

Sentencia C-788/11

ACUERDO DE COOPERACION Y REGIMEN DE INMUNIDADES ENTRE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA-Alcance de la inmunidad a la luz de la Constitución política

CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Naturaleza

ACUERDO DE COOPERACION Y REGIMEN DE INMUNIDADES ENTRE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY-Cumplimiento de los límites temporales para su trámite

PROYECTO DE LEY-Cumplimiento de los requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Función frente a instrumentos internacionales

TRAMITE LEGISLATIVO DE INSTRUMENTO INTERNACIONAL-Requisito de publicidad

La garantía del principio de publicidad en el trámite legislativo de un instrumento internacional se garantiza siempre que se realicen las siguientes publicaciones: (i) la inicial, del proyecto de ley, previo al comienzo del proceso legislativo; (ii) de las ponencias en cada uno de los cuatro debates; (iii) del texto definitivo aprobado luego del segundo y cuarto debate; y (iv) de la ley sancionada por el Presidente de la República.

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Aplicación en el trámite legislativo/PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS-Concepto

PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION-Jurisprudencia constitucional/PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION-Debe ser entendido en concordancia con tres elementos

Esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el principio de inmunidad de jurisdicción de los Estados y los organismos internacionales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de inmunidad se deriva de una regla de derecho internacional público, reconocido por la costumbre y varios instrumentos internacionales, en virtud del cual “los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la

actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes.” En este sentido, la Corte ha sostenido que el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser entendido en concordancia con tres elementos: (i) el artículo 9 de la Constitución Política según el cual, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia; (ii) la soberanía, independencia e igualdad de los Estados; y (iii) en el caso de los organismos y agencias internacionales, la necesidad de que los mismos gocen de independencia para el cumplimiento de su mandato. Así, en criterio de la jurisprudencia, los privilegios e inmunidades de los Estados y las agencias internacionales huéspedes en Colombia, “queda[n] supeditad[os] a que, efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate”.

INMUNIDAD DE LOS AGENTES DE ESTADOS EXTRANJEROS Y ORGANISMOS DE DERECHO INTERNACIONAL QUE SE ENCUENTREN EN EL TERRITORIO NACIONAL-Limitaciones definidas en sede de tutela y en materia de control de constitucionalidad

Esta Corporación ha definido en sede de tutela y en materia de control de constitucionalidad, las siguientes limitaciones a la inmunidad de los agentes de Estados extranjeros y organismos de derecho internacional que se encuentren en el territorio nacional: 1. La jurisdicción laboral. En la sentencia T-932 de 2010, la Corte analizó el caso de una ciudadana a favor de quien la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia, dejó de realizar los aportes al Sistema de Pensiones. Para resolver el caso concreto, en las consideraciones generales del fallo, la Sala Novena de Revisión llegó a tres conclusiones principales: (i) de manera progresiva, el derecho internacional ha reconocido que los Estados y los organismos internacionales tienen inmunidad restringida en materia laboral, es decir, ha aceptado que las misiones diplomáticas y los organismos supranacionales pueden ser llamados a juicio por tribunales locales “cuando se encuentran comprometidos derechos laborales y prestacionales de connacionales y residentes permanentes del territorio nacional (...)”; (ii) cuando un Estado extranjero celebra un contrato laboral con un nacional colombiano, debe someterse irrestrictamente a las normas laborales internas, razón por la que “un Estado acreditante no puede alegar inmunidad por reclamos derivados del contrato de trabajo o de la ejecución de relaciones laborales.”; y (iii) la celebración de contratos de trabajo con nacionales colombianos obliga a las misiones diplomáticas y a los organismos supranacionales a asumir el riesgo de vejez, “mediante la

afiliación del trabajador al Instituto de Seguros Sociales o incluso a otras entidades de previsión social que cubrieran tal riesgo.” En consonancia con las conclusiones anotadas, al constatar que la accionante podía acudir ante los jueces laborales para obtener el amparo de sus pretensiones, y ante la necesidad de adoptar medidas urgentes e impostergables para garantizar la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, la Corte concedió la tutela interpuesta como mecanismo transitorio y ordenó al Jefe de la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia pagar a la accionante “la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente conforme a las normas colombianas, a título de pensión provisional de vejez y hasta tanto la justicia ordinaria laboral resuelva de fondo la controversia en materia de derechos laborales que planteará la actora.” Así, se puede concluir que la acción de tutela sí es procedente para obtener la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social de quien ha prestado sus servicios a una misión diplomática o a un organismo internacional, cuando el empleador ha omitido dar cumplimiento al deber de realizar los aportes correspondientes al Sistema de Pensiones.

2. Las jurisdicciones civil y administrativa. Mediante la sentencia C-315 de 2004, la Sala Plena de esta Corte declaró la constitucionalidad de “La Convención sobre las Misiones Especiales” de las Naciones Unidas - abierta a la firma en Nueva York el 16 de diciembre 1969-, así como de la Ley aprobatoria 824 de 2003. De acuerdo con el artículo 31 de dicha Convención, los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad civil y administrativa, salvo en estos casos: “a) una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión; || b) una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a título privado y no en nombre del Estado que envía, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario; || c) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales; [y] || d) una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate”. Con fundamento en las disposiciones anteriores, en la citada sentencia, luego de reiterar que el principio de inmunidad de jurisdicción restringida no contradice la Constitución pues no vulnera por sí mismo el principio de igualdad, la Corte afirmó que los artículos que abordan el tema contenidos en la Convención deben ser entendidos de conformidad con (i) la jurisprudencia del Consejo de Estado en lo concerniente

a la jurisdicción administrativa, y (ii) los demás artículos de la misma Convención que se refieren a las obligaciones generales que deben satisfacer los integrantes de una misión diplomática. A continuación se resumen las consideraciones que expuso la Corte en esa oportunidad, en relación con la inmunidad de jurisdicción restringida en materia civil y administrativa: (1) El principio de inmunidad de jurisdicción no implica que la víctima de un daño antijurídico causado por una misión diplomática no pueda obtener la indemnización respectiva. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado en la materia, si “por un tratamiento de privilegio conferido por el Estado a una persona, atendidas sus calidades, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulta damnificado y sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, es claro que hay un desequilibrio de las cargas públicas y que por ello el particular está habilitado para demandar al Estado en reparación con fundamento en su actuar complejo (...).” De este modo, el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas ocasionado por la actividad legítima del Presidente de la República y el Congreso, que genera un daño antijurídico, impone al Estado el deber de reparar a los afectados. (2) Los locales, archivos, documentos y la correspondencia oficial de la misión diplomática son inviolables. (3) La inmunidad de jurisdicción de los representantes del Estado que envía la misión especial y de los miembros de su personal diplomático “no los eximirá de la jurisdicción del Estado que envía”. (4) los representantes del Estado que envía la misión especial y de los miembros de su personal diplomático gozan de inmunidad en el Estado receptor, únicamente por los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales.

3. La jurisdicción penal.

La citada Convención sobre las Misiones Especiales de las Naciones Unidas, incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 824 de 2003, también señala en su artículo 31 que los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad penal en el Estado receptor. Frente a esta disposición, en la sentencia C-315 de 2004, la Corte no hizo ningún reparo. Sin embargo, es preciso aclarar que en la sentencia C-863 de 2004, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 877 de 2 de enero de 2004, “Por medio de la cual se aprueba ‘la Convención sobre la Seguridad Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado’, suscrita en Nueva York el 9 de diciembre de 1994, la Corte afirmó que en concordancia con lo dispuesto en dicha convención, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado tienen la obligación de respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. En este sentido, aunque la Corporación consideró constitucional el artículo de la Convención según el cual, el personal militar o de policía

asociado a las Naciones Unidas no puede ser detenido ni interrogado cuando haya sido capturado en el curso del desempeño de sus funciones y se haya establecido su identidad, pues “debe ser devuelto a las Naciones Unidas o a las autoridades pertinentes, y en todo caso tratado de conformidad con las normas de derechos humanos universalmente reconocidas y con los principios y el espíritu de los Convenios de Ginebra de 1949.”, también fue enfática en sostener que los privilegios de los que goza el personal de Naciones Unidas, “no implican la impunidad frente a posibles delitos cometidos por este personal durante su paso por territorio colombiano. Según las normas penales aplicables, incluso de conformidad con las normas internacionales, los privilegios e inmunidades no tienen como consecuencia la impunidad por los delitos cometidos por agentes amparados por ellas. En el caso de delitos cometidos por personal que goza de privilegios o inmunidades, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación deben ser garantizados, por lo que cabe la indemnización de los perjuicios ocasionados a las víctimas, incluso a cargo del Estado colombiano cuando se reúnan los requisitos para ello”.

PRINCIPIO DE INMUNIDAD DE JURISDICCION RESTRINGIDA-No es contrario a la Constitución Política

La jurisprudencia constitucional estima que el principio de inmunidad de jurisdicción restringida no es contrario a la Carta. En este sentido, dicho principio solo se justifica en la necesidad de garantizar que las misiones diplomáticas y los organismos de derecho internacional cumplan sus funciones con independencia, y en el respeto por la soberanía, independencia e igualdad de los Estados. Es por ello que dicho principio no es contrario a la intervención de las autoridades colombianas, cuando éstas persigan la protección de los derechos de los habitantes del territorio nacional.

EXENCIONES TRIBUTARIAS RECONOCIDAS POR UN INSTRUMENTO INTERNACIONAL-No contravienen el artículo 294 de la Constitución Política

Referencia: expediente LAT-365

Revisión de constitucionalidad del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, y de la Ley 1441 del 23 de febrero de 2011, por medio de la cual fue aprobado.

Magistrado Ponente:

Luis Ernesto Vargas Silva

Bogotá, DC., veinte (20) de octubre de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, suscrito en Bogotá a los cinco (5) días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), y de la Ley 1441 de 2011, por medio de la cual fue aprobado.

I. ANTECEDENTES

1. Con base en lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 25 de febrero de 2011 (Fl. 1 cuaderno principal), dentro del término constitucional, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia autenticada de la Ley 1441 de 2011, para efectos de su revisión constitucional.

2. El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 24 de marzo de 2011 (Fl. 21 cuaderno principal), avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas éstas, mediante auto de 15 de abril de 2011 (Fl. 150 del cuaderno principal) ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y a los Ministros del Interior y de Justicia y de Relaciones Exteriores.

3. De manera que, luego de surtidos los trámites constitucionales y legales propios de esta

clase de procesos, esta Corporación se pronuncia respecto de la constitucionalidad del instrumento internacional bajo examen.

II. TEXTO DE LA NORMA.

La ley objeto de análisis, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial 47.992 del 23 de febrero de 2011, es la siguiente:

“LEY 1441 DE 2011

Diario Oficial No. 47.992 de 23 de febrero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

(Para ser transcritos: Se adjunta fotocopia del texto íntegro de los Instrumentos Internacionales mencionados).

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C.,

Aprobado. Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Armando Benedetti Villaneda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 23 de febrero de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

ACUERDO DE COOPERACIÓN Y RÉGIMEN DE PRIVILEGIOS E INMUNIDADES ENTRE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.

El Gobierno de la República de Colombia, por una Parte, y la Organización Internacional para las Migraciones - (OIM), por otra Parte,

Considerando que el 19 de octubre de 1953 se adoptó en Ginebra-Suiza, la Constitución del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), antigua designación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la cual fue aprobada por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 13 de 1961, dando inicio a las relaciones básicas de cooperación entre el Organismo Internacional y el Estado colombiano.

Que el 20 de diciembre de 1958 el Gobierno colombiano y el Jefe Encargado de la Misión de Enlace del CIME, suscribieron el Acuerdo que entró en vigencia el primero de enero de 1959, reglamentario de las relaciones, derechos y obligaciones entre Colombia y el Organismo.

Que el 14 de mayo de 1981 el Gobierno colombiano y el Director del CIME suscribieron el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas.

Que mediante la Ley 50 de 1988, el Congreso de la República de Colombia aprobó las Enmiendas a la Constitución del CIME, aceptando la Constitución de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES - OIM, las cuales no incorporaron modificaciones al

Acuerdo básico inicialmente suscrito.

Que la OIM desarrolla programas en Colombia respondiendo a las prioridades del país y del Gobierno, en el marco de su mandato y su experiencia internacional, promoviendo el flujo ordenado de los movimientos migratorios en condiciones de dignidad y respeto por los Derechos Humanos de los migrantes. Estos principios se desarrollan a través de actividades de fortalecimiento de las instituciones colombianas gubernamentales y no gubernamentales, cooperación técnica e implementación de programas y proyectos dentro de los cuales se pueden mencionar: (i) programas de cooperación técnica en materia migratoria; (ii) programas de atención a poblaciones sujetas a migraciones forzadas y en riesgo por la situación de violencia y las consecuencias generadas por dicho fenómeno durante la emergencia y Post-emergencia; (iii) programas y actividades para la transferencia al país de recursos humanos calificados y: (iv) programas de cooperación técnica desarrollados con el gobierno colombiano en el campo de la elaboración de políticas y legislación migratoria, así como a favor del fortalecimiento de su capacidad de gestión en materia migratoria.

Que el Gobierno atribuye primordial importancia al área de los recursos humanos y se plantea la necesidad de asegurar la disponibilidad de estos recursos en cantidad y calidad suficientes para dar impulso al proceso económico y social del país.

Que existe la voluntad común de intensificar y ampliar la cooperación entre las Partes, conforme con la dinámica de los programas de desarrollo puestos en práctica por el Gobierno colombiano y la evolución de los programas y actividades llevados a cabo por el Organismo.

Que por lo anterior y debido al incremento de actividades en el ámbito de apoyo por parte de la OIM, de conformidad con el artículo tercero del Acuerdo suscrito entre el CIME y el Gobierno colombiano el 20 de diciembre de 1958, y el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones, suscrito el 14 de mayo de 1981, es conveniente actualizar esos Acuerdos a la luz de los cambios arriba mencionados.

Conviene celebrar el presente Acuerdo:

ARTICULO I.

Para efectos del presente Acuerdo:

a) La expresión “Organismo” se refiere a la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, que para efecto de este Acuerdo se denomina “la OIM”.

b) Los términos “locales, bienes y haberes” se refieren a las oficinas, equipos de las mismas y elementos que se encuentren en estas en la Misión en Colombia de la OIM, en cualquier lugar del país y que sirvan para el cumplimiento de los fines del Organismo.

c) Por “Gobierno” se entenderá el Gobierno de la República de Colombia.

d) Por “Representante Permanente” se entenderá el funcionario encargado de la Oficina de la OIM.

e) Por “funcionarios de categoría internacional de la OIM” se entenderá aquellos funcionarios extranjeros que han sido debidamente acreditados por la Sede del Organismo con contratos de trabajo no inferiores a un año y cumplen con los requisitos establecidos en la legislación interna.

f) Por “funcionarios de la OIM” o “miembros del personal” se entenderá todo el personal de la OIM contratado de conformidad con los Estatutos y Reglamentos de Personal de la Organización Internacional para las Migraciones, salvo el que haya sido contratado por contrato de prestación de servicios.

g) Por “personas contratadas por contrato de prestación de servicios o de consultoría” se entenderá los contratistas, que no sean funcionarios, a los que la OIM asigne la prestación de servicios en la ejecución de programas de cooperación, por un tiempo y labor determinada. Para la acreditación se adjuntará el contrato de prestación de servicios o el documento que acredite su vinculación.

h) Por “programas de cooperación” se entenderán los programas del país en que coopera la OIM.

i) Por “Oficina de la OIM” se entenderá la unidad de organización por cuyo conducto coopera la OIM en programas en el país, así como las oficinas de campo establecidas en el territorio colombiano.

j) Por “Partes” se entenderá la OIM y el Gobierno colombiano.

k) Por “actividades oficiales” se entenderán los programas de cooperación y las labores que se realicen dentro de los programas y proyectos de asistencia humanitaria que desarrolle la OIM dentro del marco de sus objetivos estratégicos y su mandato.

ARTICULO II.

PERSONERIA JURIDICA.

El Organismo goza de personería jurídica que lo capacita para contratar, adquirir, enajenar bienes y celebrar contratos relacionados con la órbita de sus funciones, y para entablar procedimientos judiciales y administrativos, cuando así convenga a los intereses de la justicia.

ARTICULO III.

OBJETIVOS DEL PRESENTE ACUERDO.

Los objetivos del presente Acuerdo son:

a) Prestar, de conformidad con las condiciones que se acuerden entre ambas Partes, el asesoramiento y la colaboración que el Gobierno solicite en materia de política, legislación, reglamentación y administración relativas a la migración, así como en la recolección y procesamiento de datos, la realización de estudios sobre disponibilidad laboral, movilidad migratoria y sus repercusiones en el desarrollo económico, ambiental y social del país. Conforme a este objetivo la OIM podrá, entre otras, apoyar y asesorar al Gobierno para la formulación de políticas relacionadas con las remesas de los trabajadores migrantes colombianos en el exterior.

b) Contribuir en las acciones de cooperación encaminadas a atender el asunto del desplazamiento interno, tanto en la prevención, como en la atención a la población desplazada, en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y del Sistema Nacional de Información sobre Desplazamiento en el país, teniendo en cuenta también a las comunidades receptoras.

c) Desarrollar programas de fortalecimiento de las instituciones colombianas gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan actividades enmarcadas en los numerales a) y b) de este artículo, mediante cooperación técnica e implementación de programas y proyectos.

d) Impulsar programas de cooperación técnica en materia migratoria a través de los cuales se desarrollen, entre otras, las siguientes líneas de acción:

— Promover el retorno voluntario de colombianos en el exterior;

— Apoyar la participación de Colombia en los foros multilaterales de integración y cooperación regional, en los cuales se traten los asuntos migratorios, como por ejemplo la Conferencia Sudamericana de Migraciones;

— Facilitar la movilización de las familias de los inmigrantes a fin de promover su integración y establecimiento en el país, así como propiciar la reunificación familiar frente a los flujos migratorios internacionales relacionados con la población colombiana;

— Facilitar el desarrollo de los recursos humanos calificados colombianos a través del otorgamiento de facilidades de viaje a estudiantes, becarios y expertos del país;

— Promocionar y apoyar políticas de migración laboral legal de acuerdo con los convenios suscritos por Colombia;

— Contribuir al proceso de tecnificación y mejoramiento en materia de política consular y controles migratorios tales como: el diseño de nuevos procedimientos, el aporte del conocimiento sobre nuevas tecnologías para elaboración de la documentación segura para los ciudadanos que viajan fuera de Colombia, capacitación a funcionarios, mejoramiento de los controles fronterizos, y actualización de la normativa legal en materia migratoria y de pasaportes;

— Promover estudios técnicos sobre migraciones internas e internacionales y/o proyectos encaminados a solucionar problemas de movilidad de la población, así como apoyo para el desarrollo de las zonas fronterizas;

— Apoyar al Departamento Administrativo de Seguridad -DAS- para la implementación en

Colombia de proyectos sobre las migraciones internacionales;

— Apoyar programas de cooperación técnica horizontal, cooperación sur-sur, cooperación triangular y de intercambio de personal calificado con otros países de la región, en cooperación con los gobiernos interesados y promover intercambio de experiencias exitosas;

— Promover la cooperación técnica en materia migratoria, especialmente en los campos de legislación, política, administración e información teniendo en consideración los actuales procesos de integración regional, subregional y fronterizos;

— Apoyar la realización de estudios sobre el fenómeno del éxodo de personal nacional calificado, con el objeto de determinar sus efectos en el desarrollo económico y social de Colombia; y formular políticas que contrarresten este fenómeno;

— Realizar estudios y establecer vínculos de cooperación con las comunidades de colombianos en el exterior con el fin de estrechar los lazos culturales, económicos y políticos con el país;

— Cooperar en la elaboración de medidas encaminadas a afrontar los fenómenos presentados por la movilidad migratoria, y buscar la integración de migrantes a su nuevo medio;

e) Impulsar y participar en proyectos para la creación y consolidación de redes sociales transnacionales, que faciliten la vinculación de los migrantes entre sí y con su país de origen;

f) Desarrollar programas de estabilización comunitaria, integración social y económica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas; en especial de poblaciones desmovilizadas acogidas a los programas oficiales del Gobierno colombiano;

g) Establecer programas y campañas de promoción de los Derechos Humanos de los migrantes y en particular de prevención y fortalecimiento institucional para la lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes;

h) Formular medidas para controlar el problema tanto en materia de detección de redes de

tratantes como de atención y asistencia a las víctimas, para ayudarlas en su reinserción social y rehabilitación;

i) Formular respuestas humanitarias oportunas a corrientes migratorias repentinas y ayudar a migrantes desamparados, así como apoyar los esfuerzos de desarrollo fronterizo cuando sea requerido;

j) Examinar toda otra iniciativa que pueda llevar a la realización de actividades o asistencia de interés mutuo o en coordinación con otras organizaciones en materia migratoria.

ARTICULO IV.

COMPROMISOS DE LA OIM.

4.1 La OIM se compromete a:

a) Mantener estrecho contacto con las oficinas que el Gobierno designe para el normal desarrollo de los programas de la OIM, y el cabal cumplimiento de los objetivos del presente Acuerdo. Mantendrá igualmente los servicios adecuados con el personal necesario para asegurar la planificación, desarrollo y operación de los programas de la OIM en beneficio de Colombia, en la medida de los recursos disponibles. La organización de estos servicios será determinada por la OIM y los funcionarios encargados de los mismos serán designados por la OIM, de acuerdo con las prioridades del Gobierno.

b) Establecer y tener una oficina en el país para facilitar la ejecución de programas de cooperación así como oficinas de campo para desarrollar a cabalidad sus diferentes programas, cuando se amerite, y en el marco de los recursos disponibles. La apertura de oficinas de campo será previamente informada y concertada con el Gobierno.

c) Prestar de conformidad con las condiciones que se acuerden entre ambas Partes, el asesoramiento y la colaboración que el Gobierno le solicite en materia de política, legislación, reglamentación y administración, relativas a la migración y a los recursos humanos, así como en la recolección y procesamiento de datos, la realización de estudios sobre disponibilidad laboral, movilidad migratoria y sus repercusiones en el desarrollo económico y social del país.

d) Mantener una estrecha y constante relación con las entidades públicas y privadas del país con el propósito de asistirles, a su solicitud, en la determinación y satisfacción de necesidades específicas de recursos humanos calificados, de acuerdo con los objetivos del presente Acuerdo.

e) Difundir en colaboración y con la anuencia de las autoridades colombianas competentes, información sobre características del país en los aspectos socioeconómico, cultural, laboral e institucional y la que se estime necesaria y adecuada para la consecución de los objetivos del presente Acuerdo.

f) Tomar medidas necesarias para reclutar, seleccionar y trasladar al país los recursos humanos calificados requeridos, con la anuencia del Gobierno colombiano y de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes y los objetivos del presente Acuerdo.

g) Estudiar conjuntamente con el Gobierno las medidas que se estimen necesarias para facilitar y lograr la integración de los inmigrantes y sus familias al país.

h) Apoyar mediante asistencia técnica e implementación de proyectos, en la medida de los recursos disponibles, las políticas del Estado colombiano en cuanto a: desplazados internos, niños desvinculados de los grupos armados ilegales, estabilización comunitaria y fortalecimiento de la paz, reinserción de poblaciones desarraigadas, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, sistemas de información migratorios, desarrollo de zonas fronterizas, migración y salud, remesas familiares, género y migración, poblaciones en riesgo, conferencias regionales sobre migración, migraciones laborales, propuestas y acciones para que la migración laboral se convierta en un instrumento de desarrollo, apoyo a becarios y asistencia a connacionales en el exterior, así como asistir a la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación y en general proyectos diseñados para poner en marcha mecanismos e instrumentos que promuevan el desarrollo integral de las regiones a partir de las vocaciones productivas, urbanas y rurales, del mercado territorial, de su competitividad y su sostenibilidad económica, social y ambiental.

i) Cooperar y otorgar facilidades en la medida de los recursos disponibles, para la recepción, asistencia, alojamiento provisional y transporte de los inmigrantes hasta su destino definitivo en el país, de acuerdo con las condiciones que sean establecidas entre ambas Partes.

j) Observar y respetar las leyes vigentes, usos y costumbres del país, así como los asuntos internos de la República de Colombia, y ajustar su actuación a los preceptos contenidos en el presente Acuerdo.

k) Adquirir una póliza de seguros de responsabilidad civil por los daños causados a terceros por cualquier vehículo de propiedad del Organismo, y garantizar que los funcionarios del Organismo que gocen de inmunidades constituyan una póliza de seguros de responsabilidad civil por los daños causados a terceros en un vehículo de su propiedad.

4.2 La OIM podrá, de acuerdo con el procedimiento establecido en el numeral 4.5 del presente artículo, asignar a su Oficina en Colombia los funcionarios, expertos en Misión y personas que presten servicios en nombre del Organismo que considere necesarios para prestar apoyo a los programas de cooperación y otras actividades en relación con:

a) La preparación, el examen, la supervisión y la evaluación de los programas de cooperación;

b) El envío, la recepción, la distribución o la identificación de los suministros, el equipo y otros materiales que suministre la OIM;

c) El asesoramiento al Gobierno, acerca de la marcha de los programas de cooperación;

d) Cualesquiera otros asuntos relacionados con la aplicación del presente Acuerdo.

4.3 Los equipos técnicos, materiales e insumos que proporcione la OIM se mantendrán en su propiedad hasta que se haga efectivo su traspaso de acuerdo con las políticas determinadas para tal efecto por la OIM o sus donantes.

4.4 Los asesores que proporcione la OIM llevarán a cabo todas las actividades tendientes a transferir al personal nacional sus conocimientos, tecnologías y experiencias para capacitarlos en sus métodos, técnicas y prácticas profesionales y en los principios en que ellos se fundan.

4.5 La OIM acreditará a sus funcionarios de categoría internacional, expertos en Misión y personas que presten servicios en nombre de la OIM ante el Gobierno Nacional. La OIM notificará asimismo al Gobierno sobre la terminación de sus funciones en la Misión.

ARTICULO V.

COMPROMISOS DEL GOBIERNO.

5.1 El Gobierno se compromete a:

- a) Mantener estrecho contacto con la OIM a efecto de asegurar su firme y constante respaldo a los programas y actividades convenidas entre el Gobierno y el Organismo.
- b) Brindar a las oficinas de la Misión de la OIM en Colombia y a sus funcionarios, las facilidades y asistencias adecuadas para el normal desempeño de sus actividades, acordando para el Representante Permanente los mismos privilegios y estatus de que gozan los demás Jefes de Misión o Representantes de los Organismos Internacionales acreditados en Colombia.
- c) Brindar seguridad y protección a las oficinas de la OIM y a sus funcionarios, en especial cuando las condiciones de orden público así lo ameriten.
- d) Facilitar la cooperación entre el Gobierno y la OIM con miras a la consecución de los objetivos del presente Acuerdo.
- e) Atender a través de las autoridades competentes del Gobierno en el país y en el extranjero, las solicitudes de visa para ingresar al país. Cuando se trate de expertos trasladados por la OIM, el proceso se efectuará por parte de la Dirección General del Protocolo, y cuando se trate de inmigrantes amparados por programas diseñados por la OIM y avalados por el Gobierno, el Organismo solicitará por escrito las visas correspondientes, las cuales serán expedidas previo cumplimiento del marco normativo establecido en el país. Del mismo modo, se hará el registro de estas personas ante las autoridades de control migratorio, a fin de obtener la respectiva Cédula de Extranjería.
- f) Facilitar el trámite de las solicitudes de tarifas reducidas que presenten a consideración de la autoridad aeronáutica, las compañías aéreas que operan en el país, para operación de los programas de la OIM desde y hacia Colombia, dentro de las políticas aeronáuticas del país.
- g) Estudiar conjuntamente con la OIM las medidas que se estimen necesarias para facilitar y lograr la integración de los inmigrantes y sus familias al país.

h) Adoptar las disposiciones necesarias para la efectiva aplicación de este Acuerdo tanto en el país como por intermedio de sus Misiones Diplomáticas y Oficinas Consulares en el exterior y mantener informados a dichas Representaciones de las actividades de la OIM en Colombia.

5.2 Acorde con la legislación nacional, el Gobierno concederá a la OIM los permisos y las autorizaciones requeridas para la importación de los suministros, el equipo y el material de otra índole necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en virtud del presente Acuerdo. Los suministros, el equipo y el material de otra índole que estén destinados a programas de cooperación u otras actividades oficiales relacionadas con el cumplimiento de los objetivos de la OIM, no estarán sujetos a impuestos directos, impuestos sobre el valor agregado, impuestos indirectos, tasas y contribuciones, siempre que los mismos se encuentren conforme a lo establecido por la Comisión de la Comunidad Andina y por la legislación nacional.

5.4 El Gobierno reconocerá a la OIM la libre disposición de derechos de propiedad intelectual, los derechos de patente, derechos de autor y conexos correspondientes a descubrimientos, inventos, proyectos, investigaciones, publicaciones u obras realizadas por funcionarios o consultores de la OIM y que hayan sido cedidos a ella, tanto en Colombia como en otros países.

5.5 El Gobierno y la OIM se consultarán recíprocamente respecto de la publicación y difusión de los resultados y otras informaciones derivadas de los programas de Cooperación Técnica, que puedan ser de utilidad para otros países y por la misma OIM.

ARTICULO VI.

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DEL ORGANISMO.

6.1 En su condición de Organismo Internacional, la OIM gozará en el territorio de la República de Colombia de todos los privilegios e inmunidades que el Gobierno ha otorgado a la Organización de las Naciones Unidas y a sus Organismos Especializados, los establecidos en los preceptos y normas del derecho internacional consuetudinario aplicables, y los que se establecen en el presente Acuerdo.

6.2 Las Oficinas de la Misión en Colombia son inviolables. Las autoridades de la República de Colombia sólo podrán penetrar en ellas para ejercer las funciones oficiales con el consentimiento o a petición del Representante de la OIM y en las condiciones aprobadas por este. Las Oficinas de la Misión de la OIM en Colombia comprenden los terrenos y edificios que “el Organismo” arriende o adquiera, y que hayan sido informados y acordados previamente con la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

6.3 La OIM, sus bienes y haberes en cualquier parte del territorio, plenamente identificados por la OIM ante la autoridad competente, gozarán de inmunidad respecto de todo procedimiento de orden judicial y administrativo, y no podrán ser objeto de registro, revisión, auditoría, embargos, apremios, medidas cautelares o de ejecución siempre que dichos bienes y haberes se empleen en desarrollo de las actividades propias del Organismo.

6.4 Los bienes, recintos, locales, archivos, dependencias, instalaciones y vehículos que posea la OIM y la documentación que le pertenezca serán inviolables. Todos estos lugares, los bienes y haberes de la OIM, donde quiera que se encuentren, gozarán de inmunidad respecto de allanamientos, registros, clausuras, requisiciones, confiscaciones, expropiaciones y cualquier otra forma de intervención, sea ella de carácter administrativo, ejecutivo, judicial o legislativo.

6.5 La OIM tendrá derecho a utilizar códigos o claves en su correspondencia oficial, así como a despacharla o recibirla por correos o valijas selladas, las que tendrán los mismos privilegios e inmunidades de los correos y valijas diplomáticas. El Gobierno de la República de Colombia reconoce al Organismo, en la medida compatible con lo establecido en las convenciones, reglamentos y acuerdos internacionales en los que sea parte Colombia, en cuanto se refiere a sus comunicaciones postales, telefónicas, y demás telecomunicaciones, un trato por lo menos tan favorable como el que otorga, a través de los operadores de los servicios, a los demás Gobiernos inclusive a las Misiones Diplomáticas en materia de prioridades, tarifas y tasas sobre correspondencia postal, comunicaciones telefónicas y demás servicios de telecomunicaciones.

6.6 Acorde con la legislación nacional, la OIM, así como sus bienes y haberes, ingresos, rentas y otros recursos destinados para el cumplimiento de sus objetivos, los contratos, así como la adquisición de bienes y servicios estarán exentos de:

a) Todos los impuestos de carácter nacional directos o indirectos y contribuciones, salvo aquellos que se generan sobre servicios particulares.

b) Derechos de aduana o cargos equivalentes y de cualquier otro impuesto de carácter nacional, tasa, contribución o pago por servicio, prohibiciones y restricciones respecto a mercancías que importen para su uso oficial.

c) Derechos de aduana y gravámenes que puedan afectar a la exportación de sus publicaciones, bienes o artículos.

6.7 La OIM no actuará como agente retenedor, aunque ello no implica que los beneficiarios de los ingresos se encuentren exonerados de impuestos en Colombia y de cumplir las obligaciones formales inherentes a tal condición.

6.8 A los efectos del presente acuerdo y exclusivamente para atender gastos para su funcionamiento y objetivos, la OIM podrá ejecutar las siguientes operaciones:

a) Introducir en el territorio colombiano o adquirir dentro del mismo, poseer, convertir a cualquier moneda y transferir al exterior dinero, títulos o valores en oro o moneda extranjera conforme a las normas vigentes en la República de Colombia al momento de cada operación, en las mismas condiciones que el Gobierno concede a las Agencias de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales de igual rango.

b) Llevar sus cuentas y estados financieros en cualquier tipo de divisas o sistema de contabilidad.

ARTICULO VII.

PRIVILEGIOS E INMUNIDADES DEL PERSONAL.

7.1 El Representante Permanente y los funcionarios internacionales de la oficina de la OIM acreditados en Colombia, según convengan la OIM y el Gobierno, tendrán los mismos privilegios e inmunidades que el Gobierno conceda a funcionarios de otros Organismos Internacionales acreditados en Colombia, quienes gozan de inmunidad de jurisdicción respecto de todos los actos ejecutados por ellos con carácter oficial. A tal efecto, el nombre del Representante Permanente de la OIM y del Representante Permanente Adjunto serán

incluidos en la lista de funcionarios de Organismos Internacionales.

7.2 Sin perjuicio del párrafo anterior, los funcionarios extranjeros de categoría internacional de la OIM, oficialmente acreditados ante la Dirección General del Protocolo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, que se dediquen exclusivamente a las tareas de la OIM y sean remunerados íntegramente por la OIM:

a) Estarán inmunes contra todo proceso administrativo o judicial respecto a los actos que ejecuten y de las expresiones que emitan a través de cualquier medio en el desempeño de sus funciones.

b) Estarán exentos de impuestos sobre sus rentas de trabajo pagados por la OIM.

c) Estarán exentos de la prestación del servicio militar.

d) Estarán inmunes tanto ellos como su cónyuge e hijos menores de edad, de toda restricción de inmigración y registros de extranjeros.

e) Se les dará a ellos y a su cónyuge e hijos menores de edad las mismas facilidades de repatriación en épocas de crisis internacional, de que gozan los Funcionarios Diplomáticos.

f) Tendrán derecho a importar, libres de derechos, sus muebles y efectos personales de acuerdo con las normas vigentes para los funcionarios y expertos de Organismos Internacionales.

h) Podrán vender en el país los vehículos que importen para su uso en las condiciones que se convengan con el Gobierno, hasta el monto de los cupos autorizados por instalación o año de permanencia, las que no serán menos favorables a las establecidas para Agencias de las Naciones Unidas y otros Organismos Internacionales.

i) En general, gozarán del mismo tratamiento que el Gobierno concede a los miembros del personal de rango similar de las Agencias de las Naciones Unidas.

7.3 El cónyuge, los hijos menores de edad del Representante Permanente de la OIM y el Representante Permanente adjunto debidamente acreditados ante el Gobierno de la República de Colombia, gozarán de las mismas inmunidades y privilegios de los miembros de

las familias de los funcionarios de otras Agencias de las Naciones Unidas en las condiciones y con las salvedades establecidas a su respecto en la Convención de Nueva York de 1946 sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas y en el Derecho Internacional Consuetudinario.

7.4 El personal contratado de conformidad con los Estatutos y Reglamentos de Personal de la OIM, gozarán del mismo trato que el Gobierno concede a los miembros del personal de rango similar que trabajan con las Agencias de Naciones Unidas. En particular, gozarán de inmunidad contra todo procedimiento administrativo o judicial, respecto a los actos que ejecuten y de las expresiones que emitan a través de cualquier medio en el desempeño de sus funciones.

7.5 El personal contratado localmente y remunerado por horas, y las personas contratadas por contrato de prestación de servicios, o de consultoría, no se beneficiarán de los privilegios e inmunidades del presente Acuerdo y se regirán por las leyes colombianas.

7.6 Los privilegios e inmunidades son concedidos a los funcionarios de la OIM para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus actividades y exclusivamente en el interés del Organismo.

7.7 La OIM colaborará permanentemente con las autoridades competentes del país para facilitar la adecuada y oportuna administración de la justicia, asegurar el cumplimiento de las leyes, ordenanzas y reglamentos de tránsito, policía y sanidad, e impedir cualquier abuso que pueda producirse respecto de la aplicación de los privilegios e inmunidades establecidas en el presente acuerdo.

ARTICULO VIII.

RENUNCIA A INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente Acuerdo, el Director General de la OIM podrá renunciar a las inmunidades y privilegios reconocidas por el Gobierno Colombiano al Organismo o a sus Funcionarios. La renuncia ha de ser siempre expresa.

ARTICULO IX

. FACILIDADES DE VIAJE.

9.1 Acorde con la legislación nacional, el Gobierno adoptará todas las medidas necesarias para facilitar el ingreso, la residencia o permanencia en el país y la salida de su territorio, a las siguientes personas que deban ejecutar actividades relacionadas con asuntos oficiales de la OIM:

a) El personal no nacional de la OIM y de sus familiares, cuyas solicitudes de Visa serán atendidas y resueltas por las autoridades competentes del Gobierno con la mayor expedición y celeridad posible;

b) Los Asesores que deben desempeñar misión en el país por cuenta de la OIM, sin consideración de sus nacionalidades;

c) Los funcionarios extranjeros de categoría internacional de la OIM, cualesquiera sean las relaciones existentes entre sus respectivos países y Colombia. Durante su permanencia en el país, gozarán de inviolabilidad en todo documento, inmunidad respecto de cualquier procedimiento judicial o administrativo relacionado con todo acto ejecutado o expresión manifestada a través de cualquier medio en el ejercicio de sus funciones;

d) En materia de tasas aeroportuarias, los funcionarios de la OIM y los miembros de su cuerpo directivo que ingresen y salgan del territorio colombiano tendrán el mismo tratamiento que los funcionarios de las Agencias de Naciones Unidas.

ARTICULO X.

REPRESENTACION DE LA ORGANIZACION.

10.1 La OIM ejercerá sus funciones de cooperación técnica y demás actividades oficiales por intermedio de su Oficina en el país, la que estará dirigida por un funcionario residente designado por el Director General de la OIM, y quien tendrá a su cargo, por delegación de éste, la oficina de la OIM en Colombia.

10.2 Serán funciones principales del funcionario residente designado por el Director General para Colombia:

a) Representar al Director General ante las autoridades nacionales y servir al efecto de canal de comunicación entre el Gobierno y la OIM, en todo asunto relacionado con los Programas de cooperación técnica en el país;

b) Coordinar las actividades y operaciones de cooperación técnica y científica de la OIM;

c) Cumplir las demás funciones y tareas conducentes al mejor cumplimiento de los fines y propósitos de la OIM en general y del país en particular.

ARTICULO XI.

ENTRADA EN VIGENCIA, DURACION.

El presente Acuerdo entrará en vigor una vez que las Partes notifiquen mutuamente haber cumplido con los requisitos internos de rigor, y quedarán derogados el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas - CIME del 20 de diciembre de 1958 y el Acuerdo de Privilegios e Inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas, suscrito por las partes el 14 de mayo de 1981. En caso de que se presenten obstáculos para el buen desarrollo de este Acuerdo, las Partes tendrán la opción de entablar consultas mediante notificación escrita, las cuales podrán celebrarse a los (30) días después de su solicitud, con miras a analizar y buscar soluciones de entendimiento sobre las mismas.

ARTICULO XII.

COMPROMISOS CONJUNTOS DE LAS PARTES.

12.1 El Gobierno y la OIM podrán establecer el sistema de coordinación que resulte necesario para facilitar la ejecución de los programas. Cuando se considere pertinente, el Organismo pondrá en conocimiento del Gobierno, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, toda reclamación que pudiera ser presentada por terceros en contra del Organismo, su personal asesores o funcionarios.

12.2 Las Partes pueden solicitar de común acuerdo la participación de terceros países y Organismos Internacionales tanto para la financiación, como para la ejecución de programas y proyectos que surjan de las actividades de cooperación contempladas en este Acuerdo.

ARTICULO XIII.

DENUNCIA.

13.1 Después de un plazo de tres años a partir de la fecha de entrada en vigor del Acuerdo, cualquiera de las Partes podrá denunciar el Acuerdo, previa notificación escrita, dada con seis meses de antelación.

13.2 Sin perjuicio de lo anterior, los proyectos o programas iniciados o presentados con fundamento en el presente Acuerdo y que estén en curso al momento de producirse la denuncia, continuarán ejecutándose hasta su normal conclusión, salvo que las Partes de común acuerdo dispongan otra cosa.

ARTICULO XIV.

SOLUCION DE CONTROVERSIAS.

Cualquier controversia que pueda surgir entre las Partes, relativa a la interpretación o aplicación del presente acuerdo, será resuelta mediante negociaciones directas entre ellas. En caso de que esas negociaciones no sean exitosas, la controversia será sometida a los restantes medios de solución pacífica reconocidos por el Derecho Internacional.

ARTICULO XV.

INSTANCIAS RESPONSABLES.

Como instancias responsables para el cumplimiento de los términos del presente Acuerdo:

— La Parte colombiana designa al Ministerio de Relaciones Exteriores.

— El Organismo designa al Representante Permanente en Colombia.

ARTICULO XVI.

DISPOSICIONES GENERALES.

16.1 El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia otorgará un documento de identificación a los funcionarios de carácter internacional del Organismo debidamente

acreditados.

Será resuelta por las Partes de conformidad con las resoluciones o decisiones pertinentes de los órganos competentes de la OIM y las normas constitucionales y legales del país. Cada Parte examinará con toda atención y ánimo favorable cualquier propuesta formulada por la otra Parte en virtud del presente artículo.

Hecho en Bogotá, a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), en dos ejemplares igualmente auténticos.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

JAIME BERMÚDEZ MERIZALDE,

Ministro de Relaciones Exteriores.

Por la OIM,

WILLIAM L. SWING,

Director General.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2009.

Aprobado. Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7a de 1944, el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores.

JAIME BERMÚDEZ MERIZALDE,

Ministro de Relaciones Exteriores”.

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia:

Ángela María Bautista Pérez, en su condición de apoderada judicial del Ministerio del Interior y de Justicia, presentó escrito solicitando la constitucionalidad de la Ley 1441 del 23 de febrero de 2011.

En primer lugar, expuso las razones por las cuales estima que el Acuerdo en estudio y su ley aprobatoria, gozan de constitucionalidad formal. Para tal efecto, adujo que dando cumplimiento al artículo 241-10 de la Constitución Política, la Ley 1441 de 2011 sancionada por el Presidente de la República el 23 de febrero del año que avanza y publicada en el diario oficial 47.992 del mismo día, fue remitida por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el 24 de febrero de 2011, es decir, dentro de los 6 días hábiles siguientes a la sanción de la ley.

Así mismo, señaló que el Acuerdo bajo análisis fue suscrito por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, quien conforme a lo establecido en el artículo 7, numeral 2°, literal a) de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados, estaba habilitado para firmarlo. Igualmente, mediante aprobación ejecutiva impartida el 14 de septiembre de 2009, el Presidente de la República autorizó y ordenó someter a aprobación del Congreso de la República el Acuerdo de la referencia, autorización que señala debe ser tenida como requisito suficiente para garantizar la legitimidad de la suscripción del tratado internacional¹.

En el mismo sentido, haciendo un breve recorrido por las especificidades de su trámite legislativo, afirmó que se respetaron las condiciones de iniciativa, discusión y votación del proyecto de ley tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes.

En segundo lugar, indicó las razones por las cuales considera que el contenido material del Acuerdo en estudio y su ley aprobatoria, se ajustan a la Constitución. Para ello, previo recuento de la estructura y del contenido normativo de los mismos, manifestó que el Acuerdo “defiende fines constitucionalmente válidos, en la medida en que busca contribuir en las acciones de cooperación encaminadas al asesoramiento y la colaboración que el Gobierno solicite en materia de política, de legislación, reglamentación y administración relativa a la migración, así como en la recolección y procesamiento de datos, la realización de estudios sobre disponibilidad laboral, movilidad migratoria y sus repercusiones en el desarrollo económico, ambiental y social del país, entre otras acciones”. Además, indicó que el Acuerdo se ajusta a la Constitución porque “propone contribuir en las acciones de cooperación encaminadas a atender el asunto del desplazamiento interno, tanto en la prevención, como en la atención a la población desplazada, en el fortalecimiento de la capacidad de respuesta institucional y del Sistema Nacional de Información sobre el desplazamiento en el país, teniendo en cuenta a las comunidades receptoras”.

Así mismo, agregó que el Acuerdo bajo estudio refleja un notorio interés por desarrollar programas de fortalecimiento de las instituciones colombianas gubernamentales y no gubernamentales que cumplen actividades mediante la cooperación técnica e implementación de programas y proyectos en temas de convivencia pacífica y orden justo.

Señaló que el Acuerdo de cooperación contiene en sus artículos VI, VII, VIII los privilegios e

inmунidades del Organismo, del personal a su cargo y la renuncia a inmунidades y privilegios, en concordancia con la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas de 1961. Así, resaltó que el régimen de privilegios e inmунidades previsto en el Acuerdo, es el que generalmente se concede a favor de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, en cuanto a la protección brindada a los locales, los funcionarios internacionales de la Organización y su correspondencia.

En este orden de ideas, adujo que el Acuerdo y su ley aprobatoria encuentran justificación no solo en el sistema internacional, sino en la necesidad de que el Estado colombiano continúe con los programas que han sido implementados por la Organización Internacional para las Migraciones OIM, tales como: proyectos para la protección de los Derechos Humanos, para el desarrollo social, para la educación, para la disminución de los índices de pobreza y para ofrecer garantías de empleo. En esa medida, concluyó que es imperante que el Estado mantenga una relación directa con la OIM, a través de la cooperación que se habilita por medio del Acuerdo bajo análisis.

2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores:

El Director de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, en escrito radicado ante esta Corporación el 10 de mayo de 2011, solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 1441 de 2011, por cuanto la misma cumplió con los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, y porque el contenido de la misma consulta los principios y postulados que gobiernan el Estado colombiano.

Fundó su petición en que el “Acuerdo de cooperación y régimen de privilegios e inmунidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia” suscrito en Bogotá el 5 de mayo de 2009, fue firmado por el Director General de la Organización Nacional para las Migraciones y, por parte del Estado colombiano, por el Ministro de Relaciones Exteriores de la época, quien de conformidad con el artículo 7°, numeral 2° de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969, estaba facultado para celebrar tratados en razón de sus funciones.

Indicó que el 14 de septiembre de 2009, el Presidente de la República, de conformidad con lo previsto en el artículo 189-2 Superior, autorizó y ordenó someter a aprobación del Congreso

de la República el mencionado Acuerdo de cooperación, por lo cual el Ministro de Relaciones Exteriores presentó el proyecto de ley aprobatoria del instrumento internacional, acompañándolo de la correspondiente exposición de motivos. Señaló que una vez el precitado proyecto de ley hizo curso ante el Congreso de la República, inicialmente ante el Senado y luego ante la Cámara de Representantes, fue aprobado respetando la iniciativa, el debate y las votaciones correspondientes. Posteriormente, se cumplieron los requisitos de sanción presidencial, publicación en el Diario Oficial 47.992 del 23 de febrero de 2011 y envió a la Corte Constitucional en cumplimiento del artículo 241 Superior. De esta forma, estimó que el trámite de aprobación del Acuerdo bajo estudio, se ciñó al procedimiento reglado que se exige para la formación de una ley ordinaria.

De otro lado, en tratándose de las razones que justifican la constitucionalidad material del Acuerdo, planteó que de conformidad con el artículo 2° de la Carta Política, el Estado colombiano tiene como fin esencial garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y una forma de materializar y cumplir con este mandato constitucional es la celebración de tratados con otros Estados o con Organizaciones Internacionales en procura de la cooperación internacional. Señaló que el Acuerdo suscrito permite que la OIM apoye, acompañe y asesore al gobierno colombiano en el fortalecimiento de la capacidad de gestión en materia migratoria.

Estimó que con la celebración de este Acuerdo, el Gobierno colombiano ejecuta el mandato consagrado en el artículo 9 de la Constitución, toda vez que “en consulta con los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, inter alia la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos, la OIM desarrollará programas en Colombia conforme a los lineamientos y prioridades del Gobierno nacional y con el aporte de experiencia con miras a lograr un flujo ordenado de los movimientos migratorios en condiciones de dignidad y respeto a los derechos de los migrantes. // De la misma forma, la OIM asesorará y cooperará con las entidades del Gobierno nacional para incrementar y fortalecer la capacidad de respuesta institucional frente a la problemática del desplazamiento interno y colaborará con el Gobierno colombiano con el propósito de establecer campañas y programas para el fortalecimiento institucional en la lucha contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes”.

Así mismo, señaló que la celebración del Acuerdo bajo estudio desarrolla lo dispuesto en el

artículo 226 de la Constitución Política, porque el Gobierno nacional estaría promocionando la internacionalización de las relaciones con otros Estados y Organizaciones sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Por consiguiente, manifestó que el Acuerdo fue suscrito para fortalecer y profundizar las relaciones internacionales, con el fin de cumplir objetivos y metas comunes.

Finalizó diciendo que respecto al régimen de privilegios e inmunidades consagrado en el Acuerdo, el carácter de sujeto de derecho internacional de la OIM, que se deriva de la personalidad jurídica reconocida por los Estados, le permite gozar de autonomía y de independencia en sus bienes, así como de respeto y protección para sus agentes o representantes en ejercicio de funciones, lo cual se ajusta a la Constitución y al derecho público internacional.

3. Intervención de la Universidad Externado de Colombia:

La Directora del Centro de Investigación en Política Criminal de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, remitió concepto en el que solicitó la declaratoria de exequibilidad del Acuerdo bajo estudio y de su ley aprobatoria, en tanto el primero no es contrario a las características propias que un tratado de este tipo debe tener y, de otra parte, porque la segunda cumple con todos los requisitos de formación y contenido para ser considerada ley de la República, al igual que fue presentada en término para su estudio por parte de la Corte Constitucional.

4. Intervención del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario:

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, remitió el concepto elaborado por el profesor de esta institución educativa, Juan Ramón Martínez Vargas, en el que se solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1441 de 2011, sujeta a la declaración interpretativa referida a la inmunidad de jurisdicción en materia laboral.

En primer lugar, en dicho texto, luego de destacar que la cooperación internacional encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme

a la dignidad humana, señaló que al encontrarse la cooperación íntimamente ligada a las relaciones internacionales, su fundamento jurídico se encuentra en el derecho internacional, disciplina jurídica que regula las relaciones y las obligaciones entre los Estados, y entre éstos y los organismos internacionales.

A nivel universal, indicó que las labores de la OIM están dirigidas a proveer un marco de cooperación que beneficie en la esfera migratoria a las comunidades de los diferentes Estados miembros de la ONU, dentro de los cuales se encuentra Colombia. Así, indicó que la actividad de la OIM “[e]stá consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. De igual manera, en su calidad de principal organización internacional para las migraciones, esta organización internacional trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar del migrante.”

A nivel interno, precisó que la cooperación internacional se encuentra avalada en el artículo 9° de la Constitución, la cual a su vez consagra una serie de principios esenciales que propugnan por una internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Apoyado en el anterior contexto internacional y local, consideró que para Colombia la suscripción del acuerdo resulta representativa y se ajusta a la Constitución, porque en términos generales a través de la cooperación internacional recibirá colaboración, asesoramiento y apoyo técnico en temas como desplazamiento interno, migración laboral legal, reinserción de población desarraigada y desmovilizada, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, entre otros.

En segundo lugar, respeto al régimen de privilegios e inmunidades concedido a la OIM, señaló que si bien este organismo internacional es autónomo e independiente de la ONU, no lo es menos que goza de una estrecha relación de trabajo con ésta y que sus políticas, programas y accionar se relacionan directamente con las de Naciones Unidas. Por ello, indicó que esa situación motiva la necesidad viable, prima facie, de hacer extensivo tal régimen a la OIM y a sus funcionarios, pero con las siguientes precisiones:

(i) Frente a la inmunidad de jurisdicción en términos generales, planteó que las disposiciones que la consagran son constitucionales porque se ajustan a las prerrogativas establecidas por la Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de la ONU de 1946, e incluso por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, ambos documentos ratificados por el Estado colombiano mediante las Leyes 62 de 1973 y 6ª de 1972, respectivamente. Sin embargo, estimó que “el articulado del Acuerdo refiere la inmunidad respecto de todo procedimiento de orden judicial o administrativo, premisa de la cual se deriva que la OIM y sus funcionarios, siempre que estén acreditados ante autoridad competente, gozarán de jurisdicción en las diferentes materias, sin realizar algún tipo de distinción, lo cual de plano incluye la inmunidad de jurisdicción en asuntos laborales”.

(ii) En tratándose de la jurisdicción en materia laboral, indicó que si bien el Acuerdo nada refiere sobre los contratos de índole laboral, se debe realizar una precisión que obedece fundamentalmente a la protección y el bienestar de todos los habitantes colombianos que lleguen a establecer un vínculo contractual con la OIM, siempre que la misma cumpla con los elementos distintivos de las relaciones laborales, estos son: prestación personal del servicio, subordinación y remuneración. En ese sentido, propone una declaración interpretativa al Acuerdo en materia de inmunidades, para que cuando se trate de proteger derechos laborales de los connacionales que trabajen para la OIM, exista para éstos una posibilidad de acceder a la justicia colombiana en procura de defender sus acreencias laborales, ello en aplicación a la teoría de la inmunidad relativa de jurisdicción en materia laboral que acogió la Corte Suprema de Justicia en la demanda ordinaria que instauró Adelaida García de Borissow contra la Embajada de Líbano. Lo anterior derivaría en que, habida cuenta de la supremacía de los derechos laborales en Colombia y su trascendencia para la protección social, la OIM no podría en una eventual controversia, invocar la inmunidad de jurisdicción ofrecida en el Acuerdo bajo estudio.

(iii) Sin perjuicio de lo anterior, manifestó que el Acuerdo introduce una interesante disposición que obliga a la OIM y a sus funcionarios, a adquirir una póliza de seguros de responsabilidad civil por los daños causados a terceros por cualquier vehículo de propiedad del organismo, situación que en sentir del interviniente, mitiga de alguna forma las consecuencias derivadas de un accidente de tránsito ocasionado por vehículo de propiedad de la OIM, “lo cual en últimas traduce una considerable superación de la impunidad que usualmente genera este tipo de inconvenientes”.

En tercer lugar, sobre el régimen de exenciones tributarias para la OIM contenido en el artículo 6.6 y siguientes del Acuerdo, recalcó que tiene su origen en un tratado o convención de cooperación internacional, goza de un carácter restrictivo en la medida que se aplica a una persona, acto, actividad o contrato para el cual fue establecido, y no es de carácter retroactivo porque opera a partir del momento en que se cumplen todos los requisitos previstos en la ley o convenio. En esa medida, las exenciones tributarias que consagra el Acuerdo, se aplican exclusivamente a los ítems allí estipulados, previa acreditación de los procedimientos y condiciones exigidos.

5. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia:

El Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, contando con el apoyo académico del profesor Mauricio Reyes Betancourt y del Grupo de Derecho Constitucional del Consultorio Jurídico de esa Facultad, solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 1441 de 2011.

Fundó su petición, en primer lugar, en que “[u]na vez revisado el trámite que se le ha dado al proyecto, puede concluirse que este ha estado ajustado a los preceptos constitucionales en tanto que el Acuerdo ha sido suscrito por el Ministro de Relaciones Internacionales (sic), en representación del ejecutivo, en desarrollo de sus facultades constitucionales y ha sido aprobada por el Congreso en su correspondiente juicio de validez, y se ha remitido a la Honorable Corte Constitucional dentro de los términos”.

En segundo lugar, planteó que en el marco de la Constitución Política de 1991, es obligación del Gobierno nacional garantizar la materialización de los derechos fundamentales que ella consagra, por lo cual ante el creciente fenómeno migratorio, el Estado se ha visto en la necesidad de fortalecer las políticas públicas tendientes a resolver de fondo la problemática que conlleva la migración de los colombianos. Acorde con esa postura y en concordancia con el Derecho Internacional, indicó como razonable el otorgar inmunidades y privilegios a los funcionarios de la OIM, en condiciones similares a otras agencias de Naciones Unidas que cooperan con el Estado. Por consiguiente, señaló que el Acuerdo bajo estudio lo que busca, en concordancia con el artículo IV de la Convención de Viena, es que la OIM y sus funcionarios gocen de privilegios e inmunidades para salvaguardar su capacidad e independencia, facilitando de esa manera el ejercicio de la cooperación con el gobierno

nacional en beneficio de la población migrante y de sus familias.

En tercer lugar, centrandolo su concepto en la pertinencia del Acuerdo, adujo que la misma se fundamenta en la necesidad de garantizar que las agencias y entidades que junto con el Gobierno nacional desarrollan planes y proyectos, puedan actuar dentro de un marco general de independencia, ya que el trabajo de una organismo internacional en un país como Colombia, contribuye al fortalecimiento del Estado Social de Derecho. Preciso que "(...) los regímenes de inmunidades no buscan impunidad ni evasión de las normas internas, sino garantizar la independencia y el respeto por quienes ejercen la labor diplomática en nombre de otro Estado, o como sucede en este caso, para garantizar la independencia del trabajo de una organización internacional y evitar la creación de conflictos derivados en el marco multilateral".

6. Intervención de la Universidad de Ibagué:

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, en escrito recibido en esta Corporación el 20 de mayo de 2011, solicitó declarar exequible la Ley 1441 de 2011.

Para tal efecto, indicó que la esencia del Acuerdo bajo estudio y de su ley aprobatoria, se ajustan a los fines del Estado al pretender la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como al hacer evidente su deber de protección a quienes residen en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, demás derechos y libertades. Señaló que con el contenido de la Ley 1441 de 2011, Colombia reconoce el fenómeno de las migraciones y adopta medidas de cooperación internacional tendientes a la dignificación de la persona del migrante y al respeto de sus derechos.

En particular, advirtió: "Tienen la Organización Internacional para las Migraciones -OIM, y el Gobierno Colombiano como argumentos para dar vida al Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre éstos, el reconocimiento de la realidad de las Migraciones al interior de las fronteras como fuera de ellas, y por esto el respeto debido a los derechos humanos (al que le ha dado especial relevancia la Constitución) de quienes asumen la calidad de migrantes, el cual se hace manifiesto a través de los objetivos del Acuerdo y el posterior cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes con la firma del mismo, y que pueden resumirse en apoyo técnico y humano concretado en procesos de formación,

controles migratorios, legislación; implementación de programas y proyectos; lucha contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; programas de estabilización socioeconómica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas; respuestas humanitarias a migrantes desprotegidos; entre otras.”.

Adujo que el Acuerdo pone en evidencia la pretensión de dar cumplimiento a los postulados que se basan en beneficiar a los migrantes y a la sociedad en condiciones humanas, para lo cual el Estado trabaja con sus asociados en la comunidad internacional con el fin de ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración a nivel operativo, fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias, alentar el desarrollo social y económico a través de la migración, y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar general de los migrantes. Por consiguiente, estimó que los diversos temas migratorios que trata el Acuerdo de cooperación, se ajustan a la realidad nacional y armonizan con las disposiciones constitucionales.

Finalmente, frente al tema relacionado con los privilegios y la inmunidad diplomática concedida a la OIM como organismo internacional de carácter intergubernamental, consideró que “(...) sus representantes pueden ser beneficiarios de los privilegios e inmunidades que inicialmente sólo fueron reconocidos a los agentes diplomáticos y consulares, sin que esto implique que, como se vio, se esté quebrantando principio constitucional alguno, así como tampoco se quebranta la soberanía nacional, y dejando de presente que no son de carácter absoluto”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el que solicitó a la Corte declarar exequible el “Acuerdo de cooperación y régimen de privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno e la República de Colombia”, hecho en Bogotá D.C. el 5 de mayo de 2009, y la Ley 1441 de 2011 que lo aprueba.

En cuanto al procedimiento legislativo, luego de hacer un recuento detallado de cada una de las etapas del trámite, el Ministerio Público concluyó que se cumplió con la exigencia constitucional del párrafo primero del artículo 160 de la Constitución Política. Así, entre el

primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, así: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 19 de mayo de 2010, mientras que la aprobación en la Plenaria ocurrió el 15 de junio del mismo año. Igualmente, constató que la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara tuvo lugar el 19 de octubre de 2010, mientras que la aprobación en segundo debate en la Plenaria se dio el 14 de diciembre de 2010. De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (15 de junio de 2010) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (19 de octubre de 2010) transcurrió un lapso no inferior a los quince días. Asimismo, resaltó que para cada una de estas etapas se efectuaron correctamente los anuncios de que trata el inciso final del artículo 160 Superior.

Agregó que el 23 de febrero de 2011, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1441 de 2011. A su vez, el texto de la ley fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, el 24 de febrero de 2011, por lo que se hizo dentro del término de 6 días señalados por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

Así las cosas, la Vista Fiscal adujo que "(...) en el proceso de formación de la Ley 1441 de 2011 (...) no se advierte la existencia de vicio alguno", pues se cumplió con la cadena de anuncios, publicaciones, debates y votaciones requeridas para una ley ordinaria, al igual que se cumplió con la sanción presidencial y el envío a la Corte Constitucional en oportunidad.

Frente al análisis material del instrumento internacional, el Procurador General de la Nación advierte que "el Acuerdo sub examine actualiza las normas de la OIM, para responder a las nuevas dinámicas sociales y políticas de las migraciones". Así, luego de realizar una descripción del preámbulo y del articulado del Acuerdo, señaló que su contenido hace parte de una sólida relación entre el Estado colombiano y la OIM, y que "[e]n la medida en que el objeto principal del Acuerdo es proteger los derechos humanos de los migrantes, por medio del diseño y la ejecución de programas y proyectos coordinados para mejorar su calidad de vida, éste se ajusta a lo previsto en la Constitución Política".

Precisó como un asunto importante desde el punto de vista constitucional, el que se brinde protección adecuada y apoyo a los migrantes conforme a unos protocolos y prácticas internacionales, en procura de garantizar los derechos de esta población y de los residentes

nacionales con los cuales tienen vínculos afectivos, familiares, jurídicos y patrimoniales.

El Ministerio Público finalizó afirmando que “los términos del Acuerdo, en especial en materia de privilegios e inmunidades, replican lo contenido en otros acuerdos celebrados con organizaciones internacionales, y parecen razonables para un adecuado ejercicio de las actividades de la OIM dentro del marco del respeto del ordenamiento jurídico interno”.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es completo, automático, y versa tanto sobre el contenido material del Acuerdo bajo estudio y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales.

En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar dos aspectos: de una parte, la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, y de otra, la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley objeto de análisis.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional. Por este motivo, este tipo de instrumentos debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.P.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.P.).

Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República (Art. 154 C.P.); (iii) la aprobación reglamentaria

en los debates de las comisiones y plenarios de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.), mediante el voto nominal (Art. 133 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes (Art. 241-10 C.P.).

Por último, frente los aspectos de fondo, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional sujeto a análisis y las de su ley aprobatoria con los preceptos constitucionales, a fin de determinar si se ajustan o no a la Carta Política.

De acuerdo con este marco de análisis, la Sala asume a continuación el estudio de la Ley 1441 de 23 de febrero de 2011 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).”

2. La revisión del aspecto formal.

2.1. Representación del Estado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación del treinta (30) de marzo de dos mil once (2011)², firmada por la Coordinadora del Grupo Interno de Tratados, informó a esta Corporación que “[e]l ‘Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia’ hecho en Bogotá D.C. el 5 de mayo de 2009, fue suscrito en representación del Gobierno colombiano por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde y en representación de la Organización Internacional para las Migraciones, por el Director General William L. Swing”.

Pues bien, de conformidad con el artículo 7º, numeral 2º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el Ministro de Relaciones Exteriores puede, en virtud de sus funciones, celebrar tratados internacionales sin acreditar plenos poderes. Por consiguiente, en el caso del instrumento internacional que se revisa, al haber sido suscrito

por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, encuentra esta Corporación que se reunieron las formalidades requeridas para el ejercicio de la representación del Estado colombiano.

2.2. Examen del trámite de la Ley 1441 de 2011 ante el Congreso de la República.

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el proyecto de ley radicado bajo los números 203 de 2009 Senado y 313 de 2010 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 1441 de 2011 “ medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).” surtió el siguiente trámite:

2.2.1. Trámite en el Senado de la República.

2.2.1.1. El proyecto de ley correspondiente a la aprobación del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009)”, fue presentado al Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Jaime Bermúdez Merizalde. El texto del proyecto de ley y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 1207 del 26 de noviembre de 2009.

2.2.1.2. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 174 del 5 de mayo de 2010.

2.2.1.3. El proyecto de ley 203 de 2009, correspondiente a la actual Ley 1441 de 2011, fue anunciado por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado, en dos oportunidades así:

La primera, el 5 de mayo de 2010, según consta en el Acta No. 26 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 441 del 22 de julio de 2010, en los siguientes términos:

“Por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (Artículo 8° del acto legislativo número 01 de 2003).

4. Proyecto de ley número 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades, entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá, a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Autor: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ponente: honorable Senador Manuel Enríquez Rosero.

Publicaciones proyecto de ley: Gaceta del Congreso número 1207 de 2009.

Ponencia primer debate: Gaceta del Congreso número 174 de 20106.

(...)

El señor Presidente Manuel Enríquez Rosero:

Muchas gracias a los honorables Senadores. Se levanta la sesión. Tenemos debate el próximo martes y el miércoles sesiones conjuntas con televisión en directo. Muchas gracias. Se levanta la sesión.” 7

La segunda, el 11 de mayo de 2010, según consta en el Acta No. 27 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 442 del 22 de julio de 2010, en los siguientes términos:

“El señor Presidente Manuel Enríquez Rosero:

(...) Señor Secretario los proyectos para la próxima sesión habían sido anunciados previamente, o sea que nos vemos el miércoles 19 a partir de las 9 de la mañana.

El señor Secretario Rafael Sánchez Reyes:

Sí señor Presidente, para adicionar al anuncio que ya hicimos, los proyectos que estaban

para el día de hoy, y que iban a ser discutidos y votados. De tal manera que esos 5 proyectos:

* Proyecto de ley número 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de privilegios e inmunidades, entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Autor: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ponente: honorable Senador Manuel Enríquez Rosero.

Publicaciones: Proyecto de ley: Gaceta del Congreso número 1207 de 2009.

Ponencia primer debate: Gaceta del Congreso número 174 de 20108.

(...)

El señor Presidente Manuel Enríquez Rosero informa:

Nueve de la mañana la Sesión Conjunta en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y el próximo 19 de mayo consideramos los proyectos que han sido anunciados a partir de las 9 de la mañana”9.

2.2.1.4. De acuerdo con la certificación suscrita por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República¹⁰, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 19 de mayo de 2010, según consta en el Acta N° 28 de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso N° 442 de 2010¹¹, con un quórum deliberatorio y decisorio integrado por 7 de los 13 senadores que conforman esa Comisión. En dicha Gaceta, es posible verificar la votación nominal del proyecto de ley:

“El señor Presidente (e) Senador Darío Angarita Medellín:

A usted muchas gracias, señor Secretario, sírvase dar lectura a la proposición con la cual termina el informe de ponencia en este Proyecto de ley.

El señor Secretario Rafael Sánchez Reyes:

Da lectura al informe de ponencia.

Proposición:

Solicito a los señores miembros de la Comisión Segunda del Senado, dar primer debate al Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunities entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá, a los 5 días del mes de mayo de 2009. Presentado por el honorable Senador Manuel Enríquez Rosero como Senador Ponente.

El señor Presidente (E) Senador Darío Angarita Medellín:

Somete a consideración de los Senadores de la Comisión, el informe de ponencia. Anuncio que se va cerrar la discusión. Señor Secretario, sírvase someter a votación el informe de ponencia con el llamando a lista a los honorables Senadores.

El señor Secretario Rafael Sánchez Reyes, realiza el llamado a lista, para votación del informe de ponencia.

Darío Angarita Medellín

Vota Sí

Carlos Emiro Barriga Peñaranda

Vota Si.

Jairo Clopatofsky Ghisays

Manuel Enríquez Rosero

Vota Sí.

Juan Manuel Galán Pachón

Vota Sí.

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda

Guillermo Alfonso Jaramillo Martínez

Cecilia López Montaña

Vota Sí

Alexandra Moreno Piraquive

Jesús Enrique Piñacué Achicué

Luzelena Restrepo Betancur

Vota Sí.

Mario Varón Olarte

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave

Me permito informar señor Presidente, que el informe de ponencia ha sido aprobado por 7 votos a favor, ninguno en contra”12.

2.2.1.5. La ponencia para segundo debate fue presentada por el senador Manuel Enríquez Rosero, y publicada en la Gaceta del Congreso N° 294 del 4 de junio de 201013.

2.2.1.6. Según certificación expedida el 31 de marzo de 2011 por el Secretario General del Senado de la República, Emilio Otero Dajud14, el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión del 9 de junio de 2010, según consta en el Acta de Plenaria N° 41 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 394 del 8 de julio de 2010. En el texto de la referida acta el anuncio se realizó de la siguiente forma:

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

Los proyectos para la próxima sesión son los siguientes:

Proyectos en Segundo Debate: (...)

Proyecto de ley número 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de cooperación y régimen de privilegios e inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de 2009¹⁵. (...)

Siendo las 3:15 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 15 de junio de 2010, a las 12:00 m.”¹⁶.

2.2.1.7. Según la certificación referida en el numeral anterior, el Proyecto de Ley fue considerado en segundo debate el 15 de junio de 2010 con un quórum deliberatorio y decisorio de 56 senadores del total que conforman la Plenaria y aprobado por mayoría como consta en el Acta N° 42 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 414 del 19 de julio de 2010¹⁷. En la misma es posible verificar la votación nominal del proyecto de ley.

2.2.1.8. De acuerdo con la certificación expedida el 31 de marzo de 2011 por el Secretario General del Senado de la República, Emilio Otero Dajud¹⁸, el texto definitivo del proyecto de ley 203 de 2009 Senado, aprobado en la plenaria del 15 de junio de 2010, fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 372 del 24 de junio de 2010¹⁹.

“TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY 203 DE 2009 SENADO.

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo en materia de informes anuales sobre Derechos Humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá”, hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el ¿Acuerdo en materia de informes anuales sobre Derechos Humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá, hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el ¿Acuerdo en materia de informes anuales sobre Derechos Humanos y libre comercio entre la

República de Colombia y Canadá, hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 2 de diciembre de 2009 al Proyecto de ley número 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo en materia de informes anuales sobre Derechos Humanos y libre comercio entre la República de Colombia y Canadá¿, hecho en Bogotá el día 27 de mayo de 2010, y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

Cordialmente,

Manuel Enríquez Rosero,

Senador - Ponente”.

Este error en la publicación del texto definitivo del proyecto de ley 203 de 2009, aprobado por la Plenaria del Senado del República el 15 de junio de 2010, será objeto de análisis en líneas posteriores.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes.

2.2.2.1. Radicado el proyecto de ley en la Cámara de Representantes con el número 313 de 2010, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designado como ponente coordinador el Representante a la Cámara, Juan Carlos Martínez Gutiérrez²¹. El informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 679 de 22 de septiembre de 2010²².

2.2.2.2. De acuerdo con la certificación allegada a esta Corporación, el 8 de abril de 2011²³, por la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el proyecto fue anunciado en sesión del 12 de octubre de 2010, según el Acta No. 16 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 898 del 12 de noviembre de 2010²⁴, en

cumplimiento del artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003. Según el texto de la referida acta el anuncio se realizó de la siguiente forma:

“Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Cuarto. Anuncio de proyectos de ley para discusión y aprobación en primer debate.

(...)

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí, señor Presidente.

Los siguientes proyectos, tal como lo ordena el señor Presidente, se van a discutir y votar el próximo 19 de octubre de 2010. Estos proyectos se anuncian dando cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Proyecto de ley número 313 de 2010 Cámara, 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Autor: Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Jaime Bermúdez Merizalde.

Publicaciones:

Texto del Proyecto: Gaceta del Congreso número 1207 de 2009.

Ponencia primer debate Senado: Gaceta del Congreso número 174 de 2010.

Ponencia segundo debate Senado: Gaceta del Congreso número 294 de 2010.

Ponencia primer debate Cámara: Gaceta del Congreso número 679 de 2010.”²⁵

2.2.2.3. El 19 de octubre de 2010, se llevó a cabo la siguiente sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, según Acta N° 17 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 899 del 12 de noviembre de 2010²⁶. En efecto, en la misma certificación a la que se hizo referencia en el numeral anterior, la Secretaria de la Comisión

Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes hizo constar que, de acuerdo con el Acta N° 17 del 19 de octubre de 2010, el proyecto de ley bajo estudio “se aprobó por votación pública y nominal con el SI de 12 Honorables Representantes presentes”²⁷.

2.2.2.4. Para segundo debate la ponencia fue presentada por los representantes Juan Carlos Martínez Gutiérrez (Coordinador Ponente), Iván Darío Sandoval Perilla, Iván Cepeda Castro, José Ignacio Mesa Betancourt, Augusto Posada Sánchez, Carlos Alberto Zuluaga, Bayardo Gilberto Betancourt y Yahir Fernando Acuña, y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 986 del 30 de noviembre de 2010²⁸.

2.2.2.5. El anuncio del proyecto de ley 313 de 2010 Cámara, se realizó en la sesión del 13 de diciembre de 2010, según consta en el Acta N° 040 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 116 de 23 de marzo de 2011²⁹, en los siguientes términos:

“(…) Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Secretario, anunciemos los proyectos para mañana, a las nueve de la mañana.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.:

Sí, señor Presidente.

(…)

PROYECTOS PARA SEGUNDO DEBATE

(…)

Proyecto de ley 313 de 2010 Cámara, 213 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de 2009.

(…)

Señor Presidente, han sido anunciados los Informes de Conciliación, más temas proyectos de

ley para ser discutidos y votados en la sesión de mañana 14 de diciembre o en la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo.

(...)

Se levanta la sesión y se convoca para mañana a las nueve de la mañana”³⁰.

2.2.2.6. Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley fue considerado y aprobado, de forma nominal, por la mayoría requerida el 14 de diciembre de 2010 con asistencia de 160 representantes³¹, como lo acredita el Acta de Plenaria N° 041 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N° 213 del 28 de abril de 2011³². El Secretario General de la Cámara de Representantes precisó: “Informe de Ponencia: por el Sí: 89 por el No: 0 votos // El articulado, el Título y la pregunta si quiere la Cámara que el proyecto sea ley de la República: por el Sí: 88 por el No: 0 votos.”, y advirtió que lo anterior consta “en el registro electrónico y manual remitido por la Subsecretaria General de la Corporación mediante oficio SbSg. 2.1-1105-10”³³

2.2.3 Cumplimiento de los límites temporales para tramitar el proyecto de ley.

La Corte ha precisado que la expresión del artículo 162 de la Constitución según la cual “Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”, debe entenderse en el sentido de que el Congreso cuenta con cuatro períodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo los debates requeridos para la formación de la ley³⁴.

En este caso se observa que, luego de radicado el proyecto de ley el 26 de noviembre de 2009, se surtió el primer debate en el Senado el 19 mayo de 2010, y el último debate en plenaria de Cámara se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2010. Esto, permite afirmar que el proyecto inició y finalizó su trámite en las legislaturas comprendidas entre el 20 de julio de 2009 y el 20 de junio de 2010, y el 20 de julio de 2010 y el 20 de junio de 2011. Por lo tanto, se cumplió a cabalidad con el mencionado requisito constitucional pues el proyecto de ley 203 de 2009 Senado, 313 de 2010 Cámara fue aprobado sin exceder dos legislaturas.

2.2.4 Cumplimiento de los requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 160 de la Constitución, entre el primer y segundo debate deben transcurrir por lo menos ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, debe mediar un término no inferior a 15 días.

En el presente caso se tiene que el primer debate en el Senado tuvo lugar el 19 de mayo de 2010 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 15 de junio de 2010, es decir, que transcurrió casi un mes entre los debates realizados por el Senado de la República. Igualmente, entre el tercer y cuarto debate en la Cámara de Representantes mediaron más de ocho días, puesto que el primero de ellos se celebró el 19 de octubre de 2010, y la plenaria se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2010. Además, entre la aprobación del Proyecto en el Senado, realizada el 15 de junio de 2010, y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, efectuada el 19 de octubre de 2010, corrió un lapso superior a quince días.

En cuanto al inciso final del artículo 160 de la C.P., es preciso revisar la cadena de anuncios con el propósito de verificar que el proyecto de ley haya sido anunciado en una sesión distinta a aquella en la cual se votó. Para tal efecto, se sintetiza en el siguiente cuadro todo el procedimiento legislativo³⁵:

(i) El Proyecto de Ley inició su trámite en el Senado de la República

Ver supra 2.2.1.1.

(ii) El Proyecto de Ley fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo

Ver supra 2.2.1.1.

(iii) El Proyecto de Ley fue aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas, conforme con las mayorías exigidas por la Constitución Política y el Reglamento del Congreso y mediante votación nominal.

En Senado:

Primer debate: Ver supra 2.2.1.4.

Segundo debate: Ver supra 2.2.1.7.

En Cámara

Primer debate: Ver supra 2.2.2.3.

Segundo debate: Ver supra 2.2.2.6.

En Senado:

Primer debate: Ver supra 2.2.1.2

Segundo debate: Ver supra 2.2.1.5

En Cámara

Primer debate: Ver supra 2.2.2.1.

Segundo debate: Ver supra 2.2.2.4.

(v) Entre el primer y segundo debate en cada Cámara, así como entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra transcurrieron los términos señalados en el inciso primero del artículo 160 Superior: ocho y quince días respectivamente.

En Senado

La aprobación en primer debate en el Senado tuvo lugar el 19 de mayo de 2010 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 15 de junio de 2010; Ver supra 2.2.1.4 y 2.2.1.7.

En Cámara

El primer debate en Cámara tuvo lugar el 19 de octubre de 2010 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2010; Ver supra 2.2.2.3 y 2.2.2.6.

Entre la aprobación del Proyecto en el Senado (15 de junio de 2010) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (19 de octubre de 2010) transcurrió un lapso no inferior a quince días.

(vi) Fue cumplido en cada una de las etapas del trámite legislativo el requisito del anuncio previo exigido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 C.P.

En Senado

El anuncio para el Primer debate se produjo el 11/05/2010 y la aprobación se llevó a cabo el 19/05/2010; Ver supra 2.2.1.3.

El anuncio para el Segundo debate se produjo el 9/06/2010 y la aprobación se llevó a cabo el 15/06/2010; Ver supra 2.2.1.6.

En Cámara

El anuncio para el Primer debate se produjo el 12/10/2010 y la aprobación se llevó a cabo el 19/10/2010; Ver supra 2.2.2.2.

El anuncio para el Segundo debate se produjo el 13/12/2010 y la aprobación se llevó a cabo el 14/12/2010; Ver supra 2.2.2.5

2.2.5. Ahora bien, resulta pertinente estudiar el error en la publicación del texto definitivo aprobado por la Plenaria del Senado. En efecto, si bien en la página 12 de la Gaceta del Congreso N° 372 de 24 de junio de 2010 se enuncia la publicación del texto definitivo del proyecto de ley 203 de 2009 Senado, lo cierto es que como se advirtió el texto publicado corresponde al proyecto de ley 257 de 2009 Senado (Ver supra 2.2.1.8.).

Para determinar si el error en la publicación constituye un vicio que afecte el trámite legislativo, la Corte se referirá a (i) la función del Congreso de la República frente a instrumentos internacionales; (ii) el cumplimiento del requisito de publicidad; (iii) la instrumentalidad en las formas en la construcción de la voluntad legislativa; y (iv) los requisitos jurisprudenciales para determinar si un vicio es subsanable.

2.2.5.1. En primer término, frente a la función del Congreso de la República en tratándose de instrumentos internacionales, el artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política establece: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con

entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.”

En tal sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que la competencia del legislador en materia de tratados internacionales se limita a aprobarlos o improbarlos. En efecto, en la sentencia C-781 de 2004, esta Corporación señaló que el Congreso no puede alterar el contenido de los tratados introduciendo nuevas cláusulas, ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado, por tratarse de una negociación del Gobierno. No obstante, 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 tratado³⁶.

2.2.5.2. En segundo lugar, retomando los requisitos exigidos por el artículo 157 de la Constitución Política en el trámite legislativo³⁷, en particular, el cumplimiento del requisito de publicidad es preciso recordar que su finalidad es “poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras”.³⁸

En tal sentido, la sentencia C-665 de 2007, concluyó que no se desconocía el requisito de publicidad cuando el anuncio del proyecto de ley se había efectuado antes de la publicación de la ponencia. Esto, considerando que: “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.³⁹

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.⁴⁰

Del mismo modo, el Pleno de esta corporación Auto 033 de 2009 devolvió al Congreso una ley aprobatoria de tratado pues no se había publicado el texto definitivo aprobado en cuarto debate, al analizar el alcance del principio de publicidad la Corte destacó: “En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha enfatizado en la trascendencia y necesidad del cumplimiento del principio de publicidad consagrado en la Constitución Nacional durante el trámite legislativo, principio que constituye un elemento esencial para la validez y por ende constitucionalidad de dicho trámite, y en consecuencia para la validez y constitucionalidad de las normas aprobadas. El principio de publicidad encuentra su fundamento iusfilosófico en las premisas de un Estado constitucional y democrático de derecho, uno de cuyos presupuestos normativos es la participación informada no sólo de los legisladores sino también de los ciudadanos en el proceso democrático de formación de las leyes, para lo cual resulta imperativo, la publicidad no sólo de las ponencias para los cuatro debates que deben surtir durante el proceso legislativo por expreso mandado constitucional, sino también la

publicidad de la integridad del texto finalmente aprobado por el Legislador, así como finalmente la publicación íntegra del texto ya sancionado por el presidente de la República.

2.4.2 Constituyen así mismo presupuestos que fundamentan el principio de publicidad, la exigencia de transparencia y de racionalidad del trámite legislativo, lo cual se transfiere a las normas producidas con el cumplimiento de tales reglas y principios, y termina generando una presunción de validez, racionalidad y legitimidad propia del ejercicio del principio democrático en un Estado constitucional y democrático de Derecho, presunción que sólo puede ser desvirtuada por el Tribunal Constitucional previa la comprobación de una irregularidad que vicie de manera insubsanable la esencia de tales principios, garantes del trámite legislativo y la validez de las normas jurídicas.

A este respecto ha dicho la Corte:

“La debida formación de la voluntad democrática de las cámaras legislativas garantiza que las normas producidas por el Congreso estén precedidas de altos niveles de representación popular, a partir de los cuales pueda predicarse la legitimidad de dichas disposiciones. Un Estado constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar, en ese sentido, con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado social de derecho, “pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones y opciones políticas. De un lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. (...)De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los temas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (CP art. 1º). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla una de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la

preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional”41”42

2.4.3 Como mecanismos que prodigan eficacia material al principio de publicidad al interior del trámite legislativo, se encuentra la obligación de publicar los proyectos de ley y las ponencias correspondientes, condición regulada por los artículos 157-1 y 160 C.P. y los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, así como la obligación de publicar el texto final en un solo texto, como extensión del principio de publicidad consagrado en el artículo 157 Superior y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 195 del Reglamento del Congreso, así como finalmente la promulgación de la ley sancionada por el presidente, de conformidad con los artículos 157, 165, 166, 168 de la Constitución Nacional y 196 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso.

2.4.4 Las reglas contenidas en las normas constitucionales y orgánicas antes expuestas han permitido a la jurisprudencia de la Corte identificar a la omisión del requisito de publicación del informe de ponencia o del texto final aprobado por la plenaria, en el caso de los tratados internacionales, en la Cámara de Representantes, como un vicio de procedimiento en el trámite legislativo. En efecto, de una parte, el conocimiento del informe es un presupuesto ineludible de la deliberación congresional, en tanto escapa a toda lógica que los miembros del Congreso puedan válidamente aprobar una norma si no les han sido garantizados los mecanismos para estudiar el proyecto sometido a su consideración y las observaciones que respecto del mismo han realizado los ponentes asignados para el efecto. De otra parte, la publicación del texto final aprobado por la plenaria en donde surta el cuarto debate, es necesario para dar a conocer no sólo a los congresistas, sino también a los ciudadanos el contenido final del texto aprobado por el Legislador. De otra parte, la publicación del texto definitivo aprobado por el Congreso, guarda una estrecha relación con el trámite posterior de la sanción y promulgación de la ley, en cuanto a través de él se publicita el texto final el cual debe coincidir, guardar coherencia y continuidad, con el texto que será remitido al Gobierno para su respectiva sanción y promulgación.

2.4.5 En conclusión, la publicidad tanto de los informes de ponencia como del texto final del proyecto de ley aprobado en cuarto debate por el Congreso, constituye un requisito inherente a la transparencia y publicidad que ordena la Constitución para el trámite de los

proyectos de ley en el Congreso. El cumplimiento de este requisito, es necesario en tanto posibilita que los legisladores tengan acceso al contenido del proyecto y la actuación de sus ponentes antes de proceder a su deliberación y posterior votación; y en tanto permite que los ciudadanos conozcan el contenido final del proyecto de ley aprobado por el Legislador. Así mismo, la publicación del texto final aprobado por el Congreso guarda íntima conexión con el requisito constitucional posterior relativo a la sanción por el Presidente de la ley respectiva y la promulgación de la misma, requisito éste último que constituye una expresión del principio de publicidad.

En este orden de ideas, insiste esta Sala en que el requisito de publicación de los informes de ponencia y del texto definitivo aprobado por el Congreso, es una condición para el conocimiento y participación de los congresistas y de los ciudadanos en el trámite de las leyes aprobadas por el Legislador, razón por la cual se insiste, constituye un requisito sine qua non de la producción del derecho en el contexto de un Estado constitucional y democrático de derecho.⁴³

Por consiguiente, la garantía del principio de publicidad en el trámite legislativo de un instrumento internacional se garantiza siempre que se realicen las siguientes publicaciones: (i) la inicial, del proyecto de ley, previo al comienzo del proceso legislativo; (ii) de las ponencias en cada uno de los cuatro debates; (iii) del texto definitivo aprobado luego del segundo y cuarto debate; y (iv) de la ley sancionada por el Presidente de la República.

2.2.5.3. En tercer término, el análisis del trámite legislativo debe hacerse, como en anteriores oportunidades lo ha admitido la Corte, teniendo en cuenta la instrumentalidad de las formas. Al respecto, la Sala Plena ha advertido lo siguiente: “El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo,⁴⁴ tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad plenamente complementarias.

De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha

interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Esto explica, por ejemplo, que esta Corporación haya señalado, en forma constante, que al estudiar si una ley viola o no el principio de unidad de materia, la noción de materia debe ser entendida en forma amplia, puesto que un entendimiento demasiado riguroso de su alcance, obstaculizaría indebidamente la aprobación de las leyes, con lo cual esa regla terminaría afectando el principio democrático que ella misma pretende realizar. Y de manera más general, esta Corte ha dicho que 'las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental'45.

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos."46.

En aplicación de este principio, la Corte ha considerado que no se desconoce el requisito de publicidad cuando la publicación del informe de ponencia se hace con posterioridad a la discusión y aprobación del proyecto de ley, siempre que se pueda verificar el conocimiento de la ponencia por parte de los congresistas previo al debate sin perjuicio de su posterior reproducción en la Gaceta del Congreso 47.

2.2.5.4. En cuarto lugar, la Corte resumió en torno a "(...)determinar el carácter subsanable o no de un vicio de forma ocurrido dentro del proceso legislativo, el juez constitucional debe determinar (a) si la entidad de la irregularidad ocurrida durante el trámite en el Congreso es de tal envergadura que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (b) si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite de la ley; (c) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte estudiar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto de forma constatado; y (d) si no hay lugar a ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es procedente que ese mismo Tribunal pueda subsanar, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los criterios anteriormente señalados, y atendiendo los principios de razonabilidad y

proporcionalidad.”48.

2.2.5.5. En virtud de lo expuesto, el error en la publicación del texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado no desconoce el principio de publicidad por cuanto en esta oportunidad el Congreso de la República aprobó el instrumento internacional sin introducirle ninguna declaración interpretativa o reserva que diera origen a un texto diferente en cada cámara. Además, los congresistas tuvieron la oportunidad de conocer previamente a la aprobación y discusión en tercer debate, la ponencia del proyecto de ley, pues la misma fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 679 de 22 de septiembre de 2010⁴⁹. En efecto, con dicha publicación se aseguró el conocimiento por parte de los integrantes de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del contenido del proyecto de ley radicado con el número 313 de 2010, pues obra el informe de ponencia, la exposición de motivos y el texto del proyecto de ley:

“PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 313 DE 2010 CÁMARA, 203 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”.

Doctora

PILAR RODRÍGUEZ ARIAS

Secretaria General

Comisión Segunda

Referencia: Informe de ponencia para el primer debate del Proyecto de ley número 313 de 2010 Cámara, 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para la Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿, hecho en Bogotá, a los 5 días del mes de mayo 2009.

En cumplimiento a la honrosa designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión

Segunda Constitucional Permanente, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 313 de 2010 Cámara, y 203 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para la Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿ hecho en Bogotá, a los 5 días del mes de mayo de 2009, en los siguientes términos:

1. Antecedentes y justificación

El acuerdo de cooperación que se somete a aprobación del Congreso de la República por el señor Presidente de la República, se celebra entre un Organismo de carácter intergubernamental, con sede central en Suiza, ¿Organización Internacional para las Migraciones, y el Gobierno de la República de Colombia¿. Este acuerdo fue fechado en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de 2009.

Inicialmente este organismo operó en los países europeos, pero de acuerdo a la excelente labor que cumplió con los movimientos de migrantes de ese continente, a la ayuda prestada a los miles de refugiados y desplazados de la segunda guerra mundial, se vio la necesidad de universalizar dicho organismo, siendo hoy una organización constituida por varios países que firmaron la enmienda y son parte, entre estos Colombia. Desde el 16 de octubre de 1992, este organismo goza de condición especial de Observador por la Asamblea General de la ONU.

Ahora bien, este proyecto de ley, fue discutido y aprobado por el Senado de la República y hoy encuentra escenario para la discusión democrática en el seno de esta corporación, por lo que pasaremos a evaluar el contenido y objeto del proyecto para luego proceder a emitir un pronunciamiento sobre su conveniencia y constitucionalidad.

a) Objeto y contenido del proyecto

Encuentra fundamento el acuerdo internacional, en el Derecho Internacional, del que podemos referir hacen parte los Estados y las Organizaciones Internacionales, en este orden de ideas, los miembros de la OIM, sobre los que se pronuncia el proyecto objeto de ponencia, y según lo establecido por la Convención de Viena de 1961, asimila y extiende un tratamiento especial del que gozan los agentes diplomáticos a los miembros de la Organización Internacional para las Migraciones, siendo esta una parte articulada con el

segmento del proyecto que hace relación directa al acuerdo de cooperación entre el gobierno Colombiano y la OIM.

Si bien es cierto compete a los servidores públicos velar por la protección y garantía de los derechos de sus connacionales, deber que acatamos estrictamente en el informe de ponencia, también lo es que en atención a las disposiciones y fundamentos que orientan el derecho público internacional, las organizaciones internacionales que como esta, mantienen una importante gestión en Colombia para la protección de los ciudadanos colombianos, necesitan de aplicación de normas que como la que se pretende aprobar, extienden privilegios e inmunidades de origen jurídico internacional (Convención de Viena de 1961), a los miembros de este organismo, a fin de poder hacer efectiva la ayuda que hasta el momento se ha venido prestando a Colombia, y que hace que se salvaguarde la independencia en el ejercicio de sus actividades y exclusivamente en el interés del organismo; privilegios estos que gozan de taxatividad en la norma contentiva del acuerdo, numeral 7.6.

De otra parte, resulta necesaria no solo la permanencia de dicha organización en el país, por la importancia de sus actividades y programas, sino que a la postre el Gobierno Nacional debe ampliar e intensificar esa cooperación, en el sentido de darle efectividad y plena aplicación a diversos programas que están en curso y que necesitan de una renovación de dicho acuerdo, por lo que resulta pertinente hacer referencia a las cuatro esferas dentro de las cuales se cumplen los objetivos de dicho organismo en Colombia, a saber:

La Migración y el Desarrollo, la Migración facilitada, la reglamentación de la Migración y la Migración Forzada, áreas en las cuales se desarrollan programas y actividades, para la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional, se trabaja en los derechos de los migrantes en el marco del Derecho Internacional, se realizan trabajos de investigación y se adelanta debate político y orientación de carácter público, educativo y de salud, para la integración y reintegración de la población.

En síntesis, el acuerdo al que se refiere el proyecto de ley objeto de ponencia, en cuanto al régimen de inmunidades y privilegios, pretende que el Gobierno Nacional le dé plena aplicación al régimen que en la materia rige para los miembros de la Organización de las Naciones Unidas y a sus organismos especializados, tal y como refiere el acuerdo en el

artículo VII, numerales 7.1 y siguientes, que se anexan a la presente.

En Colombia y en el mundo esta organización ha cobrado gran importancia dada la inmensa problemática de los migrantes, siendo abandonados por los estados, discriminados, especialmente quienes se encuentran en estado de ilegalidad, además porque no tienen posibilidades de mediar para ofertas de trabajo, siendo esta situación el mejor fundamento de la necesidad de la existencia y viabilidad jurídica para las organizaciones que como la OIM, orientan, apoyan y colaboran con los migrantes, para el mejoramiento en calidad de vida, en los justos términos de la seguridad humana, que implica un cúmulo de iniciativas, planes y programas para el cumplimiento de los objetivos del nuevo milenio y el alcance de logros que identifican la democracia, la paz y la justicia.

Se busca además que la migración sea regulada, es decir ordenada y direccionada por el mismo Gobierno por ello se reconoce el apoyo que brinda la Organización Internacional para las Migraciones al gobierno colombiano, específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Se hace por el Gobierno en la presentación del proyecto, toda una relación de los beneficios prestados por la OIM.

Aspecto medular es que dentro del Acuerdo se le concede a la Organización Internacional para las Migraciones el régimen de privilegios e inmunidades que generalmente está dado a favor de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados. Los privilegios que se reconocen son prácticamente de carácter diplomático, es el denominado Régimen de Privilegios e Inmunidades como el que las Oficinas de la Misión de la OIM en Colombia son inviolables y las autoridades colombianas sólo penetrarán en ellas con el consentimiento o petición del Representante de la OIM y en las condiciones por él aprobadas. Los bienes y haberes de la OIM gozarán asimismo de inmunidad respecto de procedimientos judiciales y administrativos.

La relación que se establece con el tema del Desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, es interesante por las acciones de cooperación encaminadas a atenderlo, para la integración social y económica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas precisamente para evitar las migraciones.

Realmente como lo plantea el gobierno en el proyecto, se considera fundamental consolidar los mecanismos que permitan que la OIM siga brindando asistencia y cooperación técnica al gobierno colombiano.

Es pues favorable la ponencia que se rinde, resaltando para la aprobación de este proyecto la relación que de temas específicos en el área de las migraciones hace el Gobierno, en los cuales la OIM ha brindado su cooperación, es decir que su apoyo ya está demostrado.

La integración de la OIM con las entidades territoriales firmando convenios con Alcaldías y Gobernaciones es decisiva, al tratar en los lugares de origen las migraciones, lo cual incluye las migraciones repentinas como producto de los desplazamientos.

II. Análisis de constitucionalidad

El artículo 189 constitucional en su numeral 2 establece que corresponde al Presidente de la República, ¿2, Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar los agentes diplomáticos y consulares, recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Dicho acuerdo fue celebrado por el Presidente de la República y el Director de la OIM, en los justos términos de la normatividad referida, y teniendo en cuenta lo establecido por el artículo 150 en su numeral 16, le Corresponde al Congreso de la República aprobar o improbar los tratados que el Gobierno Nacional celebre con otros estados o entidades de derecho internacional.

Trámite que cuenta con el efectivo cumplimiento de parte del Senado de la República en el curso del primer y segundo debate y ahora corresponde a esta Cámara, en cumplimiento a la Ley 5ª de 1992 artículo 142, así como a la continuidad del trámite establecido por el artículo 208 constitucional.

1. Proposición

En mérito de lo expuesto, se propone a los miembros de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes dar, primer debate al Proyecto de ley número 313 de 2010 Cámara, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunities entre la Organización Internacional para las Migraciones y el

Gobierno de la República de Colombia, en los términos en que fue presentado el texto original, y aprobado en la Plenaria del Senado de la República.

Atentamente;

Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Ponente Coordinador; Iván Cepeda C., Yahir Fernando Acuña C., Iván Darío Sandoval P., Carlos A. Zuluaga Díaz, Bayardo G. Betancour P., José Ignacio Mesa B., Augusto Posada Sánchez, Ponentes.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Y PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

República de Colombia

El Congreso de la República

Visto el texto del ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., aprobado. Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fdo.) Jaime Bermúdez M.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los¿

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Jaime Bermúdez Merizalde.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

AL PROYECTO DE LEY

por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y en cumplimiento de los artículos 150 número 16, 189 número 2, y 224 de la Constitución Política, presento a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿, hecho en Bogotá a los 5 días del

mes de mayo de dos mil nueve (2009).

INTRODUCCIÓN

La migración internacional colombiana es un fenómeno que ha ganado relevancia gradual en diferentes ámbitos. Por esta razón, Colombia ha enfrentado el reto de reforzar sus políticas públicas hacia la atención de la población que reside en el exterior, puesto que este número creciente de colombianos estimado en 3.378.345 para el año 2005, aproximadamente el 7% de la población total¹, demanda atención y respuestas efectivas para su inclusión como parte de la Nación.

Este reto incluye el diseño y la coordinación de la ejecución de la Política Integral Migratoria; la conformación y consolidación de redes sociales transnacionales; el fortalecimiento de las asociaciones de colombianos en el exterior; la adecuación de servicios a las necesidades de los colombianos en el exterior y sus familias en Colombia; la caracterización de la migración internacional colombiana; la promoción de la migración ordenada y regulada; y el diseño y la implementación de una estrategia integral que facilite el retorno de migrantes al país.

LA OIM EN LA POLÍTICA MIGRATORIA

COLOMBIANA

En el Documento Visión Colombia 2019. Capítulo 6, ¿Diseñar una Política Exterior acorde a un mundo en transformación¿, se establece como prioridad ¿Reforzar los vínculos con los colombianos en el exterior y favorecer sus aportes al desarrollo de la Nación¿.

En el marco anterior, es fundamental el apoyo que brinda la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, al gobierno colombiano en el fortalecimiento de la capacidad de gestión en materia migratoria.

Los siguientes son los temas específicos en el área de migración internacional en los que la OIM ha brindado cooperación técnica al gobierno colombiano:

* Fortalecimiento institucional: La OIM ha brindado apoyo constante al gobierno colombiano, específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, para crear capacidad técnica y fortalecimiento institucional en cuanto a la administración, legislación y gobernabilidad de la

agenda migratoria.

* Planes de Desarrollo y política pública: La OIM ha contribuido con asistencia técnica para incidir en el diseño y formulación de la política pública migratoria mediante la capacitación de los funcionarios responsables de la agenda migratoria nacional.

* Planes Migratorios Regionales: La OIM, en trabajo conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores, ha incorporado la agenda migratoria en los planes de desarrollo locales y regionales, especialmente en el Eje Cafetero, Valle del Cauca y Antioquia (zonas con principal emisión de migrantes) con el propósito de brindar alternativas a los migrantes y sus familias en las zonas de origen.

* Fortalecimiento de los vínculos con la población migrante: El Ministerio de Relaciones Exteriores en alianza con OIM desarrolló el Portal Redes Colombia, con el objetivo de establecer escenarios de comunicación e interacción entre la población migrante y el país.

* Migración Laboral Temporal y Circular - MLTC: La OIM ha promovido en Colombia el modelo de Migración Laboral, Temporal, y Circular MLTC, con el objetivo de incentivar la regularización de los flujos migratorios y el incremento de los niveles de desarrollo humano de los migrantes potenciando el impacto positivo de la migración en origen y destino. Sus principales acciones han sido las siguientes:

a) La OIM ha fomentado la inversión en Colombia del ahorro obtenido por los migrantes laborales durante su permanencia en España, articulándolo con recursos de entidades públicas y privadas de Colombia, y de la cooperación internacional, en proyectos productivos, de vivienda y de educación;

b) El modelo de MLTC hacia España inició en el año 2001 y ha estado dirigido a las empresas Unión de Pagesos de Cataluña-UP, Fundación Agricultores Solidarios- FAS. En el año 2007, en el marco del MLTC viajaron a España 1.400 trabajadores temporeros y se estima que en el 2008 fueron entre 1.600 y 1.800 trabajadores;

c) La OIM ha vinculado 40 gobernaciones y alcaldías al modelo de MLTC, con las cuales ha gestionado recursos;

d) En el marco del MLTC, durante el año 2008 la OIM firmó 17 convenios con alcaldías y

gobernaciones con el objetivo específico de:

- Promover el desarrollo local y regional en origen, fortaleciendo la institucionalidad, las organizaciones sociales de las comunidades, mejorando la calidad de vida de los migrantes laborales, de sus hogares y sus comunidades.

- Capacitar en temas laborales y migración a las personas seleccionadas para los proyectos de migración laboral y ordenada.

* Migración Laboral a Canadá: En el año 2007, por iniciativa de la OIM y con el acompañamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, se iniciaron dos nuevos proyectos de migración laboral con apoyo de las compañías canadienses Maple Leaf Foods y Lakeside Packers, con el objetivo de facilitar la migración ordenada de trabajadores colombianos a Canadá. Durante los años 2007 y 2009, fueron seleccionados y contratados en el marco de estos programas 623 trabajadores colombianos.

* Mecanismos de seguimiento y orientación a la migración laboral: La OIM ha participado con el Ministerio de Relaciones Exteriores en diversos proyectos que tienen como objetivo brindar orientación e información a los migrantes laborales, con el objetivo de facilitar los procesos de migración ordenada y regulada.

Algunos de estos proyectos son:

- Centro de Orientación de Migración Laboral Internacional -COMILA- Se pondrá en marcha con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Sena, y la OIM.

- Proyecto para la creación de la Comisión de Seguimiento para la Observancia a los Acuerdos, Esquemas, Contratos de Trabajo y Procesos de Contratación en materia de Migración Laboral Internacional. En esta Comisión participa el Ministerio de Relaciones Exteriores, el SENA, y la OIM en calidad de observador.

* Investigaciones y vinculación de la academia a la agenda migratoria: Con el apoyo de OIM el Ministerio de Relaciones Exteriores ha realizado Cuatro Seminarios sobre Migración Internacional colombiana y la Conformación de Comunidades Transnacionales, los cuales han servido como mapa de ruta para el desarrollo de la agenda migratoria.

* Caracterización y Estadística Migratoria: La OIM, hace parte del Comité de Expertos Estadísticos que lidera el DANE y participan entidades como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el DAS, Banco de la República y Ministerio de Comercio, entre otros. Este espacio es fundamental para fortalecer la caracterización de la comunidad colombiana en el exterior.

* Retorno facilitado de la población migrante: La OIM ha brindado asesoría y acompañamiento al Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de una estrategia integral para facilitar el retorno de migrantes al país. Las principales iniciativas en las que ha participado la OIM en esta materia son:

- Centro de Referencia y Oportunidades para los Retornados del Exterior “Bienvenido a Casa”.
- Proyecto de fortalecimiento institucional para la implementación del Plan de Retorno Positivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

* Migración Facilitada:

- La OIM facilita el movimiento de migrantes en coordinación con los gobiernos de destino y a través de acuerdos con diversas líneas aéreas para proveer su transporte.
- La misión en Colombia apoya a personas que van a estudiar al extranjero, además de facilitar el traslado a migrantes y sus familias que viajan por motivos de trabajo o reunificación familiar.
- La OIM, en coordinación con los gobiernos de los países receptores, asiste el retorno voluntario y la reintegración de colombianos que se encuentran en terceros países.
- Las acciones relacionadas con la migración laboral se llevan a cabo en estrecha coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Sena.

* Apoyo a la participación de Colombia en los foros multilaterales de integración y cooperación regional, en los cuales se tratan los asuntos migratorios: La OIM viene desarrollando programas en Colombia respondiendo a las prioridades del país y del Gobierno, en el marco de su mandato y su experiencia internacional, a través de actividades de

fortalecimiento de las instituciones colombianas, de cooperación técnica e implementación de programas y proyectos en materia migratoria; de atención a poblaciones sujetas a migraciones forzadas y en riesgo por la situación de violencia y las consecuencias generadas por dicho fenómeno durante la emergencia y post emergencia; de transferencia de recursos humanos calificados y de apoyo al Gobierno Nacional en la elaboración de políticas y legislación migratoria, y fortalecimiento de su capacidad de gestión en materia migratoria.

En materia migratoria, es importante destacar que se impulsarán programas de cooperación técnica, contemplando las siguientes líneas de acción:

- * Apoyar la participación de Colombia en los foros multilaterales de integración y cooperación regional, en los cuales se traten los asuntos migratorios.

- * Facilitar el desarrollo de los recursos humanos colombianos calificados a través del otorgamiento de facilidades de viaje a estudiantes, becarios y expertos del país.

- * Promocionar y apoyar políticas de migración laboral legal de acuerdo con los convenios suscritos por Colombia.

- * Promover estudios técnicos sobre migraciones internas e internacionales y/o proyectos encaminados a solucionar problemas de movilidad de la población, así como apoyo para el desarrollo de las zonas fronterizas.

- * Apoyar la realización de estudios sobre el fenómeno del éxodo de personal nacional calificado, con el objeto de determinar sus efectos en el desarrollo económico y social de Colombia; y formular políticas que contrarresten este fenómeno.

- * Apoyar programas de cooperación técnica horizontal, cooperación sur-sur, cooperación triangular y de intercambio de personal calificado con otros países de la región, en cooperación con los gobiernos interesados y promover intercambio de experiencias exitosas.

En cuanto a la atención a poblaciones sujetas a migraciones forzadas y en riesgo por la situación de violencia generada por grupos armados ilegales y las consecuencias generadas por el fenómeno, durante la etapa de emergencia y posemergencia apoyará y contribuirá en los siguientes objetivos:

- Contribuir en las acciones de cooperación encaminadas a atender el asunto del desplazamiento interno: atención y prevención, fortalecimiento institucional en especial del Sistema Nacional de Información sobre Desplazamiento, SNAIPD, teniendo en cuenta a las comunidades receptoras.
- Desarrollar programas de fortalecimiento de las instituciones colombianas gubernamentales y no gubernamentales que desarrollan actividades enmarcadas en los numerales a) y b) del artículo III del Acuerdo, mediante cooperación técnica e implementación de programas y proyectos.
- Desarrollar programas de estabilización comunitaria, integración social y económica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas; en especial de poblaciones desmovilizadas acogidas a los programas oficiales del Gobierno colombiano.
- Formular respuestas humanitarias oportunas a corrientes migratorias repentinas y ayudar a migrantes desamparados, así como apoyar los esfuerzos de desarrollo fronterizo cuando sea requerido.

La OIM ha facilitado y contribuido a la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores en espacios de diálogo multilateral en materia migratoria, los cuales han constituido un espacio de diálogo para sentar posiciones regionales que posteriormente serán llevadas a Foros Multilaterales.

Por último, como tema transversal con el fin de poder realizar los objetivos mencionados anteriormente, el convenio contempla como objetivo adicional la transferencia de recursos humanos calificados y de apoyo al Gobierno Nacional en la elaboración de políticas y legislación migratoria y fortalecimiento de su capacidad en gestión migratoria.

RÉGIMEN DE PRIVILEGIOS

E INMUNIDADES

Dentro del Acuerdo se le concede a la Organización Internacional para las Migraciones el régimen de privilegios e inmunidades que generalmente está dado a favor de la Organización de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados (artículo VI).

Lo anterior concuerda con lo establecido en el Derecho Internacional Público sobre la materia, en especial en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961, en relación con la protección brindada a los locales, los funcionarios internacionales de la Organización, así como de su correspondencia.

Dentro del Acuerdo se especifica, en concordancia con la precitada Convención de Viena, que por un lado es la Organización Internacional para las Migraciones la que gozará de los privilegios e inmunidades descritos en el Acuerdo, y no sus funcionarios a título personal. De otro lado, se establece taxativamente en el numeral 7.6 del artículo VII que los privilegios son concedidos a los funcionarios de la OIM con el fin de ¿salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus actividades y exclusivamente en el interés del organismo¿.

Dentro de esta lógica, los privilegios e inmunidades concedidos son los siguientes:

- * Las oficinas de la Misión de la OIM en Colombia son inviolables; así, las autoridades colombianas sólo penetrarán en ellas con el consentimiento o a petición del Representante de la OIM y en las condiciones por él aprobadas.
- * Esta misma inviolabilidad se hace extensiva a los bienes, recintos, locales, archivos, dependencias, instalaciones y vehículos que posea la OIM, así como su documentación.
- * Los bienes y haberes de la OIM gozarán asimismo de inmunidad respecto de procedimientos judiciales y administrativos.
- * Del mismo modo, tales bienes y haberes, además de los ingresos, rentas y otros recursos que sean destinados al cumplimiento de sus objetivos, la adquisición de bienes y servicios y los contratos estarán exentos de los impuestos y derechos de aduana contemplados en el numeral 6.6 del artículo VI del Acuerdo.
- * La OIM podrá introducir al territorio colombiano o adquirir en él, además de poseer o convertir a cualquier moneda y transferir al exterior dinero, títulos o valores en oro o moneda extranjera, de conformidad con la legislación colombiana en la materia, y en las mismas condiciones que se le conceden a las agencias de las Naciones Unidas y otros organismos de igual rango.

El personal al cual se aplican los privilegios e inmunidades contemplados en el Acuerdo son

el Representante Permanente y los funcionarios internacionales de la Oficina de la OIM acreditados en Colombia, los cuales gozan de inmunidad de jurisdicción respecto de los actos oficiales que ejecuten.

Del mismo modo, según el numeral 7.2 del artículo VII del Acuerdo, los funcionarios extranjeros de categoría internacional de la OIM cuentan con los siguientes privilegios e inmunidades:

- Inmunidad administrativa y judicial respecto a los actos ejecutados en el desempeño de sus funciones.
- Inmunidad, junto con su cónyuge e hijos, de restricciones de inmigración y registros de extranjeros, así como facilidades de repatriación en épocas de crisis internacional.
- Exención de impuestos sobre sus rentas de trabajo pagados por la OIM, y exención de la prestación del servicio militar.
- Importación de muebles y efectos personales libre de derechos, franquicias iguales que aquellas que gozan los funcionarios de Misiones Diplomáticas de categoría equivalente.
- Venta en el país de los vehículos que importen para su uso, en los términos y condiciones que se convengan con el Gobierno colombiano, y hasta el monto de los cupos autorizados por instalación o año de permanencia.

Asimismo, el Acuerdo establece que el personal que sea contratado de conformidad con los Estatutos y Reglamentos de Personal de la OIM, gozará de parte del Gobierno del mismo trato concedido a los miembros del personal de las Agencias de las Naciones Unidas de rango similar; y el cónyuge y los hijos menores de edad del Representante Permanente de la OIM y del Representante Permanente Adjunto, gozarán de los privilegios e inmunidades en las condiciones establecidas en la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946.

Finalmente, el Acuerdo dispone en su artículo VIII la facultad de renunciar a los privilegios concedidos a la Organización o a sus funcionarios, en cabeza exclusivamente del Director General de la OIM y de manera expresa siempre.

Por las acciones expuestas anteriormente, se considera fundamental consolidar los mecanismos que permitan que la OIM siga brindando asistencia y cooperación técnica al gobierno colombiano, propendiendo por una migración internacional ordenada, en beneficio de los migrantes y de la sociedad.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Relaciones Exteriores, solicita al honorable Congreso de la República, aprobar el *¿Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia¿*, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).

De los honorables Senadores y Representantes,

Jaime Bermúdez Merizalde,

Ministro de Relaciones Exteriores”

Al respecto, considera la Corte que en este caso, y en virtud del principio de instrumentalidad de las formas, la indicada omisión no afectó el principio de publicidad que rige el procedimiento legislativo, ni comprometió la conformación de la voluntad del legislador, en la medida que el conocimiento previo del proyecto a debatir que debía garantizarse a los congresistas, se hizo efectivo a través de la publicación del informe de ponencia (Gaceta No. 679 de 2010), en la cual se incluyó el texto del proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo bajo examen, al que no se le había introducido ninguna modificación por parte del ponente.

En conclusión, durante el trámite legislativo del proyecto de ley no hay duda sobre la voluntad del legislativo de aprobar el instrumento internacional objeto de estudio⁵⁰ de conformidad con el cumplimiento de todos los requisitos previstos para tal fin (Ver supra 2.2.4).

2.3. Sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional.

El 23 de febrero de 2011, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1441 de 2011. Esta Ley fue remitida para su estudio a la Corte Constitucional el 24 de febrero de 2011, a través de oficio suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia⁵¹, y recibida en esta corporación

el 25 de febrero de 2011. Esto es, dentro del término de seis días dispuesto por el artículo 241-10 de la Constitución.

Una vez descrito el procedimiento que surtió el Proyecto de Ley, la Corte concluye que la norma de la referencia es exequible desde su aspecto formal, pues resultan acreditados los requisitos propios del trámite de las leyes ordinarias. Así, superada esta primera etapa del estudio de constitucionalidad, la Corte procederá a realizar el análisis de fondo del instrumento internacional.

Mediante la Ley 1441 de 2011 se aprueba el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009). En términos generales, la finalidad de este instrumento internacional es regular, en el contexto de cooperación que adelanta la OIM, las condiciones de su presencia en nuestro país, a partir del establecimiento del régimen de inmunidades y privilegios reconocidos a los miembros de la Organización de las Naciones Unidas, así como a los organismos especializados que hacen parte de esa organización.

3.1. Composición y estructura normativa del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009”.

3.1.1. El texto del instrumento internacional objeto de examen está compuesto por un preámbulo y dieciséis (16) artículos, cuyas disposiciones normativas están distribuidas de la siguiente manera:

El preámbulo describe los antecedentes de las relaciones del Estado colombiano con la OIM, antes Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas -CIME-. Asimismo, reconoce la voluntad de intensificar y ampliar la cooperación entre las partes, en especial, promoviendo el flujo ordenado de movimientos migratorios en condiciones de dignidad y respeto por los Derechos Humanos. Por último, destaca que es necesario actualizar los acuerdos en materia de privilegios e inmunidades.

El artículo I contiene una serie de definiciones de los términos utilizados en la Acuerdo objeto

de estudio.

El artículo II reconoce la personería jurídica de la OIM para contratar, adquirir, enajenar bienes y celebrar contratos relacionados con sus funciones. También la habilita para acceder a la administración de justicia, así como para realizar procedimientos administrativos.

El artículo III define los objetivos del acuerdo, entre los cuales se destacan los siguientes: prestar asesoría y colaboración en materia de política, legislación, reglamentación y administración sobre migraciones; apoyar y asesorar al Gobierno para la formular políticas relacionadas con las remesas de los trabajadores migrantes colombianos en el exterior; contribuir con acciones de cooperación encaminadas a atender el desplazamiento interno; desarrollar programas de fortalecimiento de las instituciones colombianas gubernamentales y no gubernamentales que lleven a cabo tales actividades; impulsar programas de cooperación técnica en materia migratoria para, entre otros, promover el retorno voluntario de colombianos en el exterior, facilitar la movilización de las familias migrantes; promocionar políticas de migración laboral, promover estudios técnicos sobre migraciones, apoyar los estudios sobre fenómenos de éxodo de personal nacional calificado: desarrollar programas de estabilización comunitaria, integración social y económica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas; establecer programas de promoción de los derechos humanos de los migrantes y en particular de prevención y fortalecimiento institucional para la lucha contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes; formular medidas para controlar el problema tanto en materia de detención de redes de tratantes como la atención y asistencia a las víctimas; adoptar respuestas humanitarias oportunas a corrientes migratorias repentinas; ayudar a los migrantes desamparados.

El artículo IV señala los compromisos de la OIM, dentro de los que se resaltan: mantener estrecho contacto con las oficinas estatales; establecer una oficina en el país para facilitar la ejecución de programas de cooperación; prestar asesoría y colaboración cuando se le solicite en materia de política, legislación, reglamentación y administración relativas a la migración y a los recursos humanos; difundir información sobre aspectos socioeconómicos, labores, culturales e institucionales en el marco de los objetivos del acuerdo; brindar, de conformidad con las necesidades del país, el apoyo mediante la disponibilidad del recurso humano calificado; estudiar las medidas para facilitar la integración de los inmigrantes; apoyar a través de asistencia técnica e implementación de proyectos las políticas de Estado

relacionadas con desplazamiento interno, niños desvinculados de grupos armados ilegales, reinserción de poblaciones desarraigadas, trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, entre otros; observar y respetar las leyes vigentes, usos y costumbres; adquirir una póliza de seguros sobre responsabilidad civil por los daños causados a terceros por cualquier vehículo del organismo y garantizar que los funcionarios que gocen de inmunidad constituyan una póliza de responsabilidad civil por daños causados a terceros en un vehículo de su propiedad; acreditar a los funcionarios que prestan los servicios en nombre de la OIM.

El artículo V establece los compromisos del Estado colombiano, entre las cuales se encuentran: mantener estrecho contacto con la OIM a fin de asegurar el constante y firme respaldo a los programas y actividades convenidas entre las partes; brindar las facilidades y asistencias adecuadas para el normal desempeño de sus actividades; brindar seguridad y protección a las oficinas y a los funcionarios de la OIM; facilitar la cooperación entre las partes a efectos de cumplir con los objetivos del acuerdo; atender las solicitudes de visado de los funcionarios de la OIM que ingresen al país, facilitar el trámite de tarifas aéreas reducidas; estudiar conjuntamente las medidas para la integración de los inmigrante y sus familias al país; adoptar las medidas administrativas para hacer efectiva la exención o devolución de impuestos, así como la importación de los suministros, el equipo y el material de otra índole necesarios para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el acuerdo; reconocer a la OIM la libre disposición de derechos de propiedad intelectual y de sus derechos conexos.

En el artículo VI dispone que la OIM gozará de todos los privilegios e inmunidades que el Gobierno ha otorgado a la Organización de las Naciones Unidas y a sus organismos especializados. En tal sentido, el artículo también se ocupa de reconocer la inviolabilidad de las oficinas de la OIM; la inmunidad respecto de sus bienes y haberes frente a procedimientos de orden judicial y administrativo; la utilización de códigos y claves en su correspondencia y comunicaciones; la exención de impuestos nacionales, derechos de aduanas y gravámenes respecto de sus bienes, ingresos, rentas y otros recursos destinados al cumplimiento de sus objetivos.

El artículo VII hace referencia a los privilegios e inmunidades en favor del personal de la OIM,

en particular, establece: “El Representante Permanente y los funcionarios internacionales de la oficina de la OIM acreditados en Colombia, según convengan la OIM y el Gobierno, tendrán los mismos privilegios e inmunidades que el Gobierno conceda a funcionarios de otros Organismos Internacionales acreditados en Colombia, quienes gozan de inmunidad de jurisdicción respecto de todos los actos ejecutados por ellos con carácter oficial. A tal efecto, el nombre del Representante Permanente de la OIM y del Representante Permanente Adjunto serán incluidos en la lista de funcionarios de Organismos Internacionales”. Igualmente, el artículo prevé que los funcionarios extranjeros de categoría internacional, acreditados ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, se dediquen exclusivamente a las tareas de la OIM y sean remunerados integralmente por esa organización estarán, entre otros: inmunes contra todo proceso administrativo o judicial respecto a los actos que ejecuten y de las expresiones que emitan a través de cualquier medio en el desempeño de sus funciones; exentos de impuestos sobre sus rentas y de la prestación del servicio militar; inmunes tanto ellos, como sus cónyuges e hijos menores de edad , de toda restricción de inmigración y registros de extranjeros; sujetos a facilidades para el movimiento internacional de fondos y la importación de sus bienes. Además, señala que estos funcionarios gozarán del mismo tratamiento que el Gobierno concede a miembros del personal de rango similar de las Agencias de las Naciones Unidas.

En similar sentido, el artículo refiere que el Gobierno reconoce al cónyuge e hijos menores de edad del Representante Permanente de la OIM y del Representante adjunto, debidamente acreditados, las mismas inmunidades y privilegios reconocidos a las familias de los funcionarios de otras Agencias de las Naciones Unidas. Del mismo modo, determina que el personal contratado por la OIM reciba un trato análogo al concedido por el Gobierno a los miembros del personal de rango similar que trabajan con las Agencias de Naciones Unidas.

Asimismo, excluye de los privilegios e inmunidades a: “El personal contratado localmente y remunerado por horas, y las personas contratadas por contrato de prestación de servicios, o de consultoría, no se beneficiarán de los privilegios e inmunidades del presente Acuerdo y se regirán por las leyes colombianas.”

Y advierte que: “Los privilegios e inmunidades son concedidos a los funcionarios de la OIM para salvaguardar su independencia en el ejercicio de sus actividades y exclusivamente en el interés del Organismo”

En este artículo se indica que la OIM colaborará de manera permanente con las autoridades para facilitar la acción de la justicia, el cumplimiento de las normas jurídicas de tránsito e impedir cualquier abuso en materia de privilegios e inmunidades de su personal.

El artículo VIII contempla la posibilidad de que el Director General de la OIM pueda renunciar de manera expresa a sus inmunidades y privilegios reconocidos a él o a sus funcionarios.

El artículo IX define las facilidades de viaje reconocidas a las personas que deban ejecutar actividades relacionadas con asuntos oficiales de la OIM, entre ellas: el ingreso, residencia, permanencia en el país y salida del territorio.

El artículo X se ocupa de la representación de la OIM designada por el su Director General, con funciones de representación del organismo, coordinación de actividades y operaciones de cooperación técnica y científica de la OIM, así como el cumplimiento de las demás funciones y tareas conducentes al mejor cumplimiento de los fines y propósitos de la OIM y del país...

El artículo XI determina la las condiciones para la entrada en vigor del acuerdo y su duración, siempre que se cumplan con los requisitos internos, y brinda la posibilidad de realizar consultas en caso de haber obstáculos para el desarrollo del Acuerdo.

El artículo XII fija los compromisos conjuntos de las Partes para facilitar la ejecución de los programas y permite la solicitud de común acuerdo a otros Estados u organismos internacionales tanto para la financiación como para la ejecución de programas y proyectos que surjan de las actividades de cooperación realizadas en virtud del Acuerdo.

El artículo XIII permite a las Partes denunciar el acuerdo, sin perjuicio de que los programas y proyectos iniciados o en curso prosigan su ejecución hasta que concluyan.

El artículo XIV consagra mecanismos de solución de las controversias que surjan sobre la interpretación y aplicación del Acuerdo. Estos mecanismos son la negociación directa y, en su defecto, los medios de solución pacífica de controversias reconocidos en el Derecho Internacional.

El artículo XV relaciona como instancia responsable para el cumplimiento del Acuerdo, por parte del Estado colombiano al Ministerio de Relaciones Exteriores y por parte de la OIM a su representante permanente en Colombia.

El artículo XVI establece en el inciso primero la obligación del Ministerio de Relaciones Exteriores de otorgar un documento de identificación a los funcionarios de la OIM. En cuanto al inciso segundo, se trata de un párrafo inconexo que enuncia: "Será resuelta por las Partes de conformidad con las resoluciones o decisiones pertinentes de los órganos competentes de la OIM y las normas constitucionales y legales del país. Cada Parte examinará con toda atención y ánimo favorable cualquier propuesta formulada por la otra Parte en virtud del presente artículo."

En suma, el Acuerdo objeto de control pretende renovar las condiciones de cooperación internacional entre Colombia y la Organización Internacional para las Migraciones. En ese contexto, el instrumento internacional hace referencia a que la presencia de la OIM en nuestro país conlleva el reconocimiento de ciertos privilegios e inmunidades al organismo y a su personal, en general, asimiladas a las concedidas a los organismos especializados y al personal de la Organización de las Naciones Unidas.

En consecuencia, la Sala se pronunciará respecto de la constitucionalidad de la cooperación internacional con la OIM, así como sobre la concesión de privilegios e inmunidades a este organismo internacional y al personal a su servicio.

Posteriormente, el veinte (20) de diciembre de 1958, el Gobierno colombiano y el Director del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas -CIME-, suscribieron un Acuerdo reglamentario sobre sus relaciones, derechos y obligaciones, el cual entró en vigencia el primero (1º) de enero de 1959.

Luego, el 14 de mayo de 1981, el Gobierno colombiano y el Director del CIME suscribieron el Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas. Seguidamente, el Congreso de la República de Colombia aprobó, mediante la Ley 50 de 1988, las Enmiendas a la Constitución del CIME, aceptando la Constitución de la OIM.

Así, el Acuerdo objeto de revisión constituye una actualización de los términos en que se desarrolla la relación de cooperación internacional de la OIM con el Estado de Colombia. Por ello, en el mismo están consignados no solo los compromisos asumidos por las partes sino los privilegios e inmunidades reconocidos al organismo y a su personal.

En relación con la presencia de la OIM en Colombia, es preciso hacer alusión a la sentencia a la sentencia C-288 de 2009, en la que Corte declaró la constitucionalidad del Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador. Esto, porque en dicha providencia después de realizar un análisis de la importancia global del fenómeno de la migración, los instrumentos internacionales en materia migratoria, el papel de la OIM, la Sala Plena puntualizó respecto a las: “las necesidades de la población migrante colombiana, la OIM se estableció en Colombia desde 1956, cuya misión busca “responder a los desafíos que plantea la gestión de la migración, fomentando una mayor comprensión de las cuestiones migratorias, alentando el desarrollo social y económico a través de la migración, y velando por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes”⁵². De ahí que ha venido implementando diversos programas denominadas áreas de acción de la OIM, como son: i) migrantes que salen al exterior o retornan y necesitan asistencia para su reintegración, ii) poblaciones víctimas de desplazamiento forzado interior, iii) víctimas y potenciales víctimas de la trata de personas, iv) menores desvinculados de los grupos armados ilegales, y v) programas de fortalecimiento de la paz⁵³.”⁵⁴

Con similar énfasis, sobre las actividades adelantadas por la OIM en Colombia, las distintas ponencias, durante el trámite legislativo, evidenciaron lo siguiente:

* En primer debate: “Estas cuatro esferas de la OIM-se refiere a la 1. Migración y Desarrollo; 2. Migración Facilitada; 3. Reglamentación de la Migración; y 4. Migración Forzada-, contemplan 8 áreas de trabajo que contienen una variedad de temas: Programas para el fortalecimiento institucional, proyectos que benefician a la población migrante laboral, retornados, población en búsqueda de protección internacional, personas en situación de desplazamiento, niños y niñas y jóvenes desvinculados de grupos armados ilegales, desmovilizados víctimas de los grupos armados ilegales y víctimas de la trata de personas.”⁵⁵

* En segundo debate: “Las dinámicas del quehacer de la OIM en Colombia y sus proyectos han cambiado en los últimos 20 años y este nuevo acuerdo responde a estas nuevas dinámicas, lo que le da un campo de acción más amplio a la OIM. Estas nuevas dinámicas tienen que ver entre otras, con la situación de desplazamiento en el país, los programas de reinserción económica al personal desmovilizado, asistencia para la reincorporación social y económica de los niños, niñas y adolescentes desvinculados de los GAI, la asistencia técnica en materia de reparación a víctimas y otros proyectos relacionados con la Ley de Justicia y Paz en los cuales la OIM ha venido cooperando muy activamente con el amplio espectro de organizaciones del Estado colombiano, Organizaciones internacionales, fundaciones y organizaciones no gubernamentales tanto internacionales como locales.

La OIM, a lo largo de medio siglo ha pasado de ser un organismo de logística a una Organización que se ocupa de todo lo referente a la migración y otros temas antes mencionados.”⁵⁶

* En tercer debate: “De otra parte, resulta necesaria no solo la permanencia de dicha organización en el país, por la importancia de sus actividades y programas, sino que a la postre el Gobierno Nacional debe ampliar e intensificar esa cooperación, en el sentido de darle efectividad y plena aplicación a diversos programas que están en curso y que necesitan de una renovación de dicho acuerdo, por lo que resulta pertinente hacer referencia a las cuatro esferas dentro de las cuales se cumplen los objetivos de dicho organismo en Colombia, a saber:

La Migración y el Desarrollo, la Migración facilitada, la reglamentación de la Migración y la Migración Forzada, áreas en las cuales se desarrollan programas y actividades, para la cooperación técnica y el fortalecimiento institucional, se trabaja en los derechos de los migrantes en el marco del Derecho Internacional, se realizan trabajos de investigación y se adelanta debate político y orientación de carácter público, educativo y de salud, para la integración y reintegración de la población.”⁵⁷.

* En cuarto debate: “Ha de tenerse en cuenta que en Colombia y en el mundo esta organización ha cobrado gran importancia dada la inmensa problemática de los migrantes, siendo abandonados por los estados, discriminados, especialmente quienes se encuentran en estado de ilegalidad, además porque no tienen posibilidades de mediar para ofertas de

trabajo, siendo esta situación el mejor fundamento de la necesidad de la existencia y viabilidad jurídica para las organizaciones que como la OIM, orientan, apoyan y colaboran con los migrantes, para el mejoramiento en calidad de vida, en los justos términos de la seguridad humana, que implica un cúmulo de iniciativas, planes y programas para el cumplimiento de los objetivos del nuevo milenio y el alcance de logros que identifican la democracia, la paz y la justicia.

Otro de los más importantes objetivos de la iniciativa que hace tránsito en esta Corporación, es el de regular la migración, es decir que esté ordenada y direccionada por el mismo Gobierno, y por ello se reconoce el apoyo que brinda la Organización Internacional para las Migraciones al Gobierno colombiano, específicamente al Ministerio de Relaciones Exteriores, tal y como se dejó claro en la Comisión Segunda de esta corporación durante la discusión y aprobación del proyecto objeto de ponencia.

(...)

La relación que se establece con el tema del desplazamiento forzado por la violencia en Colombia, es interesante por las acciones de cooperación encaminadas a atenderlo, para la integración social y económica, fortalecimiento de la paz y reinserción de poblaciones desarraigadas precisamente para evitar las migraciones.

Realmente como lo plantea el Gobierno en el proyecto, se considera fundamental consolidar los mecanismos que permitan que la OIM siga brindando asistencia y cooperación técnica al Gobierno colombiano.”⁵⁸

En conclusión, desde la perspectiva constitucional un Acuerdo como el suscrito en esta oportunidad, se enmarca dentro de las potestades del ejecutivo de dirigir las relaciones internacionales y celebrar con un organismo internacional tratados o convenios (Art. 189 numeral 2 y 226 de la C.P). Igualmente, responde al mandato del artículo 9º de la Carta Política en tanto las relaciones exteriores de Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Lo anterior, en tanto para el Gobierno continuar con la asesoría especializada de la OIM, mediante la presencia de ese organismo en nuestro territorio, hace parte del fortalecimiento de la cooperación internacional en las áreas migratorias descritas.

3.1.3. En cuanto al segundo eje del Acuerdo objeto de control pretende reconocer al personal de la OIM en Colombia una serie de privilegios e inmunidades, en general, aquellos contemplados en la Convención de Viena de 1961 y que se conceden a los miembros de la Organización de las Naciones Unidas⁵⁹.

3.1.3.1. Esta Corporación se ha pronunciado en varias oportunidades sobre el principio de inmunidad de jurisdicción de los Estados y los organismos internacionales⁶⁰. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de inmunidad se deriva de una regla de derecho internacional público, reconocido por la costumbre y varios instrumentos internacionales, en virtud del cual “los agentes y bienes de Estados extranjeros deben ser inmunes frente a la actuación coercitiva de las autoridades públicas de los Estados huéspedes.⁶¹”

3.1.3.2. En este sentido, la Corte ha sostenido que el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser entendido en concordancia con tres elementos: (i) el artículo 9 de la Constitución Política según el cual, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia; (ii) la soberanía, independencia e igualdad de los Estados; y (iii) en el caso de los organismos y agencias internacionales, la necesidad de que los mismos gocen de independencia para el cumplimiento de su mandato. Así, en criterio de la jurisprudencia, los privilegios e inmunidades de los Estados y las agencias internacionales huéspedes en Colombia, “queda[n] supeditad[os] a que, efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate.⁶²”

3.1.3.3. Ahora bien, de conformidad con el último elemento anotado, esta Corporación ha sostenido que a la luz de la Constitución, en el territorio colombiano ningún Estado u organismo internacional gozan de inmunidad absoluta⁶³. Esto es así, porque las atribuciones que le competen al Estado colombiano en términos de soberanía e independencia, implican que tiene capacidad jurídica para “asegurar la defensa de los derechos de las personas sometidas a su jurisdicción.⁶⁴” De esta manera, el principio de inmunidad de jurisdicción debe ser concebido como un instrumento para garantizar la autonomía de los agentes internacionales en el ejercicio de sus funciones, “pero sin que ello implique una renuncia no justificada del deber del Estado de garantizar los derechos y deberes de los habitantes del territorio.⁶⁵”

Así, ha entendido la Corte, las intervenciones de las autoridades colombianas que persigan la defensa de los derechos de los habitantes del territorio nacional, siempre y cuando no obstaculicen el desempeño eficaz de las funciones de los organismos de derecho internacional huéspedes en Colombia, “no sólo son legítimas sino necesarias para garantizar el orden constitucional y en particular el respeto a la recíproca independencia.⁶⁶”

3.1.3.4. Con base en la subregla anterior, esta Corporación ha definido en sede de tutela y en materia de control de constitucionalidad, las siguientes limitaciones a la inmunidad de los agentes de Estados extranjeros y organismos de derecho internacional que se encuentren en el territorio nacional:

1. La jurisdicción laboral

En la sentencia T-932 de 2010, la Corte analizó el caso de una ciudadana a favor de quien la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia, dejó de realizar los aportes al Sistema de Pensiones. Para resolver el caso concreto, en las consideraciones generales del fallo, la Sala Novena de Revisión llegó a tres conclusiones principales: (i) de manera progresiva, el derecho internacional ha reconocido que los Estados y los organismos internacionales tienen inmunidad restringida en materia laboral, es decir, ha aceptado que las misiones diplomáticas y los organismos supranacionales pueden ser llamados a juicio por tribunales locales “cuando se encuentran comprometidos derechos laborales y prestacionales de connacionales y residentes permanentes del territorio nacional (...).⁶⁷”; (ii) cuando un Estado extranjero celebra un contrato laboral con un nacional colombiano, debe someterse irrestrictamente a las normas laborales internas, razón por la que “un Estado acreditante no puede alegar inmunidad por reclamos derivados del contrato de trabajo o de la ejecución de relaciones laborales.”; y (iii) la celebración de contratos de trabajo con nacionales colombianos obliga a las misiones diplomáticas y a los organismos supranacionales a asumir el riesgo de vejez⁶⁸, “mediante la afiliación del trabajador al Instituto de Seguros Sociales o incluso a otras entidades de previsión social que cubrieran tal riesgo.”

En consonancia con las conclusiones anotadas, al constatar que la accionante podía acudir ante los jueces laborales para obtener el amparo de sus pretensiones, y ante la necesidad de adoptar medidas urgentes e impostergables para garantizar la protección de sus derechos

fundamentales al mínimo vital y la seguridad social, la Corte concedió la tutela interpuesta como mecanismo transitorio y ordenó al Jefe de la Misión Diplomática de la Embajada de la República Bolivariana de Venezuela en Colombia pagar a la accionante “la suma equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente conforme a las normas colombianas, a título de pensión provisional de vejez y hasta tanto la justicia ordinaria laboral resuelva de fondo la controversia en materia de derechos laborales que planteará la actora.”

Así, se puede concluir que la acción de tutela sí es procedente para obtener la protección de los derechos fundamentales al mínimo vital, al trabajo y a la seguridad social de quien ha prestado sus servicios a una misión diplomática o a un organismo internacional, cuando el empleador ha omitido dar cumplimiento al deber de realizar los aportes correspondientes al Sistema de Pensiones.

2. Las jurisdicciones civil y administrativa

Mediante la sentencia C-315 de 2004, la Sala Plena de esta Corte declaró la constitucionalidad de “La Convención sobre las Misiones Especiales” de las Naciones Unidas - abierta a la firma en Nueva York el 16 de diciembre 1969-, así como de la Ley aprobatoria 824 de 2003.

De acuerdo con el artículo 31 de dicha Convención, los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad civil y administrativa, salvo en estos casos: “a) una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en el territorio del Estado receptor, a menos que la persona de que se trate los posea por cuenta del Estado que envía para los fines de la misión; || b) una acción sucesoria en la que la persona de que se trate figure, a título privado y no en nombre del Estado que envía, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario; || c) una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por la persona de que se trate en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales; [y] || d) una acción por daños resultante de un accidente ocasionado por un vehículo utilizado fuera de las funciones oficiales de la persona de que se trate.”

(1) El principio de inmunidad de jurisdicción no implica que la víctima de un daño antijurídico causado por una misión diplomática no pueda obtener la indemnización respectiva. En efecto, de acuerdo con la jurisprudencia sentada por el Consejo de Estado en la materia, si

“por un tratamiento de privilegio conferido por el Estado a una persona, atendidas sus calidades, se produce un desequilibrio en su favor y en contra de otro que resulta damnificado y sin la posibilidad de demandar con fundamento en el hecho dañino ante su juez natural, es claro que hay un desequilibrio de las cargas públicas y que por ello el particular está habilitado para demandar al Estado en reparación con fundamento en su actuar complejo (...).69” De este modo, el rompimiento del equilibrio de las cargas públicas ocasionado por la actividad legítima del Presidente de la República y el Congreso, que genera un daño antijurídico, impone al Estado el deber de reparar a los afectados70.

(2) Los locales, archivos, documentos y la correspondencia oficial de la misión diplomática son inviolables71.

(3) La inmunidad de jurisdicción de los representantes del Estado que envía la misión especial y de los miembros de su personal diplomático “no los eximirá de la jurisdicción del Estado que envía.72”

(4) los representantes del Estado que envía la misión especial y de los miembros de su personal diplomático gozan de inmunidad en el Estado receptor, únicamente por los actos realizados en el desempeño de sus funciones oficiales73.

3. La jurisdicción penal

La citada Convención sobre las Misiones Especiales de las Naciones Unidas, incorporada al ordenamiento jurídico interno por la Ley 824 de 2003, también señala en su artículo 31 que los representantes de un Estado y los miembros del personal diplomático gozan de inmunidad penal en el Estado receptor. Frente a esta disposición, en la sentencia C-315 de 2004, la Corte no hizo ningún reparo.

Sin embargo, es preciso aclarar que en la sentencia C-863 de 2004, al estudiar la constitucionalidad de la Ley 877 de 2 de enero de 2004, “Por medio de la cual se aprueba ‘la Convención sobre la Seguridad Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado’, suscrita en Nueva York el 9 de diciembre de 1994, la Corte afirmó que en concordancia con lo dispuesto en dicha convención, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado tienen la obligación de respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor. En este sentido, aunque la Corporación consideró constitucional el artículo de la Convención según el cual, el

personal militar o de policía asociado a las Naciones Unidas no puede ser detenido ni interrogado cuando haya sido capturado en el curso del desempeño de sus funciones y se haya establecido su identidad, pues “debe ser devuelto a las Naciones Unidas o a las autoridades pertinentes, y en todo caso tratado de conformidad con las normas de derechos humanos universalmente reconocidas y con los principios y el espíritu de los Convenios de Ginebra de 1949.”, también fue enfática en sostener que los privilegios de los que goza el personal de Naciones Unidas⁷⁴,

“no implican la impunidad frente a posibles delitos cometidos por este personal durante su paso por territorio colombiano. Según las normas penales aplicables, incluso de conformidad con las normas internacionales⁷⁵, los privilegios e inmunidades no tienen como consecuencia la impunidad por los delitos cometidos por agentes amparados por ellas. En el caso de delitos cometidos por personal que goza de privilegios o inmunidades, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación deben ser garantizados, por lo que cabe la indemnización de los perjuicios ocasionados a las víctimas, incluso a cargo del Estado colombiano cuando se reúnan los requisitos para ello.” (Negrilla fuera del texto original).

3.1.3.5. En suma, la jurisprudencia constitucional estima que el principio de inmunidad de jurisdicción restringida no es contrario a la Carta. En este sentido, dicho principio solo se justifica en la necesidad de garantizar que las misiones diplomáticas y los organismos de derecho internacional cumplan sus funciones con independencia, y en el respeto por la soberanía, independencia e igualdad de los Estados. Es por ello que dicho principio no es contrario a la intervención de las autoridades colombianas, cuando éstas persigan la protección de los derechos de los habitantes del territorio nacional.

Por consiguiente, el reconocimiento de privilegios e inmunidades en los términos planteados es compatible con las normas constitucionales.

3.1.4. Finalmente, la Corte recuerda que las exenciones tributarias reconocidas por un instrumento internacional no contravienen el artículo 294 de la Carta Política, el cual prohíbe conceder este clase de privilegios respecto de los tributos que son propiedad de las entidades territoriales, pues es deber de la Nación definir mecanismos para compensar la eventual afectación de los ingresos de aquellas. Sobre el alcance de esta disposición constitucional la Corte determinó:

“La prohibición establecida por el artículo 294 de la Carta es una garantía de la autonomía territorial frente a posibles intervenciones de la Nación, que pudieran privar a las entidades territoriales de sus ingresos, en la medida en que la ley, que es una regulación nacional, puede unilateralmente conceder exenciones a los tributos de esas entidades y de esa manera reducir sus recursos propios. Ahora bien, un tratado es aprobado e incorporado al ordenamiento interno en virtud de una ley, y por ello parece razonable, a primera vista, concluir que esa prohibición constitucional limita también las exenciones concedidas en virtud de tratados. Todo eso explica las decisiones en que esta Corte ha limitado la posibilidad de que ciertos tratados confieran exenciones a tributos territoriales.

27- Sin embargo, un examen más atento muestra que la asimilación en este aspecto entre un tratado y la ley resulta excesiva, pues la garantía del artículo 294 está dirigida contra la posibilidad de que la Nación, en forma unilateral, y en virtud de una decisión legislativa, prive a las entidades territoriales de sus recursos. Es pues una garantía institucional contra una injerencia indebida del Estado central, que establecería unilateralmente exenciones a los tributos territoriales. Sin embargo, los tratados son actos complejos que no resultan de la simple voluntad del Estado central, ya que requieren el concurso de voluntad de otros sujetos de derecho internacional. En este caso, una eventual exención de los impuestos territoriales no surge de una voluntad unilateral de las autoridades centrales de limitar los recursos de las entidades territoriales sino que opera con otra lógica y otros propósitos; dicha exención únicamente pretende facilitar las relaciones internacionales y desarrollar principios del derecho internacional, como la reciprocidad. Y por ello, en ese caso, la exención es en principio válido porque persigue un propósito constitucional relevante. El interrogante que surge es entonces si la consecución de dicha finalidad de favorecer las relaciones internacionales, que tiene claro sustento constitucional (CP art. 226), puede ser armonizada con la garantía institucional que la Carta establece a favor de los recursos de las entidades territoriales (CP art. 294).

La Corte encuentra que esa armonización es posible, si se entiende que la concesión de esas

exenciones a los tributos territoriales por medio de un tratado es posible, pero la Nación debe compensar a las entidades territoriales las pérdidas de sus ingresos que puedan derivar de dichas exenciones. En efecto, de esa manera se aseguran los ingresos de las entidades territoriales sin afectar indebidamente la promoción de las relaciones internacionales, con lo cual se logra una armonización de los artículos 226 y 294 de la Constitución.

Esto significa que las exenciones por tratados a los tributos territoriales coloca a las entidades territoriales en una situación semejante a la de aquel particular que no puede demandar a un miembro de una misión diplomática, debido a las prerrogativas e inmunidades que el Estado colombiano ha reconocido a dicho diplomático. En efecto, esta Corte Constitucional y el Consejo de Estado han reconocido la validez constitucional de esas prerrogativas e inmunidades; pero igualmente ambas corporaciones judiciales han concluido que el particular no tiene por qué soportar la afectación a su patrimonio que podría derivar de dichas inmunidades, por lo que se trata de un daño antijurídico que debe serle reparado por el Estado (CP art. 90), tal y como se recordó anteriormente en esta sentencia (Cf supra fundamento 22). Mutatis mutandi, las entidades territoriales no tienen tampoco por qué soportar una afectación a sus recursos debido a la concesión de exenciones tributarias sobre sus tributos, por lo que la Nación tiene la obligación de compensar la reducción de los recursos de los departamentos y municipios que podrían derivar de dichas exenciones.

28- Por todo lo anterior, la Corte considera necesario precisar y rectificar su jurisprudencia en esta materia, de la siguiente manera: la prohibición de las exenciones de los tributos territoriales, prevista en el artículo 294, no prohíbe que los tratados confieran esas exenciones, siempre y cuando la Nación establezca mecanismos para compensar a las entidades territoriales por eventuales afectaciones de sus ingresos, debido a dichas exenciones.”⁷⁶

En consecuencia, la concesión de exenciones tributarias contenidas en el Acuerdo objeto de estudio no desconocen la prohibición constitucional prevista en el artículo 294 de la

Constitución Política.

3.2. Consideraciones Finales

En relación con el aspecto formal la Corte concluyó, de una parte, que el Estado colombiano estuvo válidamente representado durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del Acuerdo, y de otra, que se observaron las reglas propias del trámite legislativo que precedieron la aprobación de la ley objeto de análisis.

Asimismo, revisado el contenido de las disposiciones del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009), la Corte encuentra que se adecuan a los postulados constitucionales en materia de cooperación internacional, privilegios e inmunidades y exenciones tributarias.

En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad del “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).” y de su ley aprobatoria.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1441 de 2011, por medio de la cual se aprobó el “Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en

Bogotá a los 5 días del mes de mayo de dos mil nueve (2009).”.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

María Victoria Calle Correa

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Esto, teniendo en cuenta lo resuelto por la Corte Constitucional en sentencia C-251 de 1997.

2 Cfr. Folio 29 del cuaderno principal.

3 “Artículo 7°: Plenos poderes.

(...)

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales;

b) los representantes acreditados por los Estados en una conferencia internacional, para la adopción del texto de un tratado entre Estados y organizaciones internacionales;

c) los representantes acreditados por los Estados ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal organización u órgano;

d) los jefes de misiones permanentes ante una organización internacional, para la adopción del texto de un tratado entre los Estados acreditantes y esa organización”.

4 Cfr. Folios 218 a 228 del cuaderno de pruebas 1.

5 Cfr. Folios 250 a 258 del cuaderno de pruebas 1.

6 Cfr. Gaceta del Congreso N° 441 del 22 de julio de 2010, p. 61 y 62.

7 Cfr. Gaceta del Congreso N° 441 del 22 de julio de 2010, p. 74.

8 Cfr. Gaceta del Congreso No. 442 del 22 de julio de 2010, p. 38.

9 Cfr. Gaceta del Congreso No. 442 del 22 de julio de 2010, p. 39.

11 Cfr. Folios 4 a 83 del cuaderno de pruebas 2.

12 Gaceta del Congreso No. 442 del 22 de julio de 2010, p 57 y 58.

- 13 Cfr. Folios 298 a 301 del cuaderno de pruebas 1.
- 14 Cfr. Folios 1 a 2 del cuaderno de pruebas 1.
- 15 Gaceta del Congreso No. 394 del 8 de julio de 2010, p. 41
- 16 Gaceta del Congreso No. 394 del 8 de julio de 2010, p. 47.
- 17 Cfr. Folios 365 a 368 del cuaderno de pruebas 1.
- 18 Cfr. Folios 1 a 2 del cuaderno de pruebas 1.
- 19 Cfr. Folios 400 a 423 del cuaderno de pruebas 1.
- 20 La Corte estudió la constitucionalidad de ese proyecto de ley mediante la sentencia C-187 de 2011.
- 21 Además, fueron asignados como ponentes los Representantes a la Cámara, Iván Cepeda Castro, Yahir Fernando Acuña Cardales, Iván Darío Sandoval Perilla, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, José Ignacio Mesa Betancur y Augusto Posada Sánchez.
- 22 Cfr. Folios 428 a 433 del cuaderno de pruebas 1.
- 23 Cfr. Folios 9A a 9C del cuaderno de pruebas 3.
- 24 Cfr. Folio 31A a 31L del cuaderno de pruebas 3.
- 25 Cfr. Folio 31J del cuaderno de pruebas 3.
- 26 Cfr. Folio 31M a 31Y del cuaderno de pruebas 3.
- 27 Cfr. Folio 9A del cuaderno de pruebas 3.
- 28 Gaceta del Congreso No. 986 del 30 de noviembre de 2010, p. 1-14.
- 29 Cfr. Folios 45 y ss del cuaderno principal.

30 Páginas 134 y 135 de la Gaceta del Congreso No. 116 del 23 de marzo de 2011.

31 Cfr. Folio 2 del cuaderno de pruebas 3.

32 Cfr. Folios 64 a 67 del cuaderno de pruebas 4.

33 Cfr. Folio 2 del cuaderno de pruebas 3.

34 Cfr. entre otras, C-086/04.

35 Este cuadro ha sido utilizado con anterioridad, por ejemplo en las sentencias C-248 de 2009 y C-011 de 2010.

36 Al respecto, pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-734 de 2004, C-1151 de 2005, C-464 de 2008, C-150 de 2009 y C-446 de 2009. Igualmente, el Auto 033 de 2009.

37 Constitución Política, Artículo 157: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.// 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.// 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.// 4 Haber obtenido la sanción del Gobierno.”.

38 Sentencia C-140 de 1998

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

40 Sentencia C-665 de 2007.

41 Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-386/96. Este precedente es reiterado en la sentencia C-915/01.

42 Auto 232 del 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

44 Cfr. Jaime Bernal Cuéllar y Eduardo Montealegre Lynett. El Proceso Penal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995. Págs. 284 y 285.

45 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

46 Sentencia C-737 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett

47 Ver entre otras, sentencias C-953 de 2001, C-915 de 2001 y C-1039 de 2004.

48 Auto 033 de 2009.

49 Cfr. Folios 428 a 433 del cuaderno de pruebas 1.

50 Ver supra la votación con que fue aprobado el proyecto de ley, así: Comisión Segunda del Senado 2.2.1.4. en primer debate; Plenaria del Senado 2.2.1.7. en segundo debate; Comisión Segunda de la Cámara de Representantes 2.2.2.3. en tercer debate; y Plenaria de la Cámara de Representantes 2.2.2.6. en cuarto debate.

51 Cfr. Folio 1 del cuaderno principal.

52 Página de la OIM, Misión en Colombia: www.oim.org.co

53 *Ibidem*.

54 C-288 de 2009. En la que el pleno de la corporación concluyó: “Puede, entonces, señalarse que hoy en día la migración es un asunto regulado por distintos instrumentos internacionales y objeto de pronunciamiento por distintos órganos internacionales, que busca garantizar los derechos humanos del migrante con independencia de su situación de irregularidad, como obligación que pesa sobre todos los Estados y les hace responsables de violación.”

55 Gaceta del Congreso N° 174 de 2010.

56 Gaceta del Congreso N° 294 de 2010.

57 Gaceta del Congreso N° 679 de 2010.

58 Gaceta del Congreso N° 689 de 2010.

59 La línea jurisprudencial que se presenta a continuación fue tomada de la sentencia T- 667 de 2011.

60 Sobre el particular se pueden consultar las sentencias de tutela T-932 de 2010, T-628 de 2010, T-633 de 2009, T-1029 de 2005, T-917 de 2005 y T-833 de 2005; y las sentencias de constitucionalidad C-1156 de 2008, C-276 de 2006, C-038 de 2006, C-863 de 2004, C-315 de 2004, C-578 de 2002, C-287 de 2002, C-442 de 1996, C-137 de 1996 y C-563 de 1992.

61 Sentencia C-137 de 1996.

62 Sentencia C-442 de 1996.

63 Al respecto, véanse las sentencias C-1156 de 2008, C-863 de 2004, C-315 de 2004, C-287 de 2002, C-442 de 1996 y C-137 de 1996.

64 Sentencia C-137 de 1996.

65 *Ibíd.*

66 *Ibíd.*

67 Sobre el tema de la inmunidad restringida en materia laboral, también se puede consultar la sentencia T-633 de 2009. En esa oportunidad, la Corte Constitucional afirmó que la Corte Suprema de Justicia sí es competente para conocer de las demandas laborales interpuestas por nacionales colombianos contra agentes diplomáticos que actúan a título personal o en representación de un Estado acreditante para los fines de la misión, por la terminación unilateral y sin justa causa de un contrato de trabajo. En consecuencia, según lo dicho por la Corte, la acción de tutela es procedente para obtener la protección del derecho fundamental al debido proceso, cuando so pretexto del principio de inmunidad de jurisdicción, una misión diplomática o un organismo internacional controvierte injustificadamente una decisión judicial mediante la cual se le ordena pagar a favor del trabajador una indemnización por despido sin justa causa.

68 De forma similar, en la sentencia T-628 de 2010, la Corte Constitucional afirmó que frente a los casos en que la vinculación de los nacionales se realice mediante la suscripción de un contrato de prestación de servicios, el organismo internacional contratante tiene el deber jurídico de verificar la afiliación al sistema de seguridad social en salud del contratista, para pagar los honorarios propios de la ejecución del contrato.

69 Sentencia del 25 de agosto de 1998, Radicación número IJ-001, Sección Tercera del Consejo de Estado.

70 Sobre este mismo punto, se pueden consultar las sentencias C-1156 de 2008 y C-254 de 2003.

71 Artículos 25 a 28 de la Convención sobre las Misiones Especiales.

72 Artículo 31.5 de la Convención sobre las Misiones Especiales.

73 Artículo 43 de la Convención sobre las Misiones Especiales. Al respecto, en la sentencia C-1156 de 2008, la Corte afirmó: “la inmunidad de jurisdicción no es un beneficio personal, es decir, un privilegio concedido in tuitu personae, sino que se otorga por razones funcionales para asegurar precisamente el cumplimiento de las mismas.”

75 Por ejemplo, la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, si bien establece en su artículo 31.1 que “el agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor,” señala en el numeral 4 del mismo artículo que “la inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante.” Igualmente, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 (Ley 17 de 1971), establece en su artículo 41, para. 1 que: “Los funcionarios consulares no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente.” Igualmente, el Artículo 43 de la Convención que regula la Inmunidad de jurisdicción, señala que “1. Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.” Ver. Sen B., “A Diplomat’s Handbook of International Law and Practice, 3ª Edición, páginas 95-202 y 285 a 309.

76 C-315 de 2004.