

Sentencia C-665/07

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Utilización de la expresión “para la próxima semana”

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-No existe fórmula textual específica para realizar anuncio

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Necesidad de analizar el contexto en el que se hizo el anuncio/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Utilización en el anuncio de la expresión “debate” o “para ser debatidos”

En el presente caso los anuncios utilizaron la expresión “debate” o “para ser debatidos”. En primer lugar, los artículos 157 y 158 de la Ley 5 de 1992 señalan que el debate es el mecanismo por el cual los miembros de la célula legislativa discuten el contenido de los asuntos sometidos a su consideración, para luego proceder a su votación. Es decir, a pesar de que estos términos no son equivalentes, los dos se encuentran estrechamente relacionados y el trámite legislativo no sería posible sin la existencia ni del uno o ni del otro. Ahora bien, en cuanto al significado de la expresión “debate” en el anuncio del artículo 160 de la Carta Política, esta Corporación consideró que debe entenderse, por el contexto, que se está haciendo en cumplimiento de tal disposición y por tanto, comprende la intención de deliberar como votar el proyecto.

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-No exigencia de que la publicación de la ponencia deba ser anterior al anuncio de votación

El requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir. Sin embargo, la jurisprudencia es clara en señalar que el requisito establecido en el artículo 156 del Reglamento del Congreso se refiere a la publicación del informe de ponencia previo al debate, y por tanto, no resulta procedente establecer una analogía frente al anuncio. En este sentido podría concluirse que tanto el anuncio como la publicación de la ponencia deben realizarse en forma previa al debate y votación, pero no existe un condicionamiento dirigido a exigir que la publicación de la ponencia sea previa al anuncio. En el caso en estudio, puede observarse que se cumplió con el requisito señalado en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, toda vez que el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 699 del 7 de octubre de 2005. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta No. 898 del 14 de diciembre de 2005. El proyecto fue discutido y

aprobado el 29 de marzo de 2006, tal y como se había anunciado previamente (Gaceta del Congreso No. 221 del 28 de junio de 2006). Es decir, el informe de ponencia fue conocido por todos los miembros de la célula legislativa en forma previa al debate.

CONVENIO MARCO DE LA OMS PARA EL CONTROL DE TABACO-Resulta compatible con la Constitución

El “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003), constituye un importante instrumento internacional para evitar y contrarrestar las nefastas consecuencias del consumo del tabaco, en especial para la salud y el medio ambiente. En este sentido se encuentra en consonancia con los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución, disposiciones que orientan la política exterior del Estado Colombiano.

CONVENIO MARCO DE LA OMS PARA EL CONTROL DE TABACO-Medidas relacionadas con la reducción de la demanda del tabaco

VENTA DE TABACO A MENORES DE EDAD-Prohibición

En cuanto a la prohibición de venta de tabaco a menores de edad tal disposición se encuentra encaminada a proteger el derecho a la salud de los niños que en virtud del artículo 44 de la Carta Política tiene el carácter de fundamental, así como la especial protección a la juventud consagrada en el artículo 45 constitucional. Así mismo, desarrolla las medidas de protección a favor de la infancia contenidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada mediante la Ley 12 de 1991. Considera la Corporación que en los niños el consumo de tabaco tiene mayor incidencia nociva en su salud por encontrarse en plena etapa de desarrollo y además por carecer de la capacidad de autodeterminación y de autorregulación, movidos principalmente por las influencias externas.

Referencia: expediente LAT-301

Revisión oficiosa de la Ley 1109 de 2006 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco’, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil siete (2007)

## I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la C.P., el 16 de enero de 2007, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica de la Ley 1109 de 2006 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco’, hecho en Ginebra, el veintiuno (21)

de mayo de dos mil tres (2003)”

Por Auto del 8 de febrero del mismo año, el Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento de la Ley de la referencia y notificó a las Secretarías Generales de la Cámara y Senado para que remitieran toda la información concerniente al trámite legislativo dado a la ley bajo estudio. Adicionalmente, se ordenó comunicar el proceso al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Medio Ambiente, Ministerio de Comercio, a la Federación Colombiana de Municipios, Federación Nacional de Departamentos, a la Universidad del Rosario y a la Federación Nacional de Productores de Tabaco- FEDETABACO.

Cumplidos los trámites indicados para este tipo de actuaciones, procede la Corte a pronunciar su decisión.

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

“LEY 1109 DE 2006

(diciembre 27)

Diario Oficial No. 46.494 de 27 de diciembre de 2006

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003).

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “Convenio Marco de la OMS Para el Control del Tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003), que a la letra dice:

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

CONVENIO MARCO DE LA OMS PARA EL CONTROL DEL TABACO

## PREÁMBULO

Las Partes en el presente Convenio.

Determinadas a dar prioridad a su derecho de proteger la salud pública,

Reconociendo que la propagación de la epidemia de tabaquismo es un problema mundial con graves consecuencias para la salud pública, que requiere la más amplia cooperación internacional posible y la participación de todos los países en una respuesta internacional eficaz, apropiada e integral,

Teniendo en cuenta la inquietud de la comunidad internacional por las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, económicas y ambientales del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco en el mundo entero,

Seramente preocupadas por el aumento del consumo y de la producción de cigarrillos y otros productos de tabaco en el mundo entero, particularmente en los países en desarrollo, y por la carga que ello impone en las familias, los pobres y en los sistemas nacionales de salud,

Reconociendo además que los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados de manera muy sofisticada con el fin de crear y mantener la dependencia, que muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, y que la dependencia del tabaco figura como un trastorno aparte en las principales clasificaciones internacionales de enfermedades,

Reconociendo también que existen claras pruebas científicas de que la exposición prenatal al humo de tabaco genera condiciones adversas para la salud y el desarrollo del niño,

Profundamente preocupadas por el importante aumento del número de fumadores y de consumidores de tabaco en otras formas entre los niños y adolescentes en el mundo entero, y particularmente por el hecho de que se comience a fumar a edades cada vez más tempranas,

Alarmadas por el incremento del número de fumadoras de consumidoras de tabaco en otras formas entre las mujeres y las niñas en el mundo entero y teniendo presente la necesidad de una plena participación de la mujer en todos los niveles de la formulación y aplicación de políticas, así como la necesidad de estrategias de control del tabaco específicas en función del género,

Profundamente preocupadas por el elevado número de miembros de pueblos indígenas que fuman o de alguna otra manera consumen tabaco,

Seramente preocupadas por el impacto de todas las formas de publicidad, promoción y patrocinio encaminadas a estimular el consumo de productos de tabaco,

Reconociendo que se necesita una acción cooperativa para eliminar toda forma de tráfico ilícito de cigarrillos y otros productos de tabaco, incluidos el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación,

Reconociendo que el control del tabaco en todos los niveles, y particularmente en los países en desarrollo y en los países con economías en transición, necesita de recursos financieros y técnicos suficientes adecuados a las necesidades actuales y previstas para las actividades de control del tabaco,

Reconociendo la necesidad de establecer mecanismos apropiados para afrontar las consecuencias sociales y económicas que tendrá a largo plazo el éxito de las estrategias de reducción de la demanda de tabaco,

Conscientes de las dificultades sociales y económicas que pueden generar a mediano y largo plazo los programas de control del tabaco en algunos países en desarrollo o con economías en transición, y reconociendo la necesidad de asistencia técnica y financiera en el contexto de las estrategias de desarrollo sostenible formuladas a nivel nacional,

Conscientes de la valiosa labor que sobre el control del tabaco llevan a cabo muchos Estados y destacando el liderazgo de la Organización Mundial de la Salud y los esfuerzos desplegados por otros organismos y órganos del sistema de las Naciones Unidas, así como por otras organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales en el establecimiento de medidas de control del tabaco,

Destacando la contribución especial que las organizaciones no gubernamentales y otros miembros de la sociedad civil no afiliados a la industria del tabaco, entre ellos órganos de las profesiones sanitarias, asociaciones de mujeres, de jóvenes, de defensores del medio ambiente y de consumidores e instituciones docentes y de atención sanitaria, han aportado a las actividades de control del tabaco a nivel nacional e internacional, así como la importancia decisiva de su participación en las actividades nacionales e internacionales de control del tabaco,

Reconociendo la necesidad de mantener la vigilancia ante cualquier intento de la industria del tabaco de socavar o desvirtuar las actividades de control del tabaco, y la necesidad de estar informados de las actuaciones de la industria del tabaco que afecten negativamente a las actividades de control del tabaco,

Recordando el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en el que se declara que toda persona tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental,

Recordando asimismo el preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, en el que se afirma que el goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social,

Decididas a promover medidas de control del tabaco basadas en consideraciones científicas, técnicas y económicas actuales y pertinentes,

Recordando que en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979, se establece que los Estados Partes en dicha Convención adoptarán medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera de la atención médica,

Recordando además que en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, se establece que los Estados Partes en dicha Convención reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud,

HAN ACORDADO LO SIGUIENTE:

PARTE I. INTRODUCCION.

ARTÍCULO 1. LISTA DE EXPRESIONES UTILIZADAS.

Para los efectos del presente Convenio:

a) “comercio ilícito” es toda práctica o conducta prohibida por la ley, relativa a la producción, envío, recepción, posesión, distribución, venta o compra, incluida toda práctica o conducta destinada a facilitar esa actividad;

b) una “organización de integración económica regional” es una organización integrada por Estados soberanos a la que sus Estados Miembros han traspasado competencia respecto de una diversidad de asuntos, inclusive la facultad de adoptar decisiones vinculantes para sus Estados Miembros en relación con dichos asuntos;<sup>1</sup>

c) por “publicidad y promoción del tabaco” se entiende toda forma de comunicación, recomendación o acción comercial con el fin, el efecto o el posible efecto de promover directa o indirectamente un producto de tabaco o el uso de tabaco;

d) el “control del tabaco” comprende diversas estrategias de reducción de la oferta, la demanda y los daños con objeto de mejorar la salud de la población eliminando o reduciendo su consumo de productos de tabaco y su exposición al humo de tabaco;

e) la “industria tabacalera” abarca a los fabricantes, distribuidores mayoristas e importadores de productos de tabaco;

f) la expresión “productos de tabaco” abarca los productos preparados totalmente o en parte utilizando como materia prima hojas de tabaco y destinados a ser fumados, chupados, mascados o utilizados como rapé;

g) por “patrocinio del tabaco” se entiende toda forma de contribución a cualquier acto, actividad o individuo con el fin, el efecto o el posible efecto de promover directa o indirectamente un producto de tabaco o el uso de tabaco.

## ARTÍCULO 2. RELACIÓN ENTRE EL PRESENTE CONVENIO Y OTROS ACUERDOS E INSTRUMENTOS JURÍDICOS.

1. Para proteger mejor la salud humana, se alienta a las Partes a que apliquen medidas que vayan más allá de las estipuladas por el presente Convenio y sus protocolos, y nada en estos instrumentos impedirá que una Parte imponga exigencias más estrictas que sean compatibles con sus disposiciones y conformes al derecho internacional.

1. Cuando proceda, el término “nacional” se referirá a las organizaciones de integración económica regionales.

2. Las disposiciones del Convenio y de sus protocolos no afectarán en modo alguno al derecho de las Partes a concertar acuerdos bilaterales o multilaterales, incluso acuerdos regionales o subregionales, sobre cuestiones relacionadas con el Convenio y sus protocolos o sobre cuestiones adicionales, a condición de que dichos acuerdos sean compatibles con sus obligaciones establecidas por el presente Convenio y sus protocolos. Las Partes interesadas notificarán esos acuerdos a la Conferencia de las Partes por conducto de la Secretaría.

## PARTE II. OBJETIVO, PRINCIPIOS BASICOS Y OBLIGACIONES GENERALES.

El objetivo de este Convenio y de sus protocolos es proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco proporcionando un marco para las medidas de control del tabaco que habrán de aplicar las Partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco.

#### ARTÍCULO 4. PRINCIPIOS BÁSICOS.

Para alcanzar los objetivos del Convenio y de sus protocolos y aplicar sus disposiciones, las Partes se guiarán, entre otros, por los principios siguientes:

1. Todos deben estar informados de las consecuencias sanitarias, la naturaleza adictiva y la amenaza mortal del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco y se deben contemplar en el nivel gubernamental apropiado medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas para proteger a todas las personas del humo de tabaco.

2. Se requiere un compromiso político firme para establecer y respaldar, a nivel nacional, regional e internacional, medidas multisectoriales integrales y respuestas coordinadas, tomando en consideración lo siguiente:

a) la necesidad de adoptar medidas para proteger a todas las personas de la exposición al humo de tabaco;

b) la necesidad de adoptar medidas para prevenir el inicio, promover y apoyar el abandono y lograr una reducción del consumo de productos de tabaco en cualquiera de sus formas;

c) la necesidad de adoptar medidas para promover la participación de las personas y comunidades indígenas en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de programas de control del tabaco que sean socialmente y culturalmente apropiados para sus necesidades y perspectivas; y

d) la necesidad de adoptar medidas para que, cuando se elaboren estrategias de control del tabaco, se tengan en cuenta los riesgos relacionados específicamente con el género.

3. La cooperación internacional, particularmente la transferencia de tecnología, conocimientos y asistencia financiera, así como la prestación de asesoramiento especializado, con el objetivo de establecer y aplicar programas eficaces de control del tabaco tomando en consideración los factores culturales, sociales, económicos, políticos y jurídicos locales es un elemento importante del presente Convenio.

4. Se deben adoptar a nivel nacional, regional e internacional medidas y respuestas multisectoriales integrales para reducir el consumo de todos los productos de tabaco, a fin de prevenir, de conformidad con los principios de la salud pública, la incidencia de las enfermedades, la discapacidad prematura y la mortalidad debidas al consumo de tabaco y a la exposición al humo de tabaco.

5. Las cuestiones relacionadas con la responsabilidad, según determine cada Parte en su jurisdicción, son un aspecto importante del control total del tabaco.

6. Se debe reconocer y abordar la importancia de la asistencia técnica y financiera para ayudar a realizar la transición económica a los cultivadores y trabajadores cuyos medios de vida queden gravemente afectados como consecuencia de los programas de control del tabaco, en las Partes que sean países en desarrollo y en las que tengan economías en transición, y ello se debe hacer en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible.

## ARTÍCULO 5. OBLIGACIONES GENERALES.

1. Cada Parte formulará, aplicará, actualizará periódicamente y revisará estrategias, planes y programas nacionales multisectoriales integrales de control del tabaco, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos a los que se haya adherido.

2. Con ese fin, cada Parte, con arreglo a su capacidad:

a) establecerá o reforzará y financiará un mecanismo coordinador nacional o centros de coordinación para el control del tabaco; y

b) adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/o otras medidas eficaces y cooperará, según proceda, con otras Partes en la elaboración de políticas apropiadas para prevenir y reducir el consumo de tabaco, la adicción a la nicotina y la exposición al humo de tabaco.

3. A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional.

4. Las Partes cooperarán en la formulación de propuestas sobre medidas, procedimientos y directrices para la aplicación del Convenio y de los protocolos a los que se hayan adherido.

5. Las Partes cooperarán según proceda con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y otros órganos competentes para alcanzar los objetivos del Convenio y de los protocolos a los que se hayan adherido.

6. Las Partes, con arreglo a los medios y recursos de que dispongan, cooperarán a fin de obtener recursos financieros para aplicar efectivamente el Convenio mediante mecanismos de financiamiento bilaterales y multilaterales.

### PARTE III. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA REDUCCION DE LA DEMANDA DE TABACO.

#### ARTÍCULO 6. MEDIDAS RELACIONADAS CON LOS PRECIOS E IMPUESTOS PARA REDUCIR LA DEMANDA DE TABACO.

1. Las Partes reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz e importante para que diversos sectores de la población, en particular los jóvenes, reduzcan su consumo de tabaco.

2. Sin perjuicio del derecho soberano de las Partes a decidir y establecer su propia política tributaria, cada Parte tendrá en cuenta sus objetivos nacionales de salud en lo referente al control del tabaco y adoptará o mantendrá, según proceda, medidas como las siguientes:

a) aplicar a los productos de tabaco políticas tributarias y, si corresponde, políticas de precios para contribuir al logro de los objetivos de salud tendentes a reducir el consumo de tabaco; y

b) prohibir o restringir, según proceda, la venta y/o la importación de productos de tabaco libres de impuestos y libres de derechos de aduana por los viajeros internacionales.

3. De conformidad con el artículo 21, en sus informes periódicos a la Conferencia de las Partes, estas comunicarán las tasas impositivas aplicadas a los productos de tabaco y las tendencias del consumo de dichos productos.

#### ARTÍCULO 7. MEDIDAS NO RELACIONADAS CON LOS PRECIOS PARA REDUCIR LA DEMANDA DE TABACO.

Las Partes reconocen que las medidas integrales no relacionadas con los precios son un medio eficaz e importante para reducir el consumo de tabaco. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces que sean necesarias para el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes de los artículos 8o a 13 y cooperará con las demás Partes según proceda, directamente o por intermedio de los organismos internacionales competentes, con miras a su cumplimiento. La Conferencia de las Partes propondrá directrices apropiadas para la aplicación de lo dispuesto en esos artículos.

#### ARTÍCULO 8. PROTECCIÓN CONTRA LA EXPOSICIÓN AL HUMO DE TABACO.

1. Las Partes reconocen que la ciencia ha demostrado de manera inequívoca que la exposición al humo de tabaco es causa de mortalidad, morbilidad y discapacidad.

2. Cada Parte adoptará y aplicará, en áreas de la jurisdicción nacional existente y conforme determine la legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y/u otras medidas eficaces de protección contra la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo interiores, medios de transporte público, lugares públicos cerrados y, según proceda, otros lugares públicos, y promoverá activamente la adopción y aplicación de esas medidas en

otros niveles jurisdiccionales.

#### ARTÍCULO 9. REGLAMENTACIÓN DEL CONTENIDO DE LOS PRODUCTOS DE TABACO.

La Conferencia de las Partes, en consulta con los órganos internacionales competentes, propondrá directrices sobre el análisis y la medición del contenido y las emisiones de los productos de tabaco y sobre la reglamentación de esos contenidos y emisiones. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas y administrativas u otras medidas eficaces aprobadas por las autoridades nacionales competentes para que se lleven a la práctica dichos análisis y mediciones y esa reglamentación.

#### ARTÍCULO 10. REGLAMENTACIÓN DE LA DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LOS PRODUCTOS DE TABACO.

Cada Parte adoptará y aplicará, de conformidad con su legislación nacional, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para exigir que los fabricantes e importadores de productos de tabaco revelen a las autoridades gubernamentales la información relativa al contenido y las emisiones de los productos de tabaco. Cada Parte adoptará y aplicará asimismo medidas eficaces para que se revele al público la información relativa a los componentes tóxicos de los productos de tabaco y las emisiones que estos pueden producir.

#### ARTÍCULO 11. EMPAQUETADO Y ETIQUETADO DE LOS PRODUCTOS DE TABACO.

1. Cada Parte, dentro de un periodo de tres años a partir de la entrada en vigor del Convenio para esa Parte, adoptará y aplicará de conformidad con su legislación nacional, medidas eficaces para conseguir lo siguiente:

a) que en los paquetes y etiquetas de los productos de tabaco no se promocióne un producto de tabaco de manera falsa, equívoca o engañosa o que pueda inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones, y no se empleen términos, elementos descriptivos, marcas de fábrica o de comercio, signos figurativos o de otra clase que tengan el efecto directo o indirecto de crear la falsa impresión de que un determinado producto de tabaco es menos nocivo que otros, por ejemplo expresiones tales como "con bajo contenido de alquitrán", "ligeros", "ultra ligeros" o "suaves"; y

b) que en todos los paquetes y envases de productos de tabaco y en todo empaquetado y etiquetado externos de los mismos figuren también advertencias sanitarias que describan los efectos nocivos del consumo de tabaco, y que puedan incluirse otros mensajes apropiados. Dichas advertencias y mensajes:

i) serán aprobados por las autoridades nacionales competentes;

ii) serán rotativos;

iii) serán grandes, claros, visibles y legibles;

v) podrán consistir en imágenes o pictogramas, o incluirlos.

2. Todos los paquetes y envases de productos de tabaco y todo empaquetado y etiquetado externos de los mismos, además de las advertencias especificadas en el párrafo 1(b) de este artículo, contendrán información sobre los componentes pertinentes de los productos de tabaco y de sus emisiones de conformidad con lo definido por las autoridades nacionales.

3. Cada Parte exigirá que las advertencias y la información textual especificadas en los párrafos 1(b) y 2 del presente artículo figuren en todos los paquetes y envases de productos de tabaco y en todo empaquetado y etiquetado externos de los mismos en su idioma o idiomas principales.

4. A efectos del presente artículo, la expresión “empaquetado y etiquetado externos” en relación con los productos de tabaco se aplica a todo envasado y etiquetado utilizados en la venta al por menor del producto.

ARTÍCULO 12. EDUCACIÓN, COMUNICACIÓN, FORMACIÓN Y CONCIENCIACIÓN DEL PÚBLICO.

Cada Parte promoverá y fortalecerá la concienciación del público acerca de las cuestiones relativas al control del tabaco utilizando de forma apropiada todos los instrumentos de comunicación disponibles. Con ese fin, cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para promover lo siguiente:

a) un amplio acceso a programas integrales y eficaces de educación y concienciación del público sobre los riesgos que acarrearán para la salud el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, incluidas sus propiedades adictivas;

b) la concienciación del público acerca de los riesgos que acarrearán para la salud el consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco, así como de los beneficios que reportan el abandono de dicho consumo y los modos de vida sin tabaco, conforme a lo especificado en el párrafo 2o del artículo 14;

c) el acceso del público, de conformidad con la legislación nacional, a una amplia variedad de información sobre la industria tabacalera que revista interés para el objetivo del presente Convenio;

d) programas eficaces y apropiados de formación o sensibilización y concienciación sobre el control del tabaco dirigidos a personas tales como profesionales de la salud, trabajadores de la comunidad, asistentes sociales, profesionales de la comunicación, educadores, responsables de las políticas, administradores y otras personas interesadas;

e) la concienciación y la participación de organismos públicos y privados y organizaciones no gubernamentales no asociadas a la industria tabacalera en la elaboración y aplicación de programas y estrategias intersectoriales de control del tabaco; y

f) el conocimiento público y el acceso a la información sobre las consecuencias sanitarias, económicas y ambientales adversas de la producción y el consumo de tabaco.

## ARTÍCULO 13. PUBLICIDAD, PROMOCIÓN Y PATROCINIO DEL TABACO.

1. Las Partes reconocen que una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio reduciría el consumo de productos de tabaco.

2. Cada Parte, de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, procederá a una prohibición total de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dicha prohibición comprenderá, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio transfronterizos originados en su territorio. A este respecto, cada Parte, dentro de un plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor del Convenio para la Parte en cuestión, adoptará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.

3. La Parte que no esté en condiciones de proceder a una prohibición total debido a las disposiciones de su constitución o sus principios constitucionales aplicará restricciones a toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco. Dichas restricciones comprenderán, de acuerdo con el entorno jurídico y los medios técnicos de que disponga la Parte en cuestión, la restricción o una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio originados en su territorio que tengan efectos transfronterizos. A este respecto, cada Parte adoptará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas apropiadas e informará en consecuencia de conformidad con el artículo 21.

4. Como mínimo, y de conformidad con su constitución o sus principios constitucionales, cada Parte:

a) prohibirá toda forma de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco que promueva un producto de tabaco por cualquier medio que sea falso, equívoco o engañoso en alguna otra forma o que pueda crear una impresión errónea con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones;

b) exigirá que toda publicidad de tabaco y, según proceda, su promoción y patrocinio, vaya acompañada de una advertencia o mensaje sanitario o de otro tipo pertinente;

d) exigirá, si no ha adoptado una prohibición total, que se revelen a las autoridades gubernamentales competentes los gastos efectuados por la industria del tabaco en actividades de publicidad, promoción y patrocinio aún no prohibidas. Dichas autoridades podrán decidir que esas cifras, a reserva de lo dispuesto en la legislación nacional, se pongan a disposición del público y de la Conferencia de las Partes de conformidad con el artículo 21;

e) procederá dentro de un plazo de cinco años a una prohibición total o, si la Parte no puede imponer una prohibición total debido a su constitución o sus principios constitucionales, a la restricción de la publicidad, la promoción y el patrocinio por radio, televisión, medios impresos y, según proceda, otros medios, como Internet; y

f) prohibirá o, si la Parte no puede imponer la prohibición debido a su constitución o sus principios constitucionales, restringirá el patrocinio de acontecimientos y actividades internacionales o de participantes en las mismas por parte de empresas tabacaleras.

5. Se alienta a las Partes a que pongan en práctica medidas que vayan más allá de las obligaciones establecidas en el párrafo 4o.

6. Las Partes cooperarán en el desarrollo de tecnologías y de otros medios necesarios para facilitar la eliminación de la publicidad transfronteriza.

7. Las Partes que hayan prohibido determinadas formas de publicidad, promoción y patrocinio del tabaco tendrán el derecho soberano de prohibir las formas de publicidad, promoción y patrocinio transfronterizos de productos de tabaco que penetren en su territorio, así como de imponerles las mismas sanciones previstas para la publicidad, la promoción y el patrocinio que se originen en su territorio, de conformidad con la legislación nacional. El presente párrafo no respalda ni aprueba ninguna sanción en particular.

8. Las Partes considerarán la elaboración de un protocolo en el cual se establezcan medidas apropiadas que requieran colaboración internacional para prohibir completamente la publicidad, la promoción y el patrocinio transfronterizos.

#### ARTÍCULO 14. MEDIDAS DE REDUCCIÓN DE LA DEMANDA RELATIVAS A LA DEPENDENCIA Y AL ABANDONO DEL TABACO.

1. Cada Parte elaborará y difundirá directrices apropiadas, completas e integradas, basadas en pruebas científicas y en las mejores prácticas, teniendo presentes las circunstancias y prioridades nacionales, y adoptará medidas eficaces para promover el abandono del consumo de tabaco y el tratamiento adecuado de la dependencia del tabaco.

2. Con ese fin, cada Parte procurará lo siguiente:

a) idear y aplicar programas eficaces de promoción del abandono del consumo de tabaco en lugares tales como instituciones docentes, unidades de salud, lugares de trabajo y entornos deportivos;

b) incorporar el diagnóstico y el tratamiento de la dependencia del tabaco y servicios de asesoramiento sobre el abandono del tabaco en programas, planes y estrategias nacionales de salud y educación, con la participación de profesionales de la salud, trabajadores comunitarios y asistentes sociales, según proceda;

c) establecer en los centros de salud y de rehabilitación programas de diagnóstico, asesoramiento, prevención y tratamiento de la dependencia del tabaco; y

d) colaborar con otras Partes para facilitar la accesibilidad y asequibilidad de los tratamientos de la dependencia del tabaco, incluidos productos farmacéuticos, de conformidad con el artículo 22. Dichos productos y sus componentes pueden ser medicamentos, productos usados para administrar medicamentos y medios diagnósticos cuando proceda.

#### PARTE IV. MEDIDAS RELACIONADAS CON LA REDUCCION DE LA OFERTA DE TABACO.

##### ARTÍCULO 15. COMERCIO ILÍCITO DE PRODUCTOS DE TABACO.

1. Las Partes reconocen que la eliminación de todas las formas de comercio ilícito de productos de tabaco, como el contrabando, la fabricación ilícita y la falsificación, y la elaboración y aplicación a este respecto de una legislación nacional y de acuerdos subregionales, regionales y mundiales son componentes esenciales del control del tabaco.

2. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para que todos los paquetes o envases de productos de tabaco y todo

empaquetado externo de dichos productos lleven una indicación que ayude a las Partes a determinar el origen de los productos de tabaco y, de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, ayude a las Partes a determinar el punto de desviación y a vigilar, documentar y controlar el movimiento de los productos de tabaco y su situación legal. Además, cada Parte:

a) exigirá que todos los paquetes y envases de productos de tabaco para uso al detalle y al por mayor que se vendan en su mercado interno lleven la declaración: "Venta autorizada únicamente en (insertar el nombre del país o de la unidad subnacional, regional o federal)", o lleven cualquier otra indicación útil en la que figure el destino final o que ayude a las autoridades a determinar si está legalmente autorizada la venta de l producto en el mercado interno; y

b) examinará, según proceda, la posibilidad de establecer un régimen práctico de seguimiento y localización que dé más garantías al sistema de distribución y ayude en la investigación del comercio ilícito.

3. Cada Parte exigirá que la información o las indicaciones que ha de llevar el empaquetado según el párrafo 2o del presente artículo figuren en forma legible y/o en el idioma o los idiomas principales del país.

4. Con miras a eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco, cada Parte:

a) hará un seguimiento del comercio transfronterizo de productos de tabaco, incluido el comercio ilícito, reunirá datos sobre el particular e intercambiará información entre autoridades aduaneras, tributarias y otras autoridades, según proceda y de conformidad con la legislación nacional y los acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes aplicables;

b) promulgará o fortalecerá legislación con sanciones y recursos apropiados, contra el comercio ilícito de productos de tabaco, incluidos los cigarrillos falsificados y de contrabando;

c) adoptará medidas apropiadas para garantizar que todos los cigarrillos y productos de tabaco falsificados y de contrabando y todo equipo de fabricación d e estos que se hayan decomisado se destruyan aplicando métodos inocuos para el medio ambiente cuando sea factible, o se eliminen de conformidad con la legislación nacional;

d) adoptará y aplicará medidas para vigilar, documentar y controlar el almacenamiento y la distribución de productos de tabaco que se encuentren o se desplacen en su jurisdicción en régimen de suspensión de impuestos o derechos; y

e) adoptará las medidas que proceda para posibilitar la incautación de los beneficios derivados del comercio ilícito de productos de tabaco.

5. La información recogida con arreglo a lo dispuesto en los párrafos 4(a) y 4(d) del presente artículo será transmitida, según proceda, en forma global por las Partes en sus informes periódicos a la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 21.

6. Las Partes promoverán, según proceda y conforme a la legislación nacional, la cooperación entre los organismos nacionales, así como entre las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales pertinentes, en lo referente a investigaciones, enjuiciamientos y procedimientos judiciales con miras a eliminar el comercio ilícito de productos de tabaco. Se prestará especial atención a la cooperación a nivel regional y subregional para combatir el comercio ilícito de productos de tabaco.

7. Cada Parte procurará adoptar y aplicar medidas adicionales, como la expedición de licencias, cuando proceda, para controlar o reglamentar la producción y distribución de los productos de tabaco a fin de prevenir el comercio ilícito.

## ARTÍCULO 16. VENTAS A MENORES Y POR MENORES.

1. Cada Parte adoptará y aplicará en el nivel gubernamental apropiado medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco a los menores de la edad que determine la legislación interna, la legislación nacional o a los menores de 18 años. Dichas medidas podrán consistir en lo siguiente:

a) exigir que todos los vendedores de productos de tabaco indiquen, en un anuncio claro y destacado situado en el interior de su local, la prohibición de la venta de productos de tabaco a los menores y, en caso de duda, soliciten que cada comprador de tabaco demuestre que ha alcanzado la mayoría de edad;

b) prohibir que los productos de tabaco en venta estén directamente accesibles, como en los estantes de los almacenes;

c) prohibir la fabricación y venta de dulces, refrigerios, juguetes y otros objetos que tengan forma de productos de tabaco y puedan resultar atractivos para los menores; y

d) garantizar que las máquinas expendedoras de tabaco bajo su jurisdicción no sean accesibles a los menores y no promuevan la venta de productos de tabaco a los menores.

2. Cada Parte prohibirá o promoverá la prohibición de la distribución gratuita de productos de tabaco al público y especialmente a los menores.

3. Cada Parte procurará prohibir la venta de cigarrillos sueltos o en paquetes pequeños que vuelvan más asequibles esos productos a los menores de edad.

4. Las Partes reconocen que, para que sean más eficaces, las medidas encaminadas a impedir la venta de productos de tabaco a los menores de edad deben aplicarse, cuando proceda, conjuntamente con otras disposiciones previstas en el presente Convenio.

6. Cada Parte adoptará y aplicará medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces, con inclusión de sanciones contra los vendedores y distribuidores, para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en los párrafos 1 a 5 del presente artículo.

7. Cada Parte debería adoptar y aplicar, según proceda, medidas legislativas, ejecutivas, administrativas u otras medidas eficaces para prohibir la venta de productos de tabaco por personas de una edad menor a la establecida en la legislación interna, la legislación nacional o por menores de 18 años.

ARTÍCULO 17. APOYO A ACTIVIDADES ALTERNATIVAS ECONÓMICAMENTE VIABLES.

Las Partes, en cooperación entre sí y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, promoverán según proceda alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco.

## PARTE V. PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE.

### ARTÍCULO 18. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y DE LA SALUD DE LAS PERSONAS.

En cumplimiento de sus obligaciones establecidas en el presente Convenio, las Partes acuerdan prestar debida atención a la protección ambiental y a la salud de las personas en relación con el medio ambiente por lo que respecta al cultivo de tabaco y a la fabricación de productos de tabaco, en sus respectivos territorios.

## PARTE VI. CUESTIONES RELACIONADAS CON LA RESPONSABILIDAD.

### ARTÍCULO 19. RESPONSABILIDAD.

1. Con fines de control del tabaco, las Partes considerarán la adopción de medidas legislativas o la promoción de sus leyes vigentes, cuando sea necesario, para ocuparse de la responsabilidad penal y civil, inclusive la compensación cuando proceda.

2. Las Partes cooperarán entre sí en el intercambio de información por intermedio de la Conferencia de las Partes, de conformidad con el artículo 21, a saber:

a) información, de conformidad con el párrafo 3(a) del artículo 20, sobre los efectos en la salud del consumo de productos de tabaco y la exposición al humo de tabaco; y

b) información sobre la legislación y los reglamentos vigentes y sobre la jurisprudencia pertinente.

3. Las Partes, según proceda y según hayan acordado entre sí, dentro de los límites de la legislación, las políticas y las prácticas jurídicas nacionales, así como de los tratados vigentes aplicables, se prestarán recíprocamente ayuda en los procedimientos judiciales relativos a la responsabilidad civil y penal, de forma coherente con el presente Convenio.

5. La Conferencia de las Partes podrá considerar, si es posible, en una etapa temprana, teniendo en cuenta los trabajos en curso en foros internacionales pertinentes, cuestiones relacionadas con la responsabilidad, incluidos enfoques internacionales apropiados de dichas cuestiones y medios idóneos para apoyar a las Partes, cuando así lo soliciten, en sus actividades legislativas o de otra índole de conformidad con el presente artículo.

## PARTE VII. COOPERACION TECNICA Y CIENTIFICA Y COMUNICACION DE INFORMACION.

### ARTÍCULO 20. INVESTIGACIÓN, VIGILANCIA E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.

1. Las Partes se comprometen a elaborar y promover investigaciones nacionales y a coordinar programas de investigación regionales e internacionales sobre control del tabaco. Con ese fin, cada Parte:

a) iniciará, directamente o por conducto de organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y de otros órganos competentes, investigaciones y evaluaciones científicas, cooperará en ellas y promoverá y alentará así investigaciones que aborden los factores determinantes y las consecuencias del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco e investigaciones tendentes a identificar cultivos alternativos; y

b) promoverá y fortalecerá, con el respaldo de organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y de otros órganos competentes, la capacitación y el apoyo destinados a todos los que se ocupen de actividades de control del tabaco, incluidas la investigación, la ejecución y la evaluación.

2. Las Partes establecerán, según proceda, programas de vigilancia nacional, regional y mundial de la magnitud, las pautas, los determinantes y las consecuencias del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco. Con ese fin, las Partes integrarán programas de vigilancia del tabaco en los programas nacionales, regionales y mundiales de vigilancia sanitaria para que los datos se puedan cotejar y analizar a nivel regional e internacional, según proceda.

3. Las Partes reconocen la importancia de la asistencia financiera y técnica de las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y de otros órganos. Cada Parte procurará:

a) establecer progresivamente un sistema nacional de vigilancia epidemiológica del consumo de tabaco y de los indicadores sociales, económicos y de salud conexos;

b) cooperar con organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y con otros órganos competentes, incluidos organismos gubernamentales y no gubernamentales, en la vigilancia regional y mundial del tabaco y en el intercambio de información sobre los indicadores especificados en el párrafo 3(a) del presente artículo; y

c) cooperar con la Organización Mundial de la Salud en la elaboración de directrices o procedimientos de carácter general para definir la recopilación, el análisis y la difusión de datos de vigilancia relacionados con el tabaco.

4. Las Partes, con arreglo a la legislación nacional, promoverán y facilitarán el intercambio de información científica, técnica, socioeconómica, comercial y jurídica de dominio público, así como de información sobre las prácticas de la industria tabacalera y sobre el cultivo de tabaco, que sea pertinente para este Convenio, y al hacerlo tendrán en cuenta y abordarán las necesidades especiales de las Partes que sean países en desarrollo o tengan economías en transición. Cada Parte procurará:

a) establecer progresivamente y mantener una base de datos actualizada sobre las leyes y reglamentos de control del tabaco y, según proceda información sobre su aplicación, así como sobre la jurisprudencia pertinente, y cooperar en la elaboración de programas de control del tabaco a nivel regional y mundial;

b) compilar progresivamente y actualizar datos procedentes de los programas nacionales de vigilancia, de conformidad con el párrafo 3(a) del presente artículo; y

c) cooperar con organizaciones internacionales competentes para establecer progresivamente y mantener un sistema mundial con objeto de reunir regularmente y difundir información sobre la producción y manufactura del tabaco y sobre las actividades de la industria tabacalera que tengan repercusiones para este Convenio o para las actividades nacionales de control del tabaco.

5. Las Partes deberán cooperar en las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y en las instituciones financieras y de desarrollo a que pertenezcan, a fin de fomentar y alentar el suministro de recursos técnicos y financieros a la Secretaría del Convenio para ayudar a las Partes que sean países en desarrollo o tengan economías en transición a cumplir con sus compromisos de vigilancia, investigación e intercambio de información.

## ARTÍCULO 21. PRESENTACIÓN DE INFORMES E INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.

1. Cada Parte presentará a la Conferencia de las Partes, por conducto de la Secretaría, informes periódicos sobre su aplicación del Convenio, que deberían incluir lo siguiente:

b) información, según proceda, sobre toda limitación u obstáculo surgido en la aplicación del Convenio y sobre las medidas adoptadas para superar esos obstáculos;

c) información, según proceda, sobre la ayuda financiera o técnica suministrada o recibida para actividades de control del tabaco;

d) información sobre la vigilancia y la investigación especificadas en el artículo 20; y

e) información conforme a lo especificado en los artículos 6.3, 13.2, 13.3, 13.4(d), 15.5 y

## 19.2.

2. La frecuencia y la forma de presentación de esos informes de todas las Partes serán determinadas por la Conferencia de las Partes. Cada Parte elaborará su informe inicial en el término de los dos años siguientes a la entrada en vigor de este Convenio para dicha Parte.

3. La Conferencia de las Partes, de conformidad con los artículos 22 y 26, considerará mecanismos para ayudar a las Partes que sean países en desarrollo o tengan economías en transición, a petición de esas Partes, a cumplir con sus obligaciones estipuladas en este artículo.

4. La presentación de informes y el intercambio de información previstos en el presente Convenio estarán sujetos a la legislación nacional relativa a la confidencialidad y la privacidad. Las Partes protegerán, según decidan de común acuerdo, toda información confidencial que se intercambie.

### ARTÍCULO 22. COOPERACIÓN CIENTÍFICA, TÉCNICA Y JURÍDICA Y PRESTACIÓN DE ASESORAMIENTO ESPECIALIZADO.

1. Las Partes cooperarán directamente o por conducto de los organismos internacionales competentes a fin de fortalecer su capacidad para cumplir las obligaciones dimanantes de este Convenio, teniendo en cuenta las necesidades de las Partes que sean países en desarrollo o tengan economías en transición. Esa cooperación promoverá la transferencia de conocimientos técnicos, científicos y jurídicos especializados y de tecnología, según se haya decidido de común acuerdo, con objeto de establecer y fortalecer estrategias, planes y programas nacionales de control del tabaco encaminados, entre otras cosas, a lo siguiente:

a) facilitar el desarrollo, la transferencia y la adquisición de tecnología, conocimiento, aptitudes, capacidad y competencia técnica relacionados con el control del tabaco;

b) prestar asesoramiento técnico, científico, jurídico y de otra índole a fin de establecer y fortalecer estrategias, planes y programas nacionales de control del tabaco, con miras a la aplicación del Convenio mediante, entre otras cosas, lo siguiente:

i) ayuda, cuando así se solicite, para crear una sólida base legislativa, así como programas técnicos, en particular programas de prevención del inicio del consumo de tabaco, promoción del abandono del tabaco y protección contra la exposición al humo de tabaco;

ii) ayuda, según proceda, a los trabajadores del sector del tabaco para desarrollar de manera económicamente viable medios de subsistencia alternativos apropiados que sean económicamente y legalmente viables;

iii) ayuda, según proceda, a los cultivadores de tabaco para llevar a efecto la transición de la producción agrícola hacia cultivos alternativos de manera económicamente viable;

c) respaldar programas de formación o sensibilización apropiados para el personal pertinente, según lo dispuesto en el artículo 12;

d) proporcionar, según proceda, el material, el equipo y los suministros necesarios, así como apoyo logístico, para las estrategias, planes y programas de control del tabaco;

e) determinar métodos de control del tabaco, incluido el tratamiento integral de la adicción a la nicotina; y

f) promover, según proceda, investigaciones encaminadas a mejorar la asequibilidad del tratamiento integral de la adicción a la nicotina.

2. La Conferencia de las Partes promoverá y facilitará la transferencia de conocimientos técnicos, científicos y jurídicos especializados y de tecnología con el apoyo financiero garantizado de conformidad con el artículo 26.

## PARTE VIII. ARREGLOS INSTITUCIONALES Y RECURSOS FINANCIEROS.

### ARTÍCULO 23. CONFERENCIA DE LAS PARTES.

1. Por el presente se establece una Conferencia de las Partes. La primera reunión de la Conferencia de las Partes será convocada por la Organización Mundial de la Salud a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Convenio. La Conferencia determinará en su primera reunión el lugar y las fechas de las reuniones subsiguientes que se celebrarán regularmente.

2. Se celebrarán reuniones extraordinarias de la Conferencia de las Partes en las ocasiones en que la Conferencia lo considere necesario, o cuando alguna de las Partes lo solicite por escrito, siempre que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que la Secretaría del Convenio haya comunicado a las Partes la solicitud, esta reciba el apoyo de al menos un tercio de las Partes.

3. La Conferencia de las Partes adoptará por consenso su Reglamento Interior en su primera reunión.

4. La Conferencia de las Partes adoptará por consenso sus normas de gestión financiera, que regirán también el financiamiento de cualquier órgano subsidiario que pueda establecer, así como las disposiciones financieras que regirán el funcionamiento de la Secretaría. En cada reunión ordinaria adoptará un presupuesto para el ejercicio financiero hasta la siguiente reunión ordinaria.

5. La Conferencia de las Partes examinará regularmente la aplicación del Convenio, adoptará las decisiones necesarias para promover su aplicación eficaz y podrá adoptar protocolos, anexos y enmiendas del Convenio de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 33. Para ello:

a) promoverá y facilitará el intercambio de información de conformidad con los artículos 20 y 21;

b) promoverá y orientará el establecimiento y el perfeccionamiento periódico de metodologías comparables de investigación y acopio de datos, además de las previstas en el artículo 20, que sean pertinentes para la aplicación del Convenio;

c) promoverá, según proceda, el desarrollo, la aplicación y la evaluación de estrategias, planes, programas, políticas, legislación y otras medidas;

d) considerará los informes que le presenten las Partes de conformidad con el artículo 21 y adoptará informes regulares sobre la aplicación del Convenio;

e) promoverá y facilitará la movilización de recursos financieros para la aplicación del Convenio de conformidad con el artículo 26;

f) establecerá los órganos subsidiarios necesarios para cumplir con el objetivo del Convenio;

g) recabará, cuando corresponda, los servicios, la cooperación y la información de las organizaciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas y de otras organizaciones y órganos intergubernamentales y no gubernamentales internacionales y regionales competentes y pertinentes como medio para fortalecer la aplicación del Convenio; y

h) considerará otras medidas, según proceda, para alcanzar el objetivo del Convenio, teniendo presente la experiencia adquirida en su aplicación.

6. La Conferencia de las Partes establecerá los criterios para la participación de observadores en sus reuniones.

## ARTÍCULO 24. SECRETARÍA.

2. Hasta que se haya designado y establecido una secretaría permanente, las funciones de secretaría de este Convenio estarán a cargo de la Organización Mundial de la Salud.

3. Las funciones de la Secretaría serán las siguientes:

a) adoptar disposiciones para las reuniones de la Conferencia de las Partes y de cualquiera de sus órganos subsidiarios y prestarles los servicios necesarios;

- b) transmitir los informes que haya recibido en virtud del Convenio;
  
- c) prestar apoyo a las Partes, en particular a las que sean países en desarrollo o tengan economías en transición, cuando así lo soliciten, en la recopilación y transmisión de la información requerida de conformidad con las disposiciones del Convenio;
  
- d) preparar informes sobre sus actividades en el marco de este Convenio, siguiendo las orientaciones de la Conferencia de las Partes, y someterlos a la Conferencia de las Partes;
  
- e) asegurar, bajo la orientación de la Conferencia de las Partes, la coordinación necesaria con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales y otros órganos competentes;
  
- f) concertar, bajo la orientación de la Conferencia de las Partes, los arreglos administrativos y contractuales que sean necesarios para el ejercicio eficaz de sus funciones; y
  
- g) desempeñar otras funciones de secretaría especificadas en el Convenio y en cualquiera de sus protocolos, y las que determine la Conferencia de las Partes.

#### ARTÍCULO 25. RELACIONES ENTRE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES Y LAS ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Para prestar cooperación técnica y financiera a fin de alcanzar el objetivo de este Convenio, la Conferencia de las Partes podrá solicitar la cooperación de organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, incluidas las instituciones de financiamiento y desarrollo.

#### ARTÍCULO 26. RECURSOS FINANCIEROS.

1. Las Partes reconocen la importancia que tienen los recursos financieros para alcanzar el objetivo del presente Convenio.

2. Cada Parte prestará apoyo financiero para sus actividades nacionales destinadas a alcanzar el objetivo del Convenio, de conformidad con sus planes, prioridades y programas nacionales.

3. Las Partes promoverán, según proceda, la utilización de vías bilaterales, regionales, subregionales y otros canales multilaterales para financiar la elaboración y el fortalecimiento de programas multisectoriales integrales de control del tabaco de las Partes que sean países en desarrollo y de las que tengan economías en transición. Por consiguiente, deben abordarse y apoyarse, en el contexto de estrategias nacionales de desarrollo sostenible, alternativas económicamente viables a la producción de tabaco, entre ellas la diversificación de cultivos.

4. Las Partes representadas en las organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales y las instituciones financieras y de desarrollo pertinentes alentarán a estas entidades a que faciliten asistencia financiera a las Partes que sean países en desarrollo y a las que tengan economías en transición para ayudarlas a cumplir sus obligaciones en virtud del presente Convenio, sin limitar los derechos de participación en esas organizaciones.

5. Las Partes acuerdan lo siguiente:

a) a fin de ayudar a las Partes a cumplir sus obligaciones en virtud del Convenio, se deben movilizar y utilizar en beneficio de todas las Partes, en especial de los países en desarrollo y los países con economías en transición, todos los recursos pertinentes, existentes o potenciales, ya sean financieros, técnicos o de otra índole, tanto públicos como privados, disponibles para actividades de control del tabaco;

b) la Secretaría informará a las Partes que sean países en desarrollo y a las que tengan economías en transición, previa solicitud, sobre fuentes de financiamiento disponibles para facilitar el cumplimiento de sus obligaciones en virtud del Convenio;

c) la Conferencia de las Partes en su primera reunión examinará las fuentes y mecanismos existentes y potenciales de asistencia sobre la base de un estudio realizado por la Secretaría y de otra información pertinente, y considerará su adecuación; y

d) los resultados de este examen serán tenidos en cuenta por la Conferencia de las Partes a la hora de determinar la necesidad de mejorar los mecanismos existentes o establecer un fondo mundial voluntario u otros mecanismos financieros apropiados para canalizar recursos financieros adicionales, según sea necesario, a las Partes que sean países en desarrollo y a las que tengan economías en transición para ayudarlas a alcanzar los objetivos del Convenio.

## PARTE IX. SOLUCION DE CONTROVERSIAS.

### ARTÍCULO 27. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

1. Si surge una controversia entre dos o más Partes respecto de la interpretación o la aplicación del presente Convenio, esas Partes procurarán resolver la controversia por vía diplomática mediante negociación o cualquier otro medio pacífico de su elección, por ejemplo buenos oficios, mediación o conciliación. El hecho de que no se llegue a un acuerdo mediante buenos oficios, mediación o conciliación no eximirá a las Partes en la controversia de la responsabilidad de seguir tratando de resolverla.

2. Al ratificar, aceptar, aprobar o confirmar oficialmente el Convenio, al adherirse a él, o en cualquier momento después de ello, un Estado u organización de integración económica regional podrá declarar por escrito al Depositario que, en caso de controversia no resuelta de conformidad con el párrafo 1o del presente artículo, acepta como obligatorio un arbitraje especial de acuerdo con los procedimientos que adopte por consenso la Conferencia de las Partes.

3. Las disposiciones del presente artículo se aplicarán a todos los protocolos y a las Partes en dichos protocolos, a menos que en ellos se disponga otra cosa.

## PARTE X. DESARROLLO DEL CONVENIO.

### ARTÍCULO 28. ENMIENDAS DEL PRESENTE CONVENIO.

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas del presente Convenio. Dichas enmiendas serán examinadas por la Conferencia de las Partes.

2. Las enmiendas del Convenio serán adoptadas por la Conferencia de las Partes. La Secretaría comunicará a las Partes el texto del proyecto de enmienda al menos seis meses antes de la reunión en la que se proponga su adopción. La Secretaría comunicará asimismo los proyectos de enmienda a los signatarios del Convenio y, a título informativo, al Depositario.

3. Las Partes harán todo lo posible por llegar a un acuerdo por consenso sobre cualquier propuesta de enmienda del Convenio. Si se agotan todas las posibilidades de llegar a un acuerdo por consenso, como último recurso la enmienda será adoptada por una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión. A los efectos del presente artículo, por "Partes presentes y votantes" se entiende las Partes presentes que emitan un voto a favor o en contra. La Secretaría comunicará toda enmienda adoptada al Depositario, y este la hará llegar a todas las Partes para su aceptación.

4. Los instrumentos de aceptación de las enmiendas se entregarán al Depositario. Las enmiendas adoptadas de conformidad con el párrafo 3o del presente artículo entrarán en vigor, para las Partes que las hayan aceptado, al nonagésimo día contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido instrumentos de aceptación de por lo menos dos tercios de las Partes en el Convenio.

5. Las enmiendas entrarán en vigor para las demás Partes al nonagésimo día contado desde la fecha en que se haya entregado al Depositario el instrumento de aceptación de las enmiendas en cuestión.

#### ARTÍCULO 29. ADOPCIÓN Y ENMIENDA DE LOS ANEXOS DEL PRESENTE CONVENIO.

1. Los anexos y enmiendas del presente Convenio se propondrán, se adoptarán y entrarán en vigor de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 28.

2. Los anexos del Convenio formarán parte integrante de este y, salvo que se disponga expresamente otra cosa, toda referencia al Convenio constituirá al mismo tiempo una referencia a sus anexos.

3. En los anexos sólo se incluirán listas, formularios y otros materiales descriptivos relacionados con cuestiones de procedimiento y aspectos científicos, técnicos o administrativos.

## PARTE XI. DISPOSICIONES FINALES.

### ARTÍCULO 30. RESERVAS.

No podrán formularse reservas a este Convenio.

### ARTÍCULO 31. DENUNCIA.

1. En cualquier momento después de un plazo de dos años a partir de la fecha de entrada en vigor del Convenio para una Parte, esa Parte podrá denunciar el Convenio, previa notificación por escrito al Depositario.

2. La denuncia surtirá efecto al cabo de un año contado desde la fecha en que el Depositario haya recibido la notificación correspondiente o, posteriormente, en la fecha que se indique en dicha notificación.

3. Se considerará que la Parte que denuncia el Convenio denuncia asimismo todo protocolo en que sea Parte.

### ARTÍCULO 32. DERECHO DE VOTO.

1. Salvo lo dispuesto en el párrafo 2o del presente artículo, cada Parte en el Convenio tendrá un voto.

2. Las organizaciones de integración económica regional, en los asuntos de su competencia,

ejercerán su derecho de voto con un número de votos igual al número de sus Estados Miembros que sean Partes en el Convenio. Esas organizaciones no ejercerán su derecho de voto si cualquiera de sus Estados Miembros ejerce el suyo, y viceversa.

#### ARTÍCULO 33. PROTOCOLOS.

1. Cualquier Parte podrá proponer protocolos. Dichas p ropuestas serán examinadas por la Conferencia de las Partes.

2. La Conferencia de las Partes podrá adoptar protocolos del presente Convenio. Al adoptar tales protocolos deberá hacerse todo lo posible para llegar a un consenso. Si se agotan todas las posibilidades de llegar a un acuerdo por consenso, como último recurso el protocolo será adoptado por una mayoría de tres cuartos de las Partes presentes y votantes en la reunión. A los efectos del presente artículo, por "Partes presentes y votantes" se entiende las Partes presentes que emitan un voto a favor o en contra.

4. Solo las Partes en el Convenio podrán ser Partes en un protocolo del Convenio.

5. Cualquier protocolo del Convenio sólo será vinculante para las Partes en el protocolo en cuestión. Solo las Partes en un protocolo podrán adoptar decisiones sobre asuntos exclusivamente relacionados con el protocolo en cuestión.

6. Las condiciones para la entrada en vigor del protocolo serán las establecidas por ese instrumento.

#### ARTÍCULO 34. FIRMA.

El presente Convenio estará abierto a la firma de todos los Miembros de la Organización Mundial de la Salud, de todo Estado que no sea Miembro de la Organización Mundial de la Salud pero sea miembro de las Naciones Unidas, así como de las organizaciones de integración económica regional, en la sede de la Organización Mundial de la Salud, en Ginebra, desde el 16 de junio de 2003 hasta el 22 de junio de 2003, y posteriormente en la

Sede de las Naciones Unidas, en Nueva York, desde el 30 de junio de 2003 hasta el 29 de junio de 2004.

#### ARTÍCULO 35. RATIFICACIÓN, ACEPTACIÓN, APROBACIÓN, CONFIRMACIÓN OFICIAL O ADHESIÓN.

1. El Convenio estará sujeto a la ratificación, aceptación, aprobación o adhesión de los Estados y a la confirmación oficial o la adhesión de las organizaciones de integración económica regional. Quedará abierto a la adhesión a partir del día siguiente a la fecha en que el Convenio quede cerrado a la firma. Los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación oficial o adhesión se depositarán en poder del Depositario.

2. Las organizaciones de integración económica regional que pasen a ser Partes en el Convenio sin que lo sea ninguno de sus Estados Miembros quedarán sujetas a todas las obligaciones que les incumban en virtud del Convenio. En el caso de las organizaciones que tengan uno o más Estados Miembros que sean Partes en el Convenio, la organización y sus Estados Miembros determinarán su respectiva responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones que les incumban en virtud del Convenio. En esos casos, la organización y los Estados Miembros no podrán ejercer simultáneamente derechos conferidos por el Convenio.

3. Las organizaciones de integración económica regional expresarán en sus instrumentos de confirmación oficial o de adhesión el alcance de su competencia con respecto a las cuestiones regidas por el Convenio. Esas organizaciones comunicarán además al Depositario toda modificación sustancial en el alcance de su competencia y el Depositario la comunicará a su vez a las Partes.

#### ARTÍCULO 36. ENTRADA EN VIGOR.

1. El presente Convenio entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que haya sido depositado en poder del Depositario el cuadragésimo instrumento de ratificación, aceptación, aprobación, confirmación oficial o adhesión.

2. Respecto de cada Estado que ratifique, acepte, apruebe el Convenio o se adhiera a él una vez satisfechas las condiciones relativas a la entrada en vigor establecidas en el párrafo 1 del presente artículo, el Convenio entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en

que el Estado haya depositado su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

3. Respecto de cada organización de integración económica regional que deposite un instrumento de confirmación oficial o de adhesión, una vez satisfechas las condiciones relativas a la entrada en vigor estipuladas en el párrafo 1 del presente artículo, el Convenio entrará en vigor al nonagésimo día contado desde la fecha en que la organización haya depositado su instrumento de confirmación oficial o de adhesión.

4. A los efectos del presente artículo, los instrumentos depositados por una organización de integración económica regional no se considerarán adicionales a los depositados por los Estados Miembros de esa organización.

#### ARTÍCULO 37. DEPOSITARIO.

El Secretario General de las Naciones Unidas será el Depositario del Convenio, de las enmiendas de este y de los protocolos y anexos aprobados de conformidad con los artículos 28, 29 y 33.

#### ARTÍCULO 38. TEXTOS AUTÉNTICOS.

El original del presente Convenio, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, se depositará en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los infrascritos debidamente autorizados a esos efectos, han firmado el presente Convenio.

HECHO en GINEBRA, el día veintiuno de mayo de dos mil tres.

#### III.- INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

En representación del Ministerio de la referencia, intervino en el proceso el abogado Héctor Adolfo Sintura Varela, para solicitar a la Corte que declare ajustada a la Carta la Ley 1109 de 2006, así como el Acuerdo aprobado por ésta.

Para el Ministerio, el fenómeno del consumo de tabaco y sus consecuencias afectan cada vez más a nuestras generaciones y a las futuras. En este sentido, se hace necesario implementar acciones de cooperación internacional entre los Estados para reducir el consumo de tabaco, situación que genera graves daños a la salud humana y al medio ambiente.

El Ministerio agrega que cada día se descubren más enfermedades causadas por la adicción al tabaco, que en forma desmesurada ha afectado a los jóvenes de distintos países. Por todo lo anterior, se está en presencia de un problema que atenta contra la salud pública, que afecta tanto al fumador activo como al pasivo, y frente al cual resulta imperativo tomar medidas por parte de la Organización Mundial de la Salud -OMS-.

En efecto, para el Ministerio es necesario y apremiante ser parte en el Convenio aprobado unánimemente por la Asamblea Mundial de la Salud, para prohibir la difusión, promoción y consumo del tabaco y de esta manera cumplir a cabalidad su objetivo, esto es, brindar a los Estados Partes un sistema eficaz para controlar el hábito y reducir los efectos nocivos que produce el humo del tabaco en las personas y prevenir la mortalidad generada por las enfermedades pulmonares que éste desarrolla.

Hecho el anterior preámbulo, el representante del Ministerio asegura que en el trámite de aprobación de la ley de la referencia se cumplieron todos los requerimientos procesales fijados por la Constitución y la ley.

Adicionalmente, luego de hacer un recuento de la estructura del acuerdo sometido a consideración, afirma que el fondo de lo aprobado está conforme con las disposiciones constitucionales, en particular con aquellas que promueven el mejoramiento de las calidades de vida, el respeto a la vida digna de los habitantes del territorio, la protección a la niñez y la juventud y la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (arts 226, 227, 2, 9, 16, 44, 45).

Al someter a análisis cada una de las disposiciones que hacen parte del Acuerdo, sostiene que, en términos generales, el mismo se acomoda a los principios del derecho internacional que regulan la materia y respecto de los cuales se hace alusión en el artículo 9º de la Carta, además que se acompasa con los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

## 2. Intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo, doctor Luis Guillermo Plata, señaló que las disposiciones relacionadas con el comercio del tabaco y de los productos del tabaco contenidos en el instrumento bajo examen se encuentra en conformidad con los compromisos de Colombia en materia comercial y particularmente con lo dispuesto “en los artículos XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y aprobados mediante la Ley 170 de 1994, declarada exequible mediante la Sentencia C-137 de 1995; y en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena (...) conforme a los cuales los Estados Parte de los mencionados

tratados internacionales, pueden adoptar y aplicar las medidas comerciales que consideren necesarias para proteger la salud de las personas”.

#### IV.- CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad procesal prevista, el señor Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, presentó el concepto de rigor para solicitar a la Corte la declaración de inexequibilidad de las normas objeto de estudio.

En primer lugar, considera que el trámite a que se sometió la Ley 1109 de 2007 no se ajustó a los cánones constitucionales. Sobre el particular, aclara que el Proyecto de Ley fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional el 5 de octubre de 2005. La exposición de motivos aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 699 de 7 de octubre de 2005.

Posteriormente, la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado en sentido favorable, fue presentada por el senador Enrique Gómez Hurtado y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 898 del 14 de diciembre de 2005. Sin embargo, según certificación expedida por el Subsecretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, el proyecto de Ley 128 de 2005 fue anunciado para ser discutido y aprobado en primer debate, el 13 de diciembre de 2005. Lo anterior, puede verificarse en la Gaceta No. 124 del 17 de mayo de 2006. Así mismo, el proyecto fue discutido y aprobado el 29 de marzo de 2006, tal y como se había anunciado previamente (Gaceta del Congreso No. 221 del 28 de junio de 2006).

Para la Procuraduría el artículo 157 de la Ley 5 de 1992 establece que “la iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo”, lo que guarda consonancia con el artículo 157 de la Constitución, según el cual “los proyectos de ley deben ser publicados oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva”. Lo anterior, con el fin de que los congresistas puedan estudiar con la debida anticipación los asuntos sometidos a su consideración. En su opinión, en el presente caso en el instrumento internacional fue tramitado en la Comisión Segunda del Senado de la República, sin el cumplimiento de tal requisito.

Para el Procurador tal vicio es insubsanable toda vez que “el vicio se produjo en el primer debate en el Senado de la República cuando este aún no había expresado validamente su voluntad”.

En cuanto al proceso de discusión en la Cámara de Representantes, el Procurador consideró que cumple con todas las exigencias legales y constitucionales.

Por todo lo anterior, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1109 de 2006, a menos que llegara a probarse que la publicación o la entrega de la ponencia a los Congresistas fue hecha de manera previa al anuncio.

En lo que tiene que ver con el fondo de las normas estudiadas, la Vista Fiscal considera que el Convenio constituye un importante mecanismo para impulsar y consolidar las relaciones multilaterales en materia de salud y protección del medio ambiente, lo cual se encuentra en consonancia con los postulados establecidos en los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución

Política.

Así mismo, señala que las restricciones establecidas en el Convenio en relación con la publicidad y venta de los productos del tabaco son perfectamente razonables si se tiene en cuenta que está de por medio la salud de las personas y la prevención de graves enfermedades como el cáncer.

Así mismo, señala, el instrumento internacional, constituye una herramienta para proteger a la niñez y a la juventud del consumo del tabaco, tal y como lo prescriben algunos tratados internacionales, tales como la Convención de los Derechos del Niño, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros.

## V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

1.1. De acuerdo a lo establecido en el numeral 10 artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer el control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. La Ley 1109 de 2006 Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco’, es aprobatoria de un Tratado Público por lo que tanto desde el punto de vista material como formal es competencia de esta Corporación.

2.1 Mediante aprobación ejecutiva impartida el 1 de octubre de 2004, el entonces Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, autorizó y ordenó someter a aprobación del Congreso el Protocolo de la referencia. Dicha autorización, cuya referencia consta a folio 57 del cuaderno N°1 de pruebas -pág. 5, Gaceta 699 de 2005- ha sido considerada por la Corte como requisito suficiente para garantizar la legitimidad de la suscripción de un tratado internacional.

De conformidad con lo dicho en la Sentencia C-251 de 1997, la aprobación presidencial subsana cualquier posible vicio de procedimiento en el trámite de suscripción de un tratado internacional, en tanto que la voluntad del jefe de Estado, como encargado de la dirección de las relaciones internacionales del Estado, es la única autoridad válidamente reconocida para comprometer la voluntad del mismo en el escenario internacional. Al respecto esta Sentencia dijo:

“El Presidente dio su aprobación ejecutiva al presente tratado y decidió someterlo a la aprobación del Congreso. Esta confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969, en su artículo 8º, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios (CP art. 189 ord 2º)”. (Sentencia C-251 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero)

### 3. El trámite de aprobación del Convenio

3.1. De acuerdo con el inciso final del artículo 154 de la Carta, “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a

relaciones internacionales, en el Senado”.

El proyecto de ley que culminó con la expedición de la Ley 1109 de 2006 comenzó sus debates en el Senado de la República, donde fue radicado por la señora Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, el Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, el Ministro de la Protección Social, Diego Palacio, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez y la Ministra del Medio Ambiente, Sandra Suárez Pérez, al cual se le asignó el número 128 de 2005, Senado. Por este aspecto, el procedimiento cumplió con el requisito previsto en el artículo constitucional citado.

3.2. En relación con el trámite restante, el proyecto de la referencia también cumple con las exigencias procedimentales constitucionales y legales previstas para la aprobación de leyes ordinarias, pues la Constitución no establece un procedimiento especial para la aprobación de los proyectos de leyes aprobatorias de tratados. Sobre el particular la Corte ha sostenido:

“Cabe, señalar en relación a este último aspecto que el procedimiento de expedición de las leyes aprobatorias de tratados internacionales es el mismo de las leyes ordinarias, pues la Constitución no previó un trámite especial para ellas, salvo en cuanto a la necesidad de iniciar su trámite en el Senado de la República, según lo establece el inciso final del artículo 154 de la Carta”. (Sentencia C-334 de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis )

Procede entonces la Corte a verificar el cumplimiento de los demás requisitos de forma.

#### a) Trámite ante el Senado de la República

a.1. El 5 de octubre de 2005 la señora Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco, el Ministro del Interior y de Justicia, Sabas Pretelt de la Vega, el Ministro de Agricultura, Andrés Felipe Arias, el Ministro de la Protección Social, doctor Diego Palacio, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Jorge Humberto Botero, la Ministra de Educación, Cecilia María Vélez y la Ministra del Medio Ambiente, Sandra Suárez Pérez, presentaron ante el Senado de la República, en representación del Gobierno Nacional, el proyecto de Ley aprobatoria del “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”. (Gaceta 699 del 7 de octubre de 2007)

a.2. La exposición de motivos del Gobierno, junto con el texto de las disposiciones puestas a consideración del Congreso, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 699 del 7 de octubre de 2005 (folios Pág. 5-17).

a.4. De conformidad con el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, “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 la cual se realizará la votación.”.

Tal como consta en el Acta N° 16 del 13 de diciembre de 2005, incorporada al expediente en medio magnético por la Secretaría de la Comisión Segunda del Senado de la República, dicha Comisión realizó el anuncio correspondiente de los proyectos que, anunciados, serían

votados en la sesión del 28 o 29 de marzo de 2006.

El siguiente es el texto del anuncio, transcrito de la copia del Acta N° 16 del 13 de diciembre de 2005, tal como aparece en el disquete allegado al expediente.

VI

Proyectos de Ley para anunciar y ser votados en la sesión del  
martes 28 o miércoles 29 de marzo de 2006

(...)

4. Proyecto de Ley N° 128 de 2005 Senado. “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003). Ponente: H. Senador Enrique Gómez Hurtado.

a.5. La aprobación del proyecto de ley por parte de la Comisión Segunda del Senado ocurrió en la sesión del 29 de marzo de 2006, tal como consta en el Acta N° 17 de 2006, adjunta al expediente en medio magnético por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República, luego de que, según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, copia de la ponencia para primer debate hubiera sido repartida (folio 1, cuaderno de pruebas) el 21 de febrero de 2006. Inicialmente, el proyecto fue anunciado, para lo cual se hizo referencia a la sesión en que se hizo el anuncio. Posteriormente se sometió a votación. La siguiente es la transcripción del anuncio del orden del día:

IV

PROYECTOS DE LEY PARA DISCUTIR Y APROBAR EN PRIMER DEBATE,

LOS CUALES FUERON ANUNCIADOS EN LA SESIÓN DEL MARTES 13 DE DICIEMBRE DE 2005.

3. Proyecto de Ley N° 128 de 2005 Senado. “Por medio de la cual se aprueba el convenio marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003). Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores; del Interior y de Justicia; de Agricultura y Desarrollo Rural; de la Protección Social; de Comercio, Industria y Turismo; de Educación Nacional y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ponente: H. Senador Enrique Gómez Hurtado. Publicación: Proyecto Original: Gaceta N° 699/05. Ponencia 1er Debate: Gaceta N° 898/05.

a.6. Tal como consta en la misma copia del Acta N° 17 de 2006, el proyecto de la ley de la referencia fue aprobado por la Comisión Segunda del Senado de la República en sesión del 29 de marzo de 2006, por decisión de 12 de sus 13 miembros (certificación adjunta, folio 55, cuaderno principal).

a.6. La ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia fue publicada en la Gaceta N° 116 del 12 de mayo de 2006, siendo ponente Enrique Gómez Hurtado (folio 23 y ss, cuaderno de pruebas #1).

a.7. En cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 y tal como consta en el Acta N° 53 de la sesión del 12 de junio de 2006 (Gaceta del Congreso N° 227 del 5 de julio de 2006, Pág 5 ), por instrucciones de la Presidencia del Senado de la República, la Secretaría anunció “Lectura de ponencias y consideración de Proyectos en segundo debate”, dentro de los cuales se incluye el proyecto 128 de 2005, Senado, correspondiente a la ley objeto de revisión. La siguiente es la transcripción del anuncio:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima semana....

“Proyecto de ley número 128 de 2005, Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la OMS para el control del Tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”

Así mismo, una lectura integral del Acta N° 53 de la sesión del 12 de junio de 2006 muestra que la Secretaria procedió a la corrección del anuncio al señalar: “Son los proyectos señora Presidente para siguiente sesión Plenaria”. Luego, el proyecto se sometió a aprobación en la sesión que de acuerdo con el anuncio debió votarse.

a.8. Según consta en el Acta N° 54 del 13 de junio de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 (Pág 48 cuaderno de pruebas #2), la plenaria del Senado aprobó el proyecto por unanimidad de los 98 senadores asistentes, según lo ratifica la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (certificación del Secretario General del Senado, folio 1, cuaderno de pruebas #2).

#### b) Trámite ante la Cámara de Representantes

b.2. De conformidad con el texto del Acta N°. 13 del 4 de octubre de 2006, la Secretaria de la Comisión señaló “Cuarto, anuncio proyectos de ley para primer debate, según el artículo 8 del Acto Legislativo número uno de 2003”, dentro de los que relacionó el proyecto de la ley de esta referencia.

b.3. La Comisión Segunda de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto de ley señalado en sesión del 10 de octubre de 2006. La aprobación contó con el voto favorable de los 18 representantes asistentes, según certificación del Secretario General de la Comisión, expedida el 14 de febrero de 2006. La votación consta en el Acta N° 014 de 2006 (Pág.1).

La numeración de las actas en que se consigna el anuncio, la votación y aprobación del proyecto de ley da cuenta de que la sesión en que se aprobó el mismo fue la siguiente a aquella en la que se anunció la votación.

b.4. La ponencia para segundo debate al proyecto de la ley de la referencia fue publicada en la Gaceta N° 505 del 2 de noviembre de 2006 (pág. 11), con ponencia del mismo representante a la Cámara Jairo Alfredo Fernández Quessep.

b.5. El anuncio de votación del proyecto de ley que ordena el Acto Legislativo 01 de 2003 se hizo el 7 de noviembre de 2006, en la sesión que figura en el Acta N° 24 de esa fecha y que

se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso N° 635 del 7 de diciembre de 2006 (página 27, folio 166, cuaderno de pruebas #3). La transcripción del anuncio es la siguiente:

“Dirección de la Presidencia : Doctor Jorge Homero Giraldo:

““Señor Presidente, los proyectos a debatir en la próxima sesión de la Cámara de Representantes, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, serán los siguientes

“(…)

“Proyecto de ley número 297 de 2006 Cámara, 128 de 2005 Senado”

b.6. Tal como consta en el Acta N° 25 de la sesión del 14 de noviembre de 2006, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de la ley de esta referencia por mayoría de los 160 representantes asistentes (Gaceta del Congreso N° 648 de 2006), según lo ratifica la certificación expedida el 27 de febrero de 2007 por el Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 3, cuaderno de pruebas #3).

c) Constitucionalidad del trámite dado a la Ley 1069 de 2006

Luego del recuento anterior, pasa la Corte a analizar la constitucionalidad del trámite de aprobación de la Ley 1109 de 2006.

c.1 Para comenzar, esta Corte constata que el proyecto de la Ley 1109 fue publicado en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (art. 157-1 C.P.), aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones de cada cámara (art. 157-2 C.P.), aprobado en segundo debate en las plenarias de cada cámara (art. 157-3 C.P.) y recibió la debida sanción presidencial (art. 157-4 C.P.).

c.2 Entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a los ocho días, tal como lo ordena el artículo 160 constitucional, así: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 29 de marzo de 2006, mientras que la aprobación en la plenaria ocurrió el 13 de junio de 2006. Del mismo modo, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara ocurrió el 10 de octubre de 2006 y el segundo debate tuvo lugar el 14 de noviembre de 2006.

c.3 De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (13 de junio de 2006) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (10 de octubre de 2006) transcurrió un lapso no inferior a los quince días, tal como lo ordena el artículo 160 de la Carta Política.

c. 4 A lo anterior se suma que las sesiones de comisión y plenaria se realizaron con el cumplimiento del quórum requerido y el proyecto fue aprobado por mayoría de los congresistas asistentes, tal como lo ratifican las certificaciones expedidas por los respectivos secretarios generales de las comisiones constitucionales permanentes y de las plenarias de cada cámara y que previamente fueron relacionadas.

d) Cumplimiento del requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003

El artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“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 la cual se realizará la votación.”.

El fin de la norma, a la luz de la jurisprudencia constitucional, es evitar que los congresistas se vean sorprendidos por proyectos cuyo debate y aprobación ignoraban que iba a tener lugar<sup>1</sup>. Según la Corte, el objetivo del anuncio es “permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas”<sup>2</sup>.

La jurisprudencia ha señalado que es obligación de los cuerpos legislativos presentar los anuncios en una sesión anterior a aquella en la cual se planea someter a votación el proyecto. La calidad del anuncio, ha insistido la Corte, impone que se establezca con certeza -determinada o determinable- la fecha en que la votación debe tener lugar.

Así mismo, la Corporación ha establecido los requisitos con los que debe contar el referido anuncio “...del texto de la norma constitucional se desprende que el anuncio constitucional a que se hace referencia debe cumplir los siguientes requisitos<sup>3</sup>: a) El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley. b) El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto. c) La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable. d) Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado”.

A la luz de tales requisitos se realizará un análisis de los anuncios realizados en cada una de las células legislativas en el asunto sometido a revisión.

a. Tal como consta en el Acta N° 16 del 13 de diciembre de 2005, incorporada al expediente en medio magnético por la Secretaría de la Comisión Segunda del Senado de la República, dicha Comisión anunció el debate del proyecto de Ley No. 128 de 2005, que sería votado en la sesión del 28 o 29 de marzo de 2006, en los siguientes términos:

Proyectos de Ley para anunciar y ser votados en la sesión del

martes 28 o miércoles 29 de marzo de 2006

(...)

4. Proyecto de Ley N° 128 de 2005 Senado. “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003). Ponente: H. Senador Enrique Gómez Hurtado.

Efectivamente, la aprobación del proyecto de ley por parte de la Comisión Segunda del Senado ocurrió en la sesión del 29 de marzo de 2006, tal como consta en el Acta N° 17 de 2006, y en consecuencia, se cumple con el requisito señalado en el Acto Legislativo.

Si bien podría interpretarse que la fecha fijada no fue cierta, de lo dicho al final de la sesión, queda claro que la fecha era determinable por referencia a la primera sesión de la segunda parte de la legislatura. En efecto, al finalizar la sesión, en el mes de diciembre de 2005, el Presidente de la Comisión señaló:

“Toma la palabra el señor Presidente, Senador JESÚS ÁNGEL CARRIZOSA FRANCO. Muy bien se levanta la sesión, por este año muchas gracias y ya en el mes de marzo una vez se instale el Parlamento, hemos llamado a sesiones a la semana siguiente. Así que una feliz navidad nuevamente y un próspero año para todos. Muchísimas gracias.”

Puede observarse, entonces, que del contexto del Acta 16 del 13 diciembre de 2005, en cierre del primer periodo y en vísperas de diciembre, la fecha de inicio de sesiones en marzo quedó pendiente para el 28 o 29 del mismo mes. Posteriormente, el consecutivo de Actas nos muestra que la sesión fue llevada a cabo el 29 de marzo de 2006, y en ella fueron discutidos y votados los proyectos de ley anunciados el 13 de diciembre de 2005 (Acta 17 del 29 de marzo de 2006):

PROYECTOS DE LEY PARA DISCUTIR Y APROBAR EN PRIMER DEBATE,

LOS CUALES FUERON ANUNCIADOS EN LA SESIÓN DEL MARTES 13 DE DICIEMBRE DE 2005.

3. Proyecto de Ley N° 128 de 2005 Senado. “Por medio de la cual se aprueba el convenio marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003). Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores; del Interior y de Justicia; de Agricultura y Desarrollo Rural; de la Protección Social; de Comercio, Industria y Turismo; de Educación Nacional y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Ponente: H. Senador Enrique Gómez Hurtado. Publicación: Proyecto Original: Gaceta N° 699/05. Ponencia 1er Debate: Gaceta N° 898/05.

En efecto, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia, la apelación al contexto del debate como elemento de identificación del anuncio se predica tanto del anuncio, en sí mismo considerado, como de la fecha de votación y de la intención misma de someter a votación el proyecto específico<sup>4</sup>. En el caso en estudio, se concluye que lo querido por la Comisión era que el debate y votación tuvieran lugar la primera sesión del segundo periodo de la legislatura, tal y como lo muestra el consecutivo del acta.

Entonces, el anuncio fue hecho previamente y en fecha determinable por ser la primera sesión que tendría lugar el año siguiente, como en efecto sucedió.

b. El anuncio hecho en la Plenaria del Senado también merece la siguiente consideración. El secretario General del Senado relacionó el proyecto de la referencia en el grupo de los proyectos de ley que serían discutidos “la próxima semana”. Sin embargo, el proyecto de ley fue discutido y aprobado en la sesión siguiente. En efecto, consta en el Acta N° 53 de la sesión del 12 de junio de 2006 (Gaceta del Congreso N° 227 del 5 de julio de 2006, Pág 5 ), que:

“Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima

semana....

“Proyecto de ley número 128 de 2005, Senado, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la OMS para el control del Tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”

Posteriormente, en el Acta N° 54 del 13 de junio de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 (Pág 48 cuaderno de pruebas #2), la plenaria del Senado aprobó el proyecto por unanimidad de los 98 senadores asistentes, según lo ratifica la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República (certificación del Secretario General del Senado, folio 1, cuaderno de pruebas #2).

Sin embargo, una lectura integral del Acta N° 53 de la sesión del 12 de junio de 2006 muestra que la Secretaria procedió a la corrección del anuncio al señalar: “Son los proyectos señora Presidente para siguiente sesión Plenaria”. Luego, el proyecto se sometió a aprobación en la sesión que de acuerdo con el anuncio debió votarse.

Debe considerarse que la exigencia de la jurisprudencia es que el anuncio se haga para fecha determinada o determinable. La misma jurisprudencia ha admitido que el contexto de las discusiones sirve para calificar la determinabilidad de la fecha del anuncio. Así, acudiendo al contexto de la sesión, la Corte admite que la expresión “para la próxima semana” o para “la próxima sesión”, puede ser manifestación válida de la intención de someter a votación un proyecto de ley cuando se entienda que la votación se hará en la sesión siguiente o en la sesión de la semana siguiente a aquella en que se proclama el anuncio. Sobre este particular, la Corte dijo:

“Ejemplo adicional de que la Corte ha acudido al contexto de las discusiones para determinar, por ejemplo, la fecha de votación de proyecto, lo constituye el fallo contenido en la Sentencia C-780 de 20045. Frente al anuncio del Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara en el que dicho funcionario informó los proyectos que serían incluidos en la sesión de “la próxima semana”, la Corte determinó que pese a que dicha expresión no permitía fijar con precisión la sesión en la cual serían discutidos, del contexto de las discusiones se entendía que la “próxima semana” era la manera de referirse a la siguiente sesión de la Comisión, que tendría lugar a los ocho días de aquél en el que se hizo el anuncio. Por ello, determinó que el anuncio, hecho en esas condiciones y en ese contexto, era válido. En esa oportunidad, la Corte admitió que aunque la expresión utilizada por el Secretario de la Comisión podría considerarse como una irregularidad, la misma no adquiriría la categoría de vicio de inconstitucionalidad6.” (Auto 311 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

De lo anterior, puede concluirse que el contexto de la discusión es el que permite establecer con precisión en qué oportunidad ha debido tener lugar el debate y la discusión de un proyecto anunciado previamente. En esta oportunidad, la lectura integral de la Gaceta en donde se encuentra contenido el anuncio de Plenaria en el Senado, nos permite observar que, aunque en principio se dijo que el proyecto sería discutido y votado la próxima semana, luego se hace la corrección y se señala que sería la próxima sesión, tal y como efectivamente ocurrió.

c. En cuanto al trámite de primer debate en la Cámara de Representantes en el Acta N°. 13

del 4 de octubre de 2006, publicada en la Gaceta 612 del 4 de diciembre de 2006 (pág 16), la Secretaria de la Comisión señaló:

“Cuarto, anuncio proyectos de ley para primer debate, según el artículo 8 del Acto Legislativo número uno de 2003”, dentro de los que relacionó el proyecto de la ley de esta referencia.”

De la misma manera debe tenerse en cuenta que cerrada la sesión el Presidente de la Comisión Representante Oscar Fernando Bravo Realpe señaló:

Posteriormente, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto de ley de la referencia en sesión del martes 10 de octubre de 2006. Es decir el día señalado en la sesión del 4 de octubre (Acta N° 014 de 2006)

Así mismo, la numeración de las actas en que se consigna el anuncio y la votación y aprobación del proyecto de ley, da cuenta de que la sesión en que se aprobó el mismo fue la siguiente a aquella en la que se anunció la votación.

d. Por último, en la Plenaria de la Cámara de Representantes el anuncio de votación del proyecto de ley que ordena el Acto Legislativo 01 de 2003 se hizo el 7 de noviembre de 2006, en la sesión que figura en el Acta N° 24 de esa fecha y que se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso N° 635 del 7 de diciembre de 2006 (página 27, folio 166, cuaderno de pruebas #3). La transcripción del anuncio es la siguiente:

“Dirección de la Presidencia : Doctor Jorge Homero Giraldo:

“Señor Presidente, los proyectos a debatir en la próxima sesión de la Cámara de Representantes, de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, serán los siguientes:

“(…)

“Proyecto de ley número 297 de 2006 Cámara, 128 de 2005 Senado”

Tal como consta en el Acta N° 25 de la sesión del 14 de noviembre de 2006, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de la ley de esta referencia por mayoría de los 160 representantes asistentes (Gaceta del Congreso N° 648 de 2006), según lo ratifica la certificación expedida el 27 de febrero de 2007 por el Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 3, cuaderno de pruebas #3).

Se puede observar que, pese a que el anuncio se limitó a señalar que la discusión se llevaría a cabo en la próxima sesión, el consecutivo de actos evidencian que, efectivamente, en la sesión siguiente fue aprobado el proyecto de ley.

En cuanto a estos dos últimos anuncios, la Corporación considera que se cumplió con el requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 (artículo 160 constitucional), por cuanto se hizo referencia expresa a esta norma constitucional y se utilizó la expresión “los proyectos a debatir” y “debate”, que comprende tanto la discusión como la votación del

Proyecto.

En efecto, para empezar es indispensable advertir que según la interpretación que de la norma ha dado el Tribunal Constitucional, el anuncio del artículo 160 de la Carta Política (artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003) no exige la utilización de ninguna fórmula sacramental. En efecto, a tal conclusión llegó esta Corporación en el Auto 311 de 20067, luego de realizar un recuento de la jurisprudencia pertinente. En efecto, para la Corte, si la finalidad del anuncio es alertar a los Congresistas y a los interesados -ciudadanos participantes en el proceso aprobatorio- sobre los proyectos que habrán de debatirse y votarse en una sesión determinada o determinable, es claro que cualquier expresión verbal que inequívocamente transmita dicha idea garantiza el cumplimiento de la exigencia constitucional. La prevalencia de lo sustancial sobre lo formal (art. 228 C.P.), inscrita como principio de ejercicio de la función jurisdiccional, impide que el juez constitucional exija la adopción de una frase específica para obtener un resultado que puede lograrse de maneras distintas, utilizando expresiones sinónimas.

Así, por ejemplo, en Sentencia C-473 de 2005, la Corte consideró exequible que el Congreso hubiera utilizado la expresión “considerar” para cumplir con el requisito del artículo 160 superior, al tiempo que en la Sentencia C-241 de 2006 la Corte declaró inexecutable la Ley 968 de 2005 “Por medio de la cual se aprueba el estatuto migratorio permanente entre Colombia y Ecuador, Firmado en Bogotá, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil (2000)”, pero no sin antes reconocer que “no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio. Lo esencial es verificar si se cumplió la finalidad del anuncio, para lo cual se deben atender las circunstancias de cada caso”. Por lo anterior, al fijar los requisitos del anuncio en cuestión, señaló:

“(i) se hace necesario que así no esté exactamente determinada, la fecha de votación sea determinable; (ii) se hace imposible el cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si el anuncio para la votación se da el mismo día que ésta; (iii) la contextualización que se da con la mención de que se está cumpliendo con los requisitos del Acto Legislativo fortalece el que el anuncio de votación sea válido a la luz de la Carta; (iv) no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio. Lo esencial es verificar si se cumplió la finalidad del anuncio, para lo cual se deben atender las circunstancias de cada caso; (v) si bien la omisión del requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es, en principio, subsanable, tal posibilidad no se da si las graves irregularidades en el anuncio se presentan en el primero de los debates de todo el trámite de aprobación de la ley.” (Sentencia C-241 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

El mismo criterio fue aplicado en la Sentencia C-322 de 2006, por la cual se estudió la exequibilidad de la Ley 984 de 2005, “por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el seis (6) de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999)” En la providencia la Corte Constitucional reiteró la tesis de que no existen fórmulas sacramentales o textuales para cumplir con el requisito del anuncio del artículo 160 constitucional.<sup>8</sup>

Ahora bien, el hecho de que no exista una expresión específica diseñada para cumplir con el

requisito del artículo 160 constitucional no significa que cualquier expresión verbal vinculada con este tema supla la exigencia de anuncio impuesta por la Carta. Tal como se dijo previamente, es requisito que dichas expresiones sinónimas transmitan la idea consignada en el artículo 160.

Con todo, de lo dicho por la jurisprudencia es necesario tener en cuenta que la expresión “anuncio”, consignada en la propia Constitución, cuando la misma se utiliza en los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en otra sesión, debe entenderse circunscrita principalmente al cumplimiento del requisito establecido en el artículo 160 constitucional, pues, como lo estableció la Sentencia C-1040 de 2005, el aviso previo es requerido por la Constitución Política únicamente para efectos del cumplimiento de dicha norma, en tanto que el ordenamiento superior no lo impone para ninguno otro trámite.

De otra parte, la apelación al contexto del debate como elemento de identificación del anuncio se predica tanto del anuncio, en sí mismo considerado, como de la fecha de votación y de la intención misma de someter a votación el proyecto específico; lo cual es independiente de que, en cada caso concreto, el contexto permita identificar con éxito cada uno de dichos elementos. Del mismo modo, es preciso advertir que el estudio del contexto como panorama de validación del anuncio del artículo 160 depende, como es lógico, de cada caso, pues las variables en que se pretende ubicar dicho requisito cambian con los distintos proyectos.

La Sentencia C-276 de 20069 la Corte manifestó que si bien “(...) lo ideal al hacer el anuncio a que se refiere el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es emplear la expresión “votación”, cuando ello no es así, tal situación no implica un incumplimiento de esta exigencia constitucional, si del contexto general se puede inferir que la expresión empleada para anunciar el proyecto comprende su votación”. Por ello, al considerar el anuncio en el contexto de la sesión correspondiente, consideró que el mismo había cumplido con el requisito constitucional previsto<sup>10</sup>

En consideración de la jurisprudencia anteriormente desarrollada el Auto 311 de 2006 concluye:

“De todo lo dicho y citado puede concluirse entonces que, respecto del requisito de anuncio, contenido en el artículo 160 constitucional, la Corte ha establecido que i) no existe fórmula sacramental o frase textual que deba usarse en el Congreso para hacer el aviso; ii) el uso de la expresión “anuncio”, para referirse a los avisos de proyectos que serán “considerados” o “debatidos” en otras sesiones debe entenderse como inclusivo de la intención de votar dichos proyectos y, por tanto, de dar cumplimiento al requisito del artículo 160 constitucional; iii) que el contexto de las discusiones y los debates puede utilizarse como referencia de validación para determinar si un anuncio efectivamente se hizo, si el aviso hecho por la secretaría a solicitud de la presidencia incluía la intención de debatir y votar el proyecto anunciado y, finalmente, si la sesión para la cual se anunció la votación es una fecha determinable y, finalmente, iv) que el contexto del cual pueden extraerse los criterios de validación no se limita al de la sesión en que se hizo el anuncio, sino que puede incluir otras sesiones, incluyendo aquellas en que tuvo lugar la votación.”

En el presente caso los anuncios utilizaron la expresión “debate” o “para ser debatidos”. En primer lugar, los artículos 157 y 158 de la Ley 5 de 1992 señalan que el debate es el mecanismo por el cual los miembros de la célula legislativa discuten el contenido de los asuntos sometidos a su consideración, para luego proceder a su votación. Es decir, a pesar de que estos términos no son equivalentes, los dos se encuentran estrechamente relacionados y el trámite legislativo no sería posible sin la existencia ni del uno o ni del otro.

Ahora bien, en cuanto al significado de la expresión “debate” en el anuncio del artículo 160 de la Carta Política, esta Corporación consideró que debe entenderse, por el contexto, que se está haciendo en cumplimiento de tal disposición y por tanto, comprende la intención de deliberar como votar el proyecto.

Tal fue la posición sostenida en la Sentencia C-276 de 200611, que dijo:

“En el caso bajo estudio, si bien los distintos anuncios se hicieron para “debatir”, “para la próxima sesión”, “para discusión”, tal anuncio comprendía tanto deliberar como votar el proyecto. A pesar de no emplear la expresión “votación” o “aprobación”, del contexto en que se anunció el Proyecto de ley 234 de 2004 Senado, 015 de 2004 Cámara, se deduce que los parlamentarios sabían que el anuncio correspondía al exigido por la Constitución.”

El criterio anterior había sido precisado ya por la Corte en la Sentencia C-1151 de 2005 cuando la Corporación estudió la exequibilidad de la Ley 945 de 2005, que aprobó el “Protocolo de Basilea sobre responsabilidad e indemnización por los daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación”. En el trámite de dicha ley, el secretario de la Comisión Constitucional Segunda del Senado de la República anunció para “debatir” el proyecto de la ley de la referencia, expresión de cuyo contexto la Corte dedujo la intención de someter el proyecto a votación. El indicio contextual que promovió la conclusión de la Corte fue la lectura y sometimiento para votación del proyecto de ley en la sesión siguiente a aquella en que se había producido el anuncio, lo cual permite identificar un aspecto importante en el análisis de este tópico, cual es el de que el contexto a que se refiere la Corte para determinar si el anuncio cumplió con los requisitos de la constitución, no se limita al contexto de la sesión en la que ha sido anunciado el proyecto, sino que puede incluir otras sesiones posteriores, en las que efectivamente se haya discutido y aprobado.

De lo dicho se entiende entonces que el anuncio para primer debate y para Plenaria en la Comisión de la Cámara se ajustó a las exigencias constitucionales, tal como han sido interpretadas por la jurisprudencia relacionada.

e) Análisis de la irregularidad a que hace referencia el Procurador General de la Nación

La Corte pasa a analizar la existencia del vicio planteado por el Procurador General de la Nación, en el sentido de señalar que se presentó un desconocimiento de los artículos 156 y 157 del Reglamento del Congreso en el trámite de primer debate en la Comisión Segunda del Senado del Proyecto de Ley objeto de estudio.

El Ministerio Público recuerda que la ponencia para primer debate fue presentada por el senador Enrique Gómez Hurtado y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 898 del

14 de diciembre de 2005. Así mismo, la constancia de entrega del proyecto a los parlamentarios tiene fecha del 21 de febrero de 2007. Sin embargo, según certificación expedida por el Subsecretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, el proyecto de Ley 128 de 2005 fue anunciado para ser discutido y aprobado en primer debate, el 13 de diciembre de 2005, es decir en forma previa a su publicación y entrega. A juicio del Procurador tanto la publicación del proyecto de ley como del informe de ponencia deben hacerse con anterioridad a la realización del anuncio.

Bajo un análisis de la norma, esta Corporación observa que la Constitución establece que el proyecto de ley debe ser publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157), y que debe contar con un informe de ponencia en la comisión encargada de tramitarlo (CP art. 160). Por otro lado, el Reglamento del Congreso exige la publicación de la ponencia en el inciso primero de su artículo 156. Esta disposición establece que estos informes de ponencia deben ser presentados por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente, y que deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

En efecto, los artículos 156 y 157 de la Ley 5 de 1992 señalan:

“ARTÍCULO 156. PRESENTACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA PONENCIA. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes.

Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

ARTÍCULO 157. INICIACIÓN DEL DEBATE. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo.

No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión.

El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate.

Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate.

Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.

De la lectura de los artículos anteriormente señalados puede concluirse lo siguiente: (i) la Constitución exige la publicación del Proyecto de Ley, en la Gaceta del Congreso, antes a dar inicio al trámite legislativo y (ii) no existe disposición expresa alguna que señale la obligación de publicar el informe de ponencia, en forma previa al anuncio, establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, (iii) no se podrá iniciar el debate antes de la publicación del

informe de la ponencia y (iv) tal publicación podrá realizarse en la Gaceta del Congreso, o con autorización del Presidente, podrá distribuirse por cualquier medio mecánico entre los miembros de la Comisión.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha fijado la interpretación teleológica de los artículos 156 y 157 del Reglamento del Congreso. En efecto, las Sentencias C-951 de 200112 y C-915 de 200113, señalaron que “en el proceso de aprobación de las leyes, debe respetarse la exigencia establecida en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, según el cual, las ponencias para primer debate deben ser publicadas previamente en la Gaceta del Congreso.” Estas sentencias precisaron que el desconocimiento de esa exigencia “no representa una irregularidad menor sino que configura un vicio de procedimiento, pues la obligación de que la ponencia sea publicada en la Gaceta del Congreso, antes del debate en la comisión permanente respectiva, no es, en manera alguna, una formalidad caprichosa; ella desarrolla claros principios y mandatos constitucionales.” Por ello esta Corporación concluyó que “la falta de publicación de la ponencia para primer debate, antes de su aprobación, configura un vicio de procedimiento que afecta la constitucionalidad de la correspondiente ley”, salvo si el Congreso recurrió a la posibilidad excepcional prevista por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992, según la cual es posible que, para agilizar el trámite de un proyecto, el Presidente de la Comisión respectiva autorice la copia de la ponencia y su distribución previa a los miembros de la comisión, sin perjuicio de que la ponencia sea publicada posteriormente, y en forma oportuna, en la Gaceta del Congreso.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa puede observarse que lo que extraña el Procurador no es la falta de publicación de la ponencia previo al debate, puesto que efectivamente el debate y aprobación se produjeron el 29 de marzo de 2006, y la publicación de la ponencia el 14 de diciembre de 2005, sino la no publicación del informe de ponencia antes de haberse realizado el anuncio (13 de diciembre de 2005).

La Corporación considera que tal debate puede resolverse con un análisis de los siguientes puntos: (i) el objetivo perseguido con el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 en cuanto al trámite de las leyes aprobatorias de los tratados públicos y (ii) la finalidad constitucional del cumplimiento del artículo 156 del Reglamento del Congreso.

En primer término, el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“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 la cual se realizará la votación.”.

Según lo establece la jurisprudencia pertinente, la norma busca evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley y actos legislativos, en aras de permitir que los congresistas se enteren de los proyectos que van a ser discutidos y votados en las sesiones siguientes<sup>14</sup>.

Se tiene entonces que la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, es el conocimiento por parte de la célula legislativa de los proyectos de ley que serán discutidos en la siguiente sesión. Ciertamente, estos proyectos de ley con sus respectivas ponencias deberán ser conocidos por los Congresistas en forma previa al debate, sin embargo la

disposición constitucional no consagra que la publicación del informe de ponencia debe hacerse antes de la realización del anuncio. Resulta claro también que no son equiparables los conceptos debate y anuncio.

Por otro lado, la regla de intangibilidad del texto de los Tratados Internacionales permite inferir que el criterio de la publicación del informe de ponencia previo al anuncio, debe ser analizado con criterios acordes a la naturaleza misma de una ley aprobatoria de un instrumento internacional.

En efecto, tal y como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional, en el trámite de una ley aprobatoria de Tratado Internacional, la labor del Congreso se circunscribe a la aprobación o rechazo del mismo, salvo las posibilidades establecidas en el artículo 217 del Reglamento del Congreso.<sup>15</sup>

Por lo anterior se tiene que, el anuncio cumple la función de advertir a los Congresistas del proyecto de ley ya conocido, por haber sido publicado el Proyecto de Ley aprobatorio del Tratado que contiene el texto íntegro del instrumento internacional, en la Gaceta del Congreso.

Se puede entonces inferir que en esta clase de leyes aprobatorias de Tratados, el conocimiento de su texto por parte de los integrantes del Senado, se cumple con la publicación en la Gaceta del Congreso, por lo cual, a su vez, se cumple la finalidad constitucional del anuncio.

En la Sentencia C-1151 de 2005<sup>16</sup> consideró que “dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado.<sup>17</sup> Si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado.<sup>18</sup>

Bajo esta perspectiva, el conocimiento del proyecto de ley, mediante la publicación del mismo en la Gaceta del Congreso, permite a los miembros de la célula legislativa el conocimiento del texto del tratado internacional, en forma previa al trámite legislativo. En consecuencia, el cargo por vulneración del requisito de publicidad del informe de ponencia, debe demostrar, con suficiencia la imposibilidad de conocer el contenido mismo del instrumento. Lo anterior, en virtud de la prohibición de modificación por parte del Congreso.

En el presente asunto tal exigencia adicional no está presente, teniendo en cuenta además, que se cumplió con la finalidad señalada en los artículos 156 y 157 del Reglamento del Congreso que buscan que los congresistas conozcan, previo el debate, el tenor literal de las disposiciones que se someten a su consideración y aprobación, así como de los motivos que las fundamentan.

En efecto, el requisito de publicidad de los proyectos de ley, se cumple respecto del texto del proyecto sometido a aprobación de cada cámara, con su publicación en el órgano oficial de comunicación del legislativo, que es la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. artículo 157). Igualmente, las ponencias, con las modificaciones al

texto que ellas propongan, deben publicarse de la misma manera, como lo indica el artículo 156 del Reglamento del Congreso; no obstante, para agilizar el trámite del proyecto, este requisito de publicidad puede ser suplido por la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la célula legislativa que los va a discutir.<sup>19</sup>

Sin embargo, la jurisprudencia es clara en señalar que el requisito establecido en el artículo 156 del Reglamento del Congreso se refiere a la publicación del informe de ponencia previo al debate, y por tanto, no resulta procedente establecer una analogía frente al anuncio. En este sentido podría concluirse que tanto el anuncio como la publicación de la ponencia deben realizarse en forma previa al debate y votación, pero no existe un condicionamiento dirigido a exigir que la publicación de la ponencia sea previa al anuncio.

En el caso en estudio, puede observarse que se cumplió con el requisito señalado en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, toda vez que el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 699 del 7 de octubre de 2005. La ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta No. 898 del 14 de diciembre de 2005. El proyecto fue discutido y aprobado el 29 de marzo de 2006, tal y como se había anunciado previamente (Gaceta del Congreso No. 221 del 28 de junio de 2006). Es decir, el informe de ponencia fue conocido por todos los miembros de la célula legislativa en forma previa al debate.

Finalizado el análisis de forma del procedimiento de aprobación del proyecto de la ley de la referencia, y concluido que el mismo cumple con los requerimientos constitucionales y legales, procede la Corte a hacer el estudio material del Acuerdo objeto de revisión.

#### 4. El contenido material del Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco

4.1. Preámbulo. El Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco está compuesto por el Preámbulo y 38 artículos. Tal Convenio es un acuerdo internacional adoptado por los 192 Estados Miembros de la OMS.

El Preámbulo incluye el compromiso y prioridad que deben asumir los Estados Partes ante la propagación del tabaquismo, con el fin de evitar los devastadores efectos tanto para la salud humana, como para el medio ambiente. El Tratado se encuentra dividido en XI Partes. La primera parte define una lista de conceptos requeridos para el entendimiento del Convenio. La II contiene los objetivos, principios básicos y obligaciones generales del Tratado.

4.2. Objetivos y principios. El objetivo del Convenio “es proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco”.

Los principios básicos señalados en el Convenio son, en términos generales, los siguientes: (a) todas las personas deben estar informadas sobre las consecuencias del consumo del tabaco, (b) la existencia de un compromiso político para establecer y respaldar medidas multisectoriales integrales y respuestas coordinadas para la prevención del consumo del tabaco, (c) la cooperación internacional con énfasis en la transferencia de tecnología, conocimientos y asistencia financiera, (d) la prevención de las enfermedades causadas por el consumo de tabaco, (e) la participación de la sociedad civil para erradicar la dependencia al

cigarrillo, (f) la obligación de los Estados Partes de formular, aplicar, actualizar periódicamente y revisar estrategias, planes y programas nacionales de control del tabaco y (g) la obligación de los Estados de hacer prevalecer los objetivos del Convenio sobre los intereses comerciales creados por la industria tabacalera.

(i) Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda del tabaco

El Convenio señala que los Estados reconocen que las medidas relacionadas con los precios e impuestos son un medio eficaz para disminuir el consumo del tabaco, así mismo consagra que dentro de su política tributaria, establecerán medidas restrictivas frente a la venta e importación de aquellos productos.

(ii) Medidas no relacionadas con los precios para reducir la demanda del tabaco

Los Estados Partes reconocen que las medidas legislativas, ejecutivas y administrativas también son un medio eficaz para reducir el consumo de tabaco.

(iii) Protección contra la exposición al humo de tabaco

Los Estados firmantes se obligan a adoptar y aplicar medidas legislativas, ejecutivas, administrativas y otras acciones eficaces de protección contra el humo producido por el tabaco, en lugares públicos cerrados, en lugares de trabajo, medios de transporte, entre otros.

4.4. Reglamentación sobre los productos del tabaco. El Convenio señala que Cada Estado Parte adoptará, de conformidad con su legislación vigente, las siguientes reglamentaciones.

(i) Reglamentación del contenido de los productos de tabaco

La Conferencia de las Partes, creada en virtud del Convenio, dispondrá directrices sobre el análisis y la medición del contenido y las emisiones de los productos de tabaco y su regulación.

(ii) Reglamentación de la divulgación de información sobre los productos de tabaco

El Convenio señala que los Estados deberán exigir a los fabricantes de productos de tabaco la información de los componentes del producto y sus consecuencias.

(iii) Empaquetado y etiquetado de los productos del tabaco

Cada Estado Parte se compromete a que en un periodo de tres años, a partir de la entrada en vigor del Convenio, adoptará las medidas necesarias con el fin de que: (a) en los paquetes y etiquetas del tabaco no se promocióne un producto de manera falsa o que induzca a equívocos, (b) en todos los empaques del producto se advierta sobre los efectos nocivos del consumo, y que dicha advertencia sea aprobada por las autoridades, en el idioma nacional y sea grande clara, y visible (por lo menos el 30% de la superficie).

(iv) Educación, comunicación, formación y concientización

El Convenio obliga a los Estados Partes a adoptar medidas legislativas, administrativas, entre

otras, para establecer programas de concientización de los riesgos del consumo del tabaco y de la exposición al humo del tabaco. Esto implica el acceso al público de la información sobre la industria tabacalera y a las consecuencias sanitarias, económicas y ambientales adversas de la producción.

#### (v) Publicidad, promoción y patrocinio del tabaco

El artículo 13 de la Convención señala que los Estados Partes reconocen que una prohibición total de la publicidad, la promoción y el patrocinio reducirían el consumo de productos del tabaco.

En este sentido, cada Estado, de conformidad con su Constitución o sus principios constitucionales, procederá a una prohibición total de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio.

Sin embargo, si el Estado Parte no está en condiciones de proceder a una prohibición total de la publicidad, aplicará restricciones a la misma, y podrá tomar las siguientes acciones: (a) prohibirá la publicidad engañosa, (b) ordenará que la publicidad vaya acompañada de las advertencias correspondientes, (c) restringirá el uso de incentivos que fomenten la compra del tabaco y (d) limitará el patrocinio de productos del tabaco en acontecimientos y actividades internacionales, entre otras.

4.5. Medidas relacionadas con la reducción de la demanda, relativas a la dependencia y abandono del tabaco. El artículo 14 insta a los Estados Parte para adoptar medidas para promocionar el abandono del tabaco, especialmente en instituciones docentes, unidades de salud, lugares de trabajo y entornos deportivos. Así mismo, obliga a los Estados a incorporar el tratamiento contra la adicción al tabaco dentro de las estrategias nacionales de la salud.

La Parte IV del Convenio trata de las medidas relacionadas con la reducción de la oferta del tabaco en tres frentes principales.

#### (i) La erradicación del comercio ilícito de productos del tabaco

El Convenio señala que el Estado deberá adoptar medidas para evitar el contrabando de los productos del tabaco, estas podrán consistir en las que sigue: (a) indicación en las cajetillas del lugar o país donde se encuentra permitida su venta, (b) establecimiento de programas de seguimiento de la distribución, (c) adopción de medidas contra la falsificación de productos del tabaco, (d) vigilancia en el almacenamiento y distribución del tabaco y (e) remisión de la información relacionada con la venta ilegal de tabaco a la Conferencia de Las Partes y a los organismos multilaterales.

#### (ii) Prohibición a menores y por menores

Cada Estado Parte adoptará y aplicará a nivel gubernamental medidas legislativas, ejecutivas y gubernamentales para prohibir la venta de tabaco a menores de 18 años. Así mismo, insta a los Estados para que tome medidas de prohibición de fabricación de dulces y golosinas alusivos al tabaco y se garantice que los medios de expendio de tabaco no sean de fácil acceso a los menores.

### (iii) Apoyo a actividades alternativas económicamente viables

Los Estados Partes se obligan a promover alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y los pequeños vendedores de tabaco.

4.6. Protección ambiental. La Parte V señala que los Estados Partes deberán prestar la debida atención a la protección ambiental y a la salud de las personas en relación con el medio ambiente, en lo que respecta al cultivo de tabaco y a la fabricación de los productos del tabaco.

La Parte VI, conformada por el artículo 19, señala que las leyes vigentes de cada Estado Parte deberán ocuparse de la responsabilidad penal y civil cuando éstas procedan. Así mismo, propugna por un intercambio de información sobre la legislación y reglamentos vigentes.

4.6. Cooperación Técnica y Científica. La Parte VII, conformada por los artículos 20 a 26, establecen mecanismos de cooperación técnica y científica entre los Estados Partes.

Para tal fin promueve: (a) la realización de investigaciones internacionales sobre el control del tabaco, (b) el apoyo, junto con las organizaciones gubernamentales, a las personas o grupos que se ocupen de actividades para el control del tabaco, (c) el establecimiento de programas de vigilancia, (d) la cooperación debida a la Organización Mundial de la Salud en la difusión, dentro de los Estados Partes, de los datos de las investigaciones, (e) la obligación de los Estados en relación con la presentación de informes sobre el control del tabaco a la Conferencia de Las Partes y (f) la transferencia de tecnología entre los Estados Partes para cumplir las obligaciones nacidas en el instrumento.

4.7. Arreglos Institucionales y Financieros. La Parte VII establece los Arreglos Institucionales y Recursos Financieros para el cumplimiento del Convenio.

En primer término, crea la llamada "Conferencia de las Partes" cuya primera reunión será convocada por la OMS a más tardar dentro del año siguiente a la entrada en vigor del Convenio.

Esta Conferencia adoptará, por consenso, sus normas de gestión financiera, examinará la aplicación del Convenio, y señalará los Protocolos y ajustes a los que haya lugar. De la misma manera, facilitará el intercambio de información entre los Estados Partes.

Dicha Conferencia designará una Secretaría Permanente y adoptará decisiones para su funcionamiento. La Conferencia de las Partes podrá solicitar el apoyo de organizaciones gubernamentales para el desarrollo de sus objetivos.

En cuanto a los recursos financieros, cada Estado Parte prestará el apoyo financiero necesario para alcanzar los objetivos del Convenio. De la misma forma, de acuerdo con sus prioridades nacionales, establecerá alternativas económicamente viables a favor de los productores de tabaco.

El Convenio señala que los Estados Partes, representados en entidades gubernamentales, alentarán a estos organismos para facilitar la ayuda económica a los países en vías de

desarrollo, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones previstas en el Convenio.

4.8. Disposiciones relacionadas con la vigencia y desarrollo del Convenio. La Parte IX señala que la vía diplomática, la negociación o cualquier otro medio pacífico de solución de controversias, son los medios idóneos para la solución de controversias que se originen con ocasión de la aplicación del mismo.

La Parte X establece normas para el desarrollo del Convenio en relación con su enmienda, adopción, reservas, denuncia, derecho al veto, protocolos, firma, ratificación, aceptación, aprobación, confirmación oficial o adhesión y entrada en vigor.

5) Constitucionalidad del Acuerdo sometido a revisión

51. Constitucionalidad general del Acuerdo Marco, de su Preámbulo, sus finalidades y de sus principios generales

El Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco es como su nombre lo indica, un instrumento marco que señala las pautas generales en materia de control de tabaco, permitiendo que los Estados, con base en su Constitución y principios generales, determinen las medidas específicas en relación con el control del tabaco.

En relación con los Acuerdos Marco la jurisprudencia constitucional ha señalado que este instrumento “desarrolla las pautas generales para hacer efectiva esa cooperación, la cual se concreta a través de la celebración de nuevos acuerdos y contratos entre las empresas, organizaciones y firmas de ambos países, con observancia de la legislación interna de los mismos.”<sup>20</sup> De la misma manera en la sentencia C-047 de 1997<sup>21</sup> se dijo: “Este Acuerdo, es un convenio marco, pues todas las regulaciones requieren la adopción de convenios posteriores. El Acuerdo en revisión se limita a establecer unos parámetros que han de tenerse en cuenta para la celebración de futuros convenios entre los dos Estados partes, en materia de cooperación técnica y científica. Este, que es el Acuerdo marco, en nada se opone a la Constitución.”

Para esta Corporación, el “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003), constituye un importante instrumento internacional para evitar y contrarrestar las nefastas consecuencias del consumo del tabaco, en especial para la salud y el medio ambiente. En este sentido se encuentra en consonancia con los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución, disposiciones que orientan la política exterior del Estado Colombiano.

De la misma manera, es importante resaltar varias cuestiones fundamentales en el estudio del presente instrumento: (i) la Corte interpreta que las medidas encaminadas a la reducción del consumo son acciones estatales dirigidas a concientizar a la población de las consecuencias adversas del consumo del tabaco y (ii) como su nombre lo indica, el instrumento es un convenio marco que señala pautas generales para los Estados, permitiendo que cada uno de ellos, con base en su Constitución y principios generales, determinen las medidas específicas en relación con el control del tabaco.

El Preámbulo reconoce la evidencia enseñada por la ciencia respecto a las consecuencias

nefastas del consumo del tabaco, y muestra la preocupación de la comunidad internacional frente al aumento del consumo y de la producción. Así mismo, señala, que se hace necesario la implementación de estrategias mundiales para contrarrestar la situación.

En este sentido, tal como lo señala la Vista Fiscal el Convenio “afianza el proceso de integración al establecer, desde su Preámbulo, la correspondencia del Convenio con otros instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer, la Convención sobre Derechos del Niño”.

La finalidad del Convenio, señalada en su artículo 3, se enmarca en la protección de las generaciones presentes y futuras frente a las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo, y por tanto, desarrolla los principios contenidos en los artículos 49, 78 y 79 de la Carta. En efecto, dichas normas señalan la obligación del Estado en la atención a la salud y saneamiento ambiental, en relación con el control de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad, así como de la información que debe suministrarse al público en su comercialización, de la misma manera establecen la responsabilidad de los productores de sustancias que atentan contra la salud pública. Por otro lado, señalan el deber de toda persona de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Lo mismo puede señalarse de los Principios Generales y las obligaciones de los Estados señalados en el instrumento internacional en sus artículos 4 y 5. Estos artículos establecen: (a) la obligación de información sobre los efectos nocivos del tabaco, (b) las medidas que debe tomar el Estado para proteger a las personas frente a la exposición del humo y reducir el consumo, (c) la necesidad de cooperación internacional y de transferencia de tecnología entre los Estados, (d) la participación de la sociedad civil en la prevención del consumo, (e) las obligaciones referentes al apoyo a centros para el control de tabaco, (f) la prevalencia del control de tabaco frente a los intereses económicos y (g) la cooperación internacional para alcanzar los logros señalados en el Convenio.

Los principios y las obligaciones generadas a los Estados Partes en este Convenio protegen el derecho a la vida tanto de los fumadores pasivos como activos, derecho protegido por el artículo 11 de la Carta Política.

En efecto, tal y como se señala en la exposición de motivos del proyecto de Ley 1109 de 2006, estudios de la Organización Mundial de la Salud han demostrado que la adicción al tabaco ha traído consigo la disminución en las expectativas de vida de las personas. En este sentido, el tabaquismo es un problema de salud pública que ocasiona un alto índice de incapacidad y muertes prematuras por causa de enfermedades de carácter crónico, degenerativas e irreversibles. En el caso particular de Colombia, en el año 2000 hubo “17.473 muertes atribuibles al consumo de tabaco. Nuestro país presenta índices altos de consumo, vemos como en los niños y jóvenes es alarmante el uso experimental en los jóvenes de 12 a 17 años pasó de 12.7% en 1993 a 18.6% en 1998. (Según ENFRECI 1998, Ministerio de Salud Tomo II Tabaquismo)”.

Por otra parte, el Convenio busca proteger a la niñez y a la juventud de la adicción producida por el consumo de tabaco. En este sentido, desarrolla los artículos 44 y 45 de la Carta. Según

un estudio realizado por la OMS en la ciudad de Bogotá, “realizada en el año 2001 en colegios oficiales, demostró que el 62% de los estudiantes de Bogotá han probado alguna vez el cigarrillo y que el 30% de los estudiantes entre sexto y noveno grado consumió en el último mes algún producto derivado del tabaco, en su mayoría cigarrillos”.<sup>22</sup>

Por otra parte, el Convenio protege los derechos de aquellas personas no fumadoras frente a la exposición al tabaco, las cuales tienen derecho a respirar aire puro libre de humo; protestar cuando se consume tabaco y sus derivados en sitios prohibidos; y a exigir que se obligue a suspender el consumo en estos sitios. Estas personas también tienen el derecho a acudir ante la autoridad competente para defender sus derechos como no fumadores y solicitar su protección; exigir publicidad masiva de los efectos nocivos y mortales que produce el tabaco y la exposición a su humo e informar a la autoridad competente cuando se infrinjan las normas, tal y como lo establece el Convenio.

En cuanto a las medidas relacionadas con la reducción del consumo del tabaco, establecidas en la Parte III del Convenio, debe señalarse que tales estrategias no han sido ajenas a la legislación interna, y así mismo, el punto ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional. En este sentido, desde hace algunos años la legislación nacional ha procurado establecer una política de prevención y restricción al consumo de tabaco. Entre algunos ejemplos encontramos:

“Decreto 3340 de 1982. Dispone que las propagandas emitidas por televisión, deberían decir que el cigarrillo es nocivo. /Ministerio de Comunicaciones, Salud y Presidencia de la República.

Decreto 3446 de 1982 Ministerio de Comercio Exterior. Establece que en los bienes y servicios que sean nocivos para la salud “deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un nexo que incluya dentro de estos, su nocividad...”.

Acuerdo 3 de 1983. Concejo de Bogotá. Prohíbe fumar en cines, teatros, bibliotecas, museos, coliseos deportivos cerrados, vehículos de uso público, espacios cerrados de colegios y demás centros de enseñanza...”

Resolución 07559 de 1984. Ministerio de Salud. Crea el Consejo Nacional del Cigarrillo y Salud.

Decreto Ley 30 de 1986 “Estatuto Nacional de Estupefacientes” Ministerio de Gobierno, Justicia y Salud, sólo podría expendirse cigarrillos y tabaco a personas mayores. Todo empaque de cigarrillo nacional o extranjero deberá llevar en el extremo inferior de la etiqueta, y ocupando una décima parte de ella, la leyenda “El cigarrillo es nocivo para la salud...”

Decreto 3788 de 1986. Reglamentación a la Ley 30 de 1986. El Ministerio de Salud. (hoy de la Protección Social) Justicia y del Interior y Educación. La Dirección de Vigilancia y Control del Ministerio de Salud, a través de la Dirección de Vigilancia de Productos Químicos, dispondrá las medidas conducentes para que las empresas que elaboran y distribuyen cigarrillos y tabaco incluyan las leyendas de acuerdo con la Ley 30...”.

Resolución 1191 de 1987, Instituto Nacional de Cancerología. Prohibe el consumo de cigarrillo en sus instalaciones.”

Acuerdo 004 de octubre 19 de 2005, de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, “por el cual se reglamenta la publicidad de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en televisión”<sup>23</sup>

Acuerdo 01 de 2006, por parte de la misma Comisión Nacional de Televisión, que reglamenta la emisión de publicidad de bebidas con contenido alcohólico, cigarrillos y tabaco en los canales de televisión abierta, cerrada y satelital, que modifica el anterior. <sup>24</sup>”

En este sentido, la política de restricción publicitaria de venta y consumo de cigarrillo y tabaco ha sido una constante en nuestro ordenamiento jurídico y, en términos generales, busca la protección del medio ambiente así como de los derechos de terceros que pueden verse afectados con la exposición al humo. Persigue, además, prevenir la adicción temprana. En efecto, tales medidas desarrollan el derecho a la salud y la protección del medio ambiente contempladas en los artículos 78, 79, 80 y 81 del Estatuto Superior. En este sentido, la Corporación considera necesario reiterar la constitucionalidad de tales medidas.

En la Sentencia C-524 de 1995<sup>25</sup> se señaló sobre los límites de la libertad económica lo siguiente:

“La libertad de empresa le otorga a toda persona el derecho de ejercer y desarrollar una determinada actividad económica, de acuerdo con el modelo económico u organización institucional que, como ya se anotó, en nuestro país lo es la economía de mercado, libertad que al tenor del Estatuto Supremo no es absoluta, ya que el legislador está facultado para limitar o restringir su alcance cuando así lo exijan “el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación”. Además, no puede olvidarse que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que cumplir, la que implica ciertas obligaciones, y que la libre competencia económica “supone responsabilidades”. El Estado al regular la actividad económica cuenta con facultades para establecer límites o restricciones en aras de proteger la salubridad, la seguridad, el medio ambiente, el patrimonio cultural de la Nación, o por razones de interés general o bien común. En consecuencia, puede exigir licencias de funcionamiento de las empresas, permisos urbanísticos y ambientales, licencias sanitarias, de seguridad, de idoneidad técnica.”

Tal posición fue reiterada en la Sentencia C-623 de 2004<sup>26</sup> donde se señaló:

“Puede decirse que la actividad intervencionista del Estado en la economía pretende conciliar los intereses privados presentes en la actividad empresarial de los particulares, con el interés general que está involucrado en dicha actividad en ciertos casos, como en el de la prestación de los servicios públicos que se vincula la satisfacción de necesidades básicas de los ciudadanos. Por ello, en las normas de intervención que así expide el legislador, está presente la tensión entre la libertad de empresa y la prevalencia del interés general. <sup>27</sup>”

Con fundamento en la citada providencia, la Corte recientemente concluyó que las tensiones que se presentan entre las libertades económicas y el principio de primacía del interés general; pueden conducir a la limitación sobre dichas libertades (tales como, la libre

competencia económica, la libertad de empresa, la libre iniciativa privada, etc), siempre y cuando (i) se lleven a cabo por ministerio de la ley (C.P. art. 334); (ii) respeten el núcleo esencial de la libertad objeto de limitación; (iii) obedezcan al principio de solidaridad o algún otro principio o finalidad expresamente señalados en la Constitución y, finalmente; (iv) respondan a criterios de razonabilidad y proporcionalidad<sup>28</sup>.

Se concluye entonces que la Corte Constitucional ha señalado como legítimas aquellas medidas limitativas de la libertad de empresa que se encuentran justificadas en la búsqueda de fines constitucionalmente válidos y en la protección de bien común.

De igual forma, la Constitución hace un especial énfasis en el papel interventor del Estado en la economía, a través de la ley, con el fin de que por intermedio de diferentes acciones, se procure una mejor calidad de vida (artículo 334). Dentro de esas acciones, cabe destacar el deber de regular el control de la calidad de bienes y servicios prestados a la comunidad, la racionalización de la economía y el cumplimiento de las finalidades sociales del Estado, en particular, la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Si el mejoramiento de la calidad de vida es una de las principales metas del Estado colombiano, entonces el amparo y cuidado de las condiciones ecológicas son el pilar esencial sobre el cual deben recaer todas las acciones que para ese efecto se implementen

En este marco la Corte pasará a estudiar, puntualmente, la constitucionalidad de las medidas adoptadas en el instrumento:

### 5.3. Medidas relacionadas con los precios e impuestos para reducir la demanda del tabaco y aquellas no relacionadas con ellas

En los artículos 6 y 7 el Convenio insta a los Estados a reconocer que las medidas de impuestos y precio son herramientas importantes para reducir el consumo del tabaco. En este sentido, reconociendo la soberanía tributaria de cada Estado, señala que los productos del tabaco deberán ser objetos de políticas especiales.

La Corporación considera que tales disposiciones se ajustan a la Carta, toda vez que el instrumento se limita a señalar directrices en materia tributaria, y respeta el derecho soberano de los Estados a decidir y establecer su propia política fiscal, facultad reconocida por el artículo 338 de la Carta Política. Lo mismo puede decirse del reconocimiento que hace el Convenio en relación con la eficacia de las medidas legislativas, ejecutivas y administrativas para prevenir el consumo del tabaco.

### 5.4. Medidas relacionadas con la protección de las personas contra la exposición al humo de tabaco.

El instrumento en su artículo 8 obliga a los Estados Partes a adoptar y aplicar medidas legislativas, administrativas para proteger espacios públicos y de transporte libre de humo. La Corte Constitucional considera que esta obligación a cargo de los Estados se encuentra encaminada a proteger los derechos de los no fumadores y del medio ambiente, y por tanto desarrolla los principios de protección a la salud y a un medio ambiente sano establecidos en la Carta Política en sus artículos 49, 78, 79, 80 y 81.

Al respecto, cabe reiterar lo dicho por la Corte en Sentencia C-529 de 200329, en relación con la restricción de fumar en el transporte público, en esa oportunidad consideró lo siguiente:

“La importancia y el carácter riesgoso del tránsito vehicular justifican entonces que esta actividad pueda ser regulada de manera intensa por el Legislador, quien puede señalar reglas y requisitos destinados a salvaguardar la vida e integridad de las personas, así como a proteger los bienes y propiedades. Por ello esta Corte ha resaltado que el tránsito es una actividad “frente a la cual se ha considerado legítima una amplia intervención policiva del Estado, con el fin de garantizar el orden y proteger los derechos de las personas” El control constitucional ejercido sobre las regulaciones de tránsito debe entonces ser dúctil, a fin de no vulnerar esa amplitud de la libertad de configuración y de las facultades del Legislador para regular el tránsito, debido a su carácter riesgoso. Con esos criterios entra entonces la Corte a estudiar los cargos contra los parágrafos acusados.” (Negrilla fuera de texto).

En idéntica línea la Sentencia C-355 de 200330, estudió la constitucionalidad de la sanción a imponer a las personas sorprendidas fumando mientras conducen, y concluyó

“Entonces, es evidente que el Parágrafo del artículo 134 de la Ley 769 de 2002 persigue un fin constitucional válido como lo es la seguridad vial, y por lo tanto, la sanción allí establecida para el conductor que sea sorprendido fumando mientras conduce se ajusta a la Constitución.”

#### 5.5. Medidas relacionadas con el contenido de los productos del tabaco

Los artículos 9, 10, 11 y 12 del Convenio bajo estudio, establecen la obligación para los Estados de investigar e informar al público sobre las emisiones tóxicas relacionadas con el consumo de tabaco. Así mismo, los Estados exigirán a los fabricantes que revelen tanto a las autoridades como a los consumidores en forma grande, clara y legible: (i) los efectos nocivos del consumo y (ii) los componentes que contiene el producto, evitando expresiones que lleven a equívocos, tales como ligeros o ultra ligeros.

Frente al punto, ha dicho la jurisprudencia que en virtud del artículo 78 del Estatuto Superior, compete al legislador regular el control de calidad de los bienes y servicios que se ofrezcan y presten a la comunidad, como también la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Así mismo, ha considerado que la calidad incluye el índice de contaminación o efectos nocivos, como de todas las características relacionadas con el producto. La providencia señaló:

“La calidad incluye la determinación de su nivel o índice de contaminación y de los efectos conocidos que ese nivel de contaminación puede producir”. Igualmente, se regula la información que debe contener el artículo ofrecido al público, a saber: los componentes, usos, volumen, peso o medida, precio, forma de empleo, características, propiedades, cantidad, etc, a la vez que se consagran sanciones para los productores que incumplan con la idoneidad y calidad de los bienes y servicios.

El artículo 17 del decreto precitado, regula la propaganda e información de bienes o servicios, que por su naturaleza o componentes, sean nocivos para la salud y es así como

dispone que en este caso, “deberá indicarse claramente y en caracteres perfectamente legibles, bien sea en sus etiquetas, envases o empaques o en un anexo que se incluya dentro de éstos, su nocividad y las condiciones o indicaciones necesarias para su correcta utilización, así como las contraindicaciones del caso” y, en la propaganda comercial que se haga de ellos “se advertirá claramente al público acerca de su nocividad....”.<sup>31</sup>

En consecuencia, tales obligaciones son constitucionales al desarrollar claros preceptos de la Carta.

#### 5.6. Medidas relacionadas con la promoción y patrocinio del tabaco

La Convención, en sus artículos 10, 11, 12 y 13, insta a Las Partes para que, de acuerdo con sus normas constitucionales, establezca una política restrictiva frente a la publicidad y promoción del tabaco.

En cuanto al punto específico de la restricción de la publicidad del tabaco la jurisprudencia ha señalado que el mercado, entendido como el desenvolvimiento de los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios, está gobernado por la ley de la oferta y la demanda. El empresario tiene plena libertad de iniciativa para escoger los instrumentos que considere idóneos y eficaces para ofrecer o anunciar sus productos, siempre y cuando no atenten contra el bien común, los derechos fundamentales, la función social de la empresa, las leyes reguladoras de la actividad económica, y la información que debe suministrarse al público en la comercialización de los productos. Dentro de esos mecanismos se encuentra la publicidad o propaganda del bien o servicio a través de los distintos medios de comunicación.<sup>32</sup>

Sin embargo, ha reiterado la Corte, tal facultad puede ser limitada en aras de la protección de “fines plausibles como son: el interés general, la vida, la salud, la seguridad y los derechos de los niños”. Es por ello que la Corte consideró constitucionales las limitaciones establecidas en la publicidad por radio y televisión de bebidas alcohólicas, cigarrillo y tabaco, permitida, únicamente, entre las once de la noche y las seis de la mañana del día siguiente, y en los cinematógrafos en la proyección de películas aptas para adultos. En efecto, esto se encuentra conforme con la protección a la niñez y la juventud señalada en los artículos 44 y 45 de la Constitución.

Por lo anterior, las medidas por las que propugna el Convenio pueden considerarse como constitucionalmente válidas y legítimas, teniendo en cuenta, además, que éste reconoce y respeta las decisiones soberanas de los Estados en cuanto al tema de la restricción total o parcial de la publicidad del tabaco.

#### 5.7. Medidas relacionadas con la reducción de la oferta y la demanda del consumo del tabaco.

El Convenio, en sus disposiciones 14, 15 y 16, establece medidas tanto para disminuir la oferta como la demanda en el consumo del tabaco y consistentes en (i) acciones relacionadas con el abandono del consumo, (ii) acciones encaminadas a evitar el comercio ilícito del tabaco y (iii) la prohibición de venta de tabaco a menores de edad.

La Corporación observa que en forma lenta la sociedad ha venido comprendiendo el riesgo que representa el consumo de tabaco. Hoy se sabe que el humo del cigarrillo está compuesto por sustancias productoras de cáncer, “muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos”.<sup>33</sup>

El grave impacto que tiene el tabaco en la vida de las personas, motiva las medidas que busquen abandonar el consumo de tabaco protegiendo la salud de los consumidores, y en forma indirecta su vida, objetivos señalados por el constituyente en el artículo 49 cuando considera que “toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”. Así mismo, entiende la Corte que los desafíos que plantea la globalización del consumo y sus consecuencias económicas, sociales y ambientales, representan enormes retos en materia de salud pública que deben ser abordados por todos los poderes del Estado.

Así mismo, reitera esta Corporación que el Convenio deja a las partes en la libertad de determinar legislativamente el contenido específico de las acciones, de acuerdo con su Constitución, y por tanto, respeta la soberanía de los Estados en cuanto a la imposición de medidas limitativas.

En relación con las acciones encaminadas a evitar el comercio ilícito de productos del tabaco, tales medidas protegen el patrimonio de la Nación, y por tanto, no riñen con artículo alguno de la Carta. De hecho, en la Sentencia C-194 de 1998<sup>34</sup> se consideró que las acciones encaminadas a evitar el contrabando de productos resultan legítimas toda vez que “se acentúa día a día y en forma grave el déficit fiscal y reducen considerablemente los ingresos de la Nación, con mecanismos de control y represión, severos y radicales, tales como: la implementación de instrumentos ágiles para detectar fraudes en contra del erario, de forma tal que la administración cuente con los mecanismos idóneos para determinar la situación fiscal, y de otro lado, en el ámbito represivo, la tipificación de conductas que afectan gravemente el erario, como el contrabando”.

En cuanto a la prohibición de venta de tabaco a menores de edad tal disposición se encuentra encaminada a proteger el derecho a la salud de los niños que en virtud del artículo 44 de la Carta Política tiene el carácter de fundamental, así como la especial protección a la juventud consagrada en el artículo 45 constitucional. Así mismo, desarrolla las medidas de protección a favor de la infancia contenidas en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño aprobada mediante la Ley 12 de 1991. Considera la Corporación que en los niños el consumo de tabaco tiene mayor incidencia nociva en su salud por encontrarse en plena etapa de desarrollo y además por carecer de la capacidad de autodeterminación y de autorregulación, movidos principalmente por las influencias externas.

#### 5.8. Medidas relacionadas con la protección del medio ambiente

El Convenio, en su Parte V y VI conformada por los artículos 18 y 19, señala que los Estados Partes, en cooperación con las organizaciones intergubernamentales, promoverán las medidas para la protección del medio ambiente en las zonas de cultivo de tabaco, y ofrecerán a los cultivadores alternativas económicas (art 17 y 18).

Esta Corporación considera que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho, señalado en el artículo 79 de la Norma Superior.

En efecto, en cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de la Constitución Política. En ella se consagra un conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección. En este sentido, resulta válido exigir al Estado la protección del mismo, y la adopción de todas las medidas necesarias para el cumplimiento de tal fin.

5.9. Medidas relacionadas con la Cooperación Técnica y Científica y Comunicación de Información. Arreglos Institucionales y recursos Financieros. Parte VII y VIII

Por otro lado, los artículos 23 a 26 establecen la llamada Conferencia de las Partes. La primera reunión de esta Conferencia será convocada por la Organización Mundial de la Salud a más tardar un año después de la entrada en vigor del Convenio. En estas reuniones se examinará la aplicación del Convenio y el perfeccionamiento periódico de metodologías comparables de investigación y acopio de datos. De la misma manera, se crea una Secretaría que presta apoyo a las partes en la aplicación del instrumento internacional.

Para la Corporación estos mecanismos desarrollan los artículos 9, 226 y 227 de la Carta Fundamental, que establece la obligación que le incumbe al Estado colombiano de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, en aras de impulsar el fortalecimiento de los procesos de integración sobre bases de equidad, reciprocidad, igualdad y conveniencia nacional.

Por último, en los artículos 27 a 38 se señalan los mecanismos para su aprobación, puesta en vigor y modificación. Estos últimos artículos no suscitan ningún interrogante constitucional, pues se trata de una norma que desarrolla el acatamiento de los principios del derecho de los tratados, que Colombia ha tradicionalmente aceptado (C.P. art. 9º), y que regula la fuerza jurídica de este instrumento internacional.

Del análisis anterior puede concluirse que el texto del “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, que se sometió a estudio, es concordante con las normas constitucionales pertinentes y, por tanto, debe declararse su exequibilidad, así como la de la ley que le dio su aprobación.

## VI. DECISIÓN

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

## RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE el “Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”.

Segundo: Declarar EXEQUIBLE la Ley 1109 de 2006 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco”, hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO A LA SENTENCIA C-665 DE 2007

PRINCIPIO DEMOCRATICO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración porque el anuncio de votación se hizo antes de la publicación del informe de ponencia (Salvamento de voto)

Si bien es cierto que dentro de la redacción del texto constitucional no se consagra de manera expresa que la publicación del informe de ponencia para debate debe hacerse antes de la realización del anuncio de la votación, también lo es que, la complejidad del significado de una disposición constitucional, sólo puede conseguirse al considerar, al mismo tiempo, las disposiciones restantes que han sido inscritas en el texto constitucional. En tal sentido, los preceptos superiores deben interpretarse de manera armónica y sistemática a fin de asegurar la lógica y los fines del trámite legislativo que es una garantía fundamental del principio democrático. Lo anterior significa que el texto del artículo 160 superior al ser interpretado con las demás normas constitucionales impone que el informe del proyecto de ponencia deba realizarse con anterioridad al anuncio de la votación. En efecto, debe precisarse que, una aplicación coherente de los preceptos que regulan el trámite legislativo muestra la necesidad de seguir un orden lógico en el procedimiento de creación de las leyes, lo razonable es que primero se conozca el texto en virtud del informe de ponencia y luego se realice el anuncio de la votación para que los congresistas puedan saber a que proyecto de ley está haciendo referencia el aviso. En el caso concreto el anuncio de la votación se hizo un día antes de la publicación del informe de la ponencia para primer debate. Al no haberse publicado antes, implica que los congresistas no sabían a que proyecto de ley se refería el aviso. Por tal motivo, considero que no se cumplió en debida forma con los requisitos establecidos en el artículo 160 de la Constitución Política, y con ello se desconoció el principio democrático.

Referencia: expediente LAT-301

Magistrado ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1109 de 2006, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, OMS, para el control del tabaco”, hecho en Ginebra el 21 de mayo de 2003.

Con el acostumbrado respecto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria que declaró exequible la Ley 1109 de 2006, por medio de la cual se aprueba el “Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud, OMS, para el control del tabaco”, hecho en Ginebra el 21 de mayo de 2003.

En efecto, a partir de la irregularidad planteada por el Procurador General de la Nación respecto del momento en que se realizó el anuncio de la votación durante el trámite de primer debate en la Comisión Segunda del Senado, ésta Corporación realizó el siguiente análisis:

“... [e]n el caso que nos ocupa puede observarse que lo que extraña el Procurador no es la

falta de publicación de la ponencia previo el debate, puesto que efectivamente el debate y la aprobación se produjeron el 29 de marzo de 2006, y la publicación de la ponencia el 14 de diciembre de 2005, sino la no publicación del informe de la ponencia antes de haberse realizado el anuncio (13 de diciembre de 2005). (Negrillas fuera del texto)

La Corporación considera que tal debate puede resolverse con un análisis de los siguientes puntos: (i) el objeto perseguido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 en cuanto al trámite de las leyes aprobatorias de los tratados públicos y (ii) la finalidad constitucional del cumplimiento del artículo 156 del Reglamento del Congreso.

(...)

Se tiene entonces que la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, es el conocimiento por parte de la célula legislativa de los proyectos de ley que serán discutidos en la siguiente sesión. Ciertamente, estos proyectos de ley con sus respectivas ponencias deberán ser conocidos por los Congresistas en forma previa al debate, sin embargo, la disposición constitucional no consagra que la publicación del informe de ponencia debe hacerse antes de la realización del anuncio. Resulta claro también que no son equiparables los conceptos de debate y anuncio.

(...)

“Sin embargo, la jurisprudencia es clara en señalar que el requisito establecido en el artículo 156 del Reglamento de Congreso se refiere a la publicación del informe de ponencia previo al debate, y por tanto, no resulta procedente establecer una analogía frente al anuncio. En ese sentido podría concluirse que tanto el anuncio como la publicación de la ponencia deben realizarse en forma previa al debate y votación, pero no existe un condicionamiento dirigido a exigir que la publicación de la ponencia sea previa al anuncio.

En el caso en estudio, puede observarse que se cumplió con el requisito señalado en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, toda vez que el Proyecto de Ley fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 699 del 7 de octubre de 2005. el proyecto fue discutido y aprobado el 29 de marzo de 2006, tal como se había anunciado previamente (Gaceta del Congreso No. 221 del 28 de junio de 2006). Es decir, el informe de ponencia fue conocido por todos los miembros de la célula legislativa en forma previa al debate.

A mi juicio la anterior postura es contraria al ordenamiento constitucional, por las razones que expongo a continuación.

Para empezar resulta conveniente señalar la premisa metodológica a partir de la cual han sido ordenados los argumentos construidos alrededor del “requisito de anuncio previo de votación”. Así, en primer lugar (i) se presentarán algunas consideraciones en torno al tema de la forma en que debe realizarse el anuncio, argumentos que están dirigidos a determinar cómo debe hacerse este aviso. Una vez precisado lo anterior, (ii) se analizará lo relacionado con el momento en que debe realizarse el anuncio, a fin de determinar cuándo ha de producirse este requisito dentro del trámite legislativo. Finalmente (iii) se hará referencia al caso concreto.

(i) La forma en que debe realizarse el anuncio.

El punto de partida acerca de la forma como debe realizarse el anuncio de la votación lo constituye el enunciado del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 que adicionó el artículo 160 superior, en el se establece que: “ningún proyecto de ley será sometido a votación diferente de 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 la cual se hará la votación”.

A la luz de la norma transcrita esta Corporación ha tenido la oportunidad de pronunciarse en numerosos fallos sobre el cumplimiento del requisito del anuncio en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales, línea jurisprudencial que ha ido evolucionando hacia una comprensión más flexible de las exigencias que deben cumplirse respecto de este aviso. En lo que tiene que ver con la forma en que debe realizarse, conviene señalar que no existe una fórmula sacramental; sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido algunos requisitos que deben cumplirse, entre los cuales puede mencionarse el empleo de términos que den certeza respecto de las fechas en que van a realizarse las sesiones para las cuales se da el aviso, con lo cual si bien no se exige la determinación exacta del día en el que se va a efectuar la futura votación, por lo menos debe señalarse un término cierto y determinable.

En consonancia con lo anterior, esta Corporación en sentencia C-533 de 2004, referente al control de constitucionalidad sobre el texto del “Tratado sobre cooperación judicial mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia”, y de su ley aprobatoria, señaló que la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 consistía en que los congresistas pudiesen conocer previamente cuáles proyectos de ley serán sometidos a votación “sin que pueda sorprenderseles con votaciones intempestivas”; que igualmente, aunque no se determinase con exactitud la fecha para adelantar la votación, se trataba de un término cierto y determinable. De igual manera, en Auto 038 de 2004, el juez constitucional consideró que el nuevo requisito de procedimiento legislativo previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se acreditaba con “anunciar en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada”.

Adicionalmente, ese mismo año, en sentencia C-557 la Corte Constitucional declaró exequible el “Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe”, al igual que su ley aprobatoria, por cuanto el proyecto de ley había sido sometido a votación en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de ésta en sesión previamente anunciada, en tanto que dicho requisito no resultaba aplicable al trámite en el Senado, por haberse desarrollado el mismo en su totalidad con anterioridad a la iniciación de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003. Otro tanto sucedió en sentencia C- 619 de 2004, referente al control de constitucionalidad sobre el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal” y su ley aprobatoria, por cuanto la Corte estimó que el proyecto de ley había sido previamente anunciado a su votación en las correspondientes Comisiones y Cámaras.

Luego, en sentencia C-780 de 2004 la Corte revisó la constitucionalidad del “Protocolo modificador a la ‘Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España’, y de su correspondiente ley aprobatoria. Esta Corporación encontró que el anuncio para la votación del proyecto en el primer debate en la Cámara de Representantes no indicaba una fecha cierta y precisa, habiéndose indicado que el mismo sería votado “la próxima semana”, irregularidad que no constituyó un vicio en el procedimiento.

Posteriormente, en sentencia C- 400 de 2005, la Corte adelantó la revisión oficiosa de la Ley 899 de julio 21 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”, declarándola inexecutable, ya que no se cumplió con los anuncios previos que debían darse, en los términos de certeza señalados por dicha norma, tanto a los congresistas como a la ciudadanía en general, respecto a la fecha de las sesiones en que se iban a llevar a cabo las votaciones correspondientes a los diferentes debates. En la mencionada providencia, el juez constitucional consideró en relación con el requisito señalado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 que ( i ) las fórmulas utilizadas para el anuncio deben dar certeza, respecto de las fechas de realización de las sesiones para las cuales se dio aviso; ( ii ) a la luz de lo dispuesto por la Constitución, el anuncio debe hacerse para la votación del proyecto de ley, aunque, en ocasiones, el contexto en el que aquél se realiza da a entender que se cumplió lo dispuesto en el artículo 160 Superior; ( iii ) resulta inadmisibles el anuncio realizado sin especificar la razón del mismo o llevado a cabo para la discusión y no para la votación del proyecto; y ( iv ) la naturaleza de estos yerros no permite su subsanación, dado que se está en presencia de un vicio de procedimiento con una significación constitucional evidente, así el proyecto de ley haya sido votado por unanimidad.

Por otra parte, la Corte Constitucional en sentencia C-473 de 2005 conoció de un caso en el cual el anuncio prescrito por el artículo 160 constitucional se había dado con palabras diferentes a votación. No obstante, se encontró que, más allá del término empleado, no se había incurrido en un vicio de procedimiento puesto que lo dicho durante la sesión daba a entender que se estaba haciendo alusión a la votación del proyecto de ley. En concreto, el legislador había empleado el vocablo “considerar”, el cual, según la interpretación acordada por la Corte, en el ámbito parlamentario “comprende tanto la discusión como la votación”.

De igual manera, esta Corporación, en sentencia C- 241 de 2006 declaró inexecutable la Ley 968 del 13 de julio de 2005 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador”, ya que en el trámite de la ley de la referencia no se cumplió con la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, toda vez que en una ocasión no existió claridad acerca del anuncio de la votación del proyecto en la siguiente sesión, motivo por el cual los congresistas no pudieron tener la certeza del momento en que se iban a realizar las votaciones. En esa oportunidad, la Corte sistematizó las reglas jurisprudenciales referentes al requisito del anuncio en los siguientes términos:

“Con fundamento en el anterior análisis jurisprudencial, para el cumplimiento de lo señalado en el Acto Legislativo se puede afirmar que (i) se hace necesario que así no esté exactamente determinada, la fecha de votación sea determinable; (ii) se hace imposible el

cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si el anuncio para la votación se da el mismo día que ésta; (iii) la contextualización que se da con la mención de que se está cumpliendo con los requisitos del Acto Legislativo fortalece el que el anuncio de votación sea válido a la luz de la Carta; (iv) no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio. Lo esencial es verificar si se cumplió la finalidad del anuncio, para lo cual se deben atender las circunstancias de cada caso; (vi) si bien la omisión del requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es, en principio, subsanable, tal posibilidad no se da si las graves irregularidades en el anuncio se presentan en el primero de los debates de todo el trámite de aprobación de la ley.

El incumplimiento del requisito constitucional del anuncio se volvió a evidenciar en la sentencia C- 420 de 2006 mediante la cual la Corte declaró inexecutable la ley por medio de la cual se aprueba el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia”. Sobre el particular, la Corte llama la atención sobre el hecho de que mediante Auto 88 de 2005 la Sala Plena había devuelto la misma ley aprobatoria al Congreso de la República para efectos de que “se subsane el vicio en que se incurrió y en consecuencia se rehaga la votación en segundo debate en la Plenaria de dicha cámara legislativa, dando cumplimiento al requisito establecido en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, cuyo desconocimiento es el que precisamente ha sido identificado por la Corte”. En otras palabras, el mismo instrumento internacional ha sido indebidamente tramitado por el Congreso en dos ocasiones, debido al incumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

De igual manera, la Corte en sentencia C- 576 de 2006 declaró inexecutable la Ley 994 de 2005, por medio de la cual se aprueba el “Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes”, debido a que no se anunció la sesión en la cual se votaría el proyecto debido al rompimiento de la cadena de anuncios. En tal ocasión, el Tribunal Constitucional llevó a cabo un cambio en la jurisprudencia en cuanto a la subsanabilidad de un vicio relativo a la omisión del anuncio previo a la votación de una ley que aprueba un tratado internacional, en el sentido de considerar que “una falencia en el cumplimiento el requisito del anuncio previo establecido en el artículo 160 C.P. hasta la votación en la Plenaria del Senado se considera como un vicio en el trámite legislativo insubsanable que desencadenará la declaratoria de inexecutable de la ley aprobatoria de un tratado internacional. De otro lado, una falencia en el cumplimiento del mencionado requisito en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable que desencadenará la devolución de la ley aprobatoria de un tratado internacional al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad”

Por último, en materia de anuncios de votaciones, la Corte en sentencia C- 649 de 2006, mediante la cual declaró inexecutable la Ley 992 de 2005 por medio de la cual se aprobó el “Acuerdo para el desarrollo integral y asistencia básica de las poblaciones indígenas Wayuu de la República de Colombia y de la República de Venezuela”, consideró que “la palabra utilizada y el contexto en el que se dio, no permiten inferir, el cumplimiento del mandato contenido en el último inciso del artículo 160 constitucional tal como quedó modificado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003”.

En definitiva, se tiene que el aviso previo es un requisito constitucional respecto del cual se han precisando algunos elementos que se han ido flexibilizando, pero en los que siempre debe estar presente la claridad sobre cuando se va a producir la votación. En tal sentido, debe precisarse que establecer reglas claras sobre la forma en que deben realizarse los anuncios es de notable importancia, en la medida en que, tras la existencia de este requisito yace una variedad considerable de principios constitucionales tales como el principio democrático y su interpretación acorde con el principio *in dubio pro legislatoris*.

(ii) El momento en que debe realizarse el anuncio.

La jurisprudencia constitucional también se ha ocupado del tema relacionado con el momento en que debe producirse el anuncio para que éste se entienda válidamente realizado, asunto que está íntimamente ligado con el requisito anterior, pues no basta con efectuar el aviso de la forma correcta sino que es indispensable que éste se realice de manera oportuna a fin de garantizar los principios de publicidad y transparencia dentro del trámite legislativo.

Así pues, esta Corporación ha establecido que cuando el anuncio y la votación tienen lugar en la misma sesión se genera un vicio insubsanable. En efecto, mediante sentencias C- 333 de 2005, la Corte revisó la constitucionalidad de la Ley 898 2004, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos”, encontrando que se había presentado un vicio de procedimiento insubsanable por cuanto “se anunció el debate y votación del Proyecto de Ley No. 206 de 2003, en la misma sesión en que fue aprobado”. En dicha providencia, se dejó sentado que ( i ) se trataba de un vicio de procedimiento con significación constitucional evidente; ( ii ) el anuncio es un requisito impuesto por norma fundamental del Estado; ( iii ) los incumplimientos del mismo, generan invalidez de la ley; y ( iv ) los fines del anuncio son los siguientes: afianzamiento del principio democrático, respeto por las minorías parlamentarias, la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

En otra oportunidad, la Corte Constitucional se refirió a la importancia de seguir las secuencias de las citaciones y anuncios. Así, en providencia C- 930 de 2005 declaró inexecutable la Ley 943 del 8 de febrero de 2005, por medio de la cual se aprobó el “Convenio de reconocimiento y validez de títulos, diplomas y certificados académicos de estudios parciales de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, suscrito en la ciudad de La Paz a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001)”, por cuanto el requisito del anuncio de la votación se dejó de cumplir debido al rompimiento de la secuencia de citaciones y anuncios, es decir, la votación se llevó a cabo en una sesión distinta a la que fue anunciada. De igual manera, se estimó que la omisión del anuncio para la votación era un vicio de procedimiento que afectaba el trámite subsiguiente puesto que, en atención del principio de consecutividad, la validez de cada una de las etapas del procedimiento para la formación de las leyes depende, a su vez, de la validez de las actuaciones antecedentes.

De igual forma, en sentencia C- 644 de 2004 esta Corporación examinó la situación que se

presenta cuando en una sesión inicial se produce el anuncio pero finalmente se deja una constancia en el sentido de que el proyecto será discutido y aprobado en una sesión distinta:

Bajo esta perspectiva, la Corte ha establecido que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable. (negritas originales )<sup>36</sup>.

Lo dicho hasta aquí expresa la idea que no solo la forma en que se realiza el anuncio de la votación es importante sino el tiempo en que se efectúa, por tanto resulta necesario precisar que en virtud del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, el anuncio debe preceder a la votación, con lo cual no es posible anunciar y votar un proyecto de ley en la misma sesión. En otras palabras, es claro que el aviso y la votación deben tener lugar en sesiones distintas.

De igual forma, debe anotarse que si bien es cierto que dentro de la redacción del texto constitucional no se consagra de manera expresa que la publicación del informe de ponencia para debate debe hacerse antes de la realización del anuncio de la votación, también lo es que, la complejidad del significado de una disposición constitucional, sólo puede conseguirse al considerar, al mismo tiempo, las disposiciones restantes que han sido inscritas en el texto constitucional. En tal sentido, los preceptos superiores deben interpretarse de manera armónica y sistemática a fin de asegurar la lógica y los fines del trámite legislativo que es una garantía fundamental del principio democrático.

Lo anterior significa que el texto del artículo 160 superior al ser interpretado con las demás normas constitucionales impone que el informe del proyecto de ponencia deba realizarse con anterioridad al anuncio de la votación. En efecto, debe precisarse que, una aplicación coherente de los preceptos que regulan el trámite legislativo muestra la necesidad de seguir un orden lógico en el procedimiento de creación de las leyes, lo razonable es que primero se conozca el texto en virtud del informe de ponencia y luego se realice el anuncio de la votación para que los congresistas puedan saber a que proyecto de ley está haciendo referencia el aviso. No resulta sensato anunciar la futura votación de un proyecto del que aún no se tiene conocimiento de su existencia.

La anterior argumentación se refuerza aún más si se tiene en cuenta que el informe de ponencia tiene lugar dentro del proceso de formación de la ley y constituye un requisito indispensable de procedibilidad de los debates que se presentan en desenvolvimiento del iter legis. Además su principal propósito es poner en conocimiento a los Congresistas sobre el proyecto que va a ser debatido, a fin de propiciar una decisión informada, consciente y reflexiva.

Así pues, que el informe de ponencia se haya rendido con antelación al anuncio, resulta ser un requerimiento que armoniza con el propósito perseguido con la norma contenida en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que no es otro distinto que la obtención de una votación no sorpresiva e informada precedida del suficiente análisis y reflexión.

De esta manera, la relación existente entre los momentos en que se llevan a cabo los anuncios y la publicación de los informes de debate presenta gran relevancia constitucional, por tanto no es suficiente decir que se cumplió con cada uno de estos requisitos de manera aislada, sino que es necesario armonizarlos. En efecto, puede afirmarse que existe una estrecha relación entre cada una de las etapas del trámite legislativo que en definitiva impone al legislador la obligación de desarrollarlas de acuerdo con un orden lógico y no de cualquier manera, pues entender lo contrario desnaturaliza la democracia misma a tal punto que la realización del anuncio de la votación no puede hacerse en cualquier momento sino en aquel que garantice a las personas interesadas la transparencia y publicidad suficiente del proceso, lo cual solo puede lograrse si se realiza después que se ha publicado el proyecto de ley y su informe.

No cabe duda que la jurisprudencia constitucional ha conferido una gran importancia al requisito del anuncio previo. En tal sentido no es posible considerarlo como una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado a la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso mediante la adopción de un conjunto de medidas y reglas procedimentales. Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento suficiente sobre la materia respecto de la cual recaerá la decisión. De otro modo se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada.

Adicionalmente, no puede perderse de vista que para que la voluntad legislativa sea válida es necesario el estricto y riguroso cumplimiento de todos los requisitos que impone la Constitución y la ley, pues tales exigencia materializan elementos propios del principio democrático como son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario, por tanto su trasgresión afecta la validez del acto jurídico en dos planos igualmente importantes: de cara a la legitimidad externa del acto - respecto de la transparencia que se exige respecto de esta suerte de actuaciones frente a la ciudadanía en general -, así como en relación con su legitimidad interna, esto es dentro del procedimiento que se surte en el Congreso de la República, frente a los miembros de dicha Corporación.

### (iii) Caso concreto

En el caso concreto el anuncio de la votación se hizo un día antes de la publicación del informe de la ponencia para primer debate. Al no haberse publicado antes, implica que los congresistas no sabían a que proyecto de ley se refería el aviso. Por tal motivo, considero que no se cumplió en debida forma con los requisitos establecidos en el artículo 160 de la Constitución Política, y con ello se desconoció el principio democrático. Por tanto la ausencia de esta exigencia determinaba que la Ley 1109 de 2006 ha debido ser declarada inexecutable.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-665 DEL 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Incumplimiento (Salvamento de voto)

PRINCIPIO DE PUBLICIDAD EN TRAMITE LEGISLATIVO-Vulneración porque el anuncio de votación se hizo antes de la publicación del informe de ponencia (Salvamento de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Incumplimiento como vicio de naturaleza insubsanable (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT-301

Revisión oficiosa de la Ley 1109 de 2006 "Por medio de la cual se aprueba el "Convenio Marco de la OMS para el control del tabaco", hecho en Ginebra, el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003)"

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de esta Corte, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, por las siguientes razones:

1. En primer lugar, considero que en el presente caso existe un vicio de procedimiento en el trámite de la ley sub examine, por cuanto no se cumplió en debida forma con el requisito de anuncio previo exigido por el artículo 160 de la Constitución Nacional, requisito que exige el aviso previo y en sesión diferente de la fecha en la cual se efectuará la discusión y votación de un proyecto de ley.

Como lo he sostenido reiteradamente, el vicio procedimental por ausencia del cumplimiento de este requisito es insubsanable por ser una exigencia de origen constitucional que se encuentra fundamentada en la garantía de la transparencia y participación en el procedimiento democrático.

2. Adicionalmente, estimo que en el trámite legislativo de la ley bajo estudio se desconoció el principio de publicidad al no haberse publicado con antelación al anuncio de la votación en primer debate, como lo exige el artículo 157 de la Constitución Política, el informe de ponencia del proyecto correspondiente.

En mi criterio, la ausencia de estos dos requisitos exigía que la Ley 1109 de 2006 fuera declarada inexecutable.

Por las anteriores razones manifiesto mi disenso frente a esta decisión.

Fecha ut supra.

## JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

2 Cfr. Auto 038 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis

3 Cfr. Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa SV Jaime Araújo Rentería

4 C-276 de 2006

5 M.P. Jaime Córdoba Triviño, SSVV Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería, Rodrigo Uprimny Yepes

6 Concluye la Sentencia C-780 de 2004 "...aunque la situación presentada puede considerarse como irregular, en tanto -se repite- el anuncio de que trata el último inciso del artículo 167 (sic) de la Constitución debe ser claro y con fecha precisa, tal irregularidad no genera en este evento un vicio que conlleve a la inconstitucionalidad de la Ley aprobada"

7 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

8 El aparte pertinente de la sentencia en cita establece: "...por último, se cumplió con la finalidad del Acto Legislativo pues no se tomó por sorpresa a los congresistas en la votación del proyecto. En efecto, a pesar de no haberse empleado expresiones como se discutirá, se debatirá, se votará o aprobará, del contexto en el cual se dio el anuncio, y toda vez que "no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio" (Sentencia C-241/06), del contexto en el cual se hizo la afirmación es dable aseverar que los congresistas pudieron tener previo conocimiento de que la votación se iba a realizar en la siguiente sesión. Al decirse "leeremos los proyectos que se anunciarán para el día de mañana", teniendo en cuenta que tal expresión se dio al finalizar la sesión, era entendible que lo que con esta expresión se pretendía -y se logró cumplir- era no sorprender a los congresistas con la votación del proyecto." (Sentencia C-322 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra SV Alfredo Beltrán Sierra)

9 MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra. SS.VV. Humberto Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra

10 El aparte pertinente de la providencia señala "En el caso bajo estudio, si bien los distintos anuncios se hicieron para "debatir", "para la próxima sesión", "para discusión", tal anuncio comprendía tanto deliberar como votar el proyecto. A pesar de no emplear la expresión "votación" o "aprobación", del contexto en que se anunció el Proyecto de ley 234 de 2004 Senado, 015 de 2004 Cámara, se deduce que los parlamentarios sabían que el anuncio correspondía al exigido por la Constitución." (Sentencia C-276 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra. SS.VV. Humberto Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra)

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Marco Gerardo Monroy Cabra. SS.VV. Humberto Sierra Porto, Alfredo Beltrán Sierra

12 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

13 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

14 Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

15 El artículo señalado establece:

“ARTÍCULO 217. CONDICIONES EN SU TRÁMITE. Podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales.

El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda.

Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los Tratados y Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el proceso legislativo ordinario.

Las Comisiones competentes elevarán a las plenarios, de conformidad con las normas generales, propuestas razonadas sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada.”

16 M.P. Manuel José Cepeda

18 El artículo 19 de la Convención de 1969 sobre derecho de los tratados dice: “Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: a) que la reserva esté prohibida por el tratado; b) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trata (...)” En la práctica las soluciones convencionales son diversas: ciertos tratados prohíben cualquier tipo de reservas (como la Convención de Montego Bay de 1982 sobre el Derecho del Mar o las convenciones de Nueva York y Río de Janeiro sobre Diversidad Biológica y Cambios Climático); otros autorizan las reservas sobre ciertas disposiciones únicamente (por ejemplo el artículo 42 de la Convención sobre Refugiados de 1951) y algunos excluyen ciertas categorías de reservas (como el artículo 64 de la Convención Europea de Derechos Humanos que prohíbe las reservas de carácter vago.). De manera general, una reserva expresamente permitida por las cláusulas finales del tratado no requiere ser aprobada o aceptada por los demás Estados (Artículo 20 párrafo 1 de las Convenciones de Viena de 1969 y 1986).

19 Cfr. C-760/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y Manuel José Cepeda

20 C-646/97 M.P. Hernando Herrera Vergara

21 M.P. Jorge Arango Mejía

22 Ver exposición de motivos.

23 Este acuerdo regula la publicidad directa, indirecta y promocional de cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico en los canales de televisión abierta, cerrada y satelital de los niveles de cubrimiento nacional, regional, zonal y local con y sin ánimo de lucro, determinando la prohibición de todo tipo de publicidad referente a dicha materia en el medio televisivo. Establece disposiciones transitorias aplicables hasta el mes de noviembre de 2006, en algunos eventos en que excepcionalmente se podrá transmitir publicidad al respecto, salvo en franjas infantiles y señala que a partir del 1º de diciembre del año 2006 queda totalmente prohibida en la televisión colombiana y sin excepción alguna, cualquier clase de publicidad o referencia a cigarrillo, tabaco y bebidas con contenido alcohólico.

24 Las principales modificaciones consisten en señalar que no se consideran publicidad las vallas, logotipos o diseños que forman parte natural de un escenario que se emita en un evento deportivo cultural, siempre y cuando no constituyan primeros planos ni ocupen preponderantemente la pantalla. Ni tampoco las referencias de una marca relacionada con el patrocinio de dichos eventos. En nuevo acuerdo diferencia entre la publicidad directa, indirecta y promocional y señala los horarios y la intensidad en la que cada uno de estos tipos de publicidad puede ser transmitido en televisión.

25 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En esta sentencia se demandó, por vulnerar la libertad de empresa, el artículo 19 de la Ley 30 de 1986 que establecía que: “Las estaciones de radiodifusión sonora, las programadoras de televisión y los cinematógrafos sólo podrán transmitir propaganda de bebidas alcohólicas, cigarrillos y tabaco en los horarios y con la intensidad que determine el Consejo Nacional de Estupefacientes, previo concepto de su Comité Técnico Asesor. El Ministerio de Comunicaciones velará por el cumplimiento de esta disposición.”

26 M.P. Rodrigo Escobar Gil

27 Sentencia C-615 de 2002. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Sentencia C-516 de 2004. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

29 M.P. Eduardo Montealegre Lynett

30 M.P. Marco Gerardo Monroy

31 C-524 de 1995. M.P. Carlos Gaviria Díaz

32 Cfr. C-560 de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo

33 Preámbulo del Convenio Marco de la OMS para el control del Tabaco

34 M.P. Hernando Herrera Vergara

35 Véase: Auto 038 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y Sentencia C-533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

36 Cabe precisar que, en dicha oportunidad, como se indicó, la votación del proyecto no pudo ser realizada durante la sesión anunciada, habiendo sido votado en sesión posterior,

durante la cual se indicó que se agotaría el orden del día de la sesión anterior. La Corte consideró que se había configurado en tal caso un vicio en el procedimiento pero que había sido subsanado por el Congreso dadas las especificidades del caso concreto.