

Sentencia C-915/01

PROTOCOLO ADICIONAL CON REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO CONVENIO DE NACIONALIDAD

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Publicación de ponencia como requisito del reglamento del Congreso/PROYECTO DE LEY-Vicio por violación de requisito establecido en reglamento del Congreso

PROYECTO DE LEY DE TRATADO INTERNACIONAL-Publicación de la ponencia antes de iniciación del debate

REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Vulneración por ley ordinaria constituye vicio de inconstitucionalidad

LEY ORGANICA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-Vulneración por ley ordinaria constituye vicio de procedimiento

PROYECTO DE LEY-Vicio de procedimiento por falta de publicación de ponencia para primer debate

PROYECTO DE LEY-Publicación oportuna de ponencia/PROYECTO DE LEY-Formas de publicación de ponencia

Conforme al Reglamento del Congreso, el objetivo de lograr la publicidad de la ponencia puede lograrse de dos maneras: i) con su publicación previa en la Gaceta del Congreso, o ii) con su reparto anticipado a los congresistas y su publicación oportuna con posterioridad al debate.

PROYECTO DE LEY-Reparto de copias y publicación posterior de ponencia

PROYECTO DE LEY-Autorización de copia de ponencia y distribución previa sin perjuicio de publicación posterior

PROYECTO DE LEY-Autorización por presidente de comisión de reparto de copias y no publicación/PROYECTO DE LEY-Falta de autorización por presidente de comisión de reparto de copias y no publicación

## PROYECTO DE LEY-Vía general y excepcional de publicación de ponencia para primer debate

El artículo 156 de la Ley 5 de 1992, en desarrollo del principio de publicidad, consagra un camino general para asegurar el conocimiento de las ponencias, que es la publicación previa de la misma en la Gaceta del Congreso. Luego, esa misma disposición autoriza una vía excepcional, que es la copia y reparto previo de la ponencia a los miembros de la comisión, y su posterior y oportuna publicación en la Gaceta. Ese mecanismo excepcional tiene una finalidad precisa, que es lograr una mayor agilidad del trámite, y debe contar con la autorización del presidente de la comisión. Además, la vía general (publicación previa) desarrolla en mejor forma el principio de publicidad, pues permite que no sólo los congresistas sino también toda la sociedad conozcan el contenido de la ponencia, previamente a su debate. En este orden de ideas, una conclusión se impone: la posibilidad prevista por el inciso segundo (reparto de copias previo y publicación ulterior) es una excepción a la vía general (publicación previa en la Gaceta), y desarrolla en forma menos vigorosa el principio constitucional de publicidad de los debates legislativos. Por ende, el recurso a ese mecanismo de reparto de copias de la ponencia, pro ser la excepción a la vía general, es de utilización restrictiva.

## DOBLE NACIONALIDAD-Posibilidad de confrontación bélica

## DOBLE NACIONALIDAD EN MATERIA DE GUERRA INTERNACIONAL-Alcance

PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Intervención ciudadana para colombianos/ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Presentación por ciudadanos colombianos

## PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD-Intervención ciudadana extemporánea

Referencia: expediente LAT-201

Revisión constitucional del “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y nueve (1979)”, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el 14 de septiembre de 1998, y del “Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, del 27 de septiembre de 1999, así como de la Ley No. 638 de 2001, que aprueba ambos instrumentos.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1.991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

#### I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 10, de la Carta Política, el día 11 de enero de 2001, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 638 del 4 de enero de 2001, “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ‘PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)’, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el ‘CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TÍTULO Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL PREÁMBULO DEL PROTOCOLO’, del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”, para efectos de su revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este tipo de procesos, la Corte Constitucional procede a decidir acerca del asunto de la referencia.

#### II. TEXTO DE LA NORMATIVIDAD OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto de la Ley cuya constitucionalidad se revisa.

“LEY 638 DE 2001

(enero 4)

Por medio de la cual se aprueba el “PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPÚBLICA DE

COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)", firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el "CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TÍTULO Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL PREÁMBULO DEL PROTOCOLO", del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del "PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)", firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el "CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TÍTULO Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL PREÁMBULO DEL PROTOCOLO", del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

(Para ser transcrito: se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE DOBLE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)

La República de Colombia

y

El Reino de España

GUIADOS por el deseo de revisar determinadas disposiciones del Convenio de Doble Nacionalidad entre la República de Colombia y el Reino de España del 27 de junio de 1979.

CONSIDERANDO que es necesario adaptarlo a las nuevas situaciones que se han producido, y teniendo en cuenta que la Constitución Política de Colombia y el Código Civil español, admiten que los colombianos en España y los españoles en Colombia puedan adquirir la

nacionalidad colombiana y española sin estar obligados a renunciar a la nacionalidad de origen.

TENIENDO en cuenta lo dispuesto en el artículo 8 del Convenio, han acordado lo siguiente:

## ARTICULO PRIMERO

### Derechos y Garantías

Ningún colombiano por nacimiento o español de origen, por el hecho de adquirir la nacionalidad de la otra Parte, y domiciliarse en el territorio de la misma, perderá la facultad de ejercer en el territorio del Estado adoptante, los derechos que provengan del ejercicio de su nacionalidad de origen.

Los ciudadanos colombianos por nacimiento y los españoles de origen, que hayan obtenido la nacionalidad de la otra Parte, antes de la vigencia del presente Protocolo, de conformidad con lo dispuesto por el Convenio de Nacionalidad firmado el 27 de junio de 1979, podrán recobrar sus derechos civiles y políticos, previa manifestación escrita ante el Cónsul o la autoridad competente designada para el efecto. Esta situación se dará a conocer por vía diplomática a la otra Parte.

## ARTICULO SEGUNDO

### Formalidades

La persona que posea la nacionalidad colombiana y española, no podrá manifestar ante las autoridades del Estado adoptante, su nacionalidad de origen. Igualmente, no podrá manifestar ante las autoridades del Estado del cual es nacional por nacimiento su nacionalidad adoptiva.

## ARTICULO TERCERO

### Relación con el Convenio de Nacionalidad

Se entenderán derogados los principios contenidos en el Convenio de Nacionalidad que sean contrarios a la voluntad del presente Protocolo Modificadorio, en lo demás se considerará vigente.

## ARTICULO CUARTO

### Vigencia

El presente Protocolo entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente a aquel en el que ambas Partes se comuniquen que se han cumplido los trámites internos previstos en la legislación de ambos países y tendrá la misma vigencia que el Convenio del que forma parte.

Firmado en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los catorce (14) días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), en dos ejemplares idénticos, siendo ambos textos igualmente auténticos.

(Fdo) Por la República de Colombia, GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO - Ministro de Relaciones Exteriores

(Fdo) Por el Reino de España "a.r.", FERNANDO VILLALONGA, Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

---

REPUBLICA DE COLOMBIA - MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

DM/OJ. 019868

Santafé de Bogotá, D.C., 26 de Julio de 1999

A Su Excelencia el Señor

D. Abel Matutes Juan

Ministro de Asuntos Exteriores del Reino de España - Madrid.

Excelentísimo Señor Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia con referencia al "Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España, modificando el Convenio de Doble Nacionalidad" del 27 de junio de 1979, firmado en Santa Fe de Bogotá, D.C., el 14 de

septiembre de 1998.

Al respecto, se ha observado que el título oficial del Convenio de 1979 es “Convenio de Nacionalidad” y no “Convenio de Doble Nacionalidad”, como aparece en la versión auténtica del Protocolo citado. Por lo tanto se impone efectuar una corrección al texto auténtico del Protocolo, mediante el procedimiento previsto en el artículo 9, numeral 1, literal b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Para tal efecto, tengo el honor de proponer a Vuestra Excelencia corregir el título del mencionado instrumento internacional para que diga “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España, modificando el Convenio de Nacionalidad”. Así mismo, propongo que se corrija el primer párrafo del preámbulo, para que diga: “GUIADOS por el deseo de revisar determinadas disposiciones del Convenio de Nacionalidad entre la República de Colombia y el Reino de España del 27 de junio de 1979”.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

(Fdo) MARIA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Viceministra de Relaciones Exteriores, Encargada de las Funciones del Despacho del Señor Ministro.

---

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES – Madrid, 27 de septiembre de 1999

A la Excma. Sra.

Da. MARIA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Viceministra de Relaciones Exteriores

Encargada de las Funciones del Despacho del Señor Ministro

Excelentísima Señora:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia con referencia al Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España, modificando el Convenio de Doble Nacionalidad del 27 de junio de 1979, y de acusar recibo de su carta de fecha 26 de julio de 1999 que dice lo siguiente:

“A Su Excelencia el Señor

D. Abel Matutes Juan

Ministro de Asuntos Exteriores del Reino de España – Madrid.

Excelentísimo Señor Ministro:

Tengo el honor de dirigirme a Vuestra Excelencia con referencia al “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España, modificando el Convenio de Doble Nacionalidad” del 27 de junio de 1979, firmado en Santa Fe de Bogotá, D.C., el 14 de septiembre de 1998.

Al respecto, se ha observado que el título oficial del Convenio de 1979 es “Convenio de Nacionalidad” y no “Convenio de Doble Nacionalidad”, como aparece en la versión auténtica del Protocolo citado. Por lo tanto se impone efectuar una corrección al texto auténtico del Protocolo, mediante el procedimiento previsto en el artículo 9, numeral 1, literal b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

Para tal efecto, tengo el honor de proponer a Vuestra Excelencia corregir el título del mencionado instrumento internacional para que diga “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España, modificando el Convenio de Nacionalidad”. Así mismo, propongo que se corrija el primer párrafo del preámbulo, para que diga: “GUIADOS por el deseo de revisar determinadas disposiciones del Convenio de Nacionalidad entre la República de Colombia y el Reino de España del 27 de junio de 1979”.

Agradeceré a Vuestra Excelencia me haga conocer la conformidad del Gobierno del Reino de España con la anterior proposición, en cuyo caso, la presente nota y la de respuesta que se digne enviarme constituirán un acuerdo formal sobre la materia, que entrará en vigencia de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto del citado Protocolo.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

MARIA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Viceministra de Relaciones Exteriores, Encargada de las Funciones del Despacho del Señor Ministro.”

Tengo el honor de comunicarle que España está conforme con lo que antecede y, por consiguiente, su Nota de 26 de julio de 1999 y la presente Nota de respuesta, constituyen un acuerdo formal sobre la materia, que entrará en vigor de conformidad con lo establecido en el artículo cuarto del citado Protocolo.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a Vuestra Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.

(Fdo) ABEL MATUTES JUAN

Ministro de Relaciones Exteriores

\_\_\_\_\_

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTAFE DE BOTOA D.C. - 9 JUL. 1999

APROBADO. SOMETASE A LA CONSIDERACION DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL, PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Apruébase el “PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)”, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el “CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TITULO Y EL PRIMER PARRAFO DEL PREAMBULO DEL PROTOCOLO”, del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)”, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el “CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TITULO Y EL PRIMER PARRAFO DEL PREAMBULO DEL PROTOCOLO”, del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999), que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará al País a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTICULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA

(Fdo) MARIO URIBE ESCOBAR

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA

(Fdo) MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES

(Fdo) BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES

(Fdo) ANGELINO LIZCANO RIVERA

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

COMUNIQUESE Y CUMPLASE

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

Dada en Bogotá, D.C., a los 4 de enero de 2001.

(Fdo) ANDRES PASTRANA ARANGO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,

(Fdo) GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO"

### III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La ciudadana Janeth Mabel Lozano Olave, actuando en representación del Ministerio de Relaciones, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 638 de 2001.

Comienza por señalar que el Convenio de Nacionalidad suscrito con España se firmó bajo la vigencia de la Constitución de 1886, la que en su artículo 9º consagraba la pérdida de la nacionalidad si un colombiano obtenía la Carta de Naturaleza de otro país. Advierte que la nacionalidad adoptada era la única activa o vigente, en razón a que la primera quedaba suspendida, sin perjuicio de que se pudiera reactivar con el cambio o traslado de domicilio. Indica que esta situación se corrige con el Protocolo Adicional, ajustándose a la normatividad actual de los dos países.

Describe brevemente la estructura del Convenio, precisando que luego de suscrito el Protocolo se observó un error en el título y en la primera frase del preámbulo, el cual sería corregido mediante el Canje de Notas Diplomáticas, que forma parte integrante del Convenio.

La interviniente considera que tanto el Protocolo Adicional como el Canje de Notas objeto de estudio armonizan con los artículos 9º, 226 y 227 de la Constitución, en tanto buscan mantener las relaciones políticas y sociales que permitan a los nacionales de uno y otro Estado acceder a la doble nacionalidad en forma expedita y, así mismo, responden al compromiso de impulsar la internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Concluye entonces que se trata de una valiosa herramienta que permite a todas las personas beneficiarse de dichos instrumentos.

#### Intervención de la Presidencia de la República

Mediante escrito recibido en esta Corporación el día 18 de julio de 2001, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República envió a la Corte “la petición y los documentos suscritos por la señora Diana Asenet Cobos Montaña y Samy Philippe Michell de una Agencia de Abogados de Madrid, a efectos de que se incorporen al proceso de constitucionalidad que se adelanta de la ley de la referencia”.

Los anteriores documentos corresponden a un “Derecho de Petición” dirigido al señor Presidente de la República de Colombia, en el cual le solicitan rechazar la promulgación de los artículos 1º y 3º del Protocolo Modificador firmado el 14 de septiembre de 1998. No obstante, ante el reenvío a esta Corporación de esos documentos, la Corte considera necesario reseñarlos, pues el escrito de la Presidencia manifiesta expresamente que “los argumentos que allí se esgrimen pueden ser de interés para la decisión que se haya de adoptar”.

En sentir de los peticionarios, que como quedó reseñado representan una agencia de abogados de Madrid, “dichos artículos vulneran normas de *Ius Cogens* (por modificar de manera indirecta el artículo 8º del Convenio original y los artículos 6º y 8º del Tratado de Amistad y Paz de 1895), así como los derechos fundamentales de libre circulación, trabajo, residencia e igualdad, de todos los colombianos sin doble nacionalidad española y de todos los españoles sin doble nacionalidad colombiana”.

Para quienes suscriben el escrito adjunto, el reino de España pretende, indirectamente, hacer nugatorio el ejercicio de los derechos de aquellas personas que no gozan de la doble nacionalidad, modificando de esta manera lo normado en el artículo 8º del Convenio suscrito

con Colombia en 1979. Sin embargo, consideran que en virtud de los lazos de sangre, cultura y tradición que unen a España con Latinoamérica, los latinoamericanos en España mantienen los mismos derechos que los nacionales españoles, quedando únicamente excluidos los derechos políticos.

Indican que el Reino de España aplica continuamente a los latinoamericanos sin doble nacionalidad española la Ley de Extranjería, en lugar de aplicar directamente el Convenio de Doble Nacionalidad (sic), apelando para ello a criterios políticos mas no jurídicos que desconocen los derechos referidos anteriormente.

Finalmente, dan cuenta de la presentación de las siguientes demandas: (i) un recurso contencioso administrativo ante el Tribunal Supremo Español, contra la publicación del Protocolo Modificadorio del Convenio, aduciendo vulneración del artículo 53 de la Convención de Viena; (ii) “una denuncia contra el Rey Juan Carlos I ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas por vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos chilenos, peruanos, paraguayos, nicaragüenses, guatemaltecos, bolivianos, ecuatorianos, costarricenses, hondureños, dominicanos, argentinos y colombianos sin doble nacionalidad española, en virtud de los convenios de Doble Nacionalidad”; y (iii) una “denuncia ante la Fiscalía General de la Nación contra el Presidente del Reino de España Don José María Aznar, por presuntos crímenes de lesa humanidad según el Art. 7 del Estatuto de Roma de la Corte Internacional Penal”.

#### Intervención ciudadana

Posteriormente, cuando ya se encontraban claramente vencidos los términos para las intervenciones ciudadanas, y cuando el expediente estaba a disposición de la Sala Plena para que ésta decidiera sobre la constitucionalidad de la ley bajo revisión, la Corte recibió copia de un escrito dirigido por Diana Asenet Cobos Montaña, identificada con pasaporte colombiano CC-50-763-125. Esta ciudadana adjuntó la misma documentación remitida por la Secretaría de la Presidencia de la República y solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del tratado bajo revisión, por considerar que desconoce normas de ius cogens.

El Procurador General de la Nación, Edgardo Maya Villazón, mediante concepto No. 2502 solicita a la Corte declarar exequible el “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del 27 de junio de 1979”, el

“Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, así como su ley aprobatoria, hoy Ley 638 de 2001.

En primer lugar analiza la suscripción del acuerdo, firmado el 14 de septiembre de 1998 por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Indica que según lo previsto en el artículo 7º, numeral 2º, literal a) de la Convención de Viena, el Ministro de Relaciones Exteriores no requería de la presentación de plenos poderes para la suscripción de dicho instrumento internacional y, teniendo en cuenta su confirmación por el Presidente de la República, no encuentra reparo de constitucionalidad alguno respecto de la competencia para la suscripción del mismo.

En segundo lugar, la Vista Fiscal observa que el trámite de la ley aprobatoria del Instrumento Público Internacional (Ley 638 de 2001) se ajusta a las exigencias constitucionales y legales.

Seguidamente el Procurador entra a estudiar el contenido material del Protocolo. Observa que como la Constitución de 1986 prohibía la doble nacionalidad, el tratado busca adaptar a la Constitución Política de 1991 y al Código Civil Español, las disposiciones del Convenio suscrito por las partes en 1979, garantizando con ello el ejercicio de los derechos civiles y políticos derivados de la nacionalidad de origen a los colombianos y españoles que hayan adquirido la nacionalidad de la otra parte.

Haciendo un recuento del Convenio suscrito en 1979, reconoce en el artículo 9º la posibilidad de consultar periódicamente el tratado y adoptar las eventuales modificaciones y adiciones a que hubiere lugar, especialmente si fuere necesario como consecuencia de la reforma o desarrollo constitucional de ambos países. Así, considera que ante la reforma constitucional del año 1991, donde se admitió la doble nacionalidad, “el referido Convenio fue modificado a través del instrumento internacional que ahora se estudia, a efectos de hacerlo compatible con la reforma constitucional introducida en 1991”.

Continúa su análisis señalando que el inciso final del artículo 96 de la Carta prevé la posibilidad de recobrar la nacionalidad como derecho del individuo al que puede acceder con arreglo a la ley y que, en consecuencia, el instrumento internacional objeto de estudio, al permitir la binacionalidad, se ajusta completamente a la Constitución, sin perjuicio de la exigencia previa contemplada, es decir, de la manifestación por escrito ante el Cónsul o ante

la autoridad designada para el efecto.

En cuanto tiene que ver con el contenido de la Ley aprobatoria, el Ministerio Público no encuentra vicios de constitucionalidad, “pues ella se limita a aprobar el texto del protocolo adicional y señalar que el país se encuentra vinculado a su contenido a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional”.

## V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### Competencia

1.- De conformidad con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer un control constitucional integral, previo y automático sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueben. Tal es el caso del “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del 27 de junio de 1979”, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de 1998, del “Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, del 27 de septiembre de 1999 y de su ley aprobatoria, No. 638 del 4 de enero de 2001.

### La suscripción del Acuerdo

2.- Según constancia expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores (folio 71), el “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del 27 de junio de 1979”, firmado en Santafé de Bogotá el catorce (14) de septiembre de 1998, fue suscrito por el señor Ministro de Relaciones Exteriores de la época, Guillermo Fernández de Soto. En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 7º, numeral 2, literal b) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incorporada a nuestro ordenamiento mediante la ley 32 de 1985, no se requería la presentación de plenos poderes para la suscripción del mencionado tratado.

En cuanto tiene que ver con el Canje de Notas que corrige el título y el primer párrafo del preámbulo del Protocolo, la misma certificación refiere que fue suscrito por la Viceministra de

Relaciones Exteriores, María Fernanda Campo Saavedra, encargada de las funciones del despacho mediante resolución No. 1223 del 6 de julio de 1999 y quien, en consecuencia, tenía facultades para ello. Así pues, la Corte no observa vicios de constitucionalidad respecto de la competencia para suscribir los acuerdos internacionales objeto de revisión.

En todo caso, el señor Presidente de la República impartió aprobación ejecutiva al Convenio el nueve (9) de julio de 1999, con lo cual se subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado (artículo 8º de la Convención de Viena de 1969).

#### El trámite de la Ley

3.- Una ley aprobatoria de un tratado debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Sin embargo, reviste dos particularidades en su formación, a saber: (i) como se trata de asuntos referidos a relaciones internacionales, tiene reserva de cámara y debe iniciar en el Senado (artículo 154 C.P.) y, (ii) el Gobierno debe remitirla a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción, a efectos de su revisión previa y definitiva por esta Corporación (artículo 241-10 C.P.)

En este orden de ideas procede la Corte a revisar el procedimiento en la formación de la ley 638 de 2001, tramitada como proyecto No. 176/99 Senado, 30/00 Cámara.

- El día 16 de noviembre de 1999 la Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho, presentó el proyecto ante el Senado de la República. Su texto fue publicado en la Gaceta del Congreso Año VIII No. 447, del 18 de noviembre de 1999 (páginas 3 a 5).

- La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Permanente del Senado fue presentada por el Congresista Francisco Murgueitio Restrepo, y publicada en la Gaceta No. 141 del 10 de mayo de 2000 (páginas 1 a 2). A su vez, según certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, en sesión del 9 de mayo de 2000 dicha comisión aprobó el proyecto, con un total de 7 votos a favor y ninguno en contra.

- La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado fue también presentada por el Congresista Francisco Murgueitio Restrepo, y publicada en la Gaceta del Congreso año VIII No. 149, del 18 de mayo de 2000 (páginas 7 a 8).

- De conformidad con la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República, el proyecto fue aprobado en segundo debate con un quórum ordinario de 88 de los 102 Senadores, en sesión del 1º de agosto de 2000, según consta en el Acta No. 03 de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso año IX No. 322, del 14 de agosto de 2000 (páginas 7 y 8).

- El congresista Benjamín Higueta Rivera presentó ponencia favorable del proyecto para primer debate en la Cámara de Representantes, la cual fue publicada el día 23 de noviembre de 2000 en la Gaceta del Congreso, año IX, No. 469 (páginas 1 y 2).

- Según certificación allegada al expediente, el día 29 de noviembre de 2000 la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de ley en primer debate, con un total de 18 votos a favor.

- La ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue realizada por el congresista Benjamín Higueta Rivera y publicada en la Gaceta del Congreso el día 11 de diciembre de 2001, año IX No. 496 (páginas 6 a 7).

- El Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que el proyecto de ley fue considerado y aprobado en sesión del día 15 de diciembre de 2000, por la mayoría de los presentes, esto es, por 137 representantes.

- El 4 de enero de 2001 el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del Protocolo adicional y del Canje de notas correspondiente. El mismo fue remitido a la Corte Constitucional el 11 de enero siguiente, día en que se reanudaron labores en esta Corporación.

Así pues, la Sala observa que el proyecto (i) tuvo origen en el Senado, (ii) fue publicado previamente a cada uno de los debates, (iii) surtió los debates correspondientes en las comisiones y plenarios de las cámaras, (iv) respetó los plazos previstos según lo dispuesto en el artículo 160 de la Carta, (v) fue sancionado por el Presidente de la República y, finalmente, (vi) fue remitido oportunamente a esta Corte para su revisión constitucional.

4- La única irregularidad que aparentemente podría existir es que la Comisión Segunda del

Senado aprobó el proyecto el 9º de mayo de 2000, mientras que la ponencia para el primer debate en esa comisión fue publicada en la Gaceta del Congreso al día siguiente, esto es, el 10 de mayo de 2000. Por consiguiente, la pregunta que surge es si la publicación del informe de la ponencia con posterioridad a su debate y aprobación en la comisión permanente configura un vicio de procedimiento que afecte la validez de la ley sujeta a revisión.

5- Para responder a ese interrogante, la Corte comienza por constatar que en ninguna parte la Constitución exige que las ponencias para primer debate sean publicadas. La Carta establece que el proyecto debe ser publicado oficialmente antes de darle curso en la comisión respectiva (CP art. 157), y que debe contar con un informe de ponencia en la comisión encargada de tramitarlo (CP art. 160). Por consiguiente, la publicación de la ponencia no es una exigencia establecida directamente por la Carta, pero el Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) señala, en el inciso primero de su artículo 156, que estos informes de ponencia deben ser presentados por escrito, en original y dos copias, al secretario de la Comisión Permanente, y que deberán ser publicados en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Esto significa que no es la Carta sino el Reglamento del Congreso el que obliga a tal publicación. Sin embargo, esta Corte tiene bien establecido que la violación por parte de un proyecto de un requisito establecido en el Reglamento del Congreso configura un vicio de inconstitucionalidad, ya que ese reglamento es una ley orgánica a la cual está sujeta la actividad legislativa, y que no puede entonces ser ignorada por una ley ordinaria (CP art. 151)<sup>1</sup>.

Además, la Corte destaca que el desconocimiento de esa exigencia del Reglamento del Congreso no representa una irregularidad menor sino que configura un vicio de procedimiento, pues la obligación de que la ponencia sea publicada en la Gaceta del Congreso, antes del debate en la comisión permanente respectiva, no es, en manera alguna, una formalidad caprichosa; ella desarrolla claros principios y mandatos constitucionales. En efecto, la regla del artículo 160 superior, según el cual, todo proyecto “deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo”, implica que esa ponencia sea conocida por los congresistas con anterioridad al debate correspondiente, pues sería absurdo suponer que la Carta obliga a la elaboración de una ponencia, pero permite que ésta permanezca oculta. El mandato previsto por el artículo 156 del Reglamento del Congreso busca entonces asegurar la publicidad de la ponencia, de tal manera que los miembros de las comisiones conozcan con anterioridad el proyecto y su ponencia respectiva, y puedan

entonces debatir adecuadamente la correspondiente iniciativa. Esta exigencia de la ley orgánica cumple entonces importantes funciones constitucionales, pues no sólo evita que los congresistas sean sorprendidos con proyectos y ponencias que no pudieron estudiar previamente, sino que además puede ser considerado un desarrollo del principio de publicidad, que rige las actividades del Congreso, y cuya importancia ha sido destacada por esta Corte, quien ha resaltado que la democracia presupone la existencia de una opinión pública libre e informada, cuyo desarrollo se ve favorecido por la divulgación de los debates y actividades del Congreso. Ha dicho al respecto esta Corporación:

“La transparencia y publicidad de los debates parlamentarios cumple en el Estado social de derecho (CP art. 1º) importantes finalidades, 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. Por ello Kant consideraba que uno de los principios trascendentales del derecho público era el siguiente: “son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados” (Emanuel Kant. La paz perpetua. Madrid: Tecnos, 1985, Segundo Apéndice, p 61). 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”<sup>2</sup>.

En tales condiciones, la Corte concluye que la falta de publicación de la ponencia para primer debate, antes de su aprobación, configura un vicio de procedimiento que afecta la constitucionalidad de la correspondiente ley. ¿Habría entonces que concluir que la ley

revisada se encuentra afectada por ese vicio, en la medida en que el informe de la ponencia fue publicado con posterioridad a su debate y aprobación en la comisión permanente? La respuesta es negativa, en la medida en que el propio Reglamento del Congreso señala que ese requisito de publicidad puede ser cumplido en otra forma. En efecto, el propio artículo 156 de la Ley 5 de 1992, luego de establecer la exigencia de que la ponencia sea publicada en la Gaceta del Congreso, señala que “sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso”. Es obvio que debe entenderse que, según la posibilidad prevista en este inciso segundo, la publicación puede hacerse con posterioridad al debate, pues de no ser así, no tendría sentido que el inciso autorizara el reparto de copias de la ponencia, ya que la publicidad de la misma se habría logrado con la publicación. Por consiguiente, el mandato según el cual esa publicación debe ser oportuna no significa que ella deba ocurrir con anterioridad al debate, pues la norma perdería todo su sentido. La oportunidad hace referencia a que la publicación puede hacerse con posterioridad a ese primer debate, pero dentro de un término razonable, durante el trámite legislativo.

Esto significa que, conforme al Reglamento del Congreso, el objetivo de lograr la publicidad de la ponencia puede lograrse de dos maneras: (i) con su publicación previa en la Gaceta del Congreso, o (ii) con su reparto anticipado a los congresistas y su publicación oportuna con posterioridad al debate. En el presente caso, es claro que los congresistas optaron por la segunda opción, pues obra en el expediente una certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, según la cual, el 5º de mayo de 2000, “siguiendo las instrucciones del señor Presidente de la fecha”, se repartió a todos los congresistas de dicha Comisión, fotocopia de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No.176/99 Senado (fls. 86 a 88).

La Corte concluye entonces, que la publicación posterior del informe de ponencia para primer debate, no implica una violación del artículo 156 del Reglamento del Congreso, puesto que el Congreso se basó en una de las posibilidades previstas por esa misma disposición para lograr la publicidad de la ponencia, como es su reparto previo a los miembros de la comisión, por autorización del Presidente de la respectiva comisión.

6- Con todo, podría afirmarse que de todos modos el vicio ocurrió, por cuanto la ponencia

debe ser publicada en la Gaceta del Congreso antes del debate respectivo, como lo exige el inciso primero del artículo 156 del Reglamento del Congreso, sin que sea posible recurrir a la posibilidad de repartirla por simple fotocopia a los miembros de la comisión respectiva, como lo autoriza el segundo inciso de ese mismo artículo. Según este reparo, únicamente la publicación en la Gaceta logra la publicidad y transparencia requeridas en esta materia, en la medida que permite no sólo a los congresistas, sino también a la opinión pública, conocer la ponencia con antelación al debate respectivo; por el contrario, según esta crítica, el reparto previo de copias de la ponencia permite que los congresistas conozcan su contenido pero no asegura su divulgación ante la opinión pública general, lo cual afecta el principio de publicidad que rige la actividad de las cámaras.

7- La Corte considera que la anterior interpretación se funda en un propósito constitucionalmente relevante, que es asegurar la mayor transparencia y publicidad de los debates legislativos, pero no es admisible, por la sencilla razón de que ignora un hecho elemental: la exigencia de que la ponencia para primer debate sea publicada en la Gaceta del Congreso, previamente al debate, no se encuentra en la Constitución sino que fue establecida por el Reglamento del Congreso. Ahora bien, esa misma ley orgánica autoriza que esa publicidad de la ponencia sea lograda con el reparto de copias de la misma a los miembros de la comisión, sin perjuicio de su posterior publicación. En ese orden de ideas, si el Reglamento del Congreso establece un paso en el procedimiento de formación de las leyes, que es nuevo pues no se encuentra en la Carta, y el mismo Reglamento indica que esa formalidad puede ser cumplida de dos formas (publicación previa, o reparto de copias y publicación posterior), resulta en principio contradictorio concluir que esa exigencia sólo puede ser satisfecha por uno de los mecanismos previstos en el Reglamento. En efecto, insiste la Corte, ha sido esa ley orgánica - y no la Constitución- la que estableció la exigencia, por lo cual bien puede esa misma ley señalar que esa formalidad puede ser satisfecha por distintas vías.

Conforme a lo anterior, la única posibilidad en que el reparo precedente puede tener algún sustento, es en aquellos casos en que el Reglamento establece un nuevo paso en la formación de las leyes, y prevé dos vías para cumplirlo, pero resulta que una de ellas es en sí misma inconstitucional. En un evento de esa naturaleza, habría que concluir que la nueva formalidad establecida por el Reglamento del Congreso puede únicamente ser cumplida por una de las alternativas previstas por esa ley orgánica, por cuanto la otra es inexecutable. Sin

embargo, es claro que eso no sucede en el presente caso, pues no existe ninguna razón para suponer que el reparto de las copias es una alternativa contraria a la Carta. En efecto, ese reparto previo asegura la publicidad básica que requiere la ponencia respectiva, en la medida que permite a los miembros de la comisión enterarse de su contenido antes del debate. Es cierto que ese procedimiento dificulta que la opinión pública pueda también conocer la ponencia antes del debate, pero ese sólo hecho no implica la inconstitucionalidad de esa alternativa, por la sencilla razón de que la Carta no exige la publicación previa del informe sino únicamente que exista una ponencia en la respectiva comisión, y que a ésta se le dé el curso correspondiente (CP art. 160). Y es que además la publicidad de la ponencia ante la opinión pública no se ve tampoco anulada por este camino, pues no sólo el proyecto debe ser previamente publicado en la Gaceta antes del debate (CP art. 157) sino que, además, cualquier ciudadano puede, en desarrollo del derecho de petición, solicitar copia de la ponencia (CP art. 23) y presenciar el debate correspondiente. Y en todo caso, la ponencia debe ser publicada posteriormente, en forma oportuna, en la Gaceta.

8- Por todo lo anterior, la Corte concluye que la posibilidad prevista por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992 es perfectamente legítima, por lo cual, es posible que para agilizar el trámite de un proyecto, el Presidente de la comisión respectiva autorice la copia de la ponencia y su distribución previa a los miembros de la comisión, sin perjuicio de que la ponencia sea publicada posteriormente, y en forma oportuna, en la Gaceta del Congreso.

De cualquier manera, surge un nuevo interrogante: ¿qué sucede si la reproducción y distribución de la ponencia antecede al debate y a la publicación, pero se adelanta sin la autorización expresa del presidente de la respectiva Comisión?. Es indudable que en ese evento, el proyecto habría sido irregularmente tramitado, pues el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992 exige la anuencia del Presidente de la comisión. Sin embargo, ese vicio, en virtud del principio de instrumentalidad de las formas<sup>3</sup>, puede ser saneado en el proceso mismo de formación de la ley, en la medida en que sea convalidado por la autoridad que tiene competencia para efectuar dicho saneamiento. Ahora bien, corresponde al Presidente de la comisión aprobar que se recurra al reparto de copias y no a la publicación de la ponencia. Por consiguiente, ese mismo Presidente puede sanear un eventual vicio derivado de una falta de autorización suya de recurrir a ese mecanismo de reparto de copias. En tales circunstancias, en la medida en que es función del Presidente de la comisión ordenar la discusión de los proyectos (Ley 5 de 1992, arts 159 y ss), es claro que si ese Presidente no se

opone durante esas discusiones al mecanismo del reparto previo de copias, entonces debe entenderse que consintió tácitamente a que se recurriera a esa posibilidad, y que saneó el eventual vicio derivado de una falta de autorización expresa suya a la utilización del dispositivo previsto por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992.

Ahora bien, en el presente caso, y como ya se explicó, el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado certificó que el 5º de mayo de 2000, “siguiendo las instrucciones del señor Presidente de la fecha”, se repartió a todos los congresistas de dicha Comisión, fotocopia de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No.176/99 Senado (fls. 86 a 88), por lo cual es claro que el Congreso utilizó en forma legítima la posibilidad establecida por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992. La Ley 638 de 2001 fue entonces aprobada y sancionada según las formalidades constitucionales previstas para ello.

9- Con todo, la Corte considera que el examen precedente permite interpretar mejor el alcance de la exigencia establecida por el artículo 156 de la Ley 5 de 1992. Así, es claro que esa disposición, en desarrollo del principio de publicidad, consagra en su primer inciso un camino general para asegurar el conocimiento de las ponencias, que es la publicación previa de la misma en la Gaceta del Congreso. Luego, esa misma disposición autoriza una vía excepcional, que es la copia y reparto previo de la ponencia a los miembros de la comisión, y su posterior y oportuna publicación en la Gaceta. Ese mecanismo excepcional tiene una finalidad precisa, que es lograr una mayor agilidad del trámite, y debe contar con la autorización del presidente de la comisión. Además, el análisis anterior mostró que la vía general (publicación previa) desarrolla en mejor forma el principio de publicidad, pues permite que no sólo los congresistas sino también toda la sociedad conozcan el contenido de la ponencia, previamente a su debate.

En este orden de ideas, una conclusión se impone: la posibilidad prevista por el inciso segundo (reparto de copias previo y publicación ulterior) es una excepción a la vía general (publicación previa en la Gaceta), y desarrolla en forma menos vigorosa el principio constitucional de publicidad de los debates legislativos. Por ende, el recurso a ese mecanismo de reparto de copias de la ponencia, por ser la excepción a la vía general, es de utilización restrictiva.

10- Como bien lo señalan varios intervinientes, el “Protocolo Adicional entre la República de

Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del 27 de julio de 1979”, que para efectos prácticos se denominará en esta sentencia el “Protocolo Adicional”, y el “Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, en adelante el “Canje de Notas”, modifican parcialmente el convenio sobre nacionalidad de 1979 entre los dos países. A su vez, según algunos intervinientes, esos convenios internacionales implican una reforma tácita de un Tratado de Amistad entre Colombia y España suscrito en abril de 1884.

Teniendo en cuenta esa situación, la Corte considera necesario describir brevemente esa evolución normativa, con el fin de poder comprender mejor el sentido y el alcance del “Protocolo Adicional” y del “Canje de Notas” bajo revisión.

11- Conforme a un orden cronológico, el primer convenio relevante es el Tratado firmado con España en abril de 1884, adicional al de Paz y Amistad del 30 de enero de 1881, que fue aprobado internamente por la Ley 67 de 1894. Las disposiciones más importantes de ese convenio sobre los derechos de los españoles y colombianos en las dos naciones son los artículos 6º y 8º, que establecen respectivamente:

“Artículo 6º.-

Los españoles en Colombia y los colombianos en España gozarán de los mismos derechos civiles que los ciudadanos ó nacionales, y las leyes penales de policía ó seguridad los obligarán por igual. En uno y otro caso sus bienes, derechos, responsabilidades penales y acciones civiles serán amparados, reconocidos ó calificados por las mismas autoridades judiciales y administrativas competentes que amparen, reconozcan ó califiquen los de los nacionales. Las sentencias, decretos ó resoluciones legales dictadas sobre las solicitudes, quejas ó demandas de aquéllos y que adquieran carácter definitivo, con arreglo á los recursos, instancias y trámites que ofrezca la legislación local, surtirán efecto y se ejecutarán del propio modo que respecto de los ciudadanos de cada país. Los españoles en Colombia y los colombianos en España no tendrán derecho á la intervención diplomática sino en el caso de manifiesta denegación de justicia, ó sea repulsa ó negligencia en la administración de justicia.”

(...)

“Artículo 8º.-

Las dos Altas Partes contratantes se garantizan recíprocamente el trato de la Nación más favorecida en cuanto se refiere al establecimiento de sus respectivos nacionales en uno de los dos países, así como en materia de navegación y tránsito.”

Por su parte, el Convenio de Nacionalidad entre Colombia y España, firmado en Madrid en junio de 1979, e incorporado al ordenamiento interno por virtud de la Ley 71 del 28 de diciembre de 1979, fue suscrito “con el fin de facilitar las prácticas a sus nacionales para llegar a ser, respectivamente, españoles o colombianos”. Así, el artículo 1º reconoció la posibilidad, tanto a los españoles de origen como a los colombianos de nacimiento, de adquirir la nacionalidad de la otra parte, siempre y cuando (i) la persona llevare no menos de dos años domiciliada en el territorio del otro Estado y, (ii) reuniera las demás exigencias previstas en la legislación interna. Además, su artículo 8º dispuso, que “los españoles en Colombia y los colombianos en España que no se acojan al presente Convenio continuarán disfrutando de los derechos y ventajas que les otorguen las legislaciones colombiana y española, respectivamente,” lo cual sugiere que los derechos y garantías recíprocos conferidos a españoles y colombianos por los artículos 6º y 8º del tratado de 1884 continúan vigentes para esas personas.

12- El mencionado Convenio de Nacionalidad de 1979 fue adoptado bajo la vigencia de la Constitución de 1886, cuyo artículo 9º prohibía expresamente la doble nacionalidad. Sin embargo, la Carta de 1991 introdujo un cambio sustancial, pues permite gozar de la doble nacionalidad y autoriza recuperarla en el evento de haber renunciado a ella (CP art. 96). Ante esta circunstancia, se hacía necesario ajustar el Convenio original a las transformaciones derivadas de la Constitución de 1991, eventualidad que también había sido prevista por aquel convenio, que autorizaba a los Gobiernos a consultar periódicamente el Tratado y adoptar las modificaciones y adiciones del caso, “especialmente si fuere necesario como consecuencia de la reforma o desarrollo constitucional en ambos países” (artículo 8º). Precisamente, el “Protocolo Adicional”, que se revisa en esta oportunidad, desarrolla expresamente esas posibilidades, pues establece en el artículo 1º que “ningún colombiano por nacimiento o español de origen, por el hecho de adquirir la nacionalidad de la otra Parte, y domiciliarse en el territorio de la misma, perderá la facultad de ejercer en el territorio del Estado adoptante, los derechos que provengan del ejercicio de su nacionalidad de origen”.

Igualmente ese artículo precisa que los colombianos por nacimiento y “los españoles de origen, que hayan obtenido la nacionalidad de la otra Parte, antes de la vigencia del presente Protocolo, de conformidad con lo dispuesto por el Convenio de Nacionalidad firmado el 27 de junio de 1979, podrán recobrar sus derechos civiles y políticos, previa manifestación escrita ante el Cónsul o la autoridad competente designada para el efecto.”

13- El examen precedente muestra que, como bien lo señalan algunos intervinientes y la vista fiscal, los convenios bajo revisión pretenden ajustar las relaciones colombo-españolas sobre adquisición de la nacionalidad a los cambios ocurridos con posterioridad a 1979, específicamente en el sentido de permitir la doble nacionalidad o la recuperación de la nacionalidad de origen, en caso de haberla perdido. Esos mandatos armonizan no sólo con el artículo 96 de la carta sino con todo el ordenamiento pues, además de reconocer los derechos derivados de la nacionalidad, dinamizan la forma de recuperarla. Así mismo, la corte considera que el “Protocolo Adicional” constituye una forma de promover las relaciones políticas y sociales con España, respetando en todo caso los principios de equidad, cooperación, reciprocidad e igualdad, que inspiran las relaciones internacionales del estado (CP arts 9º, 226 y 227).

Por todo lo anterior, la Corte concluye que el contenido general del “Protocolo Adicional”, y en particular su artículo 1º, se ajustan a la Carta, pues ese convenio busca adaptar el Tratado original de nacionalidad a la Constitución de 1991. Entra pues la Corte a examinar el resto del articulado de ese protocolo y el contenido del Canje de notas.

14- La Corte no encuentra ningún problema de constitucionalidad en el artículo 4º del “Protocolo Adicional”, que se limita a señalar la vigencia del acuerdo, previo el cumplimiento de los trámites internos exigidos por la legislación de cada Estado. Tampoco suscita mayores discusiones constitucionales el “Canje de Notas”, ya que éste busca enmendar el equívoco formal en el que se incurrió al momento de suscribir el “Protocolo Adicional”, pues en el título y en el primer párrafo del preámbulo se hizo referencia al “Convenio de Doble Nacionalidad”, y no al “Convenio de Nacionalidad” suscrito en el año de 1979.

Por el contrario, como se verá posteriormente, los artículos 2º y 3º del “Protocolo Adicional” ameritan un examen de constitucionalidad más detallado.

La doble nacionalidad y la posibilidad de confrontación bélica entre Colombia y España.

15- La primera parte del artículo 2º del “Protocolo Adicional” prohíbe que se invoque ante las autoridades del Estado adoptante la nacionalidad de origen.

En principio ese mandato es un desarrollo natural de la figura de la doble nacionalidad, dentro del marco del respeto del principio de igualdad (CP arts 13 y 96), pues la adquisición de la nacionalidad implica derechos, pero supone también obligaciones. En tal contexto, si un colombiano adquiere la nacionalidad española, y conserva la colombiana, no resulta equitativo que esa persona invoque ante las autoridades españolas su nacionalidad de origen para eludir ciertas obligaciones derivadas de ser también ciudadano español. En ese mismo sentido, tampoco es equitativo que un español de origen, que ha adquirido la nacionalidad colombiana, intente esquivar el cumplimiento de ciertos deberes constitucionales de los nacionales colombianos, invocando su nacionalidad de origen.

Idénticas consideraciones pueden hacerse con la regla prevista por la segunda parte de ese mismo artículo, según la cual, quien adquiera la doble nacionalidad no podrá manifestar ante las autoridades del Estado del cual es nacional por nacimiento su nacionalidad adoptiva.

16- A pesar de lo anterior, el artículo 97 de la Carta obliga a un examen más detallado del artículo 2º del convenio bajo revisión. En efecto, a pesar de un error de puntuación y de redacción, que podría sugerir interpretaciones absurdas<sup>4</sup>, el primer inciso de esa disposición constitucional es claro, y señala que una persona colombiana, incluso si posteriormente renuncia a su nacionalidad colombiana, no podría actuar bélicamente contra Colombia en una guerra exterior, pues sería juzgado y penado como traidor. Por su parte, el inciso segundo de ese mismo artículo establece que “los colombianos por adopción y los extranjeros domiciliados en Colombia, no podrán ser obligados a tomar las armas contra su país de origen; tampoco lo serán los colombianos nacionalizados en país extranjero, contra el país de su nueva nacionalidad”.

Este mandato constitucional muestra pues que la guerra internacional marca un límite a la prohibición establecida por el artículo 2 del tratado bajo revisión, según la cual, quien adquiera la doble nacionalidad no puede invocar ante las autoridades del Estado adoptante la nacionalidad de origen, o manifestar ante las autoridades del Estado del cual es nacional por nacimiento su nacionalidad adoptiva. Y ese límite es razonable pues, a pesar de que una

persona adquiera una nueva nacionalidad, no rompe sus vínculos con su país de origen, y por ello sería ponerla en un dilema trágico y desproporcionado, obligarla a tomar las armas contra alguno de esos dos países. La Corte entiende que las anteriores reflexiones permiten delimitar el ámbito de vigencia del artículo 2º del presente “Protocolo Adicional”. Así, para esta Corporación es claro que esa disposición no se aplicaría en el improbable evento de que hubiese una guerra entre Colombia y España, caso en el cual, quienes hayan adquirido la doble nacionalidad, podrán invocar su nacionalidad de origen, o manifestar su nacionalidad adoptiva, para no participar en las hostilidades. En tal entendido, la Corte concluye que ese artículo es exequible.

La eventual derogación del tratado de 1884 y las objeciones de los ciudadanos españoles.

17- Entra por último la Corte a examinar el artículo tercero del Protocolo Adicional, que establece una cláusula derogatoria, pues señala que se entienden derogados “los principios contenidos en el Convenio de Nacionalidad que sean contrarios a la voluntad del presente Protocolo Modificadorio, en lo demás se considerará vigente”. En apariencia esa disposición no suscita mayores discusiones constitucionales, pues es obvio que un tratado puede modificar un convenio anterior. Sin embargo, como se señaló en los antecedentes de esta sentencia, obra en el presente expediente una intervención de unos abogados españoles, que argumentan que el “Protocolo Adicional” y el “Canje de Notas” vulneran, indirectamente, el *ius cogens* y los derechos de libre circulación, trabajo, residencia e igualdad, de todos los colombianos sin doble nacionalidad española, al modificar el tratado de 1884. En su sentir, existen lazos de sangre, cultura y tradición entre los latinoamericanos y los españoles, que permiten mantener dicho vínculo, quedando excluidos únicamente los derechos políticos para quienes no gozan de esa doble nacionalidad.

Ahora bien, la Corte considera que no tiene por qué examinar específicamente los argumentos de esos ciudadanos españoles, por cuanto las intervenciones en los procesos de constitucionalidad en nuestro país están reservadas a los ciudadanos colombianos, pues la Carta reserva esos derechos de intervención únicamente a quienes gocen de la ciudadanía colombiana (CP arts 40 y 242). En efecto, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corte<sup>5</sup>, la Constitución consagra el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad exclusivamente a los ciudadanos colombianos, por tratarse de un derecho político. Esto significa entonces que para poder ejercer esa acción se requiere un triple calidad: (i) ser

persona natural, (ii) colombiano y (iii) ciudadano, como lo indicó la sentencia C-003 de 1993, que por tal razón declaró la inexecutable del inciso final del artículo 2º del decreto 2067 de 1991, que autorizaba la presentación de demandas a petición de personas jurídicas. Posteriormente, la sentencia C-536 de 1998, MP José Gregorio Hernández Galindo, explicó las razones de esa restricción a los ciudadanos colombianos, en los siguientes términos:

“El derecho que sustenta la posibilidad de instaurar acciones públicas de inconstitucionalidad es de naturaleza política, y tiene por objeto la preservación del orden institucional en sí mismo, con independencia de intereses individuales propios o ajenos, lo que significa que está reservada a los nacionales colombianos y, entre éstos, a quienes hayan alcanzado la ciudadanía y estén en el ejercicio de ella.

La Constitución, como estatuto supremo y necesario de la organización estatal, corresponde ante todo a un acto de carácter político, en cuanto se deriva del ejercicio soberano del poder del que es titular el pueblo, y, a partir de la decisión fundamental que su promulgación implica, se erige en la norma básica en la que se funda y sostiene todo el orden jurídico del Estado.

El primer derecho de todo nacional es el que tiene a la vigencia efectiva y cierta de la Constitución Política. Y el mecanismo del control de constitucionalidad, que en Colombia tiene una de sus expresiones en los procesos que ante esta Corte se surten a partir del ejercicio de la acción pública (arts. 40, numeral 6, y 241 C.P.), busca hacer efectiva la suprallegalidad de la Constitución y posibilita el libre ejercicio de ese derecho ciudadano”.

La Corte considera que los anteriores criterios se aplican igualmente a la participación en los procesos de constitucionalidad, pues la Carta establece que son los ciudadanos quienes pueden intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública (CP art. 241). Esta Corporación concluye entonces que no le corresponde examinar las impugnaciones planteadas por los ciudadanos españoles; además, tampoco tiene esta Corte la obligación de examinar la intervención de la ciudadana Diana Asenet Cobos Montaña, ya que su intervención fue extemporánea.

De otro lado, esta Corte no encuentra que el artículo tercero del Protocolo Adicional plantee ningún problema constitucional, que amerite un examen detallado por esta Corte. Esa norma

será entonces declarada exequible.

18- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el “Protocolo Adicional” y el “Canje de Notas” son exequibles. En ese mismo orden de ideas, esta Corporación considera que también es constitucional la Ley 638 del 4 de enero de 2001 bajo revisión, la cual se limita a aprobar el texto de estos instrumentos internacionales (art. 1º) y a señalar que sus normas sólo obligarán al país cuando se perfeccione el respectivo vínculo internacional (art. 2º), lo cual concuerda perfectamente con los principios generales del derecho de los tratados (CP art. 9º).

## VI. DECISION

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

### RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 638 del 4 de enero de 2001, “POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ‘PROTOCOLO ADICIONAL ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL REINO DE ESPAÑA MODIFICANDO EL CONVENIO DE NACIONALIDAD DEL VEINTISIETE (27) DE JUNIO DE MIL NOVECIENTOS SETENTA Y NUEVE (1979)’, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el catorce (14) de septiembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), y el ‘CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TÍTULO Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL PREÁMBULO DEL PROTOCOLO’, del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)”

Tercero: Declarar EXEQUIBLE el “CANJE DE NOTAS ENTRE LOS DOS GOBIERNOS QUE CORRIGE EL TÍTULO Y EL PRIMER PÁRRAFO DEL PREÁMBULO DEL PROTOCOLO”, del veintisiete (27) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Cuarto. EXHORTAR al Congreso para que, conforme a lo señalado en los fundamentos 9º y 10 de la parte motiva de esta sentencia, sólo aplique de manera excepcional y justificada el mecanismo de reparto de las copias de las ponencias primer debate, previsto por el inciso segundo del artículo 156 de la Ley 5 de 1992, por cuanto el Reglamento establece como vía principal y ordinaria la publicación previa de las ponencias en la Gaceta del Congreso. Para

tal efecto, la Secretaría General de la Corte comunicará esta sentencia a las mesas directivas de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

Quinto.- COMUNÍQUESE esta decisión al Gobierno Nacional por intermedio de la Secretaría General de la Presidencia de la República, y envíesele copia auténtica de la misma para los efectos constitucionales previstos en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-915/01

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Publicación previa del informe de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO-Análisis constitucional (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance (Salvamento de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO-Vigencia de valores y principios constitucionales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Presentación y publicación de ponencia/PROYECTO DE LEY-Iniciación del debate no tiene lugar antes de publicación del informe (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Interesan a la generalidad de comunidad política (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Garantía de publicación previa del informe de ponencia (Salvamento de voto)

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL CIUDADANO Y CONGRESISTA-Publicación previa del informe de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT-201

Revisión Constitucional de la Ley 638 de 2001, “por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y nueve (1979)’ firmado en Bogotá D.C., el 14 de septiembre de 1998, y del ‘Canje de Notas entre los Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, suscrito el veintisiete (27) de septiembre de 1999.

Magistrado sustanciador

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Los suscritos magistrados nos apartamos de la decisión mayoritaria de la Corte Constitucional. Respetuosa pero objetivamente, exponemos los motivos de nuestra discrepancia. Consideramos que esta Corporación avaló nuevamente la aprobación de otro tratado internacional, sin que se hubiera publicado previamente el informe de ponencia respectivo en la Gaceta del Congreso, indispensable para darle primer debate y decidir acerca de la aprobación del tratado (Ley 5ª de 1992, art. 157). Como se observa en el aparte denominado “El trámite de la Ley”, en el penúltimo párrafo de la página 14 de la Sentencia de la cual nos apartamos, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate por unanimidad en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado el día nueve (9) de mayo de 2000, mientras que el informe de ponencia para dicho debate fue publicado sólo hasta el día siguiente en la Gaceta del Congreso No. 141, pp. 1-2. El motivo que nos lleva a salvar nuestro voto en esta oportunidad es exactamente igual al que nos llevó a hacerlo en la Sentencia C-953 de 2001, y por ese motivo transcribimos in integrum los argumentos esbozados en dicha oportunidad.

“Ahora bien, podría ponerse en duda que la Constitución imponga al Congreso la obligación de publicar previamente el informe de ponencia para iniciar el primer debate en comisión, pues la Carta no contiene una regla específica que así lo ordene. Sin embargo, este argumento –acogido por la sentencia- no es aceptable, pues el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario no puede realizarse exclusivamente a partir del cumplimiento de reglas constitucionales específicas, contenidas en la parte orgánica de la Constitución.

“El debate parlamentario es el momento en el cual se concreta y se hace efectiva la representación popular en el procedimiento de creación legislativa. En la medida en que es precisamente en ese momento que los congresistas ejercen su mandato como representantes de diversas corrientes políticas y filosóficas y de los intereses de sus electores, el desarrollo regular de un debate parlamentario es un aspecto fundamental para que nuestra democracia sea verdaderamente representativa (C.N. art. 1º), y permita garantizar la efectividad de los derechos de participación política de los electores (C.N. art. 40). Para lograr este objetivo, es necesario que antes de iniciar el debate los congresistas sean plenamente conscientes de las repercusiones sociales, políticas y jurídicas del texto sometido a su aprobación, y la publicación previa del estudio presentado por el ponente en el informe tiene esta finalidad.

“La relevancia constitucional del debate parlamentario, y la importancia que éste tiene para darle legitimidad a toda la organización del Estado, ameritan que el control constitucional que efectúa la Corte deba hacerse desde una óptica más amplia que la simple comparación con las normas orgánicas plasmadas positivamente en la parte orgánica de la Constitución. Es indispensable que en el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario, y en particular en la evaluación del debate, se tengan en cuenta todos aquellos valores, principios y reglas necesarios para encaminar el sistema de representación popular en el legislativo hacia la realización de los objetivos constitucionales.

“Estos valores y principios que se encuentran en la parte dogmática de la Constitución, y en especial el principio democrático, adquieren vigencia mediante la realización del procedimiento parlamentario que, como cualquier procedimiento, se lleva a cabo mediante la aplicación de reglas y trámites específicos. Ante la imposibilidad de regular detalladamente el procedimiento parlamentario en el texto de la Carta Fundamental, pero consciente de la necesidad de evaluar su constitucionalidad concretando estos valores y principios constitucionales al procedimiento parlamentario, la jurisprudencia de esta Corporación ha integrado las disposiciones legales orgánicas que lo regulan, como parámetros determinantes en el análisis de constitucionalidad de dicho procedimiento.<sup>6</sup>

“En todo caso, aun aceptando la aplicabilidad de las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso al análisis de constitucionalidad, podría ponerse en duda la obligatoriedad de la publicación previa de la ponencia como condición necesaria para la

iniciación del primer debate, pues de acuerdo con el artículo 156 de dicho estatuto el presidente de la comisión puede autorizar que se reproduzca el texto de la ponencia entre sus miembros, para efectos de agilizar el debate. Esta conclusión, a la cual llega la sentencia de la cual disentimos, es consecuencia de una lectura ligera del texto, que si bien permite que el presidente de la respectiva comisión otorgue dicha autorización, aclara que la reproducción mecánica puede hacerse sin perjuicio de su “posterior y oportuna” publicación en la Gaceta del Congreso. Al respecto la disposición dice textualmente:

“ARTICULO 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.”

“Ahora bien, para determinar cuándo es oportuna la publicación en la Gaceta, es suficiente leer la primera frase del artículo siguiente, que regula las condiciones y el trámite necesarios para iniciar el primer debate. En efecto, el artículo 157 establece a renglón seguido:

“Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término.” (resaltado fuera de texto)

“Esta exigencia del legislador orgánico, según la cual la distribución de copias de la ponencia entre los miembros de la comisión no exime de la publicación previa al debate, no es un mero formalismo carente de relevancia constitucional. El informe es el resultado de un estudio efectuado por el ponente, quien ha sido delegado por la presidencia de la respectiva comisión como responsable del trámite del proyecto. La publicación previa de las conclusiones de tal estudio en la Gaceta tiene como propósito ilustrar sobre la conveniencia o inconveniencia, e incluso acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto que se va a debatir. Sin embargo, la publicación no sólo se dirige a los miembros de la comisión, sino a los demás congresistas que no conforman la respectiva célula legislativa y a la comunidad en general, para que ejerzan su derecho a participar políticamente en el debate.

“No se puede desconocer -como parece haberlo hecho la Corte en esta oportunidad- que los

debates parlamentarios son públicos, y que interesan no sólo a los miembros de una determinada comisión, sino a la generalidad de la comunidad política, que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar activamente durante todo el transcurso del proceso parlamentario. Así mismo, tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la sola presentación del texto de un proyecto de ley, en muchos casos extenso y con un lenguaje técnico extraño al común de la población, resulta insuficiente para garantizar la efectiva participación de grandes sectores de la población en decisiones que de hecho los afectan, y que es una obligación constitucional de todas las autoridades de la República “facilitar la participación de todos” en la toma de tales decisiones (C.N. art. 2º). Es por ello que la publicación previa del informe de ponencia constituye una garantía indispensable para comunicar oportunamente al público en general la importancia, conveniencia o inconveniencia o eventualmente la inconstitucionalidad del proyecto sometido a primer debate, presentando el texto de tal forma que toda la comunidad pueda hacerse una idea de las repercusiones que tiene su aprobación.

“Si se permite que el estudio que hace el ponente en su informe se haga público sólo después de que el respectivo debate se ha llevado a cabo, cuando ya no hay oportunidad de que la sociedad se manifieste, cerrando el acceso a dicho estudio a unos pocos congresistas, se está restringiendo el derecho de participación política de los ciudadanos y de los demás congresistas, específicamente, el de tener iniciativa en las corporaciones públicas (C.N. art. 40.5). Esta Sentencia, en cambio, ha dado un aval a la posibilidad de restringir de facto este derecho fundamental, al estimar que un proyecto pueda ser ley de la República sin el debido cumplimiento de un mecanismo de publicidad que garantiza la participación efectiva de toda la comunidad en las decisiones que las afectan mediante el acceso oportuno al informe de ponencia de un proyecto de ley con su previa publicación en la Gaceta del Congreso, en aras de preservar un criterio errado de eficiencia en la creación de leyes. Lo que resulta preocupante es que esta práctica parlamentaria se ha vuelto sistemática, y que esta Corporación la está avalando de manera reiterada en sus sentencias.”

Fecha Ut Supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Aclaración de voto a la Sentencia C-915/01

ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Intervención reservada a ciudadanos colombianos (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-  
Características (Aclaración de voto)

El control de constitucionalidad de los tratados y de sus leyes aprobatorias reviste dos características esenciales: i) es un análisis previo a su ratificación y al consecuente canje de notas, y ii) el control es definitivo.

REVISION CONSTITUCIONAL DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Intervención ciudadana de extranjeros y presidencia de la República (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-  
Normas del ius cogens como parámetro normativo (Aclaración de voto)

PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO-  
Alcance (Aclaración de voto)

PRINCIPIO DE OPTIMIZACION DE NORMA CONSTITUCIONAL (Aclaración de voto)

BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Incorporación de norma (Aclaración de voto)

PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD

ESPECIFICO Y AMPLIADO-Alcance (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE RELACIONES EXTERIORES DEL ESTADO-Principios internacionales aceptados por Colombia (Aclaración de voto)

PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL Y PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO ACEPTADOS POR NACIONES CIVILIZADAS-Distinción (Aclaración de voto)

DERECHO INTERNACIONAL-Fuentes principales/DERECHO INTERNACIONAL-Principios generales (Aclaración de voto)

IUS COGENS-Concepto (Aclaración de voto)

IUS COGENS-Sujeción de tratados (Aclaración de voto)

IUS COGENS-Principio de derecho internacional (Aclaración de voto)

IUS COGENS-Parámetro de control constitucional (Aclaración de voto)

IUS COGENS EN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD-Integración para el control constitucional de tratados y leyes aprobatorias (Aclaración de voto)

La obligatoriedad del ius cogens, como principio de derecho internacional, se integra a la Carta para adelantar el control previo y definitivo de constitucionalidad, tanto de los tratados como de sus leyes aprobatorias.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Inconstitucionalidad por desconocer un principio o norma del ius cogens (Aclaración de voto)

NACIONALIDAD-Concepto (Aclaración de voto)

NACIONALIDAD-Adquisición (Aclaración de voto)

NACIONALIDAD-Diferenciación frente a derechos de quienes carecen de ella (Aclaración de voto)

Referencia: expediente LAT-201

Revisión constitucional del “Protocolo Adicional entre la República de Colombia y el Reino de España modificando el Convenio de Nacionalidad del veintisiete (27) de junio de mil novecientos setenta y nueve (1979)”, firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el 14 de septiembre de 1998, y del “Canje de Notas entre los dos Gobiernos que corrige el título y el primer párrafo del Preámbulo del Protocolo”, del 27 de septiembre de 1999, así como de la Ley No. 638 de 2001, que aprueba ambos instrumentos.

Con mi acostumbrado respeto, me permito aclarar mi voto en la presente sentencia, de la cual soy también ponente. Comparto la decisión de la Corte y su motivación, pues es claro que los instrumentos internacionales revisados y su ley aprobatoria son constitucionales. No obstante, discrepo de ella por cuanto considero que la Corte también debió examinar los argumentos de los ciudadanos españoles, que fueron remitidos por la Presidencia de la República, y según los cuales, el “protocolo adicional” violaba normas de *ius cogens*.

Es cierto que el derecho de ejercer la acción pública de inconstitucionalidad y de intervenir en los procesos constitucionales está reservado a los ciudadanos colombianos (CP arts 40, 241 y 242). Sin embargo, no por ello debió la Corte ignorar el escrito remitido por la Presidencia de la República, pues el control de constitucionalidad de los tratados y de sus leyes aprobatorias reviste dos características esenciales: (i) es un análisis previo a su ratificación y al consecuente canje de notas, y (ii) el control es definitivo. Precisamente por ello se hacía necesario adelantar un análisis integral de su contenido a la luz de la Constitución, pues dada su importancia, y para asegurar una mayor participación, la Carta autoriza en estos casos la intervención ciudadana para defender o impugnar su constitucionalidad.

En este orden de ideas, todos los argumentos que se invoquen constituyen importantes elementos de juicio que la Corte no puede dejar de lado al momento de proferir la sentencia.

Por ello, nada impedía tener en cuenta los criterios señalados por los ciudadanos españoles. Además, y en todo caso, considero que esos criterios formalmente corresponden a una intervención de la Presidencia de la República, quien puso a consideración de esta Corte los argumentos por ser, según sus palabras, “de interés para la decisión que se haya de adoptar”.

De otro lado, considero que el escrito planteaba un problema constitucional muy importante,

a saber: ¿eran inexecutable los convenios bajo revisión, y en especial el artículo tercero del Protocolo Adicional, por vulnerar normas de ius cogens?. La Corte debió examinar ese interrogante, lo cual suponía que la Corporación se interrogara, en primer término, si para analizar la constitucionalidad de un tratado puede o no acudir a normas de ius cogens, o si por el contrario, ello escapa a la órbita de su competencia. Ha debido llegarse entonces a las siguientes conclusiones: (i) los intervinientes tenían razón en indicar que las normas de ius cogens son un parámetro normativo relevante para estudiar la constitucionalidad de los tratados, pues constituyen un “bloque de constitucionalidad específico” en esta materia. Pero (ii), los convenios bajo revisión no vulneran ninguna norma de ius cogens, y por ello debían ser declarados constitucionales, como en efecto lo hizo la sentencia.

Por todo lo anterior, concluyo que la Corte debió abordar el análisis de la sentencia en los siguientes términos:

Los principios de derecho internacional aceptados por Colombia: un bloque específico de constitucionalidad para el control de la actuación exterior colombiana.

“De igual forma, resulta primordial señalar, para efectos del asunto bajo examen, lo dispuesto en el artículo 90. superior, según el cual las relaciones exteriores del Estado se basan “en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Esta máxima fundamental -consagrada así por el Constituyente- significa ni más ni menos que nuestro país se acoge en un todo a los principios del derecho internacional que han sido aceptados, no sólo dentro de los parámetros de los tratados públicos ya sean éstos bilaterales o multilaterales, o de los acuerdos suscritos dentro del marco de los organismos internacionales a los cuales el Estado ha adherido -en particular, la Organización de la Naciones Unidas, ONU-, sino también a aquellos que se derivan de los usos y costumbres internacionalmente consagrados. En cuanto a este último punto, valga anotar que, conforme a lo dicho por Kelsen, el derecho internacional está constituido por normas que originariamente fueron producidas por actos repetitivos entre los Estados, cuya obligatoriedad y aplicabilidad se determina según el ordenamiento interno y las decisiones que adopten los órganos competentes de cada Estado. La elaboración de dichas normas obedece, entonces, a la presencia de actos usuales y repetitivos a lo largo del tiempo, a través de los cuales los sujetos de derecho internacional público aceptan conscientemente su fuerza jurídica y, por tanto, su obligatoriedad y efectividad general (Cfr. KELSEN Hans.

TEORIA PURA DEL DERECHO. Editorial Porrúa, México, 1991. Pág. 326). Todo esto hace parte, pues, de lo que se conoce como la “costumbre”, la cual se constituye en una pieza generadora de los principios del derecho internacional y que, en consecuencia, como se dijo, encuentra fundamento dentro del derecho colombiano en el artículo 9o. de la Constitución.” (Subrayado fuera de texto).”

De esta manera, los principios de derecho internacional aceptados por Colombia revisten un importante contenido axiológico ante la necesidad de adaptar las relaciones entre los Estados a las tendencias del mundo contemporáneo; a su vez, constituyen un elemento orientador de las relaciones exteriores colombianas. Sin embargo, su alcance no se reduce a este punto sino que, en virtud de su reconocimiento expreso en el artículo 9º, cobran fuerza normativa en términos constitucionales<sup>8</sup>.

Es claro que todas las disposiciones de la Carta han de ser analizadas a la luz del principio de optimización, esto es, buscando la mayor eficacia de sus componentes sustanciales. Quiere decir lo anterior, interpretando de manera funcional y sistemática el artículo 9º de la Constitución, que las relaciones internacionales del Estado deben armonizar con los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. O, en otras palabras, que dichos principios constituyen un parámetro de control para determinar la constitucionalidad de las relaciones exteriores del Estado. Proceder en sentido contrario significaría vaciar de contenido la norma.

2.- En consecuencia, es necesario determinar si los principios de derecho internacional aceptados por Colombia deben ser integrados al bloque de constitucionalidad. La jurisprudencia ha precisado el alcance de esta categoría en los siguientes términos<sup>9</sup>:

“Es por ello que la jurisprudencia (Pueden consultarse las sentencias C-191 de 1998 y C-358 de 1997) ha señalado que es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario (C.P. arts. 93 y 103). De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las

leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional.

En este contexto, podría decirse que, en principio, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato: (i) el preámbulo, (ii) el articulado de la Constitución, (iii) algunos tratados y convenios internacionales de derechos humanos (C.P. art. 93), (iv) las leyes orgánicas (Sentencias C-600A de 1995, C-287 de 1997, C-337 de 1993) y, (v) las leyes estatutarias (Sentencias C-179 de 1994, C-578 de 1995). Por lo tanto, si una ley contradice lo dispuesto en cualquiera de las normas que integran el bloque de constitucionalidad la Corte Constitucional deberá retirarla del ordenamiento jurídico, por lo que, en principio, los actores tienen entonces razón en indicar que la inexecutableidad de una disposición legal no sólo se origina en la incompatibilidad de aquella con normas contenidas formalmente en la Constitución.

4. Sin embargo, no todos los tratados y convenios internacionales hacen parte del bloque de constitucionalidad, pues tal y como la jurisprudencia de esta Corporación lo ha señalado en varias oportunidades, “los tratados internacionales, por el sólo hecho de serlo, no forman parte del bloque de constitucionalidad y, por tanto, no ostentan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias” (Sentencia C-191 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). En efecto, la Corte ha señalado que, salvo remisión expresa de normas superiores (Sentencia C-358 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), sólo constituyen parámetros de control constitucional aquellos tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos (i) y, que prohíben su limitación en estados de excepción (ii)<sup>10</sup>.” (Subrayado fuera de texto)

Igualmente, cuando se examina la integración del bloque de constitucionalidad, la jurisprudencia ha sido enfática en advertir que debe mediar una norma de la Carta que remita y autorice expresamente dicha vinculación. La Sentencia C-358/9711 dijo entonces:

“La Corte ha señalado con claridad que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior (Sentencia C-578/95. Fundamento Jurídico N° 3). Esto significa que la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe

tener fundamento expreso en la Carta. (Subrayado fuera de texto).

3.- Una lectura del artículo 9º de la Carta muestra que esa norma remite expresamente a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. Sin embargo, a diferencia de las cláusulas de remisión para integrar el bloque de constitucionalidad -como los artículos 93 y 94 superiores-, el artículo 9 no señala explícitamente que esos principios tengan valor constitucional, sino que simplemente establece que las relaciones exteriores colombianas se fundamentan en ellos. Habría entonces que concluir que esos principios no integran el bloque de constitucionalidad, por ausencia de una norma expresa de integración.

Sin embargo, la anterior interpretación no resulta totalmente admisible pues implica que la expresión “los principios del derecho internacional aceptados por Colombia” del artículo 9 carece de eficacia normativa para el control de los tratados, que son un componente esencial de las relaciones exteriores colombianas, cuando ese mismo artículo establece expresamente que esas mismas relaciones se fundamentan en esos principios. Una obvia pregunta surge: ¿Cómo armonizar el hecho de que esos principios no están integrados al bloque de constitucionalidad -por cuanto ninguna cláusula de la Carta así lo ordena- con el hecho de que esos mismos principios deben ser tenidos en cuenta al estudiar la constitucionalidad de los tratados, por cuanto el artículo 9 ordena que las relaciones exteriores colombianas respeten tales principios?

Considero que el anterior dilema puede ser resuelto si se acepta que, además del bloque de constitucionalidad general, que es parámetro de constitucionalidad para todas las leyes, existe una suerte de bloque de constitucionalidad específico y ampliado, que comprende también esos principios del derecho internacional, y que opera para efectos del control constitucional en el ámbito de las relaciones exteriores. Esta integración específica de un bloque de constitucionalidad para adelantar el control previo e integral de los tratados y de sus leyes aprobatorias se justifica en la medida que ellos son, por excelencia, la materialización de las relaciones exteriores y compromisos internacionales de un Estado.

4.- Surge entonces la necesidad de señalar cuáles son los principios de derecho internacional que se integran al bloque de constitucional para el control de tratados.

Para responder a ese interrogante, conviene tener en cuenta qué podría entenderse por principios de derecho internacional. Ahora bien, la doctrina y la jurisprudencia internacionales

distinguen entre los “principios del derecho internacional” y los “principios generales del derecho aceptados por las naciones civilizadas”. Así, los primeros son un tipo de normas, mientras que los segundos son una de las fuentes del derecho internacional. En efecto, según el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las fuentes principales del derecho internacional son (i) los tratados, (ii) la costumbre y (iii) los principios generales del derecho aceptados por las naciones civilizadas<sup>12</sup>; todas ellas tienen la misma fuerza vinculante y, en consecuencia, carecen de jerarquía<sup>13</sup>. Por su parte, los principios generales de derecho internacional, algunos de los cuales se reseñan en la Resolución 2625 de la ONU de 1970<sup>14</sup>, no son en sí mismos una fuente del derecho internacional sino que son normas generales, que han llegado a ser parte del derecho internacional público, bien sea por medio de un tratado, de una costumbre, o de un principio general de derecho aceptado por las naciones civilizadas.

5.- Hecha esa precisión, debe entenderse que el artículo 9º hace referencia a los principios del derecho internacional, que Colombia haya aceptado. Sin embargo, una pregunta surge: ¿se trata de todos los principios reconocidos por Colombia, o únicamente de aquellos que han llegado a ser aceptados a nivel internacional como normas imperativas de derecho internacional, que no admiten acuerdo en contrario, o normas de *ius cogens*?

Una primera interpretación sugiere que se trata de todos aquellos principios de derecho internacional aceptados por Colombia, pues el artículo 9º de la Carta no establece distinciones en este campo. Sin embargo, esa hermenéutica, a pesar de basarse en el tenor literal de esa cláusula constitucional, conduce a la siguiente paradoja: el derecho internacional admite que un tratado multilateral o bilateral puede modificar un principio de derecho internacional, salvo aquellos que sean *ius cogens*. Sin embargo, esa posibilidad no la tendría el Estado colombiano, pues ese tratado sería inconstitucional, ya que Colombia habría aceptado anteriormente ese principio, y por ende debía respetarlo, por mandato del artículo 9º de la Constitución. Por consiguiente, la interpretación del artículo 9º, según la cual ella ordena que todo nuevo tratado suscrito por Colombia se ajuste a todos los principios de derecho internacional reconocidos por nuestro país, resulta inaceptable, por contradictoria, pues esa disposición pretende fortalecer la adhesión de Colombia al derecho internacional, mientras que esa hermenéutica terminaría por alterar el propio sistema de fuentes en el derecho internacional.

Por consiguiente, si en el ámbito internacional un tratado puede modificar las obligaciones que han sido contraídas por un Estado, incluir nuevos principios de derecho internacional, o introducir cambios a los que ya están reconocidos, pero de ninguna manera puede oponerse a normas de ius cogens, so pena de recibir la más alta sanción (nulidad), tales normas de ius cogens constituyen, precisamente, el principio de derecho internacional del cual no se puede apartar un tratado, tesis que armoniza además con la jurisprudencia de esta Corporación, como se verá a continuación.

El ius cogens como principio del derecho internacional aceptado por Colombia y su integración al bloque de constitucionalidad en materia de tratados.

6.- La noción de ius cogens está referida a toda norma imperativa del derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional, como aquella que no admite acuerdo en contrario, y que solamente puede ser modificada por una norma ulterior, también de derecho internacional general y que tenga el mismo carácter (Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).

En varias ocasiones, la Corte se ha pronunciado para señalar la sujeción de los tratados al ius cogens, especialmente en cuanto tiene que ver con el derecho internacional humanitario. Así, en la sentencia C-574 de 1992 reconoció expresamente su fuerza vinculante<sup>15</sup> y dijo:

“c) El derecho internacional humanitario y el ius cogens:

fuerza vinculante.

El derecho internacional público está compuesto no sólo por normas de carácter dispositivo, como los son todos los acuerdos interestatales que se apartan del derecho internacional común, siempre y cuando no afecten los derechos de los terceros Estados, sino también por normas obligatorias. Incluso antes de la entrada en vigencia de la Carta de la O.N.U. -dice Alfred Verdross- eran nulos los tratados que se opusieran a las buenas costumbres (contra bonos mores).

Luego de la entrada en vigencia de la Carta de Naciones Unidas, son obligatorias todas las normas relativas a la protección de los derechos humanos fundamentales y a la prohibición del uso de la fuerza (Art. 2-4).

(...)

En síntesis, los principios del derecho internacional humanitario plasmados en los Convenios de Ginebra y en sus dos Protocolos, por el hecho de constituir un catálogo ético mínimo aplicable a situaciones de conflicto nacional o internacional, ampliamente aceptado por la comunidad internacional, hacen parte del *ius cogens* o derecho consuetudinario de los pueblos. En consecuencia, su fuerza vinculante proviene de la universal aceptación y reconocimiento que la comunidad internacional de Estados en su conjunto le ha dado al adherir a esa axiología y al considerar que no admite norma o práctica en contrario. No de su eventual codificación como normas de derecho internacional, como se analizará con algún detalle mas adelante. De ahí que su respeto sea independiente de la ratificación o adhesión que hayan prestado o dejado de prestar los Estados a los instrumentos internacionales que recogen dichos principios.” (Subrayado fuera de texto)

Los anteriores planteamientos han sido retomados en sentencias posteriores, donde se ha aceptado la pertinencia e imperatividad de las normas de *ius cogens*<sup>16</sup>.

Ahora bien, la obligatoriedad del *ius cogens*, como principio de derecho internacional, ha sido ampliamente aceptada por Colombia en sus relaciones exteriores. Su reconocimiento se evidencia no sólo por la incorporación de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969 (ley 32 de 1985) y de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales (ley 406 de 1997), en armonía con los pronunciamientos de esta Corte, sino por la naturaleza misma de este principio.

En el derecho comparado también se ha recurrido al *ius cogens* como parámetro de control constitucional. Así, por citar un ejemplo, en el caso “Cabrerera Washington c/ Comisión Técnica Mixta de Salto Grande” (1983), la Corte Suprema de Argentina declaró inválida una norma del Acuerdo de Sede entre Argentina y la Comisión, luego de encontrarla contraria a una norma de derecho imperativo internacional (una cláusula eximía de jurisdicción a la Comisión demandada sin señalar un procedimiento adecuado para resolver las controversias surgidas), declarándola inconstitucional en el ordenamiento interno<sup>17</sup>.

En conclusión, la obligatoriedad del *ius cogens*, como principio de derecho internacional, se integra a la Carta para adelantar el control previo y definitivo de constitucionalidad, tanto de

los tratados como de sus leyes aprobatorias.

7.- Conforme al análisis precedente, los intervinientes aciertan en sugerir que un tratado es inconstitucional si desconoce un principio o norma de ius cogens. Por consiguiente, la Corte debió analizar si efectivamente el “Protocolo Adicional” y el “Canje de Notas” vulneran alguno de esos principios.

8.- Según la intervención referida, los artículos 1º y 3º del “Protocolo Adicional” vulneran normas de ius cogens por cuanto modifican indirectamente el artículo 8º del Convenio de nacionalidad firmado en 1979, y los artículos 6º y 8º del Tratado de Paz y Amistad suscrito entre Colombia y España en 1894”. El cuestionamiento está dirigido a las “modificaciones indirectas” que introduce el “Protocolo Adicional”. Sin embargo, no se vislumbra cuáles puedan ser dichos cambios, ni se observa en qué forma pueda verse afectado el principio de obligatoriedad del ius cogens, pues no sólo no es claro que el “Protocolo Adicional” esté modificando el tratado de 1884 -asunto sobre el cual no corresponde a la Corte pronunciarse- sino que, además, ninguna norma imperativa de derecho internacional general niega la posibilidad de modificar tratados que regulan el acceso a una nacionalidad por adopción. Esto muestra que en el fondo lo que se controvierte es que no existan las mismas prerrogativas entre quienes han obtenido el reconocimiento de la doble nacionalidad y quienes carecen de ella, especialmente en cuanto a los derechos de libertad de circulación, residencia y trabajo. Así, en sentir de los intervinientes, los vínculos de sangre, tradición y cultura que unen a los españoles con los latinoamericanos, no permiten una distinción en virtud de la nacionalidad. Tales apreciaciones, aunque dignas de respeto, no resultaban de recibo por las razones que a continuación se señalan.

9.- En primer lugar, la idea de nacionalidad ha sido considerada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia<sup>18</sup>, como el vínculo que une al individuo con el Estado, en su dimensión tripartita, esto es, política, sociológica y jurídica, del cual se derivan derechos y obligaciones no solamente predicables del individuo, sino también a favor del Estado. Respecto del primero puede señalarse el ejercicio de atribuciones civiles y políticas; con relación al segundo, la facultad de asumir jurisdicción sobre sus propios ciudadanos<sup>19</sup>.

De esta manera, y teniendo en cuenta la importancia que la nacionalidad reviste en su doble vía, los diferentes Estados, donde por supuesto se incluye el nuestro, han reconocido dos

modos esenciales de adquirirla: Uno originario o por nacimiento, toma en cuenta los principios de ius sanguini (derecho por la sangre), ius domicili (derecho por el domicilio) y de ius soli (derecho por el suelo); el otro, derivado o por adopción, se adquiere según criterios de cada Estado, que obedecen especialmente a factores como la residencia, el parentesco con nacionales (matrimonio), la aceptación de un trabajo o la prestación de algún servicio, entre otros. No se trata de una división arbitraria o caprichosa, sino que por el contrario responde a la necesidad de reconocer a unos y a otros diferentes potestades. Tomando como ejemplo el caso colombiano, la propia Constitución confiere ciertos privilegios a los nacionales por nacimiento (acceso a ciertos cargos públicos), de los cuales están excluidos los colombianos por adopción: con ello se demuestra la existencia de una “diferencia material” entre una y otra nacionalidad<sup>20</sup>.

Todo lo anterior permite concluir que si los derechos y obligaciones derivados de la nacionalidad varían dependiendo de la forma en que ésta haya sido adquirida, con mayor razón se justifica su diferenciación frente a los derechos de quienes carecen de ella.

10.- En segundo lugar, no puede desconocerse que, pese a las transformaciones del mundo contemporáneo, algunas de las cuales se relacionan estrechamente con el proceso globalizador y el surgimiento de órganos multilaterales a partir de la segunda posguerra<sup>21</sup>, la concepción de Estado mantiene su vigencia y ello impone, inevitablemente, que el ejercicio de ciertos derechos pueda ser limitado bajo el criterio de nacionalidad.

En tercer lugar, el Tratado de Paz y Amistad suscrito entre Colombia y España en el año de 1894, debe ser interpretado a la luz de las transformaciones políticas y sociales que más de un siglo de historia supone. Los vínculos de sangre, tradición y cultura entre España y Latinoamérica no pueden pretender la intangibilidad de sus disposiciones, es decir, la vigencia per se de su contenido. Por el contrario, el ejercicio mismo de la soberanía de un Estado supone la facultad de introducir las modificaciones necesarias y que, en el presente caso, se derivan del alcance de la nacionalidad.

11.- En estos términos, los argumentos de los “intervinientes” para declarar la inexecutable del Tratado carecen de sustento y corresponden a una apreciación errónea frente a las nociones de ius cogens y de nacionalidad.

Me veo entonces obligado a aclarar mi voto, pues considero que las normas de ius cogens

integran un bloque de constitucionalidad específico, que debe ser tomado en consideración por la Corte cuando examina la constitucionalidad de un tratado.

Fecha ut supra,

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

1 Ver, entre otras, las sentencias C-337 de 1993 y -600<sup>a</sup> de 1995.

2 Sentencia C-386 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero, fundamento 5.

3 Ver Corte Constitucional Sentencia C-737 de 2001 MP. Eduardo Montealegre Lynett. Fundamentos jurídicos No. 27 y ss.

4 Ese inciso establece literalmente que “el colombiano, aunque haya renunciado a la calidad de nacional, que actúe contra los intereses del país en guerra exterior contra Colombia, será juzgado y penado como traidor”. Una lectura puramente literal de esa norma plantea dos problemas: una eventual contradicción lógica, pues un colombiano, que ha renunciado a su nacionalidad colombiana, ya no es un colombiano; y un absurdo, por la falta de una coma entre las palabras “país” y “en”. En efecto, por esa falta de signo de puntuación, un entendimiento puramente literal del inciso indica que es traidor aquel colombiano que actúe contra “los intereses del país en guerra exterior contra Colombia”, esto es, no contra los intereses de Colombia sino contra aquellos del enemigo de Colombia, lo cual es obviamente una interpretación extravagante, y por ende inaceptable. Debe entonces entenderse que es traidor aquel colombiano que, en una guerra exterior, actúe contra los intereses de Colombia.

5 Ver, entre otras, las sentencias C-003 de 1993, C-536 de 1998, C-592 de 1998 y C-562 de 2000.

6 Ver entre otras las Sentencias C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-222/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-155/98 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

- 7 Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 1995 MP. Vladimiro Naranjo Mesa.
- 8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-1189 de 2000 MP. Carlos Gaviria Díaz.
- 9 Corte Constitucional, Sentencia C-562 de 1999 MP. Alejandro Martínez Caballero.
- 10 Al respecto puede consultarse las sentencias C-195 de 1993 y C-179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz
- 11 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico No. 6
- 12 Son principios de derecho reconocidos en el ordenamiento interno de cada Estado pero que, cuando gozan de un reconocimiento común a muchos de ellos, tienen la virtud de convertirse en fuente de obligaciones internacionales.
- 13 Sentencia C-1189 de 2000 MP. Carlos Gaviria Díaz.
- 14 Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Formalmente corresponde a un Acto Unilateral de una Organización Internacional.
- 15 MP. Ciro Angarita Barón.
- 16 Ver entre otras las Sentencias C-225 de 1995 y C-400 de 1998.
- 17 Cfr. Alvaro J. D. Pérez Ragone. Jerarquía del Derecho internacional y funcionalidad Bilateral Investment Treatise en la tutela adecuada de los derechos: jurisdicción internacional. Universidad Nacional de Tucmán-Argentina, 1997. Ver además Rey Cantor Ernesto, “Los tratados internacionales y la Constitución Nacional. Reflexiones para una futura reforma”. En: Revista Notarial, 1985, No.881.
- 18 Corte Constitucional, Sentencia C-335 de 1999 MP. Vladimiro Naanjo Mesa.
- 19 Corte Constitucional, Sentencia C-1189 de 2000 MP. Carlos Gaviria Díaz.
- 20 Cfr. Sentencia C-151 de 1997 MP. Vladimiro Naranjo Mesa. La Corte consideró que estas diferencias obedecen a intereses de seguridad nacional y que pueden llegar a determinar los

destinos políticos, sociales y económicos del país.

21 Al respecto puede verse el texto de Hugo Fazio Vengoa “La Globalización: entre los imaginarios y la realidad”. En: Globalización, incertidumbres y posibilidades. Editores Tercer Mundo, en coedición con el IEPRI de la Universidad Nacional. Bogotá, 1999, pág. 23 y s.s.