifiesta que el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 establece que las comisiones cuartas constitucionales permanentes tienen competencia para la “creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales”, razón por la cual la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes sí estaba habilitada para tramitar en primer debate la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Por último, la vista fiscal afirma que las funciones asignadas a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y a su Junta Directiva por la Ley 318 de 1996 no vulneran las competencias del Presidente de la República para dirigir las relaciones internacionales sino que, por el contrario, constituyen una forma de colaboración con el Ejecutivo en el desarrollo de la política internacional. Señala que “tal como está concebida la Agencia es un ente ejecutor de carácter técnico, encargado de implementar las políticas trazadas por el Ejecutivo en asuntos de cooperación internacional, pues la ineficiencia y falta de concertación entre las instituciones encargadas de realizar estas tareas obstaculizaba la consecución de las metas propuestas en materia técnica y financiera no reembolsable que recibía y otorgaba el país”.

Con base en las consideraciones anotadas, el Procurador solicitó la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte es competente para conocer del proceso de la referencia de acuerdo con lo estipulado en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

El problema planteado

2. Dos de los cargos planteados por el actor se dirigen contra la integridad del capítulo II de la Ley 318 de 1996. A juicio del demandante, el anotado capítulo, en el cual se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI- y se establecen sus funciones,

vulnera el principio de unidad de materia (C.P., artículo 158), toda vez que la creación de un establecimiento público no tiene relación con las materias de que trataba inicialmente el proyecto de ley, es decir, la creación de dos fondos de financiamiento. De otra parte, el libelista considera que el capítulo II de la Ley 318 de 1996 presenta un vicio formal que se produjo cuando la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dio trámite a la creación de la ACCI sin tener competencia para ello.

A través del segundo cargo se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 8-1 y 13-1 y 2 de la Ley 318 de 1996. En opinión del actor, las funciones asignadas por las normas acusadas a la Junta Directiva de la ACCI desconocen las competencias que en materia internacional corresponde desempeñar al Presidente de la República (C.P., artículo 189-2).

Los apoderados del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Departamento Nacional de Planeación consideran que los cargos de la demanda carecen de fundamento. El primero estima que las necesidades de desarrollo económico del país hacen necesaria y justifican la creación de la ACCI. Por su parte, el representante judicial del DNP indica que los artículos 8-1 y 13-1 y 2 de la Ley 318 de 1996 no violan el artículo 189-2 del Estatuto Superior como quiera que las funciones de la Junta Directiva de la ACCI se limitan a coordinar, administrar y promover todas las acciones del Estado colombiano en materia de cooperación internacional, las cuales se ejercen de conformidad con la política exterior que fije el Presidente de la República (C.P., artículo 189-2). De igual forma, la ACCI, en su carácter de establecimiento público del orden nacional, se encuentra sometido al control de tutela ejercido por el Gobierno nacional. De otro lado, el apoderado del DNP manifiesta que el capítulo II de la Ley 318 de 1996 no vulnera el principio de unidad de materia en cuanto la creación de la ACCI se encuentra en directa relación con la temática principal de la mencionada ley y que consiste en la regulación de la cooperación internacional en Colombia. Por último, afirma que no existe vicio formal alguno que afecte la constitucionalidad del capítulo II de la Ley 318 de 1996, toda vez que la comisiones cuartas constitucionales permanentes tienen competencia para la “creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales” (Ley 3ª de 1992, artículo 2º).

Cuestión constitucional referida a la competencia de las Comisiones Constitucionales Permanentes del Congreso de la República

3. A juicio del actor, la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes carece de competencia para tramitar la creación de la ACCI, razón por la cual el capítulo II de la Ley 318 de 1996 presenta un vicio formal que determina su inconstitucionalidad. La violación a las normas superiores se produce toda vez que la Ley 3ª de 1992 – que establece la distribución de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República –, es una ley orgánica cuyo desconocimiento implica la vulneración del artículo 151 del Estatuto Fundamental.

4. En primer lugar, la Corte advierte que aún no ha caducado el término de un año a partir de la publicación del acto acusado, dentro del cual es posible dar curso a la acción de inconstitucionalidad por vicios de forma (C.P., artículo 242-3). Efectivamente, la ley fue publicada en el Diario Oficial N° 42.884 de septiembre 24 de 1996 y, por ende, esta Corporación es competente para determinar si el capítulo II demandado se encuentra afectado por el vicio formal alegado por el actor.

5. La Constitución Política no regula la distribución de competencias entre las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República. El artículo 142 de la Carta, se limita a indicar que corresponde a la ley la determinación del “número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse”. A su turno, el reglamento del Congreso de la República (Ley 5ª de 1992) tampoco se ocupa de la mencionada distribución competencial y en sus artículos 34 y 54 dispone que las comisiones constitucionales permanentes serán las “encargadas de dar primer debate a los proyectos de ley o de acto legislativo relacionados con los asuntos de su competencia, según lo determine la ley” y que “la composición, competencias y forma de integración [de las comisiones constitucionales permanentes] son definidas por la ley, así como su funcionamiento”. En suma, las competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes fueron establecidas en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Ahora bien, resta indicar que, como lo manifestó esta Corporación, la violación a lo dispuesto en el mencionado artículo 2 de la Ley 3ª de 1992, acarrea un vicio de relevancia constitucional, que daría lugar a la declaración de inexecuibilidad de la disposición legal irregularmente tramitada. En efecto, sobre este asunto ha dicho la Corte:

“Según lo dispuesto en el artículo 142 de la Constitución Política, cada cámara elegirá, para el respectivo período constitucional, comisiones permanentes que tramitarán en primer debate los proyectos de acto legislativo o de ley. El artículo 157 Ibídem establece con claridad que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate en la ‘correspondiente comisión permanente de cada Cámara’ (Subraya la Corte).

El segundo inciso del artículo 142 estatuye que la ley determinará el número de comisiones permanentes y el de sus miembros, así como las materias de las que cada una deberá ocuparse.

Para la Corte Constitucional es evidente que los citados preceptos no pueden interpretarse de manera aislada o en contradicción con las previsiones del artículo 151 C.P., a cuyo tenor ‘el Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa’.

Entonces, cuando en el artículo 142 se deja en manos de la ley la determinación sobre las materias en las que habrá de ocuparse cada una de las comisiones constitucionales permanentes, debe entenderse que esa ley no es otra que la ley orgánica, por la cual se ordena todo lo relacionado con las funciones legislativas del Congreso, ya que la función primordial de tales comisiones, que consiste en dar primer debate a los proyectos de ley, es, por ello, esencial y primariamente legislativa.

En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Congreso expidió la Ley 3a. de 1992, referente a las comisiones del Congreso.

En su artículo 2º, la mencionada Ley dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

(...)

De todo lo anterior se concluye que ya el legislador, invocando la atribución que le confiere el artículo 142 de la Carta Política, había definido el punto que ahora se controvierte. Si lo hizo mediante ley tramitada como orgánica en cuanto relativa a las funciones legislativas del Congreso, será asunto que la Corte Constitucional no establecerá en esta sentencia, ya que el objeto de proceso no es aquí el de la constitucionalidad de la Ley 3ª de 1992, pues no ha

sido demandada, ni el de verificar cuál es su naturaleza específica desde el punto de vista formal. Entonces, la alusión que se hace no implica necesario aval de su constitucionalidad”¹.

En síntesis, con base en la jurisprudencia parcialmente transcrita, debe sostenerse que el examen de constitucionalidad por vicios formales, del capítulo II de la Ley 318 de 1996, ha de efectuarse con respecto a las normas de la Carta Política y de la Ley 3ª de 1992.

En consecuencia, las leyes que hayan sido tramitadas en primer debate por una comisión constitucional permanente carente de competencia para ocuparse de las materias de que trata la respectiva ley, son inconstitucionales por vulnerar las disposiciones del artículo 151 de la Carta. En efecto, dicha norma supedita el ejercicio de la actividad legislativa a las disposiciones de una ley orgánica, la cual, en materia de competencias de las comisiones constitucionales permanentes del Congreso de la República, es para efectos del control de constitucionalidad y con la advertencia realizada en la sentencia antes citada, la Ley 3ª de 1992.

Resulta indispensable, para evacuar el cargo de constitucionalidad planteado por el actor, estudiar si los preceptos demandados se sometieron al trámite establecido en la mencionada Ley 3ª de 1992.

6. La Corte estableció², con base en lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, que el trámite de los proyectos de ley referentes a asuntos económicos corresponde a las comisiones terceras constitucionales permanentes de ambas cámaras, sin perjuicio de que otras comisiones tengan asignadas competencias económicas de carácter puntual, como ocurre en el caso de las comisiones cuartas que tienen competencia para tramitar en primer debate las leyes orgánicas del presupuesto. A este respecto, la Corporación manifestó:

“En su artículo 2º, la mencionada Ley [Ley 3ª de 1992] dispuso que en cada una de las cámaras existirían siete (7) comisiones, a las cuales fueron asignados diversos temas.

En cuanto a las comisiones terceras, se previó que conocerían de hacienda y crédito público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; planeación nacional; régimen de

cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro.

A las cuartas se asignó lo referente a leyes orgánicas del presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa.

Como puede observarse, a la luz de la legislación que ha desarrollado el artículo 142 de la Constitución, los temas encomendados a las comisiones terceras de las cámaras son estrictamente de carácter económico, aunque no puede desconocerse que las demás comisiones, en una u otra forma, cumplen funciones relacionadas con aspectos que, directa o indirectamente, inciden en la economía.

Esto último no elimina, sin embargo, el criterio de especialidad que atribuye el tema económico de manera predominante a las comisiones en mención.

En cuanto a las cuartas, también – aunque en menor medida, ya que su ámbito de competencia incluye otros temas – tienen a su cargo asuntos que afectan el sistema económico y específicamente su actividad se relaciona con la materia presupuestal”³.

La Ley 318 de 1996 fue expedida con la finalidad de establecer mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos financieros internacionales, de crear la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y de dictar otras disposiciones para fomentar la cooperación internacional. Cuando el proyecto de ley fue inicialmente presentado por el Gobierno nacional ante el Senado de la República, el Presidente de esta corporación lo repartió a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente a fin de que se surtiera el primer debate⁴. Así mismo, el primer debate en la Cámara de Representantes tuvo lugar en la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de esa corporación⁵. Podría pensarse que, en razón de su temática, la Ley 318 de 1996 debió haber sido tramitada por las comisiones terceras constitucionales permanentes, como quiera que el manejo de la cooperación es un tema eminentemente económico que no se inscribe dentro de las competencias que sobre éstos asuntos tienen las comisiones cuartas constitucionales permanentes, según lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 (v. supra).

Sin embargo, a juicio de la Corte, la Ley 318 de 1996 no se refiere en forma unívoca a temas de carácter económico que determinaran la competencia exclusiva de las comisiones terceras constitucionales permanentes para dar primer debate a la anotada ley. Ciertamente, ésta se refiere a temas diversos cuya discusión ha sido asignada por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 a distintas comisiones del Congreso de la República. En este orden de ideas es posible afirmar que la Ley 318 de 1996 está relacionada, por lo menos, con los siguientes asuntos: (1) las relaciones internacionales, las cuales son competencia de las comisiones segundas constitucionales permanentes; (2) la estructura de la administración pública nacional, que es competencia de las comisiones primeras y cuartas constitucionales permanentes; y, (3) la cooperación internacional, tema que no se encuentra adscrito expresamente a ninguna comisión pero que podría caber dentro de asuntos más genéricos como la política internacional (comisiones segundas), el comercio exterior y la integración económica (comisiones segundas), la contratación internacional (comisiones segundas), la hacienda y el crédito público (comisión tercera), la planeación nacional (comisiones terceras) o los asuntos de carácter presupuestal (comisiones terceras y cuartas).

7. Tanto la Ley 3ª de 1992 como el Reglamento del Congreso de la República (Ley 5ª de 1992) contemplan una serie de disposiciones dirigidas a dar solución a los posibles conflictos que podrían presentarse cuando la temática de un determinado proyecto de ley no se encuentra adscrita a una comisión constitucional permanente específica o cuando un proyecto de ley se refiere a asuntos cuya discusión corresponde a diversas comisiones constitucionales permanentes. En el primer caso, el artículo 146 de la Ley 5ª de 1992 establece:

“Artículo 146.- Materias diversas en un proyecto. Cuando un proyecto de ley verse sobre varias materias será repartido a la Comisión de la materia predominante, pero ésta podrá solicitar a las demás Comisiones competentes un concepto sobre el mismo, así no sea de forzoso seguimiento.

Las leyes con contenido de superior jerarquía posibilitan la constitucionalidad de otras de rango inferior incluidas durante su trámite o proceso legislativo, si no fueren rechazadas según los procedimientos constitucionales y reglamentarios”.

Por su parte, los párrafos 1° y 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992 disponen:

“Artículo 2°.- Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...)

Parágrafo 1°.- Para resolver conflictos de competencia entre las Comisiones primará el principio de la especialidad.

Parágrafo 2°.- Cuando la materia de la cual trate el proyecto de ley, no esté claramente adscrita a una Comisión, el Presidente de la respectiva Cámara, lo enviará a aquella que, según su criterio, sea competente para conocer de materias afines”.

Como quedó visto, en el presente caso, no era posible adscribir en forma exclusiva a una comisión constitucional permanente específica la competencia para tramitar en primer debate el proyecto de ley que daría lugar a la expedición de la Ley 318 de 1996, en razón de la diversidad de temas a los que ésta se refería. Por esta razón, el Presidente del Senado de la República, según se indicó más atrás, decidió repartir el proyecto de ley a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente con el fin de que en ésta se surtiera el primer debate, en uso de las facultades que le concede el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992.

8. En aquellos casos en que las materias de que trata un determinado proyecto de ley no se encuentren claramente asignadas a una específica comisión constitucional permanente y, por ello, el Presidente de la respectiva corporación asigne su trámite a la comisión que considere pertinente, el respeto por el principio democrático exige que el juicio efectuado por el mencionado funcionario deba ser respetado por el juez constitucional, a menos que esa asignación de competencia sea manifiestamente irrazonable por contravenir abiertamente las disposiciones del artículo 2° de la Ley 3ª de 1992. Sólo en ese evento el juez de la Carta podría sustituir la decisión del presidente del Senado de la República o de la Cámara de Representantes, decretando la inexecutable por vicios de forma de la ley de que se trate.

El artículo 2 de la Ley 3ª tantas veces citado⁶, establece expresamente que las comisiones

cuartas constitucionales permanentes son competentes para crear, suprimir, reformar u organizar establecimientos públicos del orden nacional. En consecuencia, a pesar de que la normativa demandada se refiere a diversas temáticas, lo cierto es que la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes era plenamente competente para tramitar en primer debate el proyecto de ley mediante el cual se creó la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

Iniciativa legislativa

9. En su demanda, el actor señala que en el proyecto de ley inicialmente presentado a la consideración del Congreso de la República por el Gobierno nacional⁷ no se encontraba incluida la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, la cual fue propuesta en el pliego de modificaciones contenido en la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes⁸.

En consecuencia, resulta necesario, determinar si la introducción de las modificaciones advertidas, durante el trámite del proyecto de ley en la Cámara de Representantes, se aviene a las normas superiores, toda vez que la iniciativa legislativa de las leyes a que se refiere el artículo 150-7 (determinación de la estructura de la administración nacional y la creación, supresión o fusión de ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional) es privativa del Gobierno nacional (C.P., artículo 154). Así mismo, el artículo 163 del Reglamento del Congreso de la República (Ley 5ª de 1992) establece:

“Artículo 163.- Enmiendas que impliquen erogación o disminución de ingresos. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

A tal efecto, y para el informe de ponencia, se remitirá al Gobierno – Ministro de Hacienda – por conducto del Presidente de la Comisión Constitucional, las que a su juicio puedan estar incluidas, a lo cual se dará respuesta razonada en el plazo de cinco (5) días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. Esto no obsta para que en cualquier momento de la tramitación se presenten las observaciones del caso”.

10. En materia de iniciativa legislativa, la Corte ha indicado que el principio general que rige

la competencia del Congreso es el de libertad, el cual se deriva del principio democrático (C.P., artículo 1º), de la soberanía popular (C.P., artículo 3º), de la participación ciudadana en el ejercicio del poder político (C.P., artículo 40), de la cláusula general de competencia (C.P., artículo 150) y, especialmente, de la regla general consagrada en el artículo 154 de la Carta, donde se establece el principio de libre iniciativa legislativa del Congreso de la República y se señalan las excepciones al mismo, las cuales son de interpretación restrictiva⁹.

Justamente, la creación de establecimientos públicos del orden nacional – como es la ACCI creada por medio del capítulo II de la Ley 318 de 1996 – es una de aquellas materias que la Constitución exceptúa del principio de libre iniciativa legislativa y, por lo tanto, la presentación de proyectos de ley relativos a estos asuntos es de competencia exclusiva del Gobierno nacional. Adicionalmente la creación de la ACCI constituyó una adición a un proyecto de ley presentado por el Gobierno nacional que implica la realización de un gasto público que, por ende, se encuentra contemplada por las disposiciones del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

Por estas razones, la constitucionalidad de la modificación al proyecto de ley que dio lugar a la aprobación de la Ley 318 de 1996, consistente en la creación de la ACCI, se encuentra supeditada a que en el expediente legislativo resulte probado que dicha enmienda fue introducida a instancias del Gobierno nacional o que, si fue propuesta por los miembros de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, contó con la conformidad del Gobierno, expresada en los términos del artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

11. En la ponencia para dar primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley que, con posterioridad, se convertiría en la Ley 318 de 1996, los representantes ponentes explicaron la adición al proyecto de ley, consistente en la introducción de un capítulo adicional en el cual se creaba y regulaba la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, en los siguientes términos:

“El proyecto de ley que sometemos a consideración de la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes ha sido modificado teniendo en cuenta las nuevas directrices trazadas por el Gobierno nacional en búsqueda de obtener una mayor coordinación y eficiencia en el manejo y asignación de la cooperación internacional.

Desde el pasado 22 de marzo, el Consejo de Política Económica y Social, Conpes, aprobó el

documento 'Política Nacional de Cooperación Internacional' (Conpes 2768-Ministerio de Relaciones Exteriores DNP: DECTI) en el cual se autorizó al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación para presentar un proyecto de ley con el objeto de crear una Agencia de Cooperación Internacional adscrita al Departamento Nacional de Planeación, encargada de canalizar la totalidad de la cooperación internacional no reembolsable que reciba y otorgue el país.

Se optó por incorporar la creación de la Agencia dentro del presente proyecto de ley por considerar que versan sobre el mismo tema, a saber la cooperación internacional y que dicha entidad condiciona la naturaleza y funcionamiento del Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional”¹⁰.

Así mismo, en la anotada ponencia se transcribe la comunicación dirigida por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Director del Departamento Nacional de Planeación a los representantes ponentes, en la cual les manifiestan la voluntad del Gobierno nacional de crear la ACCI:

“Anexo a la presente les hacemos llegar los comentarios y la propuesta que frente al proyecto de ley 26 de 1994 del Senado de la República, hemos proyectado de manera conjunta; así como las explicaciones que sustentan las modificaciones que se introducen en este proyecto al ser presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes (proyecto de ley N° 202 de 1995 Cámara).

Básicamente estas tienen relación con la necesidad de introducir a la iniciativa originalmente presentada por los Ministerios de Relaciones Exteriores y Hacienda, y de acuerdo con los lineamientos expresos que consignó el Conpes en el documento de política de cooperación internacional (Documento Conpes, 2768, marzo 22 de 1995), la creación de un organismo que se encargue de coordinar y orientar la cooperación o ayuda oficial para el desarrollo que Colombia actualmente recibe y otorga”¹¹.

Unidad de materia

12. Según el demandante, el capítulo II de la Ley 318 de 1996 vulnera el principio de unidad de materia (C.P., artículo 158), como quiera que la creación de la ACCI no tiene conexidad alguna con las materias a que se refería el proyecto de ley inicialmente presentado por el

Gobierno Nacional a la consideración del Senado de la República, esto es, la creación de dos fondos destinados al manejo de los recursos de cooperación internacional.

La Corte ha considerado¹² que el principio de unidad de materia persigue, en esencia, la racionalización, tecnificación y depuración de la actividad legislativa; la coherencia sistemática del ordenamiento; y, la conservación de la seguridad jurídica, evitando incongruencias legislativas consistentes en la consagración de disposiciones que no guarden relación directa con la materia específica a que se refiere la ley a la que pertenecen. A juicio de esta Corporación, el principio de unidad de materia debe ser entendido de manera amplia y global, es decir, que sólo resulta vulnerado cuando una determinada norma no guarda una relación objetiva y razonable con la temática general y la materia dominante de la ley de la cual hace parte. Esta concepción amplia de la unidad de materia se basa en el respeto por el principio democrático reflejado en la actividad legislativa, la cual no debe ser obstaculizada indebidamente por el juez constitucional. En este sentido, para que una determinada disposición pueda ser declarada inexecutable por vulnerar el anotado principio, debe existir una total divergencia entre la disposición y el tema general al que se refiere la ley en la que aquella se encuentra inserta. Por último, vale la pena anotar que la violación del artículo 158 de la Carta no es un vicio de carácter formal sino de fondo, como quiera que se deriva de la falta de competencia del Congreso de la República para verter el contenido de la norma viciada en una determinada ley.

13. Con base en la jurisprudencia constitucional, la Corte encuentra que el capítulo II de la Ley 318 de 1996 no vulnera el principio de unidad de materia. Ciertamente, la creación de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y la regulación de las funciones que a ésta le compete desarrollar son asuntos que guardan una relación objetiva y razonable con la temática principal de la Ley 318 de 1996, es decir, el establecimiento de mecanismos para el manejo de los recursos provenientes o destinados a la cooperación internacional. En efecto, esta Corporación considera que la creación de un establecimiento público del orden nacional, cuyo objeto reside en “la coordinación, administración y promoción de la totalidad de la cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue el país bajo la modalidad de ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas, así como de los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con naturaleza de contenido social o ambiental” (Ley 318 de 1996, artículo 6°), constituye un instrumento directamente ligado a la política de manejo de la cooperación

internacional, señalada por el Consejo Nacional de Política Económica y Social y plasmada en las distintas disposiciones de la Ley 318 de 1996.

Por estas razones, no prospera el cargo planteado por el demandante contra el capítulo II de la Ley 318 de 1996, por violación al principio de unidad de materia (C.P., artículo 158).

Las competencias del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales (C.P., artículo 189-2)

14. Resta por determinar si las funciones de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y de su Junta Directiva, consagradas en los artículos 8-1 y 13-1 y 2 de la Ley 318 de 1996, vulneran el artículo 189-2 de la Constitución al invadir competencias privativas del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales.

El numeral 1° del artículo 8° de la Ley 318 de 1996 establece como una de las funciones generales de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional la coordinación y articulación de todas las acciones de cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba u otorgue el país a las que se refiere el artículo 6° de la Ley 318 de 1996, es decir, la ayuda oficial para el desarrollo destinada a entidades públicas o los recursos que se obtengan como resultado de operaciones de condonación de deuda con contenido social o ambiental. Por su parte, los numerales 1° y 2° del artículo 13 de la Ley 318 de 1996 determinan que corresponde a la Junta Directiva de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, respectivamente, la fijación de los lineamientos generales que sustenten la cooperación internacional, técnica y financiera, no reembolsable, que reciba y otorgue Colombia en los términos del artículo 6° de la anotada ley y la definición de las prioridades de cooperación internacional técnica y financiera que el país desea recibir.

15. En punto a las funciones del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales derivadas de lo dispuesto en el artículo 189-2 de la Carta Política, la jurisprudencia constitucional¹³ ha determinado que si bien el anotado funcionario, junto con el Congreso de la República, detentan la más alta responsabilidad en esas materias, como quiera que ellos corresponde su dirección, la cual ejercen, respectivamente a través de la suscripción y posterior aprobación de los tratados internacionales, ello no es óbice para que otras autoridades puedan desempeñar funciones que consistan en la concreción y ejecución de los compromisos internacionales adquiridos por el Presidente y ratificados por el Congreso

o en el fortalecimiento de la posición internacional de Colombia. En este sentido, la Corte ha considerado que, incluso, entidades y personas que no son agentes del Presidente de la República, tales como el Banco de la República, puedan desempeñar ciertas funciones dentro del proceso de internacionalización del país, sin que ello signifique la usurpación de las funciones que corresponde llevar a cabo al Gobierno en estos asuntos. Sobre este tema, la Corporación ha sentado la siguiente doctrina:

“Sin duda alguna la más alta responsabilidad en el ámbito de las relaciones internacionales corresponde al Presidente que suscribe los tratados y al Congreso que los aprueba. La adquisición de derechos por el Estado y la correlativa asunción de obligaciones regidas por el derecho internacional, se generan básicamente a partir del ejercicio de las atribuciones constitucionales concedidas a dichos órganos.

Sin embargo, la suscripción de tratados no es más que el momento inicial del proceso de internacionalización del país, que gracias a esas vinculaciones entra en contacto con el mundo exterior y pone en movimiento personas y capitales y, en general, conductas de variada naturaleza por parte de sujetos públicos y privados de las diferentes naciones e instituciones internacionales.

Tradicionalmente, cuando ha sido necesario, el Presidente ha apelado a sus agentes con el objeto de ejercer derechos y cumplir obligaciones derivadas de los compromisos internacionales del país. La internacionalización puede en muchas áreas sustentarse de acuerdo con este esquema. Sin embargo, en otras es preciso incorporar en determinadas fases del proceso de internacionalización del país, personas y entidades, que no necesariamente tienen el carácter de agentes del Presidente, pero cuya presencia es reclamada por los mismos tratados o exigida por la conveniencia nacional con el objeto de deducir más beneficios para el país en el contexto de una determinada situación internacional (CP art. 226). De hecho la complejidad de las relaciones internacionales, los conocimientos especiales que demanda el análisis de los flujos de información y la adopción de decisiones, entre otros factores, ha llevado a los estados contemporáneos a abandonar la idea de las relaciones internacionales como espacio librado al exclusivo e integral control del respectivo Jefe del Estado a quien, desde luego, se reconoce su papel de dirección en la materia, pero con el concurso, apoyo y participación de las unidades estatales cuya actuación, en ciertas etapas del proceso de internacionalización, permita asegurar no sólo el

cabal cumplimiento de los compromisos internacionales sino también el fortalecimiento de la posición internacional del país”¹⁴.

16. No obstante, el análisis constitucional de una norma legal que adscriba funciones en materia internacional a algún funcionario o entidad estatal distinto al Presidente o al Congreso de la República debe partir de la premisa según la cual la representación internacional del Estado es una competencia exclusiva e indelegable del Presidente de la República, sobre la cual el Congreso carece de todo poder de disposición. En este sentido, sólo son exequibles aquellas atribuciones de funciones internacionales a entidades o personas distintas al Presidente, sean agentes o no de este funcionario, que tengan carácter consecuencial, aplicativo y derivado de la voluntad del Jefe del Estado.

En suma, es posible afirmar que el artículo 189-2 de la Constitución Política, al determinar que el Presidente de la República es el director de las relaciones internacionales y el representante del Estado, le otorga a éste una serie de facultades dirigidas a comprometer al Estado colombiano en el ámbito internacional con base en consideraciones de oportunidad y conveniencia, las cuales ejerce en condiciones de autonomía frente a cualquier otra autoridad estatal.

17. A la luz de las reglas jurisprudenciales antes anotadas, la Corte encuentra que las funciones adscritas por los artículos 8-1 y 13-1 y 2 a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y a su Junta Directiva no interfieren en forma indebida con las competencias en materia internacional que el artículo 189-2 del Estatuto Superior ha asignado al Presidente de la República.

La Corte prohíja el argumento aportado por el representante judicial del Departamento Nacional de Planeación, según el cual la estructura administrativa otorgada a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional por la Ley 318 de 1996, es decir, el haberla concebido como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Departamento Nacional de Planeación (Ley 318 de 1996, artículo 5°), asegura la adecuada conformación de las políticas y acciones de esta entidad a las directivas generales fijadas por el Gobierno nacional. Ciertamente, la anotada sujeción se logra gracias al modo de integración de los cuadros directivos de la Agencia (Ley 318 de 1996, artículo 9°) y al régimen general de control a que se encuentran sujetos los establecimientos públicos. En efecto, el director

general de la ACCI es agente de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República (Ley 318 de 1996, artículo 14) y la junta directiva se encuentra conformada por el director o el subdirector del DNP, por el Ministro o el Viceministro de Relaciones Exteriores, por el Ministro o el Viceministro del Interior, por un representante del Presidente de la República y por el director de Colciencias, todos funcionarios pertenecientes a la administración central cuyo nombramiento corresponde hacer al Presidente de la República (Ley 318 de 1996, artículo 11). Así mismo, la ACCI se sujeta al régimen general de controles que ejerce el Gobierno nacional sobre los establecimientos públicos nacionales establecido en los artículos 7° y 30 del Decreto-Ley 1050 de 1968 y en los artículos 8° y 9° del Decreto-Ley 3130 de 1968.

Por estos motivos, tampoco prospera el cargo de inconstitucionalidad formulado por el demandante contra los artículos 8-1 y 13-1 y 2 de la Ley 318 de 1996.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el capítulo II de la Ley 318 de 1996 por no presentar vicios de forma y por no violar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución Política.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por las razones expresadas en esta providencia, los artículos 8°, numeral 1° y 13, numerales 1° y 2° de la Ley 318 de 1996.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-648/97

INICIATIVA GUBERNATIVA-Alcance/PROYECTO DE LEY-Modificaciones (Aclaración de voto)

En mi criterio, la coadyuvancia o, como en este caso, la solicitud posterior de uno de los ministros, ya en el curso del trámite legislativo, no sana la inconstitucionalidad del proyecto de ley, que debiendo haber tenido origen en el Gobierno según las reglas del mencionado

artículo 154 de la Carta, lo tuvo en el Congreso. Menos todavía es admisible esa forma de sanear el vicio inicial cuando se trata de introducir modificaciones a un proyecto de ley de mayor amplitud y de iniciativa congresional, pues la visión del Gobierno sobre el tema pierde el carácter integral y armónico que debería tener y que justifica que ciertas materias, debidamente pensadas y analizadas en el seno del Ejecutivo, se hayan reservado a éste en cuanto al impulso legislativo de nuevas normas. Con la tesis que prohija la sentencia, el Gobierno no tiene en realidad la iniciativa privativa sino que se limita a añadir un elemento más dentro de un contexto en cuyo origen no tuvo participación. Y ello, aunque parezca que es lo mismo, difiere bastante del sentido que el Constituyente, desde 1968, quiso dar a la aludida reserva, como prenda de garantía sobre el carácter técnico de ciertos asuntos que deben encajar en su integridad dentro de la política económica que el Gobierno dirige.

Referencia: Expediente D-1666

Una vez más debo aclarar mi voto en el sentido de que, si bien acato la jurisprudencia de la Corte, no la comparto en relación con el alcance de la iniciativa gubernamental en los proyectos de ley que según el artículo 154 de la Constitución deben ser presentados exclusiva y únicamente por el Ejecutivo.

Menos todavía es admisible esa forma de sanear el vicio inicial cuando se trata de introducir modificaciones a un proyecto de ley de mayor amplitud y de iniciativa congresional, pues la visión del Gobierno sobre el tema pierde el carácter integral y armónico que debería tener y que justifica que ciertas materias, debidamente pensadas y analizadas en el seno del Ejecutivo, se hayan reservado a éste en cuanto al impulso legislativo de nuevas normas.

Con la tesis que prohija la sentencia, el Gobierno no tiene en realidad la iniciativa privativa sino que se limita a añadir un elemento más dentro de un contexto en cuyo origen no tuvo participación. Y ello, aunque parezca que es lo mismo, difiere bastante del sentido que el Constituyente, desde 1968, quiso dar a la aludida reserva, como prenda de garantía sobre el carácter técnico de ciertos asuntos que deben encajar en su integridad dentro de la política económica que el Gobierno dirige.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.

1 SC-353/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

2 SC-353/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

3 SC-353/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

4 Gaceta del Congreso, N° 112, agosto 5 de 1994, p. 3.

5 Gaceta del Congreso, N° 300, septiembre 20 de 1995, p. 7.

6 “Artículo 2°.- Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber :

(...)

Comisión Cuarta.

Compuesta de quince miembros en el Senado y veintisiete miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen de propiedad industrial, patentes y marcas; creación, supresión, reforma u organización de establecimientos públicos nacionales; control de calidad y precios y contratación administrativa. (...)” (negrilla de la Corte).

7 Gaceta del Congreso, N° 112, agosto 5 de 1994, p. 1.

8 Gaceta del Congreso, N° 300, septiembre 20 de 1995, p. 7.

9 SC-490/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-360/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

10 Gaceta del Congreso, N° 300, septiembre 20 de 1995, p. 10.

12 Véanse, entre otras, las sentencias SC-523/95 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-531/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-434/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-597/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-052/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

13 SC-485/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-344/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo).

14 SC-485/93 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).