Sentencia C-1050/12

EXPEDICION POR EL GOBIERNO DE PASAPORTES DIPLOMATICOS A CONGRESISTAS Y SECRETARIOS GENERALES DE SENADO Y CAMARA DE REPRESENTANTES-Inexequibilidad

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Ley 1501 de 2011 ha de ser declarada inexequible por violar la restricción constitucional que tiene el Congreso de la República de no interferir en el ejercicio de las competencias propias de otro poder. La expedición de pasaportes diplomáticos es una decisión del Gobierno Nacional que no puede ser tomada por el Congreso Nacional u ordenada por este de manera perentoria.

NORMA SOBRE EXPEDICION DE PASAPORTE DIPLOMATICO A LOS CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA-Trámite legislativo

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE RELACIONES INTERNACIONALES-Ejercicio con deferencia y respeto a las facultades y funciones propias del Presidente de la República

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites constitucionales/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Alcance

El ejercicio del poder legislativo sólo puede ser ejercido por el Congreso de la República dentro de los límites que establece el orden constitucional vigente. Son varios los casos en los cuales un determinado contenido normativo no puede ser objeto de una ley de la República, bien sea, por ejemplo, porque su contenido materialmente contraría alguna regla o algún mandato constitucional, o porque la ley se ocupa materialmente de una cuestión que, en democracia, no le es dado definir a un parlamento. Así, un Congreso no puede imponer una condena concreta y específica a una persona mediante una ley de la República, esa es una de aquellas decisiones que no le compete determinar. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, en virtud de la cláusula general de competencia, un amplio margen de configuración en cabeza del legislador en múltiples y variados asuntos como, por ejemplo, el régimen penal, las reglas contractuales, los tipos societarios, los procedimientos judiciales, la seguridad social, los mecanismos para enfrentar el conflicto interno, el derecho de asociación, las reglas disciplinarias, o la función pública. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido y protegido los límites constitucionales que enmarcan la labor legislativa. Por ejemplo, materias que han sido reguladas en la Constitución de manera específica o materias sobre las cuales se tiene competencia, pero se legisla sin respetar un límite fijado por la Constitución al respecto. Pero cuando el legislador se ha ceñido procedimental y materialmente a los límites establecidos constitucionalmente, y ha ejercido su competencia dentro de estos, la Corte ha declarado la exequibilidad de las normas sometidas a consideración. Así, por ejemplo, ha considerado que establecer regímenes separados de carrera no viola la Constitución Política, siempre y cuando se respete el principio de que la asignación de los cargos se haga de acuerdo al mérito, por concurso. Uno de los límites que fija

la Constitución a la cláusula general de competencia radicada en el legislador, resaltado por la Corte, se refiere a las competencias de otras ramas del poder público, como lo es el poder Ejecutivo. No solamente se entiende prohibido para el legislador abordar cuestiones reservadas a la iniciativa gubernativa, la facultad del Gobierno Nacional de decidir de manera exclusiva si se somete o no a discusión en el parlamento determinados asuntos (art. 154, CP). La facultad constitucional del Gobierno de tener iniciativa para legislar de manera privativa, en ciertos asuntos, le otorga el poder de establecer cuándo incluirlos en la agenda legislativa. Son asuntos cuya decisión en democracia la toma el Congreso de la República, pero la oportunidad de cuándo y en qué sentido dar la deliberación, se confiere al Gobierno Nacional. Así se ha decidido, por ejemplo, a propósito de las leyes mediante las cuales se autoriza al Gobierno a hacer contratos o acuerdos, tramitadas sin su iniciativa ni su aquiescencia.

COMPETENCIAS LEGISLATIVAS EN MATERIAS INTERNACIONALES-Límites

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Desconocimiento de los límites constitucionales al ejercicio de la cláusula general de competencia

LEY SOBRE EXPEDICION DE PASAPORTE DIPLOMATICO A LOS CONGRESISTAS DE LA REPUBLICA-Interferencia de las competencias y funciones del presidente de la República en materia diplomática

PRESIDENTE DE LA REPUBLICA-Funciones en materia de relaciones internacionales

CONGRESO DE LA REPUBLICA-Prohibiciones/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Prohibición de interferir mediante la expedición de leyes, en el ejercicio autónomo e independiente de funciones y facultades constitucionales que por competencia, corresponden a otras entidades e instituciones

EXPEDICION DE PASAPORTES DIPLOMATICOS Y OFICIALES-Regulación

Referencia: expediente D-9039

Demandante:

Antonio Felipe Rozo Barreto

Acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1501 de 2011 "Por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República."

Magistrada ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil doce (2012)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución, el 1° de diciembre de 2011, el ciudadano Antonio Felipe Rozo Barreto, presentó acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1501 de 2011 "Por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República". La demanda fue repartida y admitida para su conocimiento por la Sala Plena, mediante auto de 17 de abril de 2012.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas acusadas:

"Ley 1501 de 2011

diciembre 29

Por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los Congresistas, Secretario General de Senado y Secretario General de Cámara de Representantes, por el tiempo para el cual fueron elegidos.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias."

III. DEMANDA

Antonio Felipe Rozo Barreto presentó acción de inconstitucionalidad contra la Ley 1501 de 2011, Por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República, por considerar que medida legislativa acusada implica una violación al principio de separación de poderes (art. 113, CP), pues, mediante una ley de la República el Congreso se está inmiscuyendo en los asuntos y competencias propias de otras ramas del poder público (art. 136, CP), concretamente, en materias que competen al Presidente de la República. Temas que están vedados para el Congreso de la República incluso en su propio reglamento, la Ley 5ª de 1992 (arts. 51, 52 y 257). Expone sus argumentos en los siguientes términos (art. 189, CP).

1. Para el accionante, es claro que la dirección suprema y definitiva de la política exterior y diplomática corresponde en última instancia al Jefe de Estado. Sustenta su posición así,

"La Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas asegura que la igualdad soberana de los estados, el mantenimiento de la paz, de la seguridad internacional y el fomento de las relaciones de amistad entre las naciones depende –desde antiguos tiempos– del reconocimiento de un sistema diplomático dispuesto para garantizar la fluida relación y comunicación internacionales.

La Convención reconoce que el régimen diplomático es el fundamento de las relaciones amistosas entre las naciones, más allá de sus diferencias constitucionales y sociales, por lo que se necesita de una normativa específica que regule los privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos.

Adicionalmente, la Convención reconoce que las inmunidades y privilegios diplomáticos se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de los representantes de los estados.

La Constitución Política de 1991 reconoce la importancia de las relaciones internacionales en el desarrollo de la Nación.

El artículo 226 de la Carta señala que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. En este contexto, la Carta Política también reconoce la importancia de las relaciones diplomáticas como categoría de las relaciones internacionales. Por ello, y atendiendo la importancia de esta realidad, el artículo 189-2 de la Constitución Política entrega al Presidente en su calidad de Jefe de Estado, la dirección de las relaciones internacionales y el nombramiento de los agentes diplomáticos y consulares, como representantes del Estado colombiano en el concierto internacional.

Aunque por virtud del Decreto 3355 de 2009, el Presidente de la República ejerce tales competencias a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, es claro que la dirección suprema y definitiva de la política exterior y diplomática corresponde en última instancia al Jefe de Estado."

2. Paso seguido, la acción pública establece el lugar que ocupa, constitucionalmente, el manejo de la diplomacia, dentro de la dirección de las relaciones internacionales. Dice al respecto,

"Ahora bien, la dirección de las relaciones internacionales y la definición de la política del Estado incluyen: la definición de la política exterior del Estado; el mantenimiento de las relaciones de todo orden con los demás estados y organismos internacionales; el establecimiento de las debidas misiones diplomáticas y consulares destinadas a conservar dichas relaciones; el señalamiento de las reglas a que deben acogerse dichas misiones; la fijación de los criterios que deben regir al Estado para adelantar negociaciones con organismos o estados de la comunidad internacional; la determinación de los agentes diplomáticos que deben adelantar tales negociaciones; el establecimiento del régimen de privilegios e inmunidades con que podrá investirse a los representantes diplomáticos del Estado y que, por virtud del principio de reciprocidad, podrían ser reconocidos por los diplomáticos nacionales en el exterior, etc.

En ese orden de ideas, puede afirmarse que la regulación de las relaciones diplomáticas, es decir, de las condiciones en que los ciudadanos colombianos pueden representar al país en el exterior, los requisitos que deben cumplir quienes pretenden ejercer tal representación, las consecuencias que dicho papel tiene en el escenario internacional y los privilegios e inmunidades que se derivan de dicha calidad, es competencia única del Presidente de la República, competencia que es claramente ejercida en su calidad de Jefe de Estado."

3. Para el accionante, las anteriores premisas permiten llegar a una conclusión: el Presidente de la República, bajo el orden constitucional vigente, no puede ser obligado por el Congreso de la República a expedirles pasaportes a los miembros del Congreso de la República.

"Por ello, dado que el Presidente de la República es el supremo director de las relaciones diplomáticas, resulta inconstitucional que el Legislador disponga, por norma de rango legal, que el Presidente de la República está obligado a expedir pasaportes diplomáticos, no sólo a los Congresistas, sino a los secretarios generales de Senado y Cámara de Representantes.

Con esta disposición, el Legislador a despojado al Presidente de una potestad crucial para el ejercicio de su competencia exclusiva de dirigir la política diplomática del Estado, que consiste en determinar qué funcionarios o servidores públicos pueden representar al país en el exterior y cuáles pueden ser beneficiarios de los privilegios y las inmunidades que los demás países de la comunidad internacional reconocen a los representantes del Estado colombiano.

En este sentido, es indudable que la Ley 1501 de 2011 es contraria al artículo 189-2 de la Carta Política."

4. Sostiene la acción de inconstitucionalidad, que los presupuestos han sido defendidos por la jurisprudencia constitucional en varias ocasiones. Cita entre otras, las sentencias C-151 de 1993 y C-292 de 2001.

5. La prohibición contemplada en la Ley orgánica que consagra el Reglamento del Congreso de la República, es expuesta en los siguientes términos,

"Se encuentra tan afincada la idea de que el Presidente de la República dirige la política diplomática de Colombia que la Constitución Política y la Ley Orgánica 5ª de 1992 prohíben al Congreso entrometerse en este tipo de asuntos. El artículo 136 de la Carta Política redunda en advertencias al Congreso para que no se inmiscuya en asuntos de competencia privativa de otras autoridades y, en particular, que solicite al Gobierno información sobre asuntos diplomáticos. La Ley Orgánica 5ª de 1992, que también es criterio vinculante de comparación jurídica de las normas legales, reitera la misma prohibición en su artículo 51 al señalar que el Congreso de la República tiene prohibido solicitar informes al Gobierno relativos a asuntos de naturaleza diplomática; pero también lo hace en su artículo 52, al reiterar la prohibición constitucional de solicitar informes al Gobierno en esta materia y en el artículo 257, que establece que el Congreso, o sus Cámaras, no podrán exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática.

Así entonces, la norma demanda también resulta contraria al espíritu que ilustra los artículos 136-2 de la Constitución y 51, 52 y 257 de la Ley Orgánica 5ª de 1992, referidos a la separación funcional que debe existir entre la función legislativa y de control político del Congreso, de un lado, y la dirección de las relaciones diplomáticas a cargo exclusivo del Jefe del Estado, del otro."

6. Para la demanda, la Ley acusada resulta inconstitucional por cuanto vulnera el principio de separación de poderes. A su juicio, "[...] es cierto que el Congreso de la República goza, por virtud del principio de libertad de configuración, de amplia competencia para regular los distintos aspectos de la realidad nacional. No obstante, en asuntos puntuales, dicha competencia se encuentra restringida. [...] En el caso de las relaciones diplomáticas, si bien no existe una norma constitucional que restrinja de manera expresa esa libertad de configuración, el texto de la Constitución es enfático en prohibir al Congreso inmiscuirse en el delineamiento y la ejecución de la agenda diplomática. Si bien podría ser objeto de la discusión hasta dónde puede llegar el Legislador en materia de regulación del régimen diplomático en general, es claro que la puesta en marcha de esta órbita de las relaciones internacionales le está vedada, impedimento que rompió

al obligar al Presidente de la República a expedir pasaporte diplomático a los Congresistas."

7. Agrega el accionante, el Congreso no ejerció una competencia legislativa general y abstracta. A su parecer, bajo el ropaje de una generalidad simulada y aparente, se adoptó, materialmente, una decisión de carácter administrativo en beneficio propio: darse pasaporte diplomático,

"Nótese que la Ley 1501 de 2011 no consagra una regulación de orden genérico sobre aspectos que discutiblemente podrían caer bajo la órbita de la potestad de configuración del Legislador. La Ley 1501 de 2011 expidió, literalmente, una orden particular de ejecución con destino al Presidente para que éste extienda el documento diplomático a un sujeto también particular, a saber, los Congresistas y secretarios generales de las Cámaras.

Como se ve, no se trata de una medida legislativa –general y abstracta– desde el punto de vista sustancial –así se encuentre amparada con el formato de una ley– sino de una simple medida administrativa, que pretende extender un beneficio jurídico a ciertos servidores públicos. En últimas, no es en lo absoluto un ejercicio legítimo de una libertad de configuración verdaderamente legislativa, sino una mera intromisión del Legislativo –por beneficio propio– en las funciones exclusivas en este campo del Presidente de la República. El hecho de que la decisión esté cubierta por el manto de una ley, protegida por el aura de la libre potestad de configuración, no le resta lesividad en detrimento de una competencia que por Constitución se encuentra protegida."

8. La acción insiste en que al Presidente se le obliga a expedir los respectivos pasaportes diplomáticos, sin posibilidad de tomar una opción diferente.[1] No se le autoriza, ni se le permite o se le faculta.

9. Adicionalmente, al no ser los Congresistas y los Secretarios de las Cámaras del Congreso de la República, funcionarios de la rama Ejecutiva del poder público, no se encuentran bajo el control del Presidente de la República, lo cual lo deja en materia diplomática, parcialmente maniatado, en materia grave, a pesar de ser el director de las relaciones internacionales. A su parecer, "[la] medida conduce inexorablemente a que el Presidente pierda el control de las personas que podrían comprometer el nombre de Colombia en el exterior, por virtud del régimen internacional que confiere privilegios e inmunidades a este tipo de funcionarios."

10. Se anota, adicionalmente, que se trata de una medida legal en gran parte innecesaria por cuanto existe la figura de pasaporte oficial, que contempla garantías similares y suficientes para los congresistas.[2]

11. Finalmente, la acción presentada, sostiene que, en cualquier caso, es inaceptable que el beneficio de pasaporte diplomático haya sido conferido 'por el tiempo para el cual fueron elegidos' y no por el tiempo que ejerzan sus cargos. Considera que tal redacción,

"[...] constituye un despropósito de cara a la posibilidad de que los Congresistas se retiren antes de culminar satisfactoriamente el periodo para el cual fueron elegidos, o de que les sea retirada la credencial por pérdida de investidura, o de que ocurra cualquier otra circunstancia legal que determine su salida del Congreso, sin que nada de ello conduzca a la pérdida del documento diplomático concedido por la norma demandada.

Repugna a la institución misma de este privilegio –que, como le establece la Convención de Viena de 1961 para asuntos diplomáticos, no existe en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de los representantes de los estados –que las

inmunidades y los beneficios diplomáticos se extiendan a los Congresistas y a los secretarios de las Cámaras que han dejado de serlo, hasta por el término del periodo para el cual fueron elegidos, pues es evidente que las prerrogativas derivadas de dicho documento sólo pueden concederse en virtud del ejercicio de sus funciones como servidor público.

En estas condiciones, no tendría sentido que una persona que ha dejado de ser servidor público, se le reconozcan los beneficios de inviolabilidad de la propiedad, la excepción del pago de impuestos, la imposibilidad de ser sancionado por las fuerzas policiales, que son, entre otras, las prebendas que otorga este tipo de documentos (artículos 21 y ss, de la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas).

Por este aspecto, la norma resulta también contraria a la Carta Política, específicamente en contra del principio de que la finalidad básica del Estado colombiano es servir a la comunidad (art. 2, CP), pues por la vía de admitir que alguien que ya no es servidor público se beneficie de un pasaporte diplomático, se desconoce que la finalidad de dicho beneficio debe ser el servicio a la comunidad y no el servicio a los intereses únicos del particular así favorecido. En este sentido, la disposición también contradice el inciso segundo del mismo artículo constitucional que señala que el fin de las autoridades es proteger a los residentes de Colombia y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, en la medida que las funciones de la autoridad se deben entender no como una relación reflexiva y unívoca con la autoridad misma, sino en función exógena y transitiva con las necesidades nacionales de la sociedad como un todo. Por todo ello resulta inconstitucional que se admita que conserven pasaporte diplomático quienes han dejado de ser servidores públicos, hasta que, sin embargo, culmine el periodo formal para el cual fueron elegidos."

IV. INTERVENCIONES

El inicio del proceso fue comunicado al Presidente de la República; al Senado de la República y la Cámara de Representantes, por intermedio de sus Presidentes; al Gobierno Nacional, por medio de los Ministerios de Justicia y del Derecho y del Ministerio de Relaciones Exteriores y a las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, del Congreso de la República. Se invitó a participar a la Universidad de Antioquia; al Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, de la Universidad Nacional de Colombia; al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes y al Programa Congreso Visible; a la Facultad de Finanzas y Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, al Instituto de Estudios Políticos, Hernán Echavarría Olózaga y al Observatorio del Caribe, OCARIBE. Además, se abrió el término correspondiente para la participación ciudadana.[3] No obstante, vencido el término de fijación en lista (11 de mayo de 2012), la Secretaría General de la Corte Constitucional informó por oficio que "[...] no se recibió ninguna intervención en la presente demanda."

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

1. Trámite de impedimento previo

1.1. El 3 de mayo de 2012, el Procurador General de la Nación se declaró impedido para presentar su concepto sobre la cuestión, por ser un funcionario que posee pasaporte diplomático, condición que, a su juicio, podría afectar el principio de neutralidad al ser él quien expida el concepto de constitucionalidad.[4]

1.2. La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió no aceptar el impedimento manifestado

por el señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, mediante auto N° 117 de 2012, teniendo en cuenta tres consideraciones: "(1) que la norma legal acusada en el proceso de la referencia no regula el pasaporte diplomático del Procurador General de la Nación, (2) que la demanda no cuestiona la institución misma del pasaporte diplomático y (3) que el beneficio que en tal sentido tiene el Procurador no proviene de una decisión del Congreso de la República, sino del Gobierno Nacional, adoptada por Decreto [...]."[5]

2. El concepto del Procurador General de la Nación

El Procurador General de la Nación, mediante el concepto N° 5385 de julio 20 de 2012, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que declare la inexequibilidad de las normas legales acusadas.

2.1. El Procurador General de la Nación, luego de indicar cuál es el problema jurídico a su juicio,[6] dice al respecto,

"El actor asume como un hecho cierto que existe una relación inescindible entre la condición de agente diplomático y la expedición de pasaporte diplomático, valga decir, que sólo los agentes diplomáticos pueden tener y usar un pasaporte diplomático. Esta hipótesis es razonable en lo teórico, pero no corresponde a la realidad normativa, incluso antes de haberse dictado la ley demandada, como pasa a verse enseguida. || Antes de la promulgación de la Ley 1501 de 2011, la norma que regulaba la materia de los pasaportes diplomáticos era el Decreto 2877 de 2001. A la fecha, buena parte del contenido normativo de este decreto sigue vigente. En este decreto se reconoce el derecho de obtener pasaporte diplomático a dos tipos de servidores públicos: a los que aparecen en la lista contenida en el artículo 1° del decreto y a aquellos que son designados para adelantar una misión diplomática. El corolario de esta distinción, es que entre los servidores públicos que aparecen en la lista en comento hay algunos que no tienen la condición de agentes diplomáticos y que, por tanto, no adelantan misión diplomática alguna. || La evidencia empírico normativa antedicha, desvirtúa la hipótesis en la cual se basa el discurso del actor, pues si bien podría decirse que ser agente diplomático conlleva el derecho a la expedición de un pasaporte diplomático, éste puede expedirse también a servidores públicos que no son agentes diplomáticos.

Un estudio más detenido de la cuestión revela que, según la Convención de Viena, el pasaporte diplomático comporta la inmunidad de la persona que lo porta durante su permanencia en otro estado. Por razones de protocolo, predicables de los usos sociales, en algunos estados se da un trato preferencial en los aeropuertos a las personas que portan pasaporte diplomático. Pero también puede ocurrir que no sea así, como es el caso de los Estados Unidos a partir del atentado a las torres gemelas, ya que a su ingreso por los aeropuertos de este país todas las personas, incluso las que portan pasaporte diplomático, deben someterse a las requisas y demás medidas de seguridad adoptadas por las autoridades. Otro tanto podría decirse en materia de visas, pues a pesar de tratarse de pasaportes diplomáticos, es menester tramitarlas y obtenerlas.

El que se expida pasaporte diplomático a servidores públicos diferentes a los agentes diplomáticos, a más de ser una práctica establecida en nuestro derecho interno con anterioridad a la promulgación de la Ley 1501 de 2011, no interfiere o afecta per se las competencias del Presidente de la República y del Gobierno Nacional para dirigir las relaciones internacionales y para designar los agentes diplomáticos, al tenor de lo dispuesto en el artículo 189.2 Superior. Y no la afecta, porque de esta circunstancia no se sigue que dichos servidores públicos deban o puedan cumplir misión diplomática alguna, o estén facultados para interferir o afectar el ejercicio

legítimo de dichas competencias constitucionales por parte de las autoridades correspondientes.

No sobra agregar que la Ley 1501 de 2011, al igual que cualquier otra ley, si bien se tramita en el Congreso de la República, para poder convertirse en tal, requiere de la sanción del Presidente de la República. Basta mirar el texto de la ley en comento para advertir que ésta fue sancionada por el Presidente de la República con el concurso de la Ministra de Relaciones Exteriores. Si hubiera la afectación de las competencias constitucionales del Presidente de la República y del Gobierno Nacional, es razonable pensar que, al momento de decidir la sanción del proyecto de ley, éste hubiera podido proponer una objeción por inconstitucionalidad del mismo, lo cual no ocurrió."

2.2. Según tales consideraciones, afirma el Procurador General, se podría considerar constitucional la ley. Pero a su juicio la norma sí es inconstitucional por las siguientes razones,

"Lo anterior sería suficiente para culminar el presente análisis si no fuera por dos circunstancias, la primera de ella advertida por el actor y la segunda omitida por él, pero relevante para el caso sub examine, como pasa a verse enseguida.

La primera circunstancia es la de que el artículo 1° de la Ley 1501 de 2011, al prever que el pasaporte diplomático se expedirá por todo el tiempo para el cual fueron elegidos los congresistas y los secretarios generales de ambas cámaras, desconoce el hecho que motiva dicha expedición, valga decir, que el servidor público se encuentre en ejercicio de las funciones propias de su cargo. Este desconocimiento desnaturaliza al pasaporte diplomático, pues permite su uso por personas que pueden no ser, al momento de emplearlo, servidores públicos, como lo detalla con prolijidad el actor. Además, la vigencia de un pasaporte diplomático, no puede ser fijada por la ley, sino que debe ser definida por el Gobierno Nacional en el momento de su expedición y condicionada al ejercicio de las funciones propias del servidor público, como se advierte con claridad en el artículo 12 del Decreto 2877 de 2001, al decir:

ARTÍCULO 12. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 14 de la presente disposición, la vigencia de los pasaportes diplomáticos y oficiales será igual al tiempo de duración de la misión, del ejercicio del cargo, o mientras se tenga la calidad que permitió la expedición de los mismos.

La segunda circunstancia es la de que el artículo 1° de la Ley 1501 de 2011, al establecer los servidores públicos a los cuales se expedirá pasaporte diplomático, incluye a los secretarios generales de ambas cámaras. Si bien el actor no se refiere a ella, es menester advertir que esta circunstancia, sin entrar a considerar argumentos logísticos o funcionales que se pueden predicar sobre su razonabilidad, vulnera el principio de unidad de materia. || En efecto, la materia de la ley en comento es: ordenar la expedición de pasaporte diplomático a los congresistas de la República. Nada más y nada menos. Dado el hecho evidente de que los secretarios generales de ambas cámaras no son congresistas de la República, valga decir, no ostentan la condición de Senadores de la República ni la de Representantes a la Cámara, el que la ley prevea que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, les expedirá pasaportes diplomáticos, vulnera de manera clara el principio de unidad de materia.

En vista de las anteriores circunstancias, el Ministerio Público solicitará a la Corte que declare inexequibles las expresiones: "Secretario General del Senado y Secretario General de la Cámara de Representantes," y "por el tiempo para el cual fueron elegidos", contenidas en el artículo 1° de la Ley 1501 de 2011."

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las acusadas.

2. Problemas jurídicos

En el presente caso se someten a consideración de la Sala dos cuestiones. La primera de ella referente a la aparente intromisión del legislador en las competencias legales al establecer el beneficio diplomático a los parlamentarios. La segunda, referente a la irrazonabilidad de los términos en los cuales fue dado dicho beneficio.

2.1. El primer problema jurídico, por tanto, es el siguiente: ¿violó el Congreso de la República los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia, al haber decidido conceder pasaporte diplomático a los congresistas y a los secretarios generales de ambas cámaras, teniendo en cuenta que la dirección de las relaciones internacionales y diplomáticas corresponde al Presidente de la República?

2.2. En segundo lugar, en caso de resolver negativamente el primer cuestionamiento, la Sala deberá responder el siguiente problema jurídico: ¿violó el Congreso de la República el ejercicio de sus competencias en materia de relaciones internacionales, al establecer el pasaporte diplomático para los congresistas y los secretarios generales de ambas cámaras por el período para el cual fueron elegidos y no mientras, efectivamente, ejercen tales dignidades?

Para resolver estas dos cuestiones la Sala examinará en primer lugar cuál fue la génesis de la norma, especialmente para determinar cuáles fueron los motivos que llevaron al Congreso a tomar la medida adoptada. En segundo lugar, se presentará cuál es la posición de la jurisprudencia constitucional respecto a la cláusula general de competencia en materia legislativa y se indicarán algunos de los parámetros fijados en cuanto a los límites en el ejercicio de dicha cláusula. Finalmente, se analizarán las normas acusadas y se resolverán los problemas jurídicos planteados.

3. Génesis de la Ley 1501 de 2011

Teniendo en cuenta que ni las autoridades públicas ni los ciudadanos participaron dentro del proceso de constitucionalidad de la referencia, es especialmente importante recapitular cuál fue el origen del proyecto de ley, como una forma de establecer el sentido y el propósito que el Congreso de la República buscaron al decretar las normas acusadas por el accionante.

3.1. El 18 de agosto de 2010, se presentó un proyecto de ley cuyo objeto era reformar la Ley 68 de 1993, mediante la cual se reglamentó la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, 'un cuerpo consultivo del Presidente de la República, regulado por la ley',[7] según el artículo 225 de la Constitución Política.[8] Se propuso dos cosas: modificar la conformación de la Comisión (art.1°, Ley 68 de 1993) [incluir a los Presidentes de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara], y establecer el deber de convocar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores dentro de los primeros 30 días siguientes al inicio de cada período legislativo.[9] Entre otras razones, el autor del proyecto de ley argumentaba que "[la] Rama Legislativa, y sobre manera las Comisiones Segundas deben afrontar con suma responsabilidad su deber ante la ley y la Constitución, y entrar a analizar las relaciones exteriores con adeudo y compromiso patrio,

reconociendo la importancia que estas tienen en el entorno de globalización Los grupos al margen de la ley como las FARC han logrado avances importantes a nivel exterior. Es relevante que el Gobierno Nacional trabaje mancomunadamente con el Legislativo en busca de soluciones prontas y efectivas para poder superar las coyunturas y obstáculos que el alcance de estos grupos delincuenciales han logrado a lo largo de su carrera terrorista. Es por esta razón que la preocupación de que en muchas ocasiones sin pertenecer por amparo de la Ley 68 de 1993, los presidentes de las respectivas Comisiones quedan al margen de las discusiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. Obligación que debe contemplarse por su dignidad, ya que en ellos reposa el deber de guiar a sus respectivas células legislativas y ser líderes dentro de los procesos que les competen."

3.2. Primer debate. El mismo Senador proponente rindió ponencia a la Comisión Segunda del Senado de la República para adelantar el primero de los cuatro debates parlamentarios. En esta ocasión propuso a la Comisión aprobar el proyecto de ley propuesto, pero incluyendo una proposición aditiva. A saber, incluir una nueva disposición en la cual se le confiriera a los altos dignatarios del poder legislativo el pasaporte diplomático. Así, además de las dos medidas inicialmente propuestas, cada una de ellas en un artículo independiente, se proponía incluir una tercera medida en un tercer artículo, del siguiente tenor,

"Artículo 3°. Los Congresistas y los Secretarios Generales del Congreso; tendrán derecho al uso de pasaporte diplomático mientras estén en ejercicio de sus funciones."[11]

La ponencia para primer debate justifico la modificación propuesta en los siguientes términos,

"De igual forma, son varias las naciones que otorgan a los integrantes del Poder Legislativo el pasaporte diplomático, pues este documento, les permite actuar y representar a sus estados, en actividades de orden internacional.

Pliego modificatorio [...]

al texto propuesto para primer debate

1. Se adiciona el artículo 3°. (Subrayado), incluyendo el uso del pasaporte diplomático en el proyecto de ley por las siguientes justificaciones:

a) Los Congresistas colombianos, son garantes de la diplomacia Nacional, como es conocido, mediante la Ley 3ª de 1992, conocerán de: política internacional; tratados públicos; carrera diplomática y consular; comercio exterior e integración económica; política portuaria; relaciones parlamentarias, internacionales y supranacionales, asuntos diplomáticos no reservados constitucionalmente al Gobierno; fronteras; nacionalidad; extranjeros; migración; zonas francas y de libre comercio; y contratación internacional.

Países donde los miembros del Poder Legislativo tienen pasaporte diplomático:

Perú

Bolivia

Chile

Filipinas

Ecuador

Holanda

México

Rumania

República Dominicana"[12]

A las tres normas propuestas se sumaba una cuarta, dedicada a establecer la vigencia de la Ley.

3.3. Segundo debate. Se rindió ponencia para segundo debate, ante la Plenaria del Senado de la República.[13] En este caso reiteró lo dicho en la primera ponencia y reportó lo ocurrido en el primer debate en Comisión en los siguientes términos,

"Aprobación en primer debate

De igual forma, se aprobó en primer debate, la inclusión del artículo 3°-, donde se otorga el pasaporte diplomático a los Congresistas, y Secretarios Generales de Cámara y Senado.

Durante el debate de aprobación del presente proyecto de ley, la honorable Senadora Myriam Alicia Paredes Aguirre observó suprimir en el artículo 2° las expresiones 'dentro de los primeros 30 días siguientes' y 'o cuando este lo considere necesario'.

Son varias las naciones, que otorgan a los integrantes del Poder Legislativo el pasaporte diplomático, pues este documento, les permite actuar y representar a sus estados, en actividades de orden internacional."[14]

3.4. Tercer debate. Se rindió ponencia para el tercer debate en el proceso parlamentario; el primero en la Cámara de Representantes, ante la Comisión Segunda.[15] La ponencia solicitó a la Corporación aprobar el proyecto tal como había sido aprobado por el Senado de la República, resaltando la decisión de incluir el pasaporte diplomático para los congresistas así,

"Aprobación en Senado

De igual forma, se aprobó en primer debate, la inclusión del artículo 3°, donde se otorga el pasaporte diplomático a los Congresistas y Secretarios Generales de Cámara y Senado.

Son varias las naciones que otorgan a los integrantes del poder legislativo, el pasaporte diplomático, pues este documento les permite actuar y representar a sus Estados, en actividades de orden internacional."[16]

3.4.1. El 14 de septiembre de 2011 se llevó a cabo el debate en la Comisión Segunda, la cual resolvió no aprobar como ley de la República los artículos 1° y 2°, pero sí el artículo 3°. Es decir, se había resuelto dejar de modificar la composición de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, para incluir a los Presidentes de las Comisiones Segundas del Senado y la Cámara de Representantes, de forma permanente, y dejar de establecer un derecho propio de reunión, mínimo, independientemente de la decisión presidencial. Ahora, el Proyecto de ley tenía un objetivo único: establecer el beneficio de pasaportes diplomáticos a los Congresistas y a los Secretarios Generales de ambas Cámaras.

3.4.2. En el debate, la ponencia presentada solicitaba que se aprobara el Proyecto de Ley

sometido a consideración, fue votada afirmativamente, luego de que se hubiese abierto el debate, sin que se dieran comentarios, críticas u objeciones. Una vez abierta la votación del articulado del Proyecto, fue considerada la proposición de suprimir los dos primeros artículos del proyecto y de modificar el artículo 3° que ahora, junto con el de vigencia de la Ley, pasaba a ser su único artículo que contemplaba una medida legislativa concreta.[17] Se introdujo así la proposición,

"Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí señor Presidente, quiero informar que en la Secretaría reposa una proposición supresiva de los artículos 1° y 2° del proyecto de ley, y les informo que este articulado propuesto por el señor ponente consta de cuatro artículos debidamente publicados en la Gaceta.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

¿Quién firma la proposición señora Secretaria?

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

El doctor Óscar de Jesús Marín, el doctor Juan Carlos Sánchez Franco, Juan Carlos Martínez Gutiérrez, Albeiro Vanegas, Eduardo José Castañeda Murillo y dos que ustedes me perdonarán, el doctor Carlos Alberto Zuluaga y el doctor Yahir Fernando Acuña.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

Abrimos la discusión del articulado, se pone en consideración la proposición que se acaba de leer. Aprueban la proposición leída. Con esta proposición se pone en consideración el articulado, incluida esta proposición señora Secretaria.

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Les informo señores Representantes que han sido eliminados los artículos 1° y 2° del Proyecto de ley número 246 de 2011. Los siguientes artículos, el artículo 3° y 4° que dicen lo siguiente: El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores expedirá pasaporte diplomático a los Congresistas, secretarios generales del Senado y Secretario General de la Cámara de Representantes por el tiempo para el cual fueron elegidos. || Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias; esos son los dos artículos en consideración señor Presidente.

[...]"[18]

3.4.3. El debate se concentró en primer término en correcciones menores de estilo, aunque algunas de ellas, con implicaciones de gran alcance, como la posibilidad de entender que los Secretarios de las comisiones parlamentarias también tendrían el beneficio del pasaporte diplomático, que no había sido la intención. De hecho, se debatió si se debía dar el pasaporte diplomático únicamente a los Congresistas, como insistía el Gobierno, o también a los Secretarios de cada una de las Cámaras, como se había venido aprobando a lo largo del debate. Esto fue lo que se dijo, tal como se recoge en el Acta de Comisión,

"Hace uso de la palabra el honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Frente al artículo 3° señor Presidente le corresponde a la Comisión para que tomemos la decisión la situación (no se entiende). Yo lo primero que propongo es que hay que corregir, y no sé si haya que hacerlo por proposición o simplemente dejando la constancia porque dice: secretarios generales del Senado, volverlo singular, Secretario General del Senado; así como singular está el Secretario General de la Cámara. Esa es la primera inquietud, ahora la otra decisión que tenemos que tomar es si dejamos el pasaporte diplomático solo para los Congresistas o vamos a incluir a los dos Secretarios, tanto de Senado como de Cámara, a mí me parece que la intensión del proyecto y la motivación del proyecto de ley siempre ha sido que los Congresistas de Colombia que son los únicos Congresistas, quizás del mundo que no tienen pasaporte diplomático pues empiecen a tener este pasaporte; si esa es la motivación esa es la intensión, entonces yo diría que sean los Congresistas, pero entonces tendríamos que redactar la proposición.

[...]

Hace uso de la palabra el honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Como tal el proyecto de ley queda reducido a dos artículos, el de la vigencia es el segundo. La discusión no es sino una sola, hay una mala redacción en este artículo se fueron dos eses donde dice que pasaporte diplomático a los Congresistas, ahí vamos bien, pero habla de secretarios generales del Senado, entonces lo que se interpreta es que todos los Secretarios de las Comisiones del Senado tendrían el pasaporte, que no es lo que el proyecto de ley busca. Deberá decir, Secretario General del Senado de la República y Secretario General de la Cámara de Representantes, es así la redacción correcta.

Quedaría la ley, si así lo quisiéramos, dándole pasaporte a los Congresistas y al Secretario de Cámara y al Secretario General de Senado; no a los Secretarios de Comisiones, esa no fue la idea del autor. Creo que estoy hablando por usted Senador de la República, no sé, pero me dice que sí, esa no fue la idea de pasaporte para los secretarios de comisiones, pero sí para el Secretario de la Cámara y el Secretario del Senado, como tal Presidente lo que quiero es que hagamos consenso honorables Representantes, en qué sentido dejamos la redacción del artículo 3°. Hay dos posiciones, Presidente, una que indica que se excluya del pasaporte diplomático los dos secretarios de Cámara y de Senado, que queden solamente los Congresistas y esa es la discusión. Luego, doctor Carlos Alberto Zuluaga, Presidente de Comisión, doctor Juan Carlos Sánchez, honorables Representantes hagamos consenso sobre ello para presentar una proposición también que nos agilice esta discusión.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

Aquí están preparando una proposición, yo creo que es prudente la solicitud del doctor Carlos Alberto Zuluaga de dar un pequeño receso mientras se hace la redacción para que sigamos en la consideración del proyecto, entonces podemos conceder esos minutos para que se pueda presentar la proposición.

Honorables Congresistas a las 10 de la mañana entramos por señal de televisión para que se tomen solo los cinco minutos para poder entrar con la señal de televisión.

(RECESO).

[...]"[19]

3.4.4. Se evidenció las posiciones del Gobierno sobre el Proyecto, asumidas hasta ese momento. El acuerdo con retirar los dos artículos iniciales del Proyecto de ley, y las reservas con relación al pasaporte diplomático. Se puso de presente las objeciones que en principio tenía la Ministra de Relaciones Exteriores con el tema, pero la decisión de consultar el asunto con el Presidente de la República. En este contexto se manifestó la eventual necesidad de regular los pasaportes oficiales en términos generales. Las cuestiones fueron presentadas en los siguientes términos.

"Hace uso de la palabra el honorable Representante Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Señor Presidente. El solo hecho de que hoy la Canciller haya entendido el mensaje que esta Comisión y el Senado de la República y además como nos lo dijera ella que iba a consultárselo al señor Presidente de la República, el doctor Juan Manuel Santos que la propia Canciller haya aceptado que los Congresistas también tengan el pasaporte diplomático; ese ya es un gran avance. Ella no era muy amiga del tema, tanto es así que solicitó que le permitiera que el señor Presidente de la República asumiera esa responsabilidad y si la propia Canciller en un diálogo que sostuvo con usted, doctor Albeiro, lo que es el tema oficial que la Cancillería le ha dicho a usted porque es que lo que no se (no se entiende) a un comentario de que no quisimos poner a los Secretarios o no quisimos poner a los Secretarios de Cámara y de Senado; no, sino que la Canciller optó de acuerdo al mensaje que seguro dialogado con el señor Presidente de la República de que los Congresistas tuviéramos eso.

Yo además nunca he hecho uso, ni siquiera del pasaporte que yo tengo, pero creo que es una justa causa, y además me convenció el doctor Germán Navas con sus múltiples intervenciones en esa materia, no solamente en Plenaria de Cámara, sino aquí en la Plenaria de la Comisión Segunda y en la Comisión Primera. Yo diría que frente a los secretarios de Comisión, doctor Juan Carlos, usted como Presidente de la Comisión habría que pensar en un proyecto frente a pasaportes oficiales; no sé doctor Barriga, usted como autor de la ley si podemos ir pensando frente al tema y hablar con la Cancillería y buscar un consenso con la Cancillería, a ver qué podemos hacer. Yo comparto haber sacado de la Comisión Asesora, me parece que ese no era tema para este proyecto, me parece que eso es un tema que la misma Canciller nos pidió el favor no tocarlo y frente a eso compartimos y por eso le hemos aceptado las recomendaciones a la Canciller, es bueno también que quede las recomendaciones hechas por la Cancillería en cabeza de su Canciller y que seguro es dialogado con el Presidente de la República fuera aceptada totalmente en este proyecto. Gracias Presidente.

[...]

Hace uso de la palabra el honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Presidente le ruego a usted que instruya por secretaría a que lean la proposición que se ha presentado y luego hago una observación sobre ella.

[...]

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí señor Presidente, les recuerdo honorables Representantes que están en consideración los artículos 3° y 4°, hay una proposición modificativa al artículo 2° que dice así; sí, al artículo 3°,

como estamos votando el artículo 3° que ya quedaría de primero, eso es lo que estoy explicando honorables Representantes, quiero hacerme entender bien. Dice así la proposición.

Entendiéndose que se está modificando es el artículo 3° del articulado propuesto.

Artículo 1°. Quedará así. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaporte diplomático a los Congresistas para el tiempo para el cual fueron elegidos. Y hay 12 firmas honorables Representantes.

Ha sido leída la proposición modificativa al artículo 3° del articulado.

[...]"[20]

3.4.5. El Representante ponente consideró que la propuesta de la Comisión Segunda atendía a la intención de los legisladores, a la vez que tenía en cuenta las objeciones del Gobierno Nacional, según el parlamentario, referentes a la interferencia en el manejo de las relaciones internacionales, depositada constitucionalmente en cabeza del poder ejecutivo.

"Hace uso de la palabra el honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Ya lo dijo el doctor Carlos Alberto Zuluaga y recoge el querer de los Representantes de esta Comisión y del autor de esta iniciativa que es el Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda. Esta salida inteligente que ha tomado la Comisión Segunda le responde al Gobierno Nacional de la siguiente manera.

El artículo 1° buscaba modificar la Comisión de Relaciones Exteriores, incluyendo los Presidentes de Comisiones Segundas de Senado y Cámara, lo cual no ha sido aceptado que era lo que el gobierno proponía, que no consideraba que se modificara la Comisión de Relaciones Exteriores, como tal la Comisión le responde favorablemente al Gobierno.

En el artículo 2°, el proyecto pretendía establecer que en los primeros 30 días siguientes al inicio de cada período legislativo, se convocara a la Comisión de Relaciones Exteriores, y el Gobierno Nacional dijo que eso era entrometerse en la esfera de las funciones propias del Presidente de la República, quien es el que maneja las relaciones exteriores del país. Ese artículo lo hemos eliminado y con lo cual se le ha respondido positivamente también al Gobierno Nacional.

En el artículo 3°, que es el que seguramente se aprobará positivamente hoy, el Gobierno Nacional dice también que no está de acuerdo y lo dijo de esta manera: la inclusión del precitado artículo implicaría que el poder legislativo entre en la esfera del poder ejecutivo, extralimitándose de esta forma de sus funciones e influyendo notoriamente en la autonomía de la Constitución Política, le da al Presidente de la República en el manejo de las relaciones internacionales, lo cual sí me parece que es un desafortunado concepto jurídico. ¿Cuál intromisión hay?

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

Siendo miércoles 14 de septiembre de 2011, estamos ya por el Canal Institucional del Congreso ya en señal en directo, entonces damos la bienvenida a todos los televidentes en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Tiene la palabra el señor ponente del proyecto de ley, doctor Albeiro Vanegas, bien pueda continúe doctor Albeiro.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Como tal, estoy diciendo que esa observación no es consecuente con lo que el proyecto de ley busca porque no está el Congreso extralimitándose de sus funciones, ni está incursionando en la esfera de las relaciones exteriores que son del Gobierno Nacional, como tal Presidente como ponente de este proyecto estoy totalmente de acuerdo y así lo he firmado en la proposición de que este proyecto de ley contemple el artículo tal como la Honorable Comisión lo ha propuesto. Gracias Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

En consideración la proposición leída modificando el artículo 3° del proyecto de ley, abro la discusión, anuncio que va a cerrarse, ¿lo aprueba la Comisión?

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Ha sido aprobada la proposición modificativa al artículo 3°, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur:

En consideración el articulado con las dos proposiciones aprobadas por la Comisión, abro la discusión, anuncio que va a cerrarse, ¿aprueba el articulado la Comisión?

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Ha sido aprobado también el artículo 4° señor Presidente."[21]

3.4.6. Una vez resuelto el contenido normativo de la nueva versión simplificada del Proyecto de ley, la Comisión Segunda de la Cámara abordó la cuestión de modificar el título, pues el que se tenía hasta el momento se refería al contenido normativo que acababa de ser excluido del Proyecto de ley. En el debate participó e intervino en la cuestión el Senador autor y ponente.[22] El título fue modificado y votado y se hicieron algunas manifestaciones adicionales acerca de las razones por las cuales la norma podría entenderse justificada.

3.5. Cuarto debate. El mismo Representante ponente ante la Comisión presentó ponencia ante la Plenaria, para el cuarto debate del procedimiento parlamentario; el segundo en la Cámara de Representantes. En este caso, reiteró la solicitud de apoyo a la nueva versión del proyecto.[23] La forma de presentar la decisión de la Comisión Segunda ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue la siguiente,

"I. Antecedentes y trámite

En Senado

1. El 24 de agosto de 2010, con autoría del Senador Carlos Eduardo Barriga Peñaranda, el Proyecto de ley número 93 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones, fue radicado en la Comisión Segunda del Senado.

2. El 18 de agosto de 2010, el precitado proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso número 521.

3. El 30 de agosto de 2010, siguiendo instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda del Senado, el Secretario General de esta, Diego Alejandro González González, comunicó al Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda la designación como ponente del proyecto de ley en comento.

4. El 13 de septiembre de 2010, el Senador ponente radicó su informe para el primer debate en la Comisión Segunda del Senado, con publicación en la Gaceta del Congreso número 634 de idéntica fecha.

5. El 26 de octubre de 2010, la Comisión Segunda del Senado sometió a consideración, discusión y votación en primer debate el precitado informe, aprobando su tránsito a segundo debate en la Plenaria del Senado. De igual modo, esto es, con votación nominal y pública, fue aprobada la proposición final presentada por el autor y ponente del proyecto de ley en su respectivo informe, en el sentido de adicionar a aquel un artículo, así:

Artículo 3°. Los Congresistas y los Secretarios Generales del Congreso; tendrán derecho al uso del pasaporte diplomático mientras estén en el ejercicio de sus funciones

6. El 13 de abril de 2011, luego de su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, fue aprobado en plenaria, sin modificaciones, el informe presentado por el ponente.

En Cámara de Representantes

1. El 18 de mayo de 2011, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, asignó al suscrito la ponencia del proyecto de ley, por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones.

2. El 25 de mayo de 2011, en la Gaceta del Congreso número 314, se publicó el proyecto de ley que nos concierne.

3. El 14 de septiembre de 2011, el multicitado proyecto de ley fue sometido a primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y aprobado por unanimidad en votación ordinaria, pública y nominal.

4. No obstante, en dicha sesión, los Representantes asistentes presentaron dos proposiciones en torno al articulado del proyecto: la primera, en el sentido de eliminar sus artículos 1 y 2; la segunda, modificatoria del artículo 3°. Ambas fueron aprobadas por unanimidad.

5. Así mismo, surgió una proposición consistente en modificar su título, que fue aprobada, luego de su respectiva discusión, con el SÍ de 12 honorables Representantes."[24]

3.5.1. De acuerdo con los compromisos adquiridos en el debate en Comisión, el ponente presentó a la Plenaria de la Cámara de Representantes un ajuste al título del Proyecto de ley. Adicionalmente se presentaron dos propuestas de modificación adicional. Además de correcciones terminológicas, se propuso restringir el beneficio del pasaporte diplomático a los dignatarios del parlamento, en tanto se encuentren en el ejercicio de sus funciones. La razón para ello, precisamente, buscaba evitar que personas que ya no fueran congresistas, aún mantuvieran el pasaporte diplomático. Los cambios propuestos fueron presentados y justificados en la ponencia para el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, luego de exponer el

objeto del Proyecto en su nueva versión[25] y la justificación del mismo la cual ahora, de manera expresa, justifica porque no se está interviniendo en competencias privativas del poder Ejecutivo.

3.5.2. El texto del Proyecto de ley fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes así,

"La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

El siguiente punto es el proyecto de ley, por medio de la cual se ordena la expedición de pasaportes diplomáticos a los Congresistas de la República.

El informe de ponencia es como sigue: Dese segundo debate al proyecto de ley, por medio de la cual se autoriza la expedición de pasaportes diplomáticos a los Congresistas de la República.

Firma: Albeiro Venegas.

Ha sido leído el informe de ponencia señor Presidente, debe asumir la Presidencia el Segundo Vicepresidente, en razón a que el doctor Venegas es el ponente de este proyecto.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Bayardo Gilberto Betancurt:

¿Aprueba la Plenaria el informe de ponencia?

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad el informe de ponencia señor Presidente.

El articulado se compone de dos artículos, no tiene proposiciones señor Presidente, y puede usted abrir la discusión y votación del articulado.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Bayardo Gilberto Betancurt:

En consideración el articulado, abro la discusión, informo que se va cerrar, queda cerrada ¿aprueba la Plenaria el articulado?

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Aprobado por unanimidad señor Presidente.

El título del proyecto es: Por medio de la cual se ordena la expedición de Pasaporte Diplomático a los Congresistas de la República.

Ha sido leído el título, señor Presidente.

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

En consideración el título, con la pregunta ¿aprueba la Plenaria el título y la pregunta?

La Secretaría General informa, doctor Jesús Alfonso Rodríguez Camargo:

Sí lo aprueba señor Presidente [...]."[26]

3.6. Luego de que una Comisión de Conciliación dirimiera las discrepancias entre los textos aprobados por Senado y Cámara de manera independiente, se resolvió adoptar el texto que

actualmente es ley de la República.

"INFORME DE CONCILIACIÓN AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2011 CÁMARA, 93 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República

Bogotá, 30 de noviembre de 2011

Honorables Congresistas

JUAN MANUEL CORZO ROMÁN

Presidente

Senado de la República

SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ

Presidente

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Conciliación, al Proyecto de ley número 246 de 2011 Cámara, 93 de 2010 Senado, por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República.

Honorables Presidentes:

De acuerdo con los artículos 161 de la Constitución Política, y 186 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senador y Representante, abajo firmantes integrantes de la Comisión Accidental de Conciliación, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el texto conciliado del proyecto de ley de la referencia, dirimiendo de esta manera, las diferencias existentes entre los textos aprobados, en las respectivas sesiones plenarias realizadas los días 13 de abril de 2011, en Plenaria del honorable Senado de la República, y el 24 de noviembre de 2011, en la Plenaria de la honorable Cámara de Represantes.

En consecuencia los suscritos conciliadores hemos acordado acoger parcialmente, como texto de este proyecto de ley, los artículos 3° y 4° del texto aprobado por el Senado de la República, que para efectos de su correcta numeración pasaran a ser los artículos 1° y 2° del presente proyecto. El cual quedará así;

TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 246 DE 2011 CÁMARA, 93 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los Congresistas, Secretario General de Senado y Secretario General de Cámara de Representantes, por el tiempo para el cual fueron elegidos.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Carlos E. Barriga Peñaranda, honorable Senador de la República; Albeiro Vanegas Osorio, honorable Representante a la Cámara."[27]

El informe de conciliación fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República y la Plenaria de la Cámara de Representantes en los términos citados.[28]

3.7. En resumen. El Senado de la República inició el trámite de un Proyecto de ley para reformar la Ley 68 de 1993, mediante la cual se reglamentó la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, al cual se le adicionó la decisión de otorgar pasaporte diplomático a los Congresistas y los Secretarios Generales de cada una de las cámaras. El Proyecto no sufrió mayores alteraciones hasta el tercer debate parlamentario, el primero en la Cámara de Representantes. La Comisión Segunda de esa Corporación resolvió limitar el Proyecto de ley al beneficio de otorgar el pasaporte diplomático a los parlamentarios, excluyendo el tema inicialmente propuesto referente a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. La Plenaria de la Cámara apoyó la decisión de la Comisión Segunda, ajustando algunos detalles del texto del Proyecto de ley. El texto fue conciliado y, finalmente, aprobado por ambas Plenarias, en los términos en que es objeto de la acción de inconstitucionalidad de la referencia.

4. El legislador tiene un margen de configuración en materia de relaciones internacionales, que ha de ejercer con deferencia y respeto a las facultades y funciones propias del Presidente de la República en esa materia

4.1. El legislador cuenta con un amplio margen de configuración

En el orden constitucional vigente, la principal fuente de producción normativa es el Congreso de la República. El foro de representación democrática por excelencia está diseñado, tanto en su composición como en su manera de proceder, en especial de deliberar y de tomar decisiones, para decretar las leyes de la República. En un contexto donde la voluntad de las mayorías es el principal parámetro para resolver una deliberación, luego de atender con el debido respeto y garantías a las minorías, ha dicho la Corte al respecto,

"Al legislador corresponde la atribución genérica de expedir las reglas jurídicas de carácter general y abstracto con arreglo a las cuales se debe desarrollar la vida en sociedad.

Tales reglas son, después de la Constitución Política, las de mayor jerarquía dentro del orden jurídico del Estado y la certidumbre acerca de su vigencia y alcances resulta ser un elemento insustituible para la seguridad de los gobernados y para la operatividad del Estado de Derecho.

La función legislativa no se ejerce únicamente en el momento de dictar la ley sino que tiene lugar cuando se la modifica o adiciona, cuando se la interpreta con autoridad y cuando se la deroga.

Al definir las reglas básicas sobre la vigencia de las normas legales, que comienza con su promulgación y termina con su derogación o con la declaración total o parcial de

inexequibilidad, es indispensable resaltar que, salvo los casos de condicionamientos surgidos del control de constitucionalidad, aquéllas no pueden sufrir modificaciones imputables a la actividad de quien carezca de la competencia legislativa. Esta última puede provenir de la cláusula general de competencia en cabeza del Congreso o de los casos excepcionales previstos en la Constitución, [...]

Es claro, entonces, que, establecidas en normas legales las reglas que se aplican a una materia reservada por la Constitución al legislador, sólo éste puede modificarlas, y, por ende, fuera de los eventos enunciados, el Presidente de la República y en general los funcionarios de la Rama Ejecutiva y de los otros órganos estatales, se hallan excluidos de la función de reformar la ley, ya sea para ampliarla, adicionarla o restringirla, y, si actúan en alguno de tales sentidos, lo hacen inconstitucionalmente, en cuanto invaden la órbita propia del legislador."[29]

Como lo ha indicado de forma reiterada la Corte Constitucional, el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración del orden legal. Salvo los límites constitucionales, que son parámetros jurídicos mínimos y no máximos, las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República pueden construir el ordenamiento jurídico de la manera como mejor crean conveniente. Muchas leyes deben ocuparse de desarrollar aspectos básicos de la Constitución. Ahora bien, la manera como se realice ese desarrollo legal y cuál sea el alcance que se le dé, tanto dogmática como prácticamente, es una decisión que depende del foro político. El Congreso de la República es la institución llamada a canalizar los intereses, demandas, exigencias o propuestas sociales y transformarlas, mediante una deliberación abierta, pública y respetuosa de los derechos de todas las personas y comunidades, en reglas generales y abstractas para toda la sociedad. Dicha Corporación tiene la cláusula general de competencia y, en tal medida es la autoridad llamada a expedir las leyes, reformarlas o derogarlas.[30]

4.2. El margen de configuración legislativa sólo puede darse dentro de los límites propios del orden constitucional vigente

4.2.1. El ejercicio del poder legislativo sólo puede ser ejercido por el Congreso de la República dentro de los límites que establece el orden constitucional vigente. Son varios los casos en los cuales un determinado contenido normativo no puede ser objeto de una ley de la República, bien sea, por ejemplo, porque su contenido materialmente contraría alguna regla o algún mandato constitucional, o porque la ley se ocupa materialmente de una cuestión que, en democracia, no le es dado definir a un parlamento. Así, un Congreso no puede imponer una condena concreta y específica a una persona mediante una ley de la República, esa es una de aquellas decisiones que no le compete determinar.

4.2.2. La jurisprudencia constitucional ha reconocido, en virtud de la cláusula general de competencia,[31] un amplio margen de configuración en cabeza del legislador en múltiples y variados asuntos como, por ejemplo, el régimen penal,[32] las reglas contractuales,[33] los tipos societarios,[34] los procedimientos judiciales,[35] la seguridad social,[36] los mecanismos para enfrentar el conflicto interno,[37] el derecho de asociación,[38] las reglas disciplinarias, o la función pública.

4.2.3. La jurisprudencia constitucional también ha reconocido y protegido los límites constitucionales que enmarcan la labor legislativa. Por ejemplo, materias que han sido reguladas en la Constitución de manera específica[41] o materias sobre las cuales se tiene competencia, pero se legisla sin respetar un límite fijado por la Constitución al respecto.[42] Pero cuando el legislador se ha ceñido procedimental y materialmente a los límites establecidos

constitucionalmente, y ha ejercido su competencia dentro de estos, la Corte ha declarado la exequibilidad de las normas sometidas a consideración. Así, por ejemplo, ha considerado que establecer regímenes separados de carrera no viola la Constitución Política, siempre y cuando se respete el principio de que la asignación de los cargos se haga de acuerdo al mérito, por concurso.

4.2.4. Uno de los límites que fija la Constitución a la cláusula general de competencia radicada en el legislador, resaltado por la Corte, se refiere a las competencias de otras ramas del poder público, como lo es el poder Ejecutivo. No solamente se entiende prohibido para el legislador abordar cuestiones reservadas a la iniciativa gubernativa, la facultad del Gobierno Nacional de decidir de manera exclusiva si se somete o no a discusión en el parlamento determinados asuntos (art. 154, CP). La facultad constitucional del Gobierno de tener iniciativa para legislar de manera privativa, en ciertos asuntos, le otorga el poder de establecer cuándo incluirlos en la agenda legislativa. Son asuntos cuya decisión en democracia la toma el Congreso de la República, pero la oportunidad de cuándo y en qué sentido dar la deliberación, se confiere al Gobierno Nacional. Así se ha decidido, por ejemplo, a propósito de las leyes mediante las cuales se autoriza al Gobierno a hacer contratos o acuerdos, tramitadas sin su iniciativa ni su aquiescencia.[44] Tales medidas legislativas son inconstitucionales si no cuentan con el aval del Gobierno.

4.2.5. Tal como lo indica el artículo 113 de la Constitución Política el poder público está dividido en distintas ramas, cada una con funciones propias. No obstante, la norma aclara que ello no quiere decir que cada rama, de forma solitaria e inconsulta con toda otra instancia, actúe como a bien tenga. El ejercicio independiente y autónomo de las ramas del poder público debe ser armónico. Se debe entender que son funciones encaminadas a desarrollar e implementar un único orden constitucional y un único orden legal. Concretamente, la Constitución establece que el Congreso de la República no puede 'inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades' (art. 136 -1, CP). Esta prohibición fue reiterada por el Congreso de la República al expedir su Reglamento (art. 52 – 1, Ley 5ª de 1992). En materia de relaciones internacionales existen prohibiciones específicas y concretas. Por ejemplo, el Reglamento del Congreso establece la prohibición al Congreso y a sus cámaras de 'exigir al Gobierno información' sobre (i) instrucciones en materia diplomática o (ii) sobre negociaciones de carácter reservado (art. 257, Ley 5ª de 1992).

4.3. Competencias legislativas en materias internacionales

4.3.1. En un mundo globalizado, el Congreso de la República cumple un rol significativo para la democracia colombiana. Un número importante de proyectos de ley tramitados actualmente por el Congreso se refieren a asuntos y materias que de una u otra manera tienen relación con políticas de carácter internacional o regional. Colombia no está sola. Interactúa con sus vecinos, con su región, con otras regiones, con otros países o con la comunidad internacional, por mencionar tan sólo algunas de las políticas legislativas que pueden tener que ver con dimensiones sociales, económicas, culturales y políticas, más allá de la Nación.

4.3.2. El poder Ejecutivo es adjudicado en nuestra democracia mediante un sistema de elección de mayoría, a diferencia del Congreso de la República que es elegido mediante un sistema de elección proporcional. Esto es, mientras que el poder Ejecutivo es adjudicado de forma exclusiva, por el término de 4 años, a la fuerza política mayoritaria que gane las elecciones, el poder Legislativo se reparte de manera proporcional entre todas las fuerzas políticas, según cómo haya sido su respaldo en las elecciones. En tal medida, la Constitución busca en el Poder Ejecutivo, el poder presidencial, la capacidad de gobernabilidad, de actuar y de ejecutar las

políticas públicas y legislativas de la Nación. El poder Legislativo, por otra parte, permite generar un foro de deliberación y de representación democrática, indispensable para legitimar las decisiones legales adoptadas. El Congreso brinda a las políticas públicas que se establecen en el República, relacionadas con el manejo de las relaciones internacionales de la Nación, su legitimidad democrática. Esto lo logra el Parlamento, entre otras formas, por ejemplo, mediante el ejercicio del control político al poder Ejecutivo, o mediante la expedición de leyes en asuntos relacionados con la política en cuestión, que sean de su competencia y se encuentren dentro de su margen de configuración legislativa.

4.3.3. En ocasiones el Congreso de la República de Colombia cumple su función democrática de control de las relaciones internacionales, al decidir sobre las leyes aprobatorias de los tratados adelantados por el Gobierno Nacional en el ejercicio de sus especiales competencias en materia de dirección y conducción de las relaciones internacionales.[45] Esto es, la voluntad internacional de Colombia sólo puede ser dada, entre otras, con el visto bueno del foro de representación democrática por excelencia. En estas ocasiones, la intervención del Congreso de la República en el contexto del manejo de las relaciones internacionales es clara y, por supuesto, constitucionalmente legítima.

4.3.4. Pero no se trata únicamente de políticas legislativas que tienen una clara relación con las relaciones internacionales como ocurre en el caso de las leyes aprobatorias de tratados internacionales. Tal fue el caso de la aprobación y ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. En esta oportunidad, previamente, antes de la aprobación del tratado, el Congreso tuvo que adelantar una reforma constitucional en la que se autorizara al Gobierno Nacional un acuerdo con el tipo de implicaciones que conllevaba hacer parte de ese tratado. Concretamente, la creación de responsabilidad penal internacional individual para todas las personas colombianas y la posibilidad de ser condenadas a cadena perpetúa por sentencia de dicha Corte Penal Internacional.[46]

También existe el caso de leyes ordinarias, que sólo tienen alcance nacional en principio, pero que implican un serio compromiso de las normas regionales o internacionales y, por tanto, suelen ser deliberaciones democráticas que se enmarcan en debates que se dan en el escenario de las relaciones internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 975 de 2005, 'Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios'. En la sentencia C-370 de 2006 se estudiaron varios cargos de inconstitucionalidad en contra de la Ley, entre otras razones, por violar disposiciones internacionales aplicables en el orden interno de manera prioritaria. La Corte Constitucional tuvo en cuenta las participaciones de organizaciones nacionales e internacionales a la vez que consideró y aplicó varios referentes jurídicos internacionales y regionales además, por supuesto, de los propios del derecho interno.[47] Situación similar ha sucedido también, por ejemplo, con los servicios postales y giros internacionales.

4.3.5. La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de varias regulaciones legales cuyo objeto ha sido el pasaporte o el uso del mismo en ciertos contextos. Normas acerca del uso del pasaporte en el exterior como documento para ejercer derechos políticos[49] o el derecho de personas extranjeras a contraer matrimonio y constituir una familia con su pasaporte.[50] Se ha ocupado de regulaciones sobre el pasaporte, a propósito del análisis de proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales.

Concretamente, por ejemplo, la jurisprudencia ha reconocido la competencia que

constitucionalmente le asiste al legislador para establecer reglas cuyo contenido sea, por ejemplo, el acceso a un pasaporte. Aplicando normas y parámetros internacionales, la Corte Constitucional decidió, entre otras cosas, que exigir la presentación de la tarjeta militar como requisito para la expedición del pasaporte es una limitación razonable impuesta por el medio indicado para ello: una ley en sentido formal.[52]

4.4. Ahora bien, los criterios mediante los cuales se puede determinar si el Congreso de la República excedió el amplio margen de configuración legislativa que la Constitución Política le concede son dos: razonabilidad y proporcionalidad.

Son muchos los casos en los que recientemente la Corte Constitucional ha reiterado esta línea jurisprudencial. Por ejemplo, a propósito de la competencia del Congreso para establecer el régimen disciplinario de los abogados la corporación dijo lo siguiente,

"Sin perjuicio de que al legislador le corresponda establecer el régimen disciplinario de los abogados y, dentro de él, lo referente a las incompatibilidades, razón le asiste al actor al poner de manifiesto que la facultad de configuración no es absoluta y que, particularmente cuando se imponen restricciones al ejercicio de las profesiones o se impide su desempeño a una persona o grupo de personas, el Congreso ha de observar criterios de razonabilidad y proporcionalidad."[53]

Con base en los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, la jurisprudencia constitucional ha fijado los límites al amplio margen de configuración legislativa del Congreso de la República en el ámbito de la intervención económica,[54] la regulación de la familia,[55] o el derecho disciplinario,[56] por mencionar tan sólo algunos casos.

4.5. A continuación, pasa la Sala a analizar si el legislador violó los límites constitucionales a su facultad de legislar, al haber otorgado pasaporte diplomático a los altos cargos del Congreso de la República, en los términos en que se dispone en el artículo 1° de la Ley 1501 de 2011. En especial, considerará el argumento acerca de la falta de competencia del Congreso de la República para adoptar la medida que está siendo cuestionada.

5. Ordenar al Gobierno Nacional el beneficio de pasaporte diplomático para los Congresistas y los Secretarios Generales de cada una de las cámaras viola los límites constitucionales al margen de configuración legislativa

La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que el Congreso de la República desconoció los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia, al haber ordenado, perentoriamente, al Gobierno Nacional, otorgar pasaporte diplomático a los congresistas y a los secretarios generales de cada una de las cámaras parlamentarias. Esta decisión interfiere en las competencias y funciones del Presidente de la República en materia diplomática de forma considerable, pues le impone un deber de acción al poder Ejecutivo impostergable, en una cuestión en la cual la Constitución Política le reconoce competencia: el manejo de las relaciones diplomáticas.

Si bien la norma demandada reconoce la competencia del Presidente de la República formalmente, los términos en que se encuentra redactada claramente implican desconocer materialmente dicha competencia. A continuación se exponen las razones que sustentan esta posición.

5.1. Tal como se sigue de los debates parlamentarios, el propósito buscado por el legislador fue el de propiciar la internacionalización del Congreso. A juicio de los congresistas, en un contexto de globalización, la rama legislativa no puede quedarse dentro de las fronteras nacionales. Existen múltiples decisiones y deliberaciones de carácter global e internacional en las cuales los representantes políticos de Colombia deben jugar un papel determinante. La rama legislativa de la Nación no debe adoptar políticas legislativas que tengan un impacto más allá de nuestras fronteras, en contravía del sentir y de las corrientes de opinión de la comunidad internacional en la materia. De forma análoga, dicha rama del poder público no puede dejar de representar las posiciones políticas en los ámbitos internacionales en los cuales, actualmente, se están deliberando, diseñando y decidiendo muchas políticas regionales o de alcance global, que tienen un gran impacto a nivel nacional.

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional, buscar la internacionalización del Congreso de la República en un contexto de globalización es un propósito que no sólo es legítimo a la luz de la Constitución Política, sino que además es importante. Para la Carta Política no es indiferente que el Congreso busque hacer una política legislativa que se desarrolle en sintonía con las decisiones que regional e internacionalmente se estén adoptando. En efecto, la Constitución establece que cualquier tratado internacional que comprometa a la Nación, para ser válido, debe ser aprobado por el Congreso de la República (art. 224, CP).[57] La Constitución establece en cabeza del Estado, no sólo del Gobierno Nacional, el deber de 'promover' la internacionalización de las relaciones en todas sus dimensiones humanas. A saber, las relaciones políticas, las relaciones económicas, las relaciones sociales y las relaciones ecológicas. Expresamente, indica que tal internacionalización de las relaciones en todo orden, se debe dar sobre bases de (i) equidad, (ii) reciprocidad y (iii) conveniencia nacional (art. 226, CP). Adicionalmente, también promueve 'la integración' en los diversos ámbitos de la vida, con los demás países (art. 227, CP). Especialmente, dice la Constitución, se ha de promover este tipo de integración con los países de América Latina y del Caribe llegando a construir para ello, organismos supranacionales, como una comunidad latinoamericana de naciones.

Por tanto, para la Sala, propiciar la internacionalización del Congreso es un propósito que el Congreso de la República puede buscar legítimamente mediante la expedición de leyes, bajo el orden constitucional vigente. No obstante, el buscar un fin loable, no autoriza al Congreso para desconocer las competencias constitucionalmente atribuidas a las demás ramas del poder público, tomando decisiones de manera precisa y detallada sobre asuntos que no le corresponden (art. 136, CP).

5.2. La Constitución establece que Corresponde al Presidente de la República, (i) como Jefe de Estado, (ii) como Jefe de Gobierno y (iii) como Suprema Autoridad Administrativa, ocuparse de las relaciones internacionales. Expresamente se radican en cabeza suya las siguientes funciones: (1) 'dirigir las relaciones internacionales'; (2) 'nombrar a los agentes diplomáticos y consulares', (3) recibir a los agentes diplomáticos y consulares de otros Estados, y (4) 'celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso'.

Por su parte, el texto de la ley acusada en el presente proceso, tiene por objeto disponer que el 'Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los Congresistas y Secretarios Generales de Senado y Cámara'.

5.2.1. La medida contemplada en la norma legal, implica una interferencia significativa en

relación con las competencias del Ejecutivo. Si bien es cierto, reconocer el beneficio de pasaporte diplomático a las autoridades parlamentarias nacionales no implica 'dirigir las relaciones internacionales', ni decirle al Gobierno Nacional cómo ha de manejar las relaciones internacionales del País con otras naciones y entidades de derecho internacional, de forma definitiva. El objeto de la ley acusada tampoco es nombrar agentes diplomáticos y consulares colombianos en el exterior; recibir a agentes de tal tipo en el País; o celebrar un tratado o convenio con otro Estado. Ninguno de estos aspectos constituye explícitamente el objeto de la ley acusada. No obstante, la medida legislativa adoptada por el Congreso de la República sí conlleva una interferencia considerable en las competencias propias del poder ejecutivo, como se pasa a explicar a continuación.

5.2.2. Bajo el orden constitucional vigente, el Congreso de la República tiene prohibido interferir mediante la expedición de leyes, en el ejercicio autónomo e independiente de funciones y facultades constitucionales que, por competencia, corresponden a otras entidades e instituciones.

El principio constitucional de separación de poderes (art. 113, CP) se ve afectado cuando, mediante una ley de la República, el Congreso se inmiscuye en los asuntos y competencias propias de otras ramas del poder público (art. 136, CP). Especial relevancia tienen en esta materia las funciones que, en el contexto de un régimen presidencial, se han otorgado a la cabeza de la rama ejecutiva. El propio Congreso de la República ha reconocido estos límites en su reglamento, la Ley 5ª de 1992 (arts. 51, 52 y 257),[58] especialmente en materia diplomática.

Es precisamente con base en las competencias constitucionales que el Presidente de la República ha reglamentado los pasaportes en general y el pasaporte diplomático en particular. (art. 189, CP).

5.2.3. En el orden legal y reglamentario vigente, el pasaporte 'es el documento de viaje que identifica a los colombianos en el exterior'; del cual deberá estar provisto todo colombiano cuando viaje fuera del país, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados e instrumentos internacionales vigentes. El pasaporte será expedido en documento especial y únicamente puede ser otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (art. 1°, Decreto 1514 de 2012).[60] El Decreto 1514 de 2012, 'por el cual se reglamenta la expedición de documentos de viaje colombianos y se dictan otras disposiciones', se expidió en ejercicio de las facultades constitucionales y legales. En especial, fue proferido con base en las facultades conferidas por la Constitución en el numeral 11 artículo 189. También se tuvo en cuenta la Ley 12 de 1947,[61] la Ley 1212 de 2008,[62] y el Decreto ley 019 de 2012,[63] aunque en realidad la competencia para la regulación del pasaporte diplomático está en la norma constitucional.

El pasaporte diplomático es una de las clases de pasaporte reconocidos reglamentariamente, en virtud de los mandatos legales en la materia (artículo 6°, Decreto 1514 de 2012). En este caso se trata de un documento que expide el Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano –la oficina que haga sus veces o que la sustituya, cuya expedición y vigencia se rige por el Decreto 2877 de 2001 y aquellas normas que lo sustituyan, modifiquen o deroguen.

El Decreto 2877 de 2001 'por el cual se reglamenta la expedición de pasaportes diplomáticos y oficiales', fue expedido únicamente con base en el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución Política. Esto es, la regulación del pasaporte diplomático ha sido una facultad presidencial ejercida con base en la decisión del constituyente primario de que bajo el orden constitucional vigente, **c**orresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y

Suprema Autoridad Administrativa, entre otras funciones, 'dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso' (num. 2, art. 189, CP).

En desarrollo del mandato constitucional, el Decreto 2877 de 2001 establece que corresponde 'exclusivamente' a la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales a los colombianos que cumplan los requisitos para portarlos (artículo 1°).[64] Posteriormente define las categorías de autoridades y personas con pasaporte diplomático, quienes pueden mantenerlo mientras ostentan un determinado cargo, o de forma permanente, por su condición.[65] Por último, el Decreto contempla algunas reglas generales en materia de pasaportes diplomáticos para aquellas personas que forman parte del núcleo familiar de quien tiene derecho a tal documento.

5.2.4. El Congreso de la República invadió el ejercicio de las competencias del Ejecutivo, al ordenarle al Presidente, de manera perentoria, que expida pasaportes diplomáticos a los congresistas y a los secretarios generales de ambas cámaras. Puntualmente, desconoció las especiales competencias que bajo el régimen presidencial vigente, se le reconocen al Gobierno constitucionalmente.

Como se dijo, el pasaporte es el documento mediante el cual los nacionales de Colombia se identifican ante cualquier otra nación o entidad internacional, en el exterior. En tal medida, todo pasaporte supone, de alguna manera, una relación de carácter internacional. En el caso de los pasaportes diplomáticos la cuestión es aún más sensible. Si bien una persona no adquiere la calidad de agente diplomático por el sólo hecho de tener un pasaporte de este tipo, así como tampoco adquiere las inmunidades propias que de tal condición se derivarían,[67] sí supone una serie de tratos y cortesías especiales entre las naciones. Un pasaporte es la carta de presentación de los nacionales de un país en otro, y un pasaporte diplomático, por tanto, tiene más importancia aún. Además de presentar al nacional de un país, un pasaporte de este tipo se convierte en una solicitud de Colombia frente al mundo para que se le dé un trato de mayor estatura y respeto en razón de su dignidad.

Cuestiona la Sala Plena de la Corte Constitucional, el que el Congreso ordene mediante una ley de la República, en forma perentoria al Gobierno tener que expedir pasaportes diplomáticos, desconociendo la amplia autonomía que confiere la Constitución Política de Colombia al Ejecutivo en materia de dirección de las relaciones internacionales.

Al Gobierno se le está ordenando, sin margen de decisión alguna, expedir efectivamente pasaportes diplomáticos, para todos los congresistas y los secretarios generales de cada cámara. Dada la importancia que en materia de relaciones internacionales representa para el Estado el uso y empleo de documentos de identificación internacional de esta naturaleza, corresponde al Presidente de la República, en virtud de su condición de director de las relaciones internacionales, decidir tales cuestiones.

De acuerdo con la Ley acusada en el presente proceso, el Presidente está obligado a proceder en los términos ordenados por la ley. No tiene la posibilidad de analizar la situación y de tomar una decisión al respecto. Es decir, un asunto importante para el manejo de las relaciones internacionales, como lo es el decidir si se expide o no pasaporte diplomático a las dignidades parlamentarias, queda excluido del ámbito de competencia del Presidente de la República,

contrariando así la Constitución Política. El legislador, a pesar de que reiteró en su propio reglamento el deber de respetar las competencias de otros poderes y otras instancias, empleó una ley de la República para ordenar, perentoriamente al Gobierno Nacional hacer algo que le está reservado a su competencia, decidir si otorga o no pasaportes diplomáticos a todos y cada uno de los congresistas y los secretarios generales de cada una de las cámaras. Al legislador no le es dado desconocer las competencias, facultades y funciones reconocidas a otro poder como lo es dirigir las relaciones internacionales. La decisión en torno cuáles son las personas que ante otros países deberán ser tenidos como ciudadanos con pasaporte diplomático y que deberán recibir los tratos que para el efecto se hayan dispuesto según las relaciones internacionales fijadas por Colombia, es una cuestión que constitucionalmente compete al director de las relaciones internacionales, el Presidente de la República.

Si bien el texto constitucional no impide de forma expresa al Congreso de la República abordar las cuestiones de pasaportes en general, ni de los diplomáticos en particular, sí se afecta de forma grave el manejo y dirección de las relaciones internacionales de Colombia, al obligar imperativamente al Presidente de la República a expedir pasaportes diplomáticos a ciertas personas y funcionarios, como son los congresistas o los secretarios generales de cada cámara.

5.2.5. Es cierto que la Ley acusada no expide los pasaportes diplomáticos directamente. La norma parte del supuesto de que no es competencia del Congreso de la República expedir los pasaportes diplomáticos sino del Presidente de la República. Precisamente es por esto que dice que el 'Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los Congresistas'. Sin embargo, este reconocimiento de las competencias gubernamentales es puramente formal, no real.

Se reconoce expresamente la competencia que en materia de expedición de pasaportes le asiste al Gobierno Nacional y, específicamente, al Ministerio correspondiente, pero únicamente para ordenarles cumplir el mandato impositivo e impostergable del Congreso de la República. En otras palabras, la ley reconoce formalmente las competencias del poder ejecutivo, pero materialmente no, pues se impone una obligación que se ha de cumplir en ejercicio de tales facultades, limitando cualquier margen de discreción o de autonomía en la decisión a tomar. Se reconoce la competencia autónoma del Presidente de la República, si y sólo si hace lo que específica y concretamente ya resolvió el Congreso.

Las normas acusadas en el presente proceso no contemplan reglas generales y abstractas sobre el pasaporte diplomático. No fijan parámetros amplios que deban ser considerados en todos los casos. El Congreso está ordenando de manera específica al Gobierno Nacional expedir pasaportes diplomáticos a un grupo de funcionarios concretos y determinados. El reconocimiento que el Congreso hace de las competencias del Presidente de la República y de su Ministra del ramo es puramente formal. La ley acusada vacía las competencias del Presidente, ordenándole al Gobierno Nacional actuar de forma precisa en un determinado sentido, en casos concretos y particulares de personas individualizables. No le da el texto de la ley al Gobierno, margen para decidir, ni para ejercer con autonomía e independencia, las competencias que el Constituyente le confirió. Por tanto, el artículo 1° de la Ley 1501 de 2011 busca propósitos constitucionalmente defendibles, pero por un camino que le está vedado en el orden constitucional vigente: a saber, interferir con el ejercicio de competencias de otros poderes del Estado.

5.2.6. La decisión que ahora adopta la Sala reitera la defensa de la 'plena autonomía' que la

jurisprudencia constitucional ha reconocido al Presidente de la República en el ejercicio de sus competencias internacionales, reconocidas constitucionalmente. Así lo hizo en el pasado, por ejemplo, frente a la posibilidad de que el Congreso sometiera al Presidente a tener que contar con su autorización para poder viajar fuera del país (C-151 de 1993). En este caso se decidió que el precepto demandado vulneró el principio de independencia de las ramas del poder público entre otras razones, porque "[...] el legislador entra a interferir en un campo donde el Presidente goza de plena autonomía, como es el campo de las relaciones internacionales."[68]

En un régimen presidencial, el legislador no puede subordinar a parámetros o criterios suyos, el cumplimiento del Presidente de la República de funciones que le han sido conferidas directamente por parte del Constituyente. Hacerlo es buscar propósitos, eventualmente legítimos, desconociendo los límites competenciales propios del estado de derecho vigente.

5.3. En conclusión, para la Sala Plena de la Corte Constitucional, la Ley 1501 de 2011 ha de ser declarada inexequible por violar la restricción constitucional que tiene el Congreso de la República de no interferir en el ejercicio de las competencias propias de otro poder. La expedición de pasaportes diplomáticos es una decisión del Gobierno Nacional que no puede ser tomada por el Congreso Nacional u ordenada por este de manera perentoria.

En la medida que el primero de los problemas jurídicos fue resuelto de forma afirmativa, esto es, que se concluyó que el texto legal sí violó la Constitución, no debe la Sala Plena entrar a considerar la segunda de las cuestiones planteadas por la demanda dentro del proceso de constitucionalidad. Al decidir la Sala que los artículos 1 y 2 de la Ley 1501 de 2011 han de ser declarados inconstitucionales por las razones expuestas, no entra la Sala a considerar cargos adicionales en contra de dichas disposiciones normativas.

6. Conclusión

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Sala adopta la siguiente decisión: el Congreso de la República viola los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia, al ordenar al Presidente de la República que expida, obligatoriamente, el pasaporte diplomático a un grupo de personas concretas y específicas en razón al cargo que ocupan (los congresistas y los secretarios generales de cada cámara). Es una decisión que se inmiscuye en las competencias y funciones del Presidente de la República en materia de dirección y manejo de las relaciones internacionales y diplomáticas del País.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1501 de 2011.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Asiste a comisión interinstitucional

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-1050/12

CONGRESO DE LA REPUBLICA-No viola los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia legislativa al establecer el pasaporte diplomático a los

congresistas (Salvamento de voto)

La medida contenida en la norma demandada es exequible, por cuanto el Congreso de la República no viola los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia legislativa al establecer el pasaporte diplomático a los congresistas. Lo anterior, en razón a que se trata de (a) una medida que no se inmiscuye en las competencias y funciones del Presidente de la República en la materia; (b) es razonable y proporcional, ya que cumple una finalidad constitucional, referida a la promoción de las relaciones internacionales de Colombia a través de los representantes parlamentarios; se realiza a través de una medida que no está prohibida constitucionalmente; y que adicionalmente se adecua a esta finalidad; y finalmente por cuanto (iii) esta disposición adoptada por el Legislador fue conocida ampliamente por el Gobierno Nacional y no fue objetada por el Presidente antes de su sanción.

EXPEDICION POR EL GOBIERNO DE PASAPORTES DIPLOMATICOS A CONGRESISTAS Y SECRETARIOS GENERALES DE SENADO Y CAMARA DE REPRESENTANTES-Si bien la medida en general es constitucional, otra es la conclusión que se arriba en cuanto a la expresión que contiene el otorgamiento de pasaporte diplomático a los Secretarios Generales de ambas Cámaras (Salvamento de voto)

En cuanto a la expresión normativa que contiene el otorgamiento del pasaporte diplomático a los Secretarios Generales de ambas Cámaras, respecto de la cual encuentro que sí viola los límites constitucionales al ejercicio de la cláusula general de competencia, razón por la cual sí debía haberse declarado inexequible. Lo anterior, por cuanto este precepto contiene una medida que no es razonable ni proporcionada constitucionalmente, pues en este caso (a) no se trata de parlamentarios elegidos popularmente; y (b) la medida no es un medio adecuado para alcanzar el fin buscado por el Legislador, sino que por el contrario pone en riesgo reglas y principios constitucionales referidos al buen funcionamiento del poder legislativo.

EXPEDICION POR EL GOBIERNO DE PASAPORTES DIPLOMATICOS A CONGRESISTAS Y SECRETARIOS GENERALES DE SENADO Y CAMARA DE REPRESENTANTES-Aparte normativo "el tiempo para el cual fueron elegidos", también debía declararse inexequible (Salvamento de voto)

El aparte normativo "el tiempo para el cual fueron elegidos", también debía declararse inexequible, ya que con este precepto el Congreso sí violó los límites constitucionales fijados al ejercicio de sus competencias, ya que tal medida no es razonable ni proporcionada; no cumple la finalidad constitucional que pretende la norma; y no es adecuada para alcanzarla.

Referencia: Expediente D-9039

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1501 de 2011 "Por medio de la cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República"

Magistrada Ponente:

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta Corporación, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, en la cual se resolvió declarar inexequible la Ley 1501 de 2011. Las razones de mi disenso se basan en los siguientes argumentos:

1. En esta oportunidad se demandó la ley en cuestión por cargos relativos a la violación de los arts. 113, 136 y 189 CP, por desconocer la separación de poderes e inmiscuirse en los asuntos y competencias propias del Presidente de la República.

La sentencia que ahora se objeta hace referencia (i) al trámite legislativo de esta ley; (ii) al margen de configuración del Legislador en materia de relaciones internacionales, con sujeción y respeto de las facultades y funciones propias del Presidente de la República, a quien le compete como Jefe de Estado y de Gobierno, como Suprema Autoridad Administrativa, ocuparse de las relaciones internacionales, expresamente de (a) dirigir las relaciones internacionales, (b) nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, (c) recibir a los agentes diplomáticos y consulares de otros Estados, (d) celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.

Con base en estas consideraciones, la sentencia llega a la conclusión de que la ley demandada extralimita las facultades del Congreso al invadir el ámbito de facultades del Presidente de la República para otorgar visas diplomáticas a los Congresistas, ya que, según se argumenta, se afecta el ámbito de las relaciones internacionales, al considerar que el reconocimiento de los pasaportes diplomáticos hace parte de ese ámbito, el cual debe necesariamente ser decidido y regulado por el Presidente de la República.

2. El suscrito Magistrado discrepa de esta conclusión a la que arriba el fallo del cual se disiente, ya que considero que la medida contenida en la norma demandada es exequible, por cuanto el Congreso de la República no viola los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia legislativa al establecer el pasaporte diplomático a los congresistas. Lo anterior, en razón a que se trata de (a) una medida que no se inmiscuye en las competencias y funciones del Presidente de la República en la materia; (b) es razonable y proporcional, ya que cumple una finalidad constitucional, referida a la promoción de las relaciones internacionales de Colombia a través de los representantes parlamentarios; se realiza a través de una medida que no está prohibida constitucionalmente; y que adicionalmente se adecua a esta finalidad; y finalmente por cuanto (iii) esta disposición adoptada por el Legislador fue conocida ampliamente por el Gobierno Nacional y no fue objetada por el Presidente antes de su sanción.

De otra parte, si bien considero que la medida en general es constitucional, encuentro que otra es la conclusión a la que se arriba en cuanto a la expresión normativa que contiene el otorgamiento del pasaporte diplomático a los Secretarios Generales de ambas Cámaras, respecto de la cual encuentro que sí viola los límites constitucionales al ejercicio de la cláusula general de competencia, razón por la cual sí debía haberse declarado inexequible. Lo anterior, por cuanto este precepto contiene una medida que no es razonable ni proporcionada constitucionalmente, pues en este caso (a) no se trata de parlamentarios elegidos popularmente; y (b) la medida no es un medio adecuado para alcanzar el fin buscado por el Legislador, sino que por el contrario pone en riesgo reglas y principios constitucionales referidos al buen funcionamiento del poder legislativo.

Igualmente, a mi juicio, el aparte normativo "el tiempo para el cual fueron elegidos", también debía declararse inexequible, ya que con este precepto el Congreso sí violó los límites constitucionales fijados al ejercicio de sus competencias, ya que tal medida no es razonable ni proporcionada; no cumple la finalidad constitucional que pretende la norma; y no es adecuada para alcanzarla.

Por consiguiente, para este Magistrado la versión original presentada a Sala Plena se encontraba

correctamente orientada a nivel normativo, al considerar que la ley demandada no extralimitaba las facultades del Congreso al no invadir el ámbito de facultades del Presidente de la República para otorgar visas diplomáticas a los Congresistas, ya que no se afecta el ámbito de las relaciones internacionales y se trata de una norma que resulta proporcional y razonable. En mi criterio, el giro interpretativo que finalmente se adoptó por la Sala Plena de esta Corporación, es mucho más formalista respecto de lo que se considera el ámbito de las relaciones internacionales, al sostener que el reconocimiento de los pasaportes diplomáticos sí hace parte de ese ámbito jurídico, el cual es competencia del Presidente de la República, posición que no comparto.

3. A modo de síntesis, concluyo, en primer lugar, que la medida de reconocer pasaportes diplomáticos a los Congresistas no viola los artículos 113, 136-1 y 189 de la Constitución, ya que es una disposición que se enmarca dentro de los límites de configuración por parte del legislador, no rebasa las competencias del Presidente de la República en materia de relaciones internacionales, y supera el test de prorporcionalidad, en cuanto se comprueba que existen finalidades constitucionalmente legítimas para la adopción de esta medida, y que la medida es idónea y adecuada para la realización de dichas finalidades.

En segundo lugar, constato la existencia de objeciones constitucionales relativas al reconocimiento de los pasaportes diplomáticos a los Secretarios Generales de las Cámaras, y a la extensión de los mismos por todo el periodo para el que fueron elegidos los congresistas, sin tener en cuenta que (a) en el primer caso, no se trata de parlamentarios elegidos popularmente; y (b) en el segundo caso, los pasaportes diplomáticos deben estar referidos al ejercicio efectivo de la función pública, y no al término de elección, en el caso de que ya no se ejerzan las funciones, razón por la cual considero que estos preceptos normativos, en específico, sí debían ser declarados inexequibles.

Con fundamento en lo expuesto salvo mi voto a la presente decisión.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Dice la acción al respecto: "[...] la norma objeto de la demanda no autoriza al Presidente de la República para que entregue los pasaportes diplomáticos a los Congresistas y a los Secretarios de las Cámaras, sino que inexorablemente lo obliga a adelantar dicha diligencia. Esta norma no contiene una facultad sino una obligación, lo que demuestra con más claridad el talante inconstitucional de la medida. El verbo 'expedirá', que determina el artículo primero de la Ley 1501 de 2011, es imperativo y elimina cualquier margen de discrecionalidad para que el Presidente expida a los referidos pasaportes. Adicionalmente el título de la ley, que reza 'por el cual se ordena la expedición de pasaporte diplomático a los Congresistas de la República, despeja cualquier duda al respecto."

[2] Dice la acción de inconstitucionalidad de la referencia al respecto: "[...] A esto se debe agregar que la medida demandada en el fondo constituye una obligación innecesaria, ya que por portadores de pasaporte oficial, que les reconoce los beneficios derivados de su condición de servidores públicos de alto nivel, no investidos sin embargo de potestad de representación internacional ni de los privilegios e inmunidades que trae consigo el pasaporte diplomático."

[3] Auto de 17 de abril de 2012 dentro del proceso de la referencia.

[4] Dijo al respecto el Procurador General de la Nación: "Dentro de los motivos de impedimento está el de poder tener interés particular y directo en la decisión. En el presente caso la norma acusada se refiere a una prerrogativa propia de algunos servidores públicos, como es la del pasaporte diplomático. Al tenor de lo dispuesto, entre otros, en los Decretos 0485 de 1992 y 2877 de 2001, que regulan la materia, el Procurador General de la Nación es uno de los servidores públicos que tienen pasaporte diplomático. || En vista de la anterior circunstancia, al gozar de una prerrogativa que la norma demandada extiende a otros servidores públicos, como es el caso de los Senadores de la República, de los Representantes a la Cámara y de algunos secretarios del Congreso de la República, me permito manifestarles mi impedimento para rendir concepto en el proceso de la referencia y solicitarles que se disponga que este concepto sea rendido por la Viceprocuradora General de la Nación, conforme a los dispuesto en el numeral 3 del artículo 17 del Decreto Ley 262 de 2000."

[5] Dijo al respecto la Corte: "El pasaporte diplomático del Procurador General de la Nación, como el mismo funcionario lo señala, no depende de la Ley 1501 de 2011, sino de Decretos gubernamentales expedidos previamente. Mediante el Decreto 0485 de 1992 'por el cual se reglamenta la expedición de pasaportes diplomáticos y oficiales', expedido por el Gobierno Nacional, el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores establecieron el derecho de ciertos funcionarios a tener pasaporte diplomático, entre ellos, al Procurador General de la Nación. Posteriormente, mediante el Decreto 2877 de 2001, 'por el cual se reglamenta la expedición de pasaportes diplomáticos y oficiales', expedido por el Gobierno Nacional volvió a regular la cuestión. En esta oportunidad el Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores reiterando el derecho del Procurador General de la Nación a tener pasaporte diplomático." Corte Constitucional, Auto de 24 de mayo de 2012 (MP María Victoria Calle Correa).

[6] El director del Ministerio Público consideró que el problema jurídico planteado por la demanda de la referencia es el siguiente: "Corresponde establecer si la Ley 1501 de 2011, al disponer que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedirá pasaportes diplomáticos a los congresistas y a los secretarios generales de ambas cámaras, desconoce las competencias constitucionales del Presidente de la República y del Gobierno Nacional para dirigir las relaciones internacionales y para designar a los agentes diplomáticos y, por ende, vulnera el principio de separación de poderes y la prohibición constitucional que tiene el Congreso para inmiscuirse en asuntos de competencia exclusiva de otras ramas u órganos del poder público. También corresponde establecer si el pasaporte diplomático debe expedirse a estos servidores públicos por el período para el cual fueron elegidos, sin tener en cuenta si se encuentran o no en ejercicio de sus funciones."

[7] Presentado con iniciativa del Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

[8] Gaceta del Congreso, N° 521 de 2010, pag. 12.

[9] La exposición de motivos del proyecto de ley dijo al respecto: "El presente proyecto de ley tiene por objeto reconocer la facultad que ostenta el Presidente de la Comisión Segunda del Senado y de la Cámara de Representantes, de estar presente, e integrar la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, (CARE); teniendo en cuenta que las respectivas células legislativas por ley asumen el encargo frente a la Política Internacional, y que como máxima representación de la Rama Legislativa en tan importante asunto no debe apartarse de este deber consagrado en la Ley 3ª de 1992, que expidió normas sobre la conformación de las Comisiones del Congreso de

Colombia, y a la vez delimitó claramente los asuntos de su competencia, [...]" Gaceta del Congreso, N° 521 de 2010, pag. 12.

[10] La ponencia fue presentada por el Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda. Gaceta del Congreso N° 521 de 2010, pag. 13.

[11] Gaceta del Congreso N° 634 de 2010, pag. 2.

[12] Gaceta del Congreso N° 634 de 2010, pag. 2.

[13] Gaceta del Congreso N° 911 de 2010, pag 37. La ponencia fue presentada por el Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

[14] Gaceta del Congreso N° 911 de 2010, pag 37.

[15] Gaceta del Congreso N° 314 de 2011, pag 1. Ponencia presentada por el Representante a la Cámara, Albeiro Vanegas Osorio por el Departamento del Arauca.

[16] Gaceta del Congreso N° 314 de 2011, pag 2.

[17] Se tramitó así el Proyecto de ley en cuestión "Discusión y aprobación de proyectos de ley en primer debate, anunciados en sesión del día miércoles 7 de septiembre de 2011. Proyecto de ley número 246 de 2011 Cámara, 93 de 2010 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones. [...] || La proposición con que termina el Informe de Ponencia dice así: Por lo anteriormente expuesto y con base en lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, me permito proponer a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de ley número 93 de 2010 Senado, 246 de 2011 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 68 de 1993, modificada por la Ley 955 de 2005, y se dictan otras disposiciones. || [...] Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur: Se abre la discusión de la proposición con que termina el informe, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, la aprueba la Comisión Segunda. || Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias: Ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia señor Presidente por unanimidad. || Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E), doctor José Ignacio Mesa Betancur: Sírvase abrir la discusión del articulado, el título y la pregunta señora Secretaria." Gaceta del Congreso N° 869 de 2011. Acta de Comisión N° 07, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[18] Gaceta del Congreso N° 869 de 2011. Acta de Comisión N° 07, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[19] Gaceta del Congreso N° 869 de 2011. Acta de Comisión N° 07, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[20] Gaceta del Congreso N° 869 de 2011. Acta de Comisión N° 07, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[21] Gaceta del Congreso N° 869 de 2011. Acta de Comisión N° 07, de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

[22] El Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

[23] Gaceta del Congreso N° 845 de 2011, pag 9.

[24] Gaceta del Congreso N° 845 de 2011, pag 9.

[25] Gaceta del Congreso N° 845 de 2011, pag 10. "II. Objeto || La teleología del presente proyecto de ley, parte de reconocer la dignidad del Congreso de la República y la constante necesidad de los honorables Senadores y Representantes a la Cámara que lo integran de atender las múltiples invitaciones al exterior que extienden organismos internacionales, congresos y gobiernos amigos; todo ello, como es sabido, en razón de prácticas que se remontan, incluso, a la Grecia antigua, y que hoy, dado el enorme auge de la globalización y la cooperación internacional en materias a las que, por supuesto, no escapa la legislativa, ameritan por parte del Estado colombiano la plena garantía de su desempeño eficaz. || Así, resulta indispensable ampliar, como de hecho ya ocurre en muchos otros países, la expedición del pasaporte diplomático a los congresistas patrios, quienes en el desempeño de su cargo, no pocas veces, precisan representar sin cortapisas al Congreso de la República, y a la República misma, ante el mundo. || III. Contenido [...]"

[26] Gaceta del Congreso N° 14 de 2012. Acta de Plenaria N° 102 de 2011 de la Cámara de Representantes.

[27] Gacetas del Congreso N° 972 y 977 de 2011.

[28] Gaceta del Congreso N° 53 de 2012. Acta de Plenaria N° 30 de 2011 del Senado de la República.

[29] Corte Constitucional, sentencia C-564 de 1995 (José Gregorio Hernández Galindo).

[30] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-564 de 1995 (José Gregorio Hernández Galindo).

[31] Ver, entre otras, la sentencia C-474 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett; SPV Marco Gerardo Monroy Cabra).

[32] Ver, entre otras, la sentencia C-226 de 2002 (MP Álvaro Tafur Galvis, AV Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett).

[33] Ver, entre otras, la sentencia C-378 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV Jaime Araujo Rentería, Manuel José Cepeda Espinosa y Mauricio González Cuervo).

[34] Ver, entre otras, la sentencia C-597 de 2010 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

[35] Ver, entre otras, la sentencia C-561 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), la sentencia C-880 de 2005 (Jaime Córdoba Triviño) o la sentencia C-828 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV María Victoria Calle Correa, Nilson Elías Pinilla Pinilla, Luis Ernesto Vargas Silva).

[36] Ver, entre otras, la sentencia C-1065 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[37] Ver, entre otras, la sentencia C-047 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

[38] Ver, entre otras, la sentencia C-803 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

[39] Ver, entre otras, la sentencia C-398 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[40] Ver, entre otras, la sentencia C-777 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[41] Ver, entre otras, la sentencia C-898 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva); una de las decisiones a las que se llegó en este caso fue la siguiente: "[...] sobre la materia analizada existe una regla jurisprudencial suficientemente definida: la Constitución ha previsto las condiciones específicas para el acceso al cargo de contralor, en lo que respecta a la cualificación profesional exigida, las cuales no pueden ser modificadas o adicionadas por el legislador, pues ello significaría no solo el desconocimiento del principio de supremacía constitucional, sino también la imposición de cargas injustificadas para el ejercicio del derecho político a acceder al desempeño y cargos públicos." Se declararon inexequibles requisitos establecidos legalmente.

[42] Ver, entre otras, la sentencia C-468 de 2008 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); en este caso se decidió: "respecto de los concejales que quieran ser nombrados contralores distritales o municipales, la Constitución estableció el término de un año como lapso de inhabilidad, pero la ley ordenó que fueran tres, con lo cual superó el límite expresamente fijado por la norma superior y, sencillamente, se vulneró el contenido de la Carta. La conclusión de esta simple comparación es que la norma es inexequible en ese aspecto"; o la sentencia C-333 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa); en este caso se decidió: "el Congreso de la República desconoce la regla constitucional según la cual 'los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera' (art. 125, CP), al indicar que los funcionarios judiciales encargados de adelantar los procesos en el contexto de la ley de reincorporación de grupos al margen de la ley (conocida como ley de justicia y paz) deben provenir de listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y que esa misma Sala, podrá conformar los grupos de apoyo administrativo y social para estos tribunales, pero que la nominación de los empleos estará a cargo de los magistrados de los tribunales creados por la ley, sin precisar que la designación de unos y otros, debe hacerse teniendo en cuenta la lista de elegibles vigente."

[43] En la sentencia C-563 de 2000 (MP), por ejemplo, se decidió entre otras cosas lo siguiente: "Los sistemas específicos de carrera son constitucionales en la medida en que respeten el principio general, esto es que establezcan procedimientos de selección y acceso basados en el mérito personal, las competencias y calificaciones específicas de quienes aspiren a vincularse a dichas entidades, garanticen la estabilidad de sus servidores, determinen de conformidad con la Constitución y la ley las causales de retiro del servicio y contribuyan a la realización de los principios y mandatos de la Carta y de los derechos fundamentales de las personas, a tiempo que hagan de ellos mismos instrumentos ágiles y eficaces para el cumplimiento de sus propias funciones, esto es, para satisfacer, desde la órbita de su competencia, el interés general. || No existe impedimento de orden constitucional para que el Congreso, en ejercicio de la cláusula general de competencia legislativa que el Constituyente radicó en esa Corporación, pueda crear sistemas especiales de carrera de contenido particular, que a su vez hagan parte del sistema de carrera administrativa general. || Lo anterior por cuanto si bien dichos sistemas no se regirán por las normas de carrera de carácter general, dada su singularidad y especialidad, si deberán estar sometidos a otras de carácter especial que produzca el legislador, lo que no implica, como parece entenderlo el actor, que a través de éstas últimas el Congreso pueda excluir del régimen de carrera, sin más, las entidades que él arbitrariamente decida, pues aquel se impone 'para todos los empleos de los órganos y entidades del Estado, salvo las excepciones de la Constitución y de la ley'; para lo que está habilitado el legislador es para flexibilizar las garantías de dicho régimen general, en razón de la singularidad y especificidad del objeto de una determinada entidad, siempre y cuando con sus decisiones no vulnere, contradiga o desconozca el ordenamiento superior."

[44] En tal sentido, por ejemplo, se han considerado fundadas las excepciones por inconstitucionalidad presentadas por el Presidente de la República a proyectos de ley que contemplan normas de tal tipo. Así ocurrió, entre otras, en las sentencias C-466 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero) y C-740 de 1998 (MP Hernando Herrera Vergara). En esta última sentencia, se decidió entre otras cosas que "[...] el Congreso no puede invocar la cláusula general de competencia (artículo 150 CP.) para que sin la previa solicitud del Gobierno lo autorice para celebrar contratos y acuerdos, imponiéndole sin su aquiescencia y consentimiento la celebración de unos determinados acuerdos de voluntades". Tales autorizaciones se distinguen de autorizaciones genéricas para contratar, las cuales sí han sido avaladas por la Corte Constitucional [al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-399 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett)].

[45] Entre muchas, ver las sentencias C-255 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-580 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil, SV Clara Inés Vargas Hernández), C-255 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-303 de 2012 (MP Mauricio González Cuervo, AV Nilson Pinilla Pinilla).

[46] Al respecto ver, por ejemplo, la sentencia C-578 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

[47] Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006 (Ponencia conjunta; SV Jaime Araujo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra y Humberto Antonio Sierra Porto). Uno de los problemas suscitados por la llamada ley de justicia y paz con reglas propias de la comunidad internacional fue el siguiente: "[...] la Ley 975 de 2005 constituye una de las piezas más importantes del marco jurídico de los procesos de paz en Colombia. Para incentivar estos procesos, la ley establece una reducción sustantiva de las penas de cárcel para quienes han cometido delitos de suma gravedad. En efecto, las personas responsables de tales delitos en el derecho nacional podrían llegar a ser acreedoras a una pena hasta de 60 años de cárcel y en el derecho penal internacional podrían tener, incluso, cadena perpetua. Sin embargo, la ley colombiana les otorga el beneficio de una pena efectiva que va entre 5 y 8 años, lo cual, sin duda, afecta derechos y principios constitucionales como el derecho a la justicia de las víctimas y de la sociedad y el principio de igualdad. || No obstante, como lo ha señalado la Corte, con esta sustantiva reducción de las penas se persigue una finalidad constitucionalmente imperativa que no es otra que la búsqueda de la paz. En este sentido no sobra recordar que la búsqueda de este objetivo, mediante el otorgamiento de beneficios penales, puede justificar limitaciones importantes a los derechos, principios y valores del Estado constitucional, en particular, al derecho a la justicia. [...] || Respecto a este último asunto, la Corte ya ha indicado que los procesos de negociación con grupos irregulares deben respetar unas normas mínimas, cuyo núcleo esencial, por mandato de la propia Constitución, aparece como el límite constitucional inquebrantable del ejercicio del poder de negociación del Estado (arts. 5, 93, 94, 150-17, 201-2 y 214 de la Carta). Estas normas mínimas, reconocidas adicionalmente en disposiciones internacionales que han sido libre y soberanamente incorporadas al derecho interno, vinculan al Estado al cumplimiento de una serie de obligaciones irrenunciables relacionadas con la satisfacción de los derechos de las víctimas de violaciones a los derechos humanos o de infracciones al Derecho Internacional Humanitario y a la prevención de los delitos cometidos, es decir, a la real consolidación de la importante finalidad buscada por este tipo de leyes." Al respecto ver también la sentencia C-253A de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SPV María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez y Jorge Iván Palacio Palacio, SPV y APV Luis Ernesto Vargas Silva).

[48] Corte Constitucional, sentencia 823 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa). Uno de los problemas jurídicos analizados en esta oportunidad fue el siguiente: "¿Se desconocen las facultades constitucionales del Presidente de la República y del Congreso de la República en materia de celebración y aprobación de tratados internacionales (CP arts. 188-2 y 150-16), con la decisión del legislador de incluir, en una norma dedicada a definiciones para efectos de lo ordenado en una ley (artículos 3, numeral 2.2.3, 11 y 20 de la Ley 1369 de 2009), la referencia a futuros nuevos servicios definidos por la Unión Postal Universal de la cual el país es parte?"

[49] Corte Constitucional, sentencia C-665 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; AV Humberto Antonio Sierra Porto) En esta oportunidad se estudiaron decretos del Gobierno, de contenido estatutario, que se ocupaban de la cuestión con fundamento en la facultades reconocidas constitucionalmente por el Congreso de la República. Al respecto ver también la sentencia C-169 de 2001 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[50] Corte Constitucional, sentencia C-1060 de 2008 (MP Jaime Araujo Rentería, AV Nilson Pinilla Pinilla). Se consideró que el Congreso no puede establecer reglas matrimoniales para una parte de la población como, por ejemplo, los habitantes de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

[51] Corte Constitucional, sentencia C-504 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero). Se estudia un convenio entre Colombia y Ecuador en el que, entre otras, se define qué es pasaporte.

[52] Corte Constitucional, sentencia C-406 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía SV Carlos Gaviria Díaz).

[53] Corte Constitucional, sentencia C-398 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[54] Ver entre otras, la sentencia C-368 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En este caso se dice, entre otras cosas: "La jurisprudencia ha consolidado un grupo de requisitos que permiten determinar la validez de las medidas de intervención económica, condiciones que han sido reiteradas inalteradamente en distintas decisiones de la Corte. Así, a partir de lo expresado en la sentencia C-615/02, se tiene que dichos requisitos refieren a que la intervención mencionada: (i) necesariamente debe llevarse a cabo por ministerio de la ley; (ii) no puede afectar el núcleo esencial de la libertad de empresa; (iii) debe obedecer a motivos adecuados y suficientes que justifiquen la limitación de la referida garantía; (iv) debe obedecer al principio de solidaridad; y (v) debe responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad." También ver al respecto, por ejemplo, la sentencia C-243 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[55] Corte Constitucional, sentencia C-746 de 2011 (MP Mauricio González Cuervo). En este asunto, por ejemplo, para determinar si el legislador había violado los límites generales de competencia, se dijo: "La Sala procederá a examinar los siguientes puntos: (i) afectación del derecho al libre desarrollo de la personalidad por la disposición demandada; (ii) limitación del derecho del cónyuge, como ejercicio de la potestad de configuración legislativa en materia de divorcio y separación de cuerpos; (iii) fundamentación, finalidad, razonabilidad y proporcionalidad en la limitación del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad."

[56] Ver, entre otras, la sentencia C-763 de 2009 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). En este caso se consideró que "[...] la Corte ha establecido en forma expresa que la legitimidad de las normas procesales y el desarrollo del derecho al debido proceso están dadas por su proporcionalidad y razonabilidad frente al fin para el cual fueron concebidas. Por ende, la violación del debido proceso también se produce cuando el legislador establece cargas excesivas

o desproporcionadas frente al resultado que se pretende obtener."

[57] En cuanto a la aplicación provisional de algunos tratados de naturaleza económica y comercial, ver artículo 224 de la Constitución.

[58] Ley 5ª de 1992; ARTICULO 52. Prohibiciones al Congreso. Se prohíbe al Congreso y a cada una de las Cámaras: 1. Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades. || 2. Exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado. Si las Cámaras objetaren esta calificación, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en consulta directa solicitada por los respectivos Presidentes de las corporaciones legislativas, absolverán los interrogantes formulados. || 3. Dar votos de aplauso a los actos oficiales. || 4. Decretar a favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley prexistente. || 5. Decretar actos de proscripción o persecución contra personas naturales o jurídicas. || 6. Autorizar viajes al exterior con dineros del Erario Público, salvo en cumplimiento de misiones específicas aprobadas por las tres cuartas partes de la respectiva Cámara. En esta eventualidad el Presidente de la Comisión que se haya designado tiene la responsabilidad de presentar un informe detallado de los eventos a los que asistió y de transmitir los mensajes y recomendaciones a que haya lugar, el cual será publicado en la Gaceta del Congreso.

[59] Ley 5ª de 1992, ARTICULO 257. Prohibición de informes. No podrá el Congreso o cada una de sus Cámaras exigir al Gobierno información sobre instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones de carácter reservado.

[60] El artículo 1 del Decreto 1514 de 2012 consagra: "ARTÍCULO 1°. El pasaporte es el documento de viaje que identifica a los colombianos en el exterior. Por lo tanto, todo colombiano que viaje fuera del país deberá estar provisto de un pasaporte válido, sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados e instrumentos internacionales vigentes. El pasaporte será expedido en documento especial otorgado únicamente por el Ministerio de Relaciones Exteriores".

[61] Por esta Ley se aprobó el Convenio Sobre Aviación Civil Internacional, celebrado en la ciudad de Chicago – USA en 1944, instrumento internacional que, entre otras, compromete en su artículo 12° compromete a los Estados Parte a tomar medidas contra toda persona que infrinja los reglamentos

aeronáuticos internos expedidos por cada estado con la finalidad de preservar la seguridad aérea.

[62] Por medio de la cual se regulan las tasas que se cobran por la prestación de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores con destino al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores.

[63] Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública.

[64] El artículo 1 del Decreto 2877 de 2001 establece: "[a]rtículo 1°. Corresponde exclusivamente a la Dirección de Asuntos Consulares y Comunidades Colombianas en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores, expedir los pasaportes diplomáticos y oficiales a los colombianos que cumplan los requisitos para portarlos".

[65] El artículo 2 del Decreto 2877 de 2001 "por el cual se reglamenta la expedición de pasaportes diplomáticos y oficiales' se refiere a varios grupos. El primero está integrado por Presidente de la República y sus hijos, el Vicepresidente de la República y sus hijos, los Ministros de Estado, Directores de Departamentos Administrativos, Miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, el Comandante General de Las Fuerzas Militares, el Fiscal General de La Nación, el Vicefiscal General de la Nación, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Alto Comisionado Para la Paz, el Secretario General de la Presidencia de la República, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, el Secretario Privado del Presidente de la República, el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, los Comandantes de Fuerza, los Consejeros de Estado, el Presidente del Senado, el Presidente de la Cámara de Representantes, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los Magistrados de la Corte Constitucional, los Magistrados del Consejo Superior de la Judicatura, los Miembros de la Comisión Nacional de Televisión, el Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros, el Gerente General de Proexport Colombia, el Director General del Consejo Colombiano de Cooperación en el Pacífico (Colpecc), el Negociador Internacional del Despacho del Ministro del Ministerio de Comercio Exterior, el Director de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, los Miembros de las Comisiones de Vecindad, los Miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, el Director de las diferentes Oficinas de la Federación Nacional de Cafeteros en el exterior, el Alto Consejero Presidencial, el Secretario de Prensa de la Presidencia de la República, y los Magistrados del Consejo Nacional Electoral. Al segundo grupo pertenecen los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores titulares de los siguientes cargos, mientras los desempeñen: Viceministros, Secretario General Directores, Jefes de Oficinas, Coordinadores de Grupo dependientes del Viceministerio de Relaciones Exteriores y de las Direcciones del mismo, Coordinadores de Grupo dependientes del Viceministerio de Asuntos Multilaterales y de las Direcciones del mismo, y Coordinador del Grupo de Comunicación Interna y Externa quien desempeñe las funciones de Jefe de Gabinete. El tercer grupo lo integran los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores inscritos en la Carrera Diplomática y Consular de la República. Finalmente, el artículo 3° del mismo Decreto dice que tendrán derecho a la expedición de pasaporte diplomático, los colombianos que tengan las siguientes calidades: Ex Presidentes de la República, Ex Vicepresidentes de la República, Ex Designados a la Presidencia de la República, Ex Ministros delegatarios, Ex Ministros titulares de Relaciones Exteriores, Ex Procurador General de la Nación, Ex Embajadores de Carrera Diplomática y Consular de la República, Ex Fiscal General de la Nación, Ex Vicefiscal General de la Nación, Ex Defensor del Pueblo, Ex Presidentes titulares de la Corte Suprema de Justicia, Ex Presidentes titulares del Consejo de Estado, Ex Presidentes titulares de la Corte Constitucional, Ex Presidentes titulares del Consejo Superior de la Judicatura, Ex Gerentes Generales titulares de la Federación Colombiana de Cafeteros, Ex Veedor del Tesoro".

[66] El artículo 4 del Decreto 2877 de 2011 Establece: "Decreto 2877 de 2001, Artículo 4º– Se expedirá pasaporte diplomático al cónyuge o compañero(a) permanente que resida con quien tiene derecho a la expedición del pasaporte diplomático conforme al presente capítulo, excepto en los casos contemplados en los numerales IV y VI del artículo 2o. del presente decreto. || PARÁGRAFO. Igualmente, y siempre y cuando sea necesario, se expedirá pasaporte diplomático al cónyuge extranjero, dejando constancia que este acto no significa reconocimiento de la nacionalidad colombiana ni constituye prueba de la misma. || Artículo 5o.– En el caso contemplado en los numerales II y III del artículo 2o. del presente decreto, se expedirá pasaporte diplomático a los hijos que conforman su familia, hasta los 18 años de edad. || Artículo 6°.– En

los casos contemplados en los numerales V y VII, del artículo 2o. del presente decreto, se expedirá pasaporte diplomático a los hijos que conforman su familia hasta los 25 años de edad, siempre y cuando demuestren su dependencia económica".

[67] Acerca de inmunidades y privilegios diplomáticos puede verse la Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas, del 18 de abril de 1961.

[68] Corte Constitucional, C-151 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell). En este caso se dijo, además: "Es el Presidente en su calidad de Jefe de Estado a quien corresponde fijar los lineamientos y definir la política internacional del Estado, disponiendo para ello de amplias facultades, como la celebración de tratados y convenios con otros Estados, lo cual requiere en la mayoría de los casos, el desplazamiento a territorio extranjero en desarrollo de misiones internacionales. Facultad que en ningún caso, como lo señaló el constituyente, puede estar subordinada al legislativo, a través de la interferencia de este en el cumplimiento de tales misiones. Por ello la norma al establecer el mecanismo del aviso previo, quiso darle autonomía al Ejecutivo para determinar los casos en los cuales consideraba necesario desplazarse a territorio extranjero; tan sólo le exigió comunicarle al Senado la decisión del viaje o misión, sin dejarla sujeta, en ningún caso, a que éste autorizara o no su desplazamiento. || Y es que la norma constitucional es consecuente con el fenómeno económico y social por el que atraviesa el país; la apertura y la internacionalización de la economía, los nuevos avances tecnológicos, políticos, jurídicos y culturales, y la tendencia mundial a la integración, que hacen indispensable la participación cada vez más activa y directa del Jefe del Estado en el ámbito exterior, bien en la participación en foros internacionales como en la celebración de tratados y convenios con otros Estados, en aras al fortalecimiento económico del país. || Teniendo en cuenta esa realidad, el constituyente de 1991 no limitó al Ejecutivo en el desarrollo de su tarea internacional, razón por la cual mal puede ahora el legislador venir a prohibirle al Presidente de la República, cuando lo considere del caso, a su libre discreción, el desplazamiento a territorio extranjero en cumplimiento de su misión y deber como director y jefe de las relaciones internacionales del país, cuando la misma Carta lo habilita, dotándolo de la flexibilidad que su actuación demanda. || Por ello considera la Corte que la norma acusada vulnera así mismo el principio de la autonomía de que goza el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, al imponer como condición para el desplazamiento al exterior en cumplimiento de una misión internacional, que el Senado exprese su conformidad con tal decisión, quedando de esa manera en todo sujeta a la voluntad del legislador, lo cual contraría el espíritu del constituyente de 1991 y el principio que inspira la organización del Estado y la separación de los poderes públicos."

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores
ISSN 2256-1633
Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

El futuro
es de todos
Cancillería
de Colombia