

Sentencia C-217/15

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Resulta ajustado a la Constitución Política/ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Conformidad con los principios de equidad y reciprocidad

Realizado el análisis del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas”, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010, o de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material, la Corte constata que se ajusta en todo a los preceptos constitucionales. De una parte, por cuanto se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la ley para integrar el ordenamiento jurídico interno, y de otra, por cuanto los objetivos y el contenido del instrumento sometido a control constitucional, a través del cual se busca fortalecer el proceso de integración entre Colombia y Brasil y brindar a los residentes en la zona fronteriza entre los dos Estados facilidades en lo relativo a su eventual residencia, estudio y/o trabajo en el territorio del otro Estado, se enmarcan sin dificultad en el contenido de los preceptos constitucionales aplicables, en particular, dentro de los objetivos que la Carta Política le asigna al manejo de las relaciones internacionales y a la suscripción de tratados con otros Estados y/o organismos de derecho internacional (arts. 9º, 150.16, 189.2, 224 y 226 C. P.). Igualmente, encuentra la Corte que el contenido del Acuerdo desarrolla el deber constitucional de promover la integración del Estado Colombiano con los países vecinos con el fin de mejorar el bienestar y calidad de vida de los habitantes de la frontera entre Colombia y Brasil, y se ajusta a la necesidad de fijar un régimen especial de zonas fronterizas, sobre el cual versan los artículos 289 y 337 de la Constitución, además de lo cual, ninguno de ellos implica la asunción de compromisos u obligaciones lesivos a los intereses del Estado colombiano, pues como se dijo, se enmarcan dentro de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional previstos en la Constitución.

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Cumplimiento de requisitos de trámite de proyectos de ley aprobatorios de tratados

La Corte Constitucional encuentra cumplidos los requisitos de trámite del proyecto de ley aprobatorio del Tratado en cuestión, así: i) su trámite se inicie en el Senado de República; ii) surtió los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; iii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; iv) recibió los anuncios previos a cada votación; v) cumplió los términos que deben entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes; y vi) dentro de los seis días siguientes a la sanción presidencial, el Gobierno remitió a la Corte Constitucional el tratado y la ley que lo aprueba, para su revisión constitucional. Por lo anterior, advierte la

Corte que no hay vicio de constitucionalidad en el trámite de este proyecto.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Cumplimiento de requisitos y trámite legislativo/PROYECTO DE LEY QUE APRUEBA ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Aprobación por votación unánime y ordinaria

CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDIGENAS Y TRIBALES-Criterios jurisprudenciales/CONSULTA PREVIA DE MEDIDAS LEGISLATIVAS O ADMINISTRATIVAS-Parámetro de control constitucional en sentencia C-030/08/CONSULTA PREVIA FRENTE A LA ADOPCION DE MEDIDAS LEGISLATIVAS-No debe realizarse frente a toda medida sino exclusivamente aquellas que puedan afectarlas directamente/CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES ETNICAS EN TRATADO INTERNACIONAL-Oportunidad en que debe efectuarse

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Elemento demográfico o existencia de comunidades indígenas no es factor determinante de obligatoriedad para realizar consulta previa/PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD EN ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Reglas fijadas no buscan otorgar beneficios solo a nacionales residentes sino a nacionales habitantes de localidades fronterizas/ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-No se presentó vicio de procedimiento por ausencia de consulta previa/TRATADO SOBRE COOPERACION INTERNACIONAL EN ASUNTOS DE MIGRACION CON FINES LABORALES, DE RESIDENCIA O ESTUDIO PARA NACIONALES DE LOCALIDADES FRONTERIZAS-No requería de consulta previa a las comunidades étnicas

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Establece mecanismos de solución en áreas de interés común relativas a la circulación de personas/LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Incorporación al Acuerdo entre Colombia y Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos brasileños y colombianos

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Surge en el marco de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Brasileira

INTEGRACION REGIONAL E INTEGRACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE-

Contenido/REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES-
Contenido/INTEGRACION REGIONAL LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE-Propicia la
estabilidad regional e incentiva la cooperación entre los países/ZONAS FRONTERIZAS-
Fomento del desarrollo e integración territorial limítrofe para mejorar condiciones de vida de los
habitantes

INTEGRACION LATINOAMERICANA-Jurisprudencia constitucional

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA,
ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y
COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Condiciones para
expedición de Documento Especial Fronterizo/ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL
SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES
FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES
FRONTERIZAS VINCULADAS-Requisitos especiales a comunidades indígenas y tribales para
obtener Documento Especial Fronterizo/ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE
PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES
FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES
FRONTERIZAS VINCULADAS-Exclusión de personas procesadas y condenadas penalmente
que no hayan cumplido integralmente la pena

EXCLUSION DE PERSONAS PROCESADAS Y CONDENADAS PENALMENTE QUE NO
HAYAN CUMPLIDO INTEGRALMENTE LA PENA PARA OBTENER DOCUMENTOS
ESPECIAL FRONTERIZO-No contradice la Constitución por ser una manifestación razonable
de los principios de autodeterminación de los pueblos y soberanía del Estado

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA,
ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y
COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Intercambio de
Notas diplomáticas/NOTAS DIPLOMATICAS EN TRATADOS INTERNACIONALES-
Contenido y finalidad

Referencia: Expediente LAT-418

Revisión de constitucionalidad del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el
Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo
para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas
vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010”, y de la Ley 1664 del 16 de Julio de
2013 que lo aprueba.

Magistrada (e) Ponente:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil quince (2015)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión automática de la Ley 1664 del 16 de Julio de 2013 “Por medio de la

cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010”, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10º de la Constitución, la Corte decida sobre la exequibilidad del instrumento internacional y su ley aprobatoria.

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, mediante oficio recibido el 18 de julio de 2013 remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 1664 del 16 de Julio de 2013, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos Brasileños y Colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010”, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, la Corte decida sobre la exequibilidad del tratado internacional y su ley aprobatoria.

Mediante auto del 9 de agosto de 2013, se avocó conocimiento del asunto y dispuso la práctica de pruebas relacionadas con los antecedentes legislativos y las etapas de negociación y celebración del tratado de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS OBJETO DE LA REVISIÓN

A continuación, se transcribe el texto de la ley enviada para revisión, de conformidad con la copia auténtica, remitida por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Colombia.

LEY 1664 DE 2013

(Julio 16)

DIARIO OFICIAL 48853 de 16 de julio de 2013

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas”, suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas”, suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del precitado instrumento internacional, tomada del texto original que reposa en los Archivos de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, la cual consta de seis (6) folios).

ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA LOS NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LAS LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS

El Gobierno de la República de Colombia y El Gobierno de la República Federativa del Brasil (en adelante denominadas las Partes)

Considerando los históricos lazos de fraterna amistad existentes entre las dos Naciones;

Reconociendo que las fronteras que unen los dos países constituyen elementos de integración entre sus poblaciones;

Reafirmando el deseo de acordar soluciones comunes con miras al fortalecimiento del proceso de integración entre las Partes;

Destacando la importancia de contemplar tales soluciones en instrumentos jurídicos de cooperación en áreas de interés común, como la circulación de personas y el control migratorio;

Resuelven celebrar el presente Acuerdo, según los siguientes términos:

ARTÍCULO I. PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO.

1. A los nacionales de cada una de las Partes, residentes en las Localidades Fronterizas Vinculadas enumeradas en el Anexo de Localidades Fronterizas Vinculadas, podrá ser concedido permiso para:

- a) Residencia en la Localidad Fronteriza Vinculada situada en el territorio de la otra Parte;
- b) Libre ejercicio de trabajo, oficio o profesión de acuerdo con las leyes aplicables a los nacionales de la Parte donde es desarrollada la actividad, inclusive en lo que se refiere a los requisitos de formación para el ejercicio profesional, disfrutando de iguales derechos laborales y de protección social y; cumpliendo las mismas obligaciones laborales, de seguridad social y tributarias que de ellas emanan;
- c) Asistencia a establecimientos de educación pública o privada.

2. Los derechos establecidos en este artículo se extienden a los jubilados y pensionados.

ARTÍCULO II. DOCUMENTO ESPECIAL FRONTERIZO.

1. A los individuos de que trata el artículo I de este Acuerdo, se les podrá otorgar un Documento Especial Fronterizo.

2. El Documento Especial Fronterizo podrá ser otorgado por dos años (2) prorrogables por iguales períodos.

3. La posesión del Documento Especial Fronterizo no exime del uso de los documentos de identidad nacional, establecidos en otros acuerdos vigentes entre ambas Partes, así como del uso o expedición de visas que acrediten otro status migratorio.

ARTÍCULO III. EXPEDICIÓN.

1. Cada Parte indicará la autoridad competente para la expedición del Documento Especial Fronterizo y lo comunicará a la otra Parte por Nota Diplomática.
2. En el Documento Especial Fronterizo constará la calidad de residente fronterizo y la localidad en la cual el titular estará autorizado para ejercer las actividades previstas en el presente Acuerdo.
3. El Documento Especial Fronterizo permite la residencia, exclusivamente dentro de los límites territoriales de la Localidad Fronteriza Vinculada, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo I del presente Acuerdo.
4. Para la expedición del Documento Especial Fronterizo se exigirán los siguientes requisitos:
 - a) Pasaporte u otro documento de identidad válido admitido por las Partes en otros acuerdos vigentes;
 - b) Comprobante de residencia, en alguna de las localidades que constan en el Anexo del presente Acuerdo;
 - c) Certificado de antecedentes judiciales, expedido por la autoridad competente de los lugares de residencia en los últimos cinco (5) años;
 - d) Dos fotografías tamaño 3 x 4 a color y recientes;
 - e) Comprobante de pago del valor correspondiente al documento especial fronterizo, cuyo valor y actualización será informado por cada Parte por Nota Diplomática, y otras tasas específicas.
5. Mediante convenio administrativo entre las autoridades competentes determinadas por las Partes y comunicadas por vía diplomática, se podrá detallar o modificar la relación de documentos establecidos en el numeral 4 del artículo III.
6. En el caso de los menores de edad, la solicitud del Documento Especial Fronterizo se formalizará por medio de representación o asistencia, de acuerdo con las normas que regulen la materia en cada una de las Partes, con el lleno de los requisitos del numeral 4 del artículo III, excepto el certificado de antecedentes judiciales del numeral 4, literal c).
7. No se podrá beneficiar de este Acuerdo quien hubiera sufrido condena penal o estuviera sometido a proceso penal en las Partes o en el exterior, y quien no hubiera cumplido integralmente la condena penal impuesta.
8. Se faculta a los organismos responsables la concesión del status de fronterizo al individuo que haya cumplido integralmente la condena impuesta en cualquiera de las Partes.
9. Para el otorgamiento del Documento Especial Fronterizo se aceptarán igualmente, por ambas Partes, documentos redactados en español o portugués.

ARTÍCULO IV. CANCELACIÓN.

1. El Documento Especial Fronterizo será cancelado en cualquier oportunidad en que ocurriera alguna de las siguientes circunstancias:
 - a) Pérdida de la nacionalidad de una de las Partes;

b) Fraude o utilización de documentos falsos para su otorgamiento;

c) Obtención de otro status migratorio; o

d) Por ejercer las actividades previstas en este Acuerdo, fuera de los límites territoriales establecidos en el Anexo.

2. La cancelación conlleva al retiro del Documento Especial Fronterizo por la autoridad que lo expida.

3. Las Partes podrán establecer otras causas de cancelación del Documento Especial Fronterizo, mediante intercambio de Notas Diplomáticas.

ARTÍCULO V. OTROS ACUERDOS.

1. El presente Acuerdo no modifica derechos ni obligaciones establecidos por otros acuerdos y tratados vigentes.

2. El presente Acuerdo no es obstáculo a la aplicación, en las Localidades Fronterizas Vinculadas que abarca, de otros tratados y acuerdos vigentes.

3. El presente Acuerdo no se aplicará a aquellas localidades que no consten expresamente en su Anexo de Localidades Fronterizas Vinculadas, conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo VI.



ARTÍCULO VI. ANEXO DE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS.

1. La lista de Localidades Fronterizas Vinculadas y de las respectivas vinculaciones para la aplicación del presente Acuerdo es la que consta en el Anexo, pudiendo ser ampliada o reducida a través de intercambio de Notas entre las Partes, con antecedencia de noventa (90) días.

2. La ampliación de la lista establecida en el Anexo dependerá del acuerdo que sobre el particular hagan las Partes. La ampliación podrá contemplar la totalidad o parte de los derechos previstos en el artículo I.

3. Las Partes podrán en cualquier momento y a su criterio suspender o cancelar la aplicación del presente Acuerdo en cualquiera de las Localidades Fronterizas Vinculadas en el Anexo, por medio de Nota Diplomática con una antelación de treinta (30) días. La cancelación o suspensión incluye también cualquiera de los numerales del artículo I del presente Acuerdo.

4. La suspensión o cancelación no afecta la validez de los Documentos Especiales Fronterizos ya expedidos así como el ejercicio de las actividades originadas o los permisos concedidos.

ARTÍCULO VII. VIGENCIA.

El presente Acuerdo entrará en vigor treinta (30) días contados a partir de la fecha de recepción de la segunda Nota diplomática por medio de la cual las Partes se notifiquen el cumplimiento de los requisitos internos para su entrada en vigencia.



ARTÍCULO VIII. DENUNCIA.

El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, por medio de comunicación escrita, transmitida por vía diplomática, con una antelación mínima de noventa (90) días.



ARTÍCULO IX. SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

Cualquier controversia relacionada con la interpretación y aplicación del presente Acuerdo será solucionada por la vía diplomática.

Dado en Brasilia, el 1o de septiembre de 2010, en dos ejemplares originales, en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

María Ángela Holguín,

Ministra de Relaciones Exteriores.

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

Celso Amorim,

Ministro de Relaciones Exteriores.

ANEXO DE LOCALIDADES VINCULADAS

Relación de Vinculación de Localidades Fronterizas

Leticia (Colombia) a Tabatinga (Brasil)

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 19 de julio de 2011

Autorizado. Sométanse a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Viceministra de Asuntos Multilaterales, encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Patti Londoño Jaramillo.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas”, suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944,

el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas”, suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,

ROY BARRERAS MONTEALEGRE.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

GREGORIO ELJACH PACHECO.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 16 de julio de 2013

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

El Ministro de Trabajo,

RAFAEL PARDO RUEDA

III. INTERVENCIONES

3.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

La Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicitó a la Corte Constitucional declarar

exequible la Ley 1664 del 16 de julio de 2013, al considerar que el Acuerdo que mediante ella se incorpora busca promover la prosperidad y garantizar los derechos de los habitantes de las poblaciones fronterizas a través del otorgamiento de permisos de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos y la regulación de aspectos relativos a la circulación de personas y el control migratorio.

Informa que en la reunión plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-brasilera, creada mediante Decreto 711 de 1993, celebrada el 19 de septiembre de 2008 ésta reconoció la importancia de crear condiciones que fomenten el desarrollo en las zonas de frontera y fomenten una mejor calidad de vida. A partir de lo anterior se suscribió el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", en Brasilia el 1o de septiembre de 2010, con lo cual se busca promover las relaciones con los países vecinos, pues fija condiciones para que los pobladores de frontera accedan a permisos que les permitan estudiar, trabajar o vivir por un determinado tiempo en la localidad fronteriza.

Por último, la representante del Ministerio de Relaciones Exteriores manifestó que el instrumento internacional sometido a revisión cumplió con todos los requisitos formales, razón por la cual solicita se declare su exequibilidad.

3.2. Ministerio de Trabajo

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica (E) del Ministerio de Trabajo, luego de hacer una reseña sobre el contenido del instrumento internacional sometido a revisión, indica que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas" es un instrumento muy importante de cooperación e integración migratoria entre Colombia y Brasil, a través del cual se busca homologar normas para el territorio fronterizo relacionadas con los derechos socio laborales de los trabajadores migrantes, concordante con los esfuerzos nacionales. Sostiene que este instrumento crea una herramienta para impulsar iniciativas y adquirir compromisos frente a la circulación de trabajadores por el cordón fronterizo, con respeto por sus derechos humanos. Por lo anterior, y considerando que desde el punto de vista de trámite legislativo no hay ninguna irregularidad, la interviniente solicita a la Corte declarar exequible el Acuerdo en mención y su ley aprobatoria.

3.3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

En su intervención, el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia indica que el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas" cumplió con los trámites indicados por la Constitución y la Ley; sin embargo considera que en el trámite de su ley aprobatoria se presenta una irregularidad por cuanto en la aprobación por la plenaria del senado el 14 de noviembre de 2012 el Senador Juan Lozano expresó su impedimento y dejó constancia que se retiraba del recinto, por lo cual estima el interviniente no hubo aprobación por unanimidad, como lo exige el artículo 129, numeral 16 de la Ley 5 de 1992 para que se aplique la excepción a la votación nominal y pública. Por lo anterior estima que la ley debe devolverse al Senado para que el vicio señalado sea subsanado.

3.4. Universidad Nacional de Colombia

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia recomienda declarar exequible la Ley que incorpora el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de

Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1 de septiembre de 2010, al considerar que establece beneficios a los nacionales colombianos de la zona de frontera y contribuye a la integración de los dos países. Indica que las disposiciones del Acuerdo respetan los principios de equidad y reciprocidad y son conformes con el ordenamiento jurídico colombiano, el derecho y la práctica internacional.

Sustenta lo anterior, en que las relaciones comerciales y el flujo de migrantes en las zonas de frontera hacen parte de la integración entre países vecinos que requiere un trato diferenciado para fortalecerlas entre otros campos en lo social, comercial, de desarrollo, cultural, de infraestructura de transporte y de energía. Refiere que desde la XI Reunión Plenaria de la Comisión de Vecindad e Integración efectuada el 19 de septiembre de 2008, se reconoció la importancia de adoptar un tratado que brinde instrumentos para que entre los Estados partes se fomente el desarrollo de las localidades vinculadas con la recepción de connacionales con interés en residencia, estudio y trabajo, para mejorar su calidad de vida, interés al cual responde el Acuerdo sometido a revisión.

3.5. Universidad Santo Tomás

La Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás sostiene que las disposiciones del texto del tratado y de su ley aprobatoria se ajustan en su forma y en contenido a los postulados constitucionales. Indica que la ley cumplió con todos los requisitos constitucionales establecidos para su expedición y que el tratado fija normas para facilitar las relaciones y actividades de los habitantes de la zona fronteriza, con respeto por sus derechos fundamentales mediante medidas para promover el trabajo, la educación y el incremento del comercio. Por último sostiene que el tratado se ajusta al artículo 9 de la Constitución porque busca la integración de los habitantes fronterizos.

IV. CONCEPTO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto número 5829 del 15 de septiembre de 2014 el Procurador General de la Nación solicita se declare la exequibilidad del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010 y de la Ley 1664 del 16 de julio de 2013 que lo aprueba, por cuanto no hay irregularidad en el trámite de negociación y suscripción del referido instrumento internacional y de la ley que lo aprueba. Señala, además, que desde el punto de vista material el Acuerdo es compatible con la Constitución por cuanto:

Busca promover las relaciones exteriores con los países vecinos mediante la adopción de soluciones en áreas de interés común y en beneficio de quienes cumplan los requisitos establecidos en el mencionado instrumento internacional para obtener el Documento Especial Fronterizo

Se basa en la reciprocidad y equidad en las relaciones internacionales

Atiende a un fin constitucionalmente admisible como es promover la prosperidad de la población que habita en la zona fronteriza entre Colombia y Brasil

Respeto la soberanía e independencia del Estado Colombiano

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

5.1. Competencia y objeto de control

De acuerdo con el artículo 241 numeral 10° de la Constitución, corresponde a la Corte realizar el control integral y automático de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, el cual versa sobre el contenido material del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, así como la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables.

El procedimiento legislativo para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, conforme a la regulación constitucional, requiere:

- i. iniciación del debate en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.N.);
- ii. publicación oficial del proyecto de ley;
- iii. aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las Cámaras (Art. 157 C.N.);
- iv. que entre el primer y segundo debates medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.);
- v. comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates;
- vi. sanción presidencial y
- vii. remisión de la ley aprobada por parte del Gobierno a la Corte Constitucional, para su revisión previa (Art. 241-10 C.N.).

Igualmente, es preciso considerar que en virtud de los artículos 145 y 146 de la Constitución Política y el numeral 2° del artículo 116 de la Ley 5ª de 1992, las decisiones en plenarias y comisiones sólo podrán tomarse cuando haya una asistencia mínima de la mitad más uno de los integrantes de la Corporación, y dentro de dicho quórum una votación mínima de la mitad más uno. Además, de acuerdo a lo previsto por el artículo 133 de la Constitución Política y el numeral 16 del artículo 1° de la Ley 1431 de 2011, el método de votación es público y nominal, excepto en los casos en que la decisión se adopte por unanimidad.

En cuanto al elemento material del control de constitucionalidad, la labor de esta Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y las de la ley aprobatoria con la totalidad de los preceptos constitucionales, para determinar si se ajustan o no al Texto Fundamental. En ese sentido, ha manifestado esta Corporación[1]:

"La Corte Constitucional ejerce dos tipos de control: (i) un control de constitucionalidad formal y (ii) un control de constitucionalidad material. El formal conlleva el análisis de aspectos tales como: (i) la debida representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración del tratado; (ii) el trámite surtido por el proyecto de ley en el Congreso de la República; (iii) la sanción presidencial; y, finalmente, (iv) el envío de la ley y el tratado a la Corte Constitucional; y si bien los proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales y demás instrumentos internacionales de similar contenido no se encuentran sometidos a un trámite especial de aprobación, si se exige el inicio de su trámite en el Senado de la República. **En cuanto hace al control de constitucionalidad material, éste consiste, en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, con el contenido integral de la Constitución, para así determinar si las mismas se ajustan o no a la Carta Política**". (Énfasis de la Sala).

En este orden, la Sala abordará en primer lugar el estudio del trámite para la adopción del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010 y de la Ley 1664 del 16 de julio de 2013 que lo aprueba, y de no presentarse vicio alguno se pronunciará sobre el contenido del tratado internacional en mención y la adecuación del mismo a los preceptos que le sirven como parámetro de constitucionalidad.

5.2. Constitucionalidad del tratado y de la ley aprobatoria en sus aspectos formales

5.2.1. Negociación y suscripción del Acuerdo

En relación con la verificación de si el representante del Estado colombiano tenía facultades para negociar, adoptar el articulado mediante su voto y autenticar el instrumento internacional respectivo, se observa que la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación recibida el 15 de agosto de 2013 indicó que el Tratado en mención fue suscrito en nombre y representación de la República de Colombia, por la señora Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín Cuellar, en la ciudad de Brasilia el 1º de septiembre de 2010, para lo cual no se expidieron Plenos Poderes por parte del Presidente de la República, atendiendo a lo previsto en el numeral 1º del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969[2]. Igualmente remitió copia auténtica de la Aprobación Ejecutiva efectuada el 19 de julio de 2011, mediante la cual el Presidente de la República autorizó someter a consideración del Congreso de la República el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010.

En relación con la representación y competencia en la suscripción del tratado cabe señalar que en virtud del artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: " 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes. 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado..."

Ninguna objeción existe sobre el proceso de suscripción del Tratado por cuanto el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas" fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores, que contaba con plenos poderes para hacerlo y se realizó la

aprobación ejecutiva reconocida como una forma de cumplimiento de lo ordenado por el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución.

Igualmente, indican las pruebas allegadas que el 19 de julio de 2011 el Presidente de la República impartió la autorización ejecutiva y ordenó someter el mencionado instrumento internacional a consideración del Congreso de la República. Por consiguiente, el proceso de negociación y suscripción del Acuerdo en revisión no tiene reparo de orden constitucional.

5.2.2. Consulta previa

En cuanto a la consulta previa a comunidades indígenas y tribales, se examinan por lo general dos aspectos: i) tipo de normas para cuya expedición se debe realizar la consulta previa, y ii) en qué momento debe llevarse a cabo la consulta, cuando es obligatoria.

En relación con la obligatoriedad de la consulta, esta Corporación en la sentencia C-030 de 2008, determinó que la consulta previa frente a la adopción de medidas legislativas, no debe realizarse frente a toda medida legislativa que pudiere afectarlas, sino exclusivamente "aquellas que puedan afectarlas **directamente**, siendo uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT", e igualmente señaló que hay incidencia directa en las comunidades indígenas y tribales "cuando la ley altera el status de la persona o comunidad bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario le confiere beneficio". Este criterio fue igualmente adoptado al efectuar el control de las disposiciones normativas que se integran al orden interno, mediante la aprobación de tratados internacionales.

Así se consideró en la sentencia C-750 de 2008, en donde, al efectuar la revisión de constitucionalidad del "Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "cartas adjuntas" y sus "entendimientos", suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006" y la Ley aprobatoria 1143 de 4 de julio de 2007, concluyó la Corte que no se requería adelantar la consulta previa del Acuerdo a las comunidades étnicas, por cuanto las normas allí contenidas "han sido expedidas de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, y no contienen disposiciones que afecten a éstos grupos de manera específica y directa en su calidad de tales; es decir, ninguna de ellas les impone restricciones o gravámenes o les confiere beneficios a éstos grupos étnicos", por lo que no inciden de manera directa en su proceso de desarrollo y la identidad e integridad cultural.

En la sentencia C-175 de 2009[3], la Corte reiteró que "para acreditar la exigencia de la consulta previa, **debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes**. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana." [4] (Resaltado fuera del texto).

Bajo el mismo criterio, recientemente esta Corporación determinó que no hubo vicio alguno por ausencia de consulta previa en el trámite de la Ley 1665 de 2013, por medio de la cual se aprueba el "Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)", hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, por cuanto las medidas que mediante él se pretenden adoptar no conciernen directa y específicamente a ninguna comunidad étnica asentada en el territorio

nacional, y se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, de modo que la consulta no era un requisito previo para su suscripción[5].

Pues bien, al revisar el contenido del presente Tratado, se advierte que sus disposiciones se refieren a la cooperación internacional en asuntos de migración con fines laborales, de residencia o estudio para todos los nacionales de las localidades fronterizas, cuya adopción no requería de consulta previa a las comunidades étnicas porque:

a. El objetivo del Acuerdo[6] y el desarrollo que tiene en las disposiciones que lo integran[7], va encaminado a la flexibilización de las reglas de migración entre Colombia y Brasil, puntualmente entre las Localidades Fronterizas Vinculadas, mediante la expedición de permisos que permitan el tránsito fronterizo ágil de los nacionales que deseen estudiar, trabajar o residir en la Localidad Fronteriza Vinculada de la otra Parte, lo cual no implica una afectación de comunidades étnicas en ámbitos que les son propios. Máxime cuando el Acuerdo no contempla ninguna disposición que de alguna forma – permisiva o restrictiva- regule de manera particular el tránsito fronterizo de los miembros de comunidades indígenas. Como puede advertirse, los destinatarios de las medidas adoptadas son todos los nacionales que residan en las localidades, aunque sean oriundos de otras entidades territoriales, y deseen trabajar, residir o estudiar en la localidad fronteriza del otro Estado.

b. La regulación que se revisa no tiene incidencia directa sobre el status de las comunidades étnicas y de las personas que las integran, por cuanto el Acuerdo no impone restricciones o gravámenes ni les concede o niega beneficios a los miembros de grupos indígenas o tribales, distintos a los concedidos a todos los nacionales residentes en las Localidades Fronterizas Vinculadas que pidan permiso de residencia, libre ejercicio de trabajo oficio o profesión o de estudio.

c. Es decir, en éste evento[8], la afectación que se puede derivar del Acuerdo entre la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos Brasileños y Colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010, frente a las comunidades indígenas no es distinta de la que se produce para los demás nacionales residentes de la localidad fronteriza de Leticia, en virtud del efecto general de las normas del instrumento internacional, lo que excluye que su aplicación lleve consigo una afectación directa de las comunidades étnicas y por tanto la necesidad de realizar la consulta previa.

d. La existencia de miembros de comunidades indígenas en la entidad territorial a la cual se aplican los beneficios contenidos en el Acuerdo no implica per se que todas las medidas legislativas o administrativas deban ser sometidas a consulta, por cuanto el elemento demográfico[9] no es el factor determinante de la obligatoriedad de realizar la mencionada consulta, sino, como quedó expuesto, lo es la afectación directa de la comunidad, pues como ya se advirtió en la sentencia C-915 de 2010, además de la explotación de recursos naturales en los territorios indígenas (artículo 330 CP) o la delimitación de las entidades territoriales indígenas (artículo 329 CP), toda medida que afecte directamente el status o el desarrollo de la identidad cultural de las comunidades étnicas, debe ser objeto de consulta previa, pero tales efectos no pueden predicarse de las disposiciones del Acuerdo sometido a revisión.

e. Por último es preciso advertir que el Artículo VI del Acuerdo establece que las Localidades Fronterizas Vinculadas son las que constan en el Anexo ("1. Leticia (Colombia) a Tabatinga (Brasil)"), lista que puede ser ampliada o reducida, lo cual pone de presente que las reglas fijadas

en el instrumento no están ni siquiera focalizadas en otorgar beneficios solo a los nacionales residentes de Tabatinga y Leticia, sino que puede extenderse a los nacionales habitantes de otras localidades fronterizas que lleguen a ser vinculadas por las Partes, con sujeción al principio de reciprocidad.

No obstante lo anterior, como lo ha precisado la Corte en distintas oportunidades, las disposiciones de orden legislativo o administrativo que se expidan en desarrollo y aplicación del Acuerdo deben surtir la consulta previa obligatoria respecto de las comunidades indígenas y tribales si alguna de ellas es susceptible de afectarles de manera específica y directa.[10]

En este orden de ideas, no se presentó un vicio de procedimiento por ausencia de consulta previa.

5.3.2. Examen del trámite de la Ley 1664 del 16 de julio de 2013 en el Congreso de la República

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, la Corporación estableció que el trámite surtido para la expedición de la Ley 1664 de 2013 fue el siguiente:

5.3.2.1. Trámite en el Senado de la República

Iniciativa y radicación del proyecto de ley

El Proyecto de Ley 33 de 2012, Senado, fue presentado el 26 de julio de 2012, conforme lo establecen el inciso final del artículo 154 de la Constitución y el artículo 143 de la Ley 5 de 1992, ante la Secretaría del Senado de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuellar y el Ministro de Trabajo Rafael Pardo Rueda.

Publicación del texto y la exposición de motivos

El texto original del proyecto de ley y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso de la República No. 469/12 el 26 de julio de 2012[11], conforme se establece en el numeral 1 del artículo 157 de la Constitución Política y el artículo 144 de la Ley 5 de 1992.

Publicación de la ponencia para primer debate

La ponencia para primer debate fue presentada el 4 de septiembre de 2012 por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive de la Comisión Segunda Constitucional Permanente y publicada en la Gaceta del Congreso No. 598/12 del 10 de septiembre de 2012[12]. La ponencia propone aprobar en primer debate el proyecto de ley sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin reservas, enmiendas u observaciones.

Anuncio para votación en primer debate

El anuncio de discusión y votación del Proyecto de Ley 33 de 2012 Senado, en primer debate, se realizó el 11 de septiembre de 2012 como consta en el Acta de Comisión 07 del Senado,

publicada en la Gaceta del Congreso 37 de 2013, cuyo texto señala:

"Solicito al señor Secretario por favor anunciar los proyectos para la próxima sesión de comisión.

El Secretario de lectura al anuncio de proyecto de ley:

(...)

4. **Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado**, "por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas", suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010.

Autores: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Trabajo.

Ponente: honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Publicaciones: Texto del Proyecto de ley **Gaceta del Congreso** número 469 de 2012. Ponencia Primer Debate: **Gaceta del Congreso** número 598 de 2012.

(...)

Habiendo anunciado los proyectos, citamos para el martes 18 de septiembre de 2012, a las 10:00 a. m."

Igualmente se allegó al expediente planilla de la entrega de la ponencia para primer debate a los integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, del 17 de septiembre de 2012[13].

Aprobación en primer debate.

El 18 de septiembre de 2012, la Comisión Segunda del Senado realizó el debate y votación del proyecto, según consta en en el Acta de Comisión 08 del Senado, publicada en la Gaceta del Congreso 37 de 2013. Según el Acta 08, al iniciar la sesión de la Comisión se contó con la presencia de cuatro Senadores y luego asistieron siete Senadores más, conformándose un quorum con 11 de los 13 integrantes de la Comisión Segunda del Senado de la República.

Posteriormente, el Senador Juan Lozano Ramírez se retiró del recinto una vez presentó impedimento, el cual fue negado por 8 votos, sin registrarse voto a favor. Después de desestimarse el impedimento, y luego de presentada la ponencia, el Proyecto de Ley 33 Senado fue sometido a votación y conforme aparece registrado en el Acta publicada en la Gaceta 37 de 2013, fue aprobado por unanimidad[14]. En la referida Acta aparece consignado:

El secretario, doctor Diego Alejandro González González, informa:

Al presidente, cuando no hay unanimidad, establece la ley que se debe votar nominalmente; entonces por favor pregunta si hay unanimidad para votar negativamente el impedimento.

El Señor Presidente, Senador Carlos Fernando Mota, solicita al secretario llamar a lista para que cada Senador vote nominalmente.

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González; procede con el llamado a lista para la votación del impedimento presentado por el Senador Juan Lozano:

Avirama Avirama Marcos Anibal, vota No.

Barreras Montealegre Roy Leonardo.

Barriga Peñaranda Carlos Emiro, vota No.

Chavarro Cuéllar Carlos Ramiro.

Espíndola Niño Édgar, vota No.

García Realpe Guillermo, vota No.

Gómez Román Édgar Alfonso, vota No.

Lozano Ramírez Juan Francisco.

Moreno Piraquive Alexandra, vota No.

Motoa Solarte Carlos Fernando, vota No.

Paredes Aguirre Myriam Alicia, excusa

Romero Camilo.

Virgüéz Piraquive Manuel Antonio, vota No.

Señor Presidente, le informo que ocho (8) honorables Senadores han votado por el no, en consecuencia ha sido negado el impedimento presentado por el honorable Senador Juan Lozano Ramírez.

(...)

Le informo señor Presidente que está leída la proposición con que termina el informe de ponencia.

El señor Presidente, Senador Carlos Fernando Motoa Solarte, informa:

A los Senadores de la Comisión que está en consideración el informe con el que termina la ponencia, anuncio que va acerrarse; queda cerrada, lo aprueba la Comisión.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, informa:

Que sí se aprueba por los Senadores el informe final de la ponencia del Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Motoa:

Solicita al Secretario dar lectura al articulado del proyecto.

El Secretario le informa al Presidente, que la honorable Senadora Alexandra Moreno ha presentado proposición para omitir la lectura del articulado.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Moota Solarte, informa:

A los Senadores que está en consideración la proposición de la Senadora Alexandra Moreno, de omisión de lectura del articulado del Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado, Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, ¿lo aprueba la Comisión?

El Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González, le informa:

Al Presidente que los Senadores de la Comisión sí aprueban la omisión de lectura del articulado del proyecto.

Lectura del título del proyecto.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, procede con la lectura del título del Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la Republica de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, sobre permiso de residencia, estudio y trabajo, para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos, entre las localidades fronterizas vinculadas. Suscrito en Brasilia, el 1º de septiembre de 2010.

Le informo señor Presidente que ha sido leído el título del proyecto.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Moota Solarte, informa:

A los Senadores que está en consideración el título del proyecto de ley; el articulado y la voluntad de la Comisión para que se haga trámite para segundo debate. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, lo aprueba la Comisión.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, le informa:

Al Presidente, que sí aprueban los Senadores de la Comisión, el título del proyecto de ley; el articulado y la voluntad de la Comisión para que se dé trámite para el segundo debate al Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado.

En consecuencia el Presidente, Senador Carlos Fernando Moota, informa:

Que se nombra para el segundo debate a la Senadora Alexandra Moreno Piraquive."

De conformidad con lo transcrito, la Sala verifica que el mencionado Proyecto de Ley fue debatido y aprobado por unanimidad en Sesión ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, con el quórum deliberatorio y decisorio requerido, se hizo omisión de la lectura del articulado y los Senadores presentes aprobaron el título, el texto del proyecto y que se le diera segundo debate, y sin que existiera disidencia alguna.

Segundo debate en el Senado

Término entre comisión y plenaria

Dado que el proyecto fue aprobado en primer debate el 18 de septiembre de 2012 y se dio apertura al segundo debate el 14 de noviembre de 2012[15], se cumple con el requisito fijado por el artículo 160 de la Constitución, relativo a que exista un lapso mínimo de ocho días entre la

actuación parlamentaria de la Comisión y la de su Plenaria.

Publicación del texto Aprobado y de la ponencia

El texto aprobado en primer debate correspondiente al proyecto de ley 33 de 2012 Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 733 de 2012[16] .

La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por la senadora Alexandra Moreno Piraquive y publicada en la Gaceta del Congreso No. 733 de 2012[17], proponiendo su aprobación en segundo debate sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin reservas o enmiendas al texto de la Convención.

Anuncio para votación en segundo debate

El proyecto de ley fue anunciado para segundo debate el 13 de noviembre de 2012, según consta en el Acta 29 publicada en la Gaceta No. 58 de 2013[18], para la siguiente sesión a realizarse el 14 del mismo mes. Señala el Acta en mención:

Anuncio de proyectos

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

Anuncio de proyectos para la Sesión Plenaria del 13 de noviembre del 2012, Senado de la República.

Proyectos para discutir y votar en la próxima Sesión Plenaria del Senado de la República.

Con ponencia para segundo debate:

(...)

Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010.

(...)

Están anunciados los proyectos para la próxima Sesión Plenaria, señor Presidente.

(...) Siendo las 11:35 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 14 de noviembre de 2012, a las 10:00 a. m. para Congreso Pleno y a las 3:00 p. m. a la sesión plenaria de Senado.

El Presidente,

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE"

Es preciso mencionar que en la Plenaria del Senado llevada a cabo el 14 de noviembre de 2012 y en la cual se aprobó el proyecto de ley 33, en el punto II y antes de iniciar la lectura de ponencias y consideración de Proyectos en Segundo Debate, se incorporó nuevamente este proyecto dentro del listado de los que se anunciaban para discusión y aprobación en la próxima sesión, lo cual si bien constituye un error de la Presidencia del Senado porque incluyó en los anuncios un proyecto de ley que había sido anunciado para ser considerado por la Plenaria del Senado ese mismo día 14 de noviembre de 2012[19], no constituye un vicio formal que afecte la constitucionalidad del procedimiento legislativo adelantado para la expedición de la Ley 1664 de 2013, aprobatoria del Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, toda vez que, conforme se advirtió en precedencia, el proyecto de ley fue anunciado el 13 de noviembre de 2012, según consta en el Acta 29 publicada en la Gaceta No. 58 de 2013[20], y su aprobación tuvo lugar el 14 de noviembre, como se había señalado el día anterior, cumpliéndose así con la exigencia prevista en el inciso final del artículo 160 de la Constitución, en garantía de la publicidad.

Si bien el proceder de la Presidencia de la Plenaria fue metodológicamente errado, pues no excluyó de los proyectos anunciados el 14 de noviembre de 2012 los que fueron discutidos y aprobado ese día, porque el anuncio se hizo al iniciar la sesión y sin dar espera para conocer los resultados del debate de proyectos indicados en el orden del día, es claro que los Senadores tenían conocimiento, por el anuncio efectuado el 13 de noviembre de 2012 que el proyecto sería discutido y votado al día siguiente, como en efecto sucedió[21].

Aprobación en segundo debate

El 14 de noviembre de 2012, la Plenaria del Senado realizó el debate y votación del proyecto, según consta en el Acta de Plenaria No. 30 publicada en la Gaceta del Congreso No. 44 de 2013[22]. De acuerdo con el acta el proyecto de ley fue aprobado en segundo debate mediante votación ordinaria. Al respecto se indica en el Acta:

"La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto.

Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al impedimento que se encuentra sobre la mesa.

Por Secretaría se da lectura al impedimento presentado por el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez, al Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado, quien deja constancia de su retiro del recinto.

La Presidencia pregunta a la plenaria si acepta el impedimento leído y, cerrada su discusión, esta lo niega.

Impedimento

(negado)

Por ser mi padre residente hace más de 20 años en la República Federal del Brasil, junto con mi esposa e hijos.

Juan Francisco Lozano Ramírez

14 XI. 2012

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el Informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Se abre segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del **Proyecto de ley número 33 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta:

¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente."

Al respecto el Secretario General del Senado de la República certifica que el proyecto fue aprobado: "mediante el modo de votación ordinaria del artículo 129 de la ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1ª de la Ley 1431, con un quórum deliberatorio y decisorio de 95 de 100 senadores, como consta en el acta N°30, correspondiente al día 14 de noviembre de 2012, (página 14), publicada en la Gaceta del Congreso No. 44 del 1 de febrero de 2013".

Es del caso precisar que la validez de la votación no se afecta porque el Senador Juan Francisco Lozano Ramírez hubiera expresado un impedimento y decidido salir del recinto luego de hacerlo, sin participar en la votación del proyecto, por cuanto tal proceder no constituye la expresión de un voto negativo, que obligara a realizar la votación en forma nominal y pública, dado que la decisión fue unánime, es decir avalada por todos los que conformaban el quórum al momento de la votación, lo cual permitió que se hiciera en forma ordinaria.

Esta precisión es relevante, por cuanto el representante de la Academia Colombiana de Jurisprudencia plantea esta situación como un vicio formal que conduce a la devolución del proyecto al Senado de la República; sin embargo, se reitera, la expresión de impedimento seguido del retiro del recinto del Senador Juan Francisco Lozano, no desvirtúa que la aprobación del proyecto fue unánime, y por consiguiente pudiera hacerse en forma ordinaria, máxime cuando no hay constancia de que alguno de quienes participaron en la misma expresara su inconformidad con el proyecto de ley o expresara su voto en contra del proyecto.

Tampoco hay duda en este evento de cuál fue el sentido de la votación de los congresistas presentes que aprobaron por unanimidad el proyecto, por consiguiente, se cumple a cabalidad con la regla.

El texto aprobado en segundo debate en la Sesión Plenaria del Senado del 14 de noviembre de 2012, correspondiente al proyecto de ley 33 de 2012 fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 831 del 22 de noviembre de 2012[23].

Al respecto igualmente el Secretario General del Senado de la República en oficio radicado el 22 de agosto de 2013, certifica que el proyecto de ley "fue aprobado en segundo debate sin modificaciones, con el lleno de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, mediante el modo de votación ordinaria del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, y quorum deliberatorio y decisorio de 95 de los 100 senadores. El suscrito Secretario General no registró votos negativos ni abstenciones, como consta en el acta No.30, correspondiente al día 14 de noviembre de 2012"

5.3.2.2. Trámite en la Cámara de Representantes

Término entre Senado y Cámara de Representantes

De conformidad con lo exigido en el inciso primero del artículo 160 de la Constitución entre la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado de la República realizada el 14 de noviembre de 2012, y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes el 17 de abril de 2013[24], transcurrieron más de 15 días.

Primer debate

Publicación del texto aprobado y de la ponencia

La ponencia para el primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara del proyecto de ley 214 de 2012 - Cámara, 33 de 2012 Senado, correspondió al Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 110 del 20 de marzo de 2013[25]. La ponencia propone aprobar en primer debate el proyecto de ley sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin reservas, enmiendas u observancia al texto del Tratado.

Anuncio de votación

El 3 de abril de 2013 el Proyecto fue anunciado para primer debate como consta en el Acta 26 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 388 del 7 de junio de 2013[26]. El anuncio previo exigido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 fue formulado en los siguientes términos:

"HACE USO DE LA PALABRA LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMISION SEGUNDA, DOCTORA PILAR RODRIGUEZ ARIAS.

Si señor Presidente. Anuncio de Proyectos de Ley para discusión y aprobación en primer debate.

HACE USO DE LA PALABRA EL SEÑOR PRESIDENTE H.R. OSCAR DE JESUS MARIN.

Señora Secretaria, permítame antes de los anuncios yo quisiera proponerle a la Comisión como el siguiente cronograma para la Comisión. Dentro de 8 días, vamos a evacuar el debate de las aerolíneas, y una de las conclusiones doctor Telésforo ha de ser la presentación del Proyecto de Ley, para ponerle freno a los abusos de estas aerolíneas para con los usuarios, a los 15 días evacuaremos los proyectos de ley que la señora Secretaria va a anunciar y a los 8 días siguientes haremos el debate sería para: hoy es 3 de abril, el 10 sería aerolíneas, el 17 Proyectos de Ley y el 24 el debate. Bien pueda doctor Cepeda. HACE USO DE LA PALABRA EL H.R. IVAN CEPEDA CASTRO.

Gracias Presidente. Yo hice aprobar una proposición para que la Comisión invite al Ministro de Defensa y a otros funcionarios, para examinar el tema de los bombardeos en medio del conflicto armado si a usted le parece a los 7 días siguientes, o en la fecha que usted decida.

HACE USO DE LA PALABRA EL SEÑOR PRESIDENTE H.R. OSCAR DE JESUS MARIN.

Lo que pasa es que no quiero que pierda vigencia este de las cárceles. Vamos a evacuar y permítanme seguir intercalando fechas entre Proyectos de Ley y debates, y cuando sea necesario, utilizaremos el día martes, lo que pasa es que estos debates tan importantes, deben ser con televisión y les recuerdo que nosotros no tenemos televisión sino los días miércoles. Entonces con esas apreciaciones. Continúe ahora si señora Secretaria con los anuncios.

HACE USO DE LA PALABRA LA SECRETARIA GENERAL DE LA COMISION SEGUNDA, DOCTORA PILAR RODRIGUEZ ARIAS.

Con mucho gusto. Anuncios de Proyectos de Ley, para discusión y aprobación en primer debate, para la próxima sesión donde se discutan y aprueben Proyectos de Ley acorde con lo determinado por el señor Presidente. Para dar cumplimiento al artículo 8°. Del Acto Legislativo No. 01/03.

(...)

Siguiente Proyecto, No. 214/12, 033/12 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA LOS NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LAS LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS", SUSCRITO EN BRASILIA EL 01 DE SEPTIEMBRE DE 2010".

Ponencia primer debate en Cámara: Gaceta 110/13 p. 17".

Es necesario precisar que, el 3 de abril de 2013 se hizo el anuncio del proyecto de Ley 214/12 Cámara, señalando como fecha para la realización de la discusión y aprobación de éste el 17 de abril, aunque la sesión siguiente de la Comisión Segunda tuvo lugar el 10 de abril de 2013, por cuanto éste día se llevaría a cabo un debate de control político[27], por lo que el anuncio previo a la votación especificó que el proyecto sería considerado el día 17 de abril, como en efecto sucedió. En este sentido, en el Acta 26 aparece consignado que el Presidente de la Comisión informa que: "Dentro de 8 días, vamos a evacuar el debate de las aerolíneas, y una de las conclusiones doctor Telésforo ha de ser la presentación del Proyecto de Ley, para ponerle freno a los abusos de estas aerolíneas para con los usuarios, a los 15 días evacuaremos los proyectos de ley que la señora Secretaria va a anunciar y a los 8 días siguientes haremos el debate sería para: hoy es 3 de abril, el 10 sería aerolíneas, el 17 Proyectos de Ley y el 24 el debate".

Aprobación del proyecto

El 17 de abril de 2013, la Comisión Segunda de la Cámara realizó el debate y votación del proyecto según consta en la Gaceta del Congreso No. 558 de 2013[28] que contiene el Acta No. 28:

Discusión y aprobación de proyectos de ley en primer debate, informándoles y recordándoles que estos proyectos fueron anunciados en sesión del día 3 de abril de 2013.

Proyecto de ley número 214 de 2012, 033 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010.

Autora: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar, y el señor Ministro del Trabajo, doctor Rafael Pardo Rueda.

Ponente: honorable Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira.

Han sido citados para información, la señora Ministra de Relaciones Exteriores, y asiste en su lugar, el señor Embajador Francisco Coy Granados, Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo, quien se encuentra con nosotros y el señor Ministro Rafael Pardo, quien también ha confirmado su asistencia y se encuentra en camino. Ese es el proyecto de ley.

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

Leamos la proposición con que terminal el informe de ponencia por favor señora Secretaria.

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

En los anteriores términos, me permito rendir ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 214 de 2012, 033 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y

colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, y solicito a la honorable Comisión Segunda dar aprobación para que este acuerdo continúe con el trámite legislativo.

Víctor Hugo Moreno Bandeira, Honorable Representante, Departamento del Amazonas.

Leída la proposición señor Presidente.

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

En consideración el informe de ponencia, se abre su discusión, tiene la palabra el doctor Víctor Hugo Moreno Bandeira como ponente del proyecto de ley.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira:

Un saludo muy cordial a todos los presentes. En el día de hoy me corresponde rendir ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 214 de 2012, 033 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas.

La situación de las ciudades de Leticia, Colombia y Tabatinga, Brasil, es un ejemplo claro de las dinámicas de marginalidad económica, y social con relación a los principales centros urbanos del país. El primer referente de marginalidad es la distancia, la tipología, la geografía de estas localidades con relación al centro del país. La distancia entre Tabatinga y Manaus, Tabatinga es la ciudad circunvecina de Leticia, y Manaus la capital del estado de Amazonas, es de 1.348 kilómetros de distancia; y de Brasilia que es la capital son 4.160 kilómetros de distancia.

Por su parte está localizada a 1.553 kilómetros de Bogotá, estos datos hacen aún más críticos al observar que el principal medio de transporte de dichos municipios a los centros de cada país es el aéreo. Tenemos una importancia y unos beneficios de este proyecto que beneficiaría a estas dos localidades. Este acuerdo al entrar en vigencia serviría de mecanismo para superar las problemáticas de educación, trabajo, por ende, la situación socioeconómica del Amazonas y establecer un gran avance para el fortalecimiento de las relaciones de integración y cooperación fronteriza entre Colombia y Brasil.

En cuanto a educación superior uno de los aspectos más ejemplarizantes, en materia de olvido estatal, según el censo nacional del 2005, solo el 6.4% de los leticianos tienen educación superior; en todo el departamento del Amazonas solo están presentes dos instituciones de educación superior, según el sistema nacional de información de educación nacional.

Este acuerdo trata o como un instrumento internacional que reconoce un permiso de residencia, para las personas de las localidades vinculadas que son Leticia, Colombia y Tabatinga (Brasil), el libre ejercicio del trabajo, oficio o profesión de acuerdo con las leyes aplicables, iguales a los derechos laborales y de protección social, la asistencia a establecimiento de educación pública o privada, para las localidades fronterizas de Leticia y Tabatinga.

Es necesario aprobar este logro en materia de cooperación, y consecuentemente ahondar los lazos entre los dos países, en materia de integración fronteriza sin el trabajo mancomunado de las autoridades brasileñas y colombianas en el diseño de políticas que beneficien a la población fronteriza, será muy difícil disminuir la brecha social, entre las poblaciones amazónicas con los grandes centros urbanos de Colombia y Brasil. Propongo por lo anterior, me permito rendir

ponencia favorable en primer debate al **Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 033 de 2012 Senado**, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa de Brasil sobre el permiso de residencia, estudio y trabajo. Le solicito a los honorables colegas, congresistas de la Comisión Segunda dar aprobación para este primer debate. Gracias señor Presidente.

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

Gracias a usted doctor Víctor Hugo, comparto plenamente la importancia de este proyecto y sobre todo para una frontera donde se aplica lo que es el concepto de frontera que debería aplicarse en todas partes, yo siempre he sostenido que los límites dividen, pero que las fronteras deben integrar y esta es una muestra más de cómo la integración fronteriza debe irse consolidando día a día. De tal forma que con la explicación suya basta, no obstante yo quisiera que el doctor Francisco Coy Granados, aprovechando su presencia de manera muy breve nos dé una ilustración sobre el tema y procedemos a votar, tiene la palabra señor embajador.

Hace uso de la palabra el Director de Soberanía Territorial y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores, doctor Francisco Coy Granados:

Gracias señor Presidente, muchas gracias al ponente Representante que nos ha presentado la ponencia favorable, creo que hay muy poco que agregar frente a esto, salvo registrar que de hecho en las localidades fronterizas que tiene Colombia esta pequeña área metropolitana Leticia Tabatinga, expresa como ninguna lo que es la integración entre dos países, este acuerdo lo que en buena medida viene a hacer es reconocer una situación que de hecho en las zonas de frontera y es que la población que habita en estas regiones, indistintamente se mueve a uno y otro lado, lo que hacemos a través de este acuerdo y lo que se hizo con Brasil, fue reconocer hecho y reglamentarlo de una manera que se haga más eficiente y que esté respaldado legalmente, muy poco que agregar a las palabras que ha dicho el ponente, salvo aclarar que en la medida en que se considere necesario es posible incorporar más adelante nuevas poblaciones fronterizas, cuando los dos países lo consideren así a través de un mecanismo simplificado, previsto en el acuerdo que es intercambio de notas.

Tenemos entendido que este acuerdo está cursando, también sin obstáculo en el legislativo brasileño, así que lo que esperamos es que en el curso de este año tengamos el convenio aprobado de manera que podamos iniciar su ejecución lo más pronto. Muchas gracias Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Gracias a usted señor embajador, tiene la palabra el doctor Eduardo José Castañeda.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Eduardo José Castañeda Murillo:

Gracias Presidente, un saludo especial para todos los que nos acompañan en la mañana de hoy, especialmente para el señor Embajador. Presidente aprovecha esta oportunidad y viendo la importancia de este acuerdo que acaba de exponer y dar conocer en la ponencia el doctor Víctor Hugo, también pedirle señor Embajador como usted dice, es bueno tener en cuenta y más adelante incorporar otros territorios de fronteras, otras zonas de frontera, desde ya pedirle que busquemos la manera de en el futuro es mirar más allá a nivel de Brasil, por intermedio de Cancillería también como podemos incorporar en este acuerdo o en otro, las poblaciones de Cocuy, San Gabriel, y Manaos con la ciudad de Inírida, en razón a que se le va a hacer un

mejoramiento a la pista al aeropuerto de Inírida, pensando en tener prácticamente comunicación directa, Manaos, Inírida y de hecho eso nos daría nosotros la posibilidad de en un futuro no muy lejano, poder tener una vía comercial que beneficiará a estos territorios de frontera y de hecho beneficiará la economía de dos países que hemos tenido una gran hermandad a través de la historia.

Hay un corregimiento muy cercano al Cocuy, Brasil que es San Felipe, San Felipe Colombia y de hecho los productos que se consumen en San Felipe y que consumen nuestros amigos indígenas en su mayoría pueblos Curripacos que habitan esta zona son de origen brasilero, porque hay una hermandad comercial y suben los abastecedores brasileros en pequeños barcos a abastecer esta zona, que es muy difícil que cubra el abastecimiento del mercado colombiano, de verdad que le pido señor Embajador, que tengamos en cuenta en el futuro incorporar en este acuerdo, o en otro acuerdo, estas ciudades brasileras con Inírida, Guainía. Gracias Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Señor Embajador, me parece importante la observación que hace el doctor Castañeda y como existe la posibilidad de acuerdo a lo que usted expone, le pediría que lo tuviéramos en cuenta. Continúa en discusión el informe de ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Comisión?

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.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Articulado señora Secretaria.

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

Sí señor Presidente, me permito informarle que son 3 artículos debidamente publicados en la **Gaceta del Congreso** correspondiente, y no existe proposición modificativa en Secretaría señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

En consideración el articulado, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Comisión?

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

Ha sido aprobado el articulado señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Título señora Secretaria.

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

Con mucho gusto Presidente, por medio de la cual se aprueba el acuerdo de la entre el Gobierno de la República de Colombia, y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales y fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010. Leído el título del proyecto señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

En consideración el título del proyecto, y le pregunto a la Comisión sí quiere que este proyecto pase a Segundo Debate. Se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Comisión?

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

Ha sido aprobado señor Presidente el título del proyecto y los honorables Representantes quieren que pase a Segundo Debate, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Óscar de Jesús Marín:

Continúa como ponente para Segundo Debate el doctor Víctor Hugo Moreno Bandeira. Continuemos con el Orden del Día señora Secretaria."

La votación fue unánime y ordinaria de acuerdo con la certificación sobre el quórum y la aprobación en primer debate, de fecha 23 de agosto de 2013, expedida por la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en la cual se menciona que fue aprobada con la presencia de 16 Honorables Representantes.

Segundo debate en la Cámara de Representantes

Término entre comisión y plenaria

Conforme lo exige el artículo 160 de la Constitución transcurrió un plazo de no menos de 8 días entre el debate surtido en la Comisión Segunda de la Cámara realizado el 17 de abril de 2013 y el adelantado en la Plenaria de dicha Corporación el 19 de junio de 2013[29].

Publicación del texto aprobado y de la ponencia

El texto aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes correspondiente al proyecto de ley 214 de 2012 Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 284 de

2013[30].

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada el 30 de abril de 2013 por el Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira y publicada en la Gaceta del Congreso No. 284 del 17 de mayo de 2013[31].

Anuncio para votación en Plenaria

El Proyecto fue anunciado el 18 de junio de 2013 tal como consta en el Acta de Sesión Plenaria 215, publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 de 2013[32]. En la Gaceta se indica:

"Estaremos citando para el día 19 de junio, mañana a las 8 de la mañana. Doctora Alba Luz, se levanta la sesión.

Disculpe señora Secretaria, anuncie los proyectos antes de levantar la sesión.

Subsecretaria General, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la sesión del día de mañana 19 de junio del 2013.

(...)Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 033 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010.

(...)Señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley para el día de mañana 19 de junio del 2013, de acuerdo al Acto Legislativo número 1 de julio 3 del 2003 en su artículo 8°.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

Gracias señora Secretaria, simplemente para reconfirmar el anuncio de todos los proyectos. Se cita entonces para el día de mañana 19 de junio a las 8 de la mañana.

Se levanta la sesión siendo las 9:42 p. m. Muchas gracias."

Aprobación

El proyecto de ley 214 de 2012 Cámara, 33 de 2012 Senado, fue debatido y aprobado el 19 de junio de 2013, según consta en el Acta No. 216, que consta en la Gaceta del Congreso 757 del 23 de septiembre de 2013[33]. La aprobación se dio por unanimidad en votación ordinaria. Se reseña en el Acta en los siguientes términos:

"Con mucho gusto doctor Víctor Hugo, proyecto en el Orden del Día número 20 señor Secretario por favor vamos a votar. Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 33 de 2012 Senado.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 33 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia, el 1º de septiembre 2010.

Autores: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar, y el Ministro de Trabajo, el doctor Rafael Pardo Rueda.

Ponente Víctor Hugo Moreno Bandeira.

El informe de la ponencia termina con la siguiente proposición: En los anteriores términos me permito rendir ponencia favorable para cuarto debate al Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 33 de 2012 Senado, por medio de la cual, se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, sobre el permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas. Y solicito a la honorable Plenaria de la Cámara de Representantes dar aprobación para que este acuerdo sea ratificado por medio de una ley de la República. Firma, Víctor Hugo Moreno Bandeira, Representante a la Cámara.

Ha sido leída la proposición con que termina la ponencia recomendando dar segundo debate a este proyecto.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

En consideración la proposición del informe con que termina la ponencia, anuncio que va a cerrarse la discusión. Doctor Germán Navas, tiene usted la palabra.

Intervención del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero:

No se trata de entablar discusión, sino que se ilustre al Congreso de los alcances de este Tratado, porque sé que en provincia hay mucha gente viendo este programa y les interesaría saber qué reciprocidad se va a presentar, qué facilidades, porque no es que lo sepa únicamente el Ponente, sino que debemos ilustrar a la comunidad que ve estos programas, gracias.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

Doctor Víctor Hugo tiene usted la palabra para sustentar el proyecto y responder la inquietud del doctor Navas.

Intervención del honorable Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira:

Señor Presidente, para información del señor honorable Representante doctor Navas, yo lo que le quiero manifestar es que esta situación de estas dos localidades hermanas, Tabatinga, Leticia que son dos ciudades hermanas que comparten realmente un mismo corazón, como ciudades gemelas, como hermanas que son, Republicanas, pues la verdad es una situación que estamos en

la marginalidad económica y social en relación con los principales centros urbanos del país.

Es el primer referente marginal, es la distancia geográfica doctor Navas, usted sabe que Leticia está a 1.250 kilómetros de distancia, simplemente lo que nos quiere demostrar esta ponencia es el acercamiento entre estas dos ciudades hermanas, entre estas dos localidades, para compartir el estudio, el trabajo y la estadía. Gracias señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

Se cierra la discusión, aprueba la Cámara de Representantes el informe de ponencia.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Ha sido aprobado señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

Articulado señor Secretario.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Tiene 3 artículos sin ninguna proposición modificatoria del mismo.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

En consideración el articulado, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, aprueba la Cámara de Representantes.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Ha sido aprobada señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

Título señor Secretario.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Proyecto de ley número 214 de 2012 Cámara, 33 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil, sobre el permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010.

Ha sido leído el título.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Andrés Amaya Rodríguez:

En consideración el título y la pregunta, si quiere la honorable Cámara que sea Ley de la República, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, aprueba la Cámara de Representantes.

Secretario, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Así lo quieren señor Presidente, 109 la última votación registrada."

De acuerdo con la certificación adjunta al oficio S.G.2-2417/13 remitido el 21 de agosto de 2013 por el Secretario General de la Cámara de Representantes a la Secretaría General de la Corte: "en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 19 de junio de 2013, que consta en el Acta No. 216, a la cual se hicieron presentes ciento cincuenta y nueve (159) Honorables Representantes a la Cámara, fueron considerados y aprobados por unanimidad en votación ordinaria, la ponencia para segundo debate, el articulado, título y la pregunta "Quiere la Plenaria que este proyecto sea Ley de la República" del Proyecto de Ley No. 214 de 2012 Cámara – 33 de 2012 Senado, hoy Ley 1664 de 2013 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL "ACUERDO ENTRE EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO DE LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA LOS NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LAS LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS, SUSCRITO EN BRASILIA EL 1º DE SEPTIEMBRE DE 2010".[34]

Al revisar el Acta de la sesión se constata que el anterior Proyecto de Ley votado, fue aprobado por unanimidad en votación ordinaria[35]. Cabe precisar que si bien según certificación del Secretario de la Cámara de Representantes en la sesión se hicieron presentes en el recinto 159 Representantes, al momento específico de votar el informe de ponencia, el articulado, el título del proyecto de ley y la voluntad de que se convirtiera en ley de la república, se registró una votación de 109 representantes, sin que exista constancia de disenso de algún Representante, lo que avala la forma de votación ordinaria, en la cual se aprobó por unanimidad el proyecto de Ley 214 Cámara, aunque con la participación en la votación de un número inferior del quorum deliberatorio que llegó a obtenerse en el curso de la sesión, pero que no corresponde al quorum existente al momento de la votación, según quedó registrado en el Acta antes citada.

5.3.2.3. Aprobación en no más de dos legislaturas

El proyecto fue considerado en no más dos legislaturas, tal como lo establece el Artículo 162 de la Carta Política. En efecto, el proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República, el 26 de julio de 2012, y aprobado en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, el 19 de junio de 2013, de tal forma que el proyecto inició su trámite y fue aprobado en una sola legislatura, que comenzó el 20 de julio de 2012 y que concluyó el 20 de junio de 2013, es decir, dentro del término constitucional.

5.3.2.4. Sanción Presidencial y envío a la Corte Constitucional

El texto definitivo del Proyecto de Ley 214 de 2012 Cámara y 33 de 2012 Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 461 del 2 de julio de 2013[36].

El 16 de julio de 2013 el Presidente de la República sancionó la Ley 1664 de 2013, aprobatoria del Tratado objeto de examen, la que fue publicada en el Diario Oficial N°48.853 de la citada fecha.

Remisión gubernamental oportuna

Mediante comunicación de fecha 18 de julio de 2013, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional fotocopia debidamente autenticada de la ley No. 1664 del 16 de julio de 2013, "por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010". Conforme lo establece el numeral 10 del artículo 241 la remisión se produjo en el plazo establecido de seis días siguientes a la sanción de la ley[37].

Conclusión

La Corte Constitucional encuentra cumplidos los requisitos de trámite del proyecto de ley aprobatorio del Tratado en cuestión, así: i) su trámite se inicie en el Senado de República; ii) surtió los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; iii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; iv) recibió los anuncios previos a cada votación; v) cumplió los términos que deben entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes; y vi) dentro de los seis días siguientes a la sanción presidencial, el Gobierno remitió a la Corte Constitucional el tratado y la ley que lo aprueba, para su revisión constitucional. Por lo anterior, advierte la Corte que no hay vicio de constitucionalidad en el trámite de este proyecto.

5.4. Examen de constitucionalidad material del Acuerdo

En relación con el examen de fondo se examinará el contenido del tratado internacional y el de su ley aprobatoria, para determinar si se ajustan o no a la Constitución Política, para lo cual inicialmente se describirá y expondrán los antecedentes del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010 y posteriormente se analizará la constitucionalidad del contenido específico de este instrumento internacional.

5.4.1. Contenido y Antecedentes del cuerpo normativo

El "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010 consta de nueve artículos en los cuales, con el fin de establecer mecanismos de solución en áreas de interés común, se consagran reglas relativas a la circulación de personas y el control fronterizo en las Localidades Fronterizas Vinculadas, y de un Anexo de Localidades Vinculadas, en el cual se relaciona como tales a las localidades fronterizas

de Leticia (Colombia) y Tabatinga (Brasil).

En el artículo I, el Acuerdo establece la facultad de los Estados partes de otorgar permiso a los nacionales residentes fronterizos para residir, acceder a la educación pública o privada y para ejercer la profesión u oficio conforme a las leyes aplicables a los nacionales de la parte, en la localidad fronteriza vinculada del otro Estado; prerrogativas que se extienden a jubilados y pensionados.

En el objeto del Acuerdo se incorpora el concepto de Localidades Fronterizas Vinculadas, el cual hace referencia a aquellas áreas geográficas ubicadas en la zona fronteriza de cada uno de los Estados Parte, que en virtud de este tratado se vinculan entre sí, con el objeto de sujetarse a las reglas especiales para la migración a la localidad del otro Estado, con fines de residencia, estudio o trabajo. En el Acuerdo original, se vincula la localidad de Leticia a Tabatinga, según lo previsto en el Anexo y en un futuro podrán ampliarse o reducirse las localidades vinculadas mediante notas diplomáticas de los Estados parte. Esta vinculación es esencial, para darle aplicación a este régimen migratorio especial, toda vez que delimita el territorio que comprende el Acuerdo, hasta el punto de que el artículo IV prevé entre las causales de cancelación del Documento Especial Fronterizo que se ejerzan las actividades previstas en el Acuerdo "fuera de los límites territoriales establecidos en el anexo" como vinculados. "

En el Artículo II, las Partes crean el Documento Especial Fronterizo que se otorga por 2 años, prorrogables por un término igual, para los nacionales residentes fronterizos que disfruten de los permisos antes mencionados, sin reemplazar al documento de identidad nacional, o las visas que acrediten el status migratorio.

El artículo III establece los requisitos y condiciones que han de cumplir los nacionales colombianos o brasileños para la expedición del Documento Especial Fronterizo. En esta disposición, se enumeran los documentos, certificados y comprobantes requeridos, además de un pago por su emisión. Se autoriza que mediante convenio interadministrativo, las autoridades designadas por las Partes, puedan detallar o modificar la relación de documentos establecida en este artículo.

De otro lado, en el numeral 7 del artículo III, se establece quienes no pueden ser beneficiarios del Acuerdo, a saber:

- i) quien hubiera sufrido una condena en los Estados Parte o en el exterior,
- ii) quien esté siendo sometido a proceso penal en los Estados Parte o en el exterior, y
- iii) el sentenciado que no ha cumplido integralmente la condena penal impuesta.

Ahora bien, la disposición del numeral 8 del artículo III plantea una aparente antinomia con una de las hipótesis anteriores, en la medida en que faculta a los organismos responsables la concesión del status de fronterizo, al "individuo que haya cumplido integralmente la condena impuesta en cualquiera de los Estados parte", mientras que el numeral 7 regula lo concerniente a quienes no pueden acceder a ese beneficio, aludiendo en ambos casos a los condenados.

No obstante, una lectura armónica de los numerales 7 y 8 del artículo III, permite concluir que en virtud de estas disposiciones los organismos responsables quedan facultados para conceder el status fronterizo al sentenciado que haya purgado íntegramente su condena, como quiera que mientras la persona se encuentre procesada o cumpliendo una pena, no podrán concederle el

Documento Especial Fronterizo.

El artículo IV consagra como eventos que dan lugar a la cancelación del documento: la pérdida de nacionalidad, fraude en los documentos exigidos, otro status migratorio, actividades fuera de los límites, y las demás que las Partes fijen mediante intercambio de notas diplomáticas.

En los artículos V y VI el Acuerdo determina su compatibilidad con otros instrumentos internacionales y delimita territorialmente el ámbito de aplicación de los permisos allí reglados, permitiendo la ampliación o reducción mediante el intercambio de notas diplomáticas. Así mismo indica el artículo VI, que la aplicación del acuerdo puede suspenderse o cancelarse por las partes en cualquier momento, por medio de Nota diplomática.

El artículo VII se ocupa de determinar la vigencia del Acuerdo y el Artículo VIII, el mecanismo de denuncia del mismo. Por último, el Artículo IX determina que cualquier controversia relacionada con el tratado será solucionada por la vía diplomática.

Por último, el Anexo de Localidades Vinculadas fija el alcance territorial del Acuerdo, al relacionar la vinculación de las localidades fronterizas de Leticia (Colombia) a Tabatinga (Brasil).

De acuerdo con la exposición de motivos, el Acuerdo surge en el marco de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo Brasileira, espacio de integración intersectorial, la cual fue instituida en el orden nacional mediante el Decreto 711 del 16 de abril de 1993 y que en la XI Reunión Plenaria efectuada el 19 de septiembre de 2008 resaltó la importancia de avanzar en la suscripción de un Acuerdo para fomentar el desarrollo de las localidades fronterizas vinculadas con la recepción de connacionales interesados en residencia, estudio y trabajo que permita el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.

5.4.2. Análisis de constitucionalidad material del Acuerdo

La Constitución Política a partir del preámbulo plantea la integración regional y lo reitera en el artículo 9º que consagra:

"Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia".

"De igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe" (Énfasis de la Sala).

De manera consistente con ello, al referirse a las relaciones internacionales, el artículo 227 prevé como finalidad del Estado la integración económica, social y política con las demás naciones, y en este sentido señala:

"El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de Naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento latinoamericano".

Como lo ha expresado esta Corporación la integración regional latinoamericana y del caribe

propicia la estabilidad regional e incentiva la cooperación entre los países, y una de las formas de cooperación se refiere a aquella que está encaminada a facilitar el acceso a los medios de producción, al ámbito laboral y educativo en las zonas de frontera.

De manera particular sobre las zonas fronterizas, los artículos 289 y 337 de la Constitución Política autorizan el desarrollo de programas encaminados a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, mediante el fomento del desarrollo e integración con la entidad territorial limítrofe. Señalan estas disposiciones que:

"ARTÍCULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente."

"ARTÍCULO 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

En este sentido, los beneficios que contempla el Acuerdo para los residentes en las localidades fronterizas vinculadas, atiende la obligación constitucional del Estado de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, y en particular entre las entidades territoriales limítrofes, y facilita que se adelanten los programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente, objetivos señalados en las normas constitucionales en cita.

Al respecto, al estudiar otro tratado entre los mismos Estados Partes, la Corte en sentencia C-303 de 2012[38], indicó:

"La Corte ha destacado en diversas oportunidades la relevancia constitucional de las zonas de frontera. La importancia del régimen que se establezca para tales zonas obedece a que, en su desarrollo, se encuentran comprometidos intereses constitucionales destacados entre los que están el mandato de integración latinoamericana, el desarrollo de las entidades territoriales y de su autonomía así como la promoción de procesos de intercambio social, cultural o económico. La referida importancia puede encontrarse reflejada en al menos tres disposiciones de la Constitución: (i) el artículo 289 prevé que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del otro país y que se encuentren en el mismo nivel, programas de cooperación e integración a efectos de fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente; (ii) el numeral 2 del artículo 300 establece que le corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones relacionadas, entre otras cosas, con las zonas de frontera; (iii) el artículo 337 prevé que la ley podrá establecer para las zonas de frontera regímenes especiales en materia económica y social que se orienten a promover el desarrollo de las mismas. La Corte Constitucional ha indicado que la profundización de las relaciones en zonas de frontera guarda correspondencia con el ideal integracionista que inspira las relaciones internacionales según el texto de la Constitución."

En este marco, el Acuerdo que se somete a revisión constituye una herramienta de cooperación entre Colombia y Brasil encaminada a incrementar y fortalecer las relaciones entre los dos países y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población que habita en la frontera y la cuenca amazónica colombiana, mediante la facilitación del acceso a fuentes de producción, empleo, lugar de habitación acorde con sus necesidades y capacitación en instituciones educativas

públicas y privadas.

La facultad de otorgar permisos de residencia, trabajo y estudio en localidades fronterizas vinculadas se establece como la solución a problemáticas endémicas de las zonas de frontera y reconoce las dinámicas particulares de tales localidades, advertidas por la Comisión de Vecindad e Integración, que se ha establecido como un escenario de participación a partir del Decreto 711 de 1993 con el fin de desarrollar las ventajas que ofrece la vecindad para el progreso el desarrollo conjunto.

Otro aspecto a resaltar es el respeto por el principio de reciprocidad y equidad en el contenido del Acuerdo, toda vez que mediante reglas uniformes consagra para los nacionales de los dos Estados -Colombia y Brasil- la posibilidad de obtener los permisos para trabajo, residencia o estudio, en condiciones generales acordes con las garantías de los derechos humanos y en condiciones de igualdad a los nacionales del Estado parte al cual se migra.

Por último, advierte la Sala que las previsiones sobre la duración y denuncia del Convenio, comunes en derecho internacional, respetan la Constitución pues nuestro Estado, en ejercicio de su soberanía, tiene la posibilidad de manifestar si desea de permanecer o no obligado por el mismo.

En atención a lo anterior, a juicio de la Sala el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010, desarrolla el mandato constitucional de fortalecer la integración no sólo con los países de América Latina y del Caribe, sino particularmente con un país vecino, y fija normas que permiten el desarrollo económico y social en las zonas de frontera (artículos 9, 337 de la Constitución Política.)

Sin embargo, es preciso mencionar algunos aspectos puntuales del Acuerdo que requieren particular análisis.

5.4.2.1. Condiciones para la expedición del Documento Especial Fronterizo contenidas en el Artículo III del Acuerdo.

a. Requisitos para la expedición del Documento Especial Fronterizo

Establece el numeral 4 del Artículo III, que los nacionales residentes de la localidad fronteriza vinculada que deseen beneficiarse de las reglas fijadas en el Acuerdo para el tránsito fronterizo, deben cumplir con los siguientes requisitos para obtener el Documento Especial Fronterizo:

"a) Pasaporte u otro documento de identidad válido admitido por las Partes en otros acuerdos vigentes;

b) Comprobante de residencia, en alguna de las localidades que constan en el Anexo del presente Acuerdo;

c) Certificado de antecedentes judiciales, expedido por la autoridad competente de los lugares de residencia en los últimos cinco (5) años;

d) Dos fotografías tamaño 3 x 4 a color y recientes;

e) Comprobante de pago del valor correspondiente al documento especial fronterizo, cuyo valor y

actualización será informado por cada Parte por Nota Diplomática, y otras tasas específicas".

La Corte llama la atención, en cuanto a la exigencia del cumplimiento de estos requisitos a la población residente fronteriza que pertenece a comunidades indígenas. A su juicio, atendiendo a la diversidad étnica y cultural de estos pueblos, es indispensable que los Estados parte, haciendo uso de la facultad que les otorga el mismo artículo III, regulen mediante un convenio interadministrativo comunicado por la vía diplomática, los requerimientos especiales que se exigirían a los miembros de estas comunidades, con fundamento en el numeral 5 del mismo artículo[39]. Dada sus formas peculiares de organización, sus usos y costumbres, su medio particular de vida, es evidente que algunos de los requisitos y condiciones mencionados en la ley no se pueden predicar o cumplir por parte de los grupos étnicos, lo que cerraría la posibilidad a esta población de adquirir el Documento Especial Fronterizo. Por ello, es preciso que la fijación de tales requisitos, respete los derechos y disposiciones que regulan a las comunidades indígenas y tribales. Mientras se adopta dicha regulación especial, no se podrán aplicar esas exigencias a los miembros de tales comunidades.

b. Exclusión de las personas procesadas y condenadas penalmente, de los beneficios del Acuerdo, mientras no hayan cumplido integralmente la pena

En el caso de colombianos o brasileños que hayan sido condenados en los Estados Parte o en el exterior, el Acuerdo exige en el numeral 7) del artículo III, para poder solicitar el Documento Especial Fronterizo, que hayan cumplido integralmente la pena impuesta. Es decir, que solo podrá acceder a ese status fronterizo, si además de los otros requisitos, acredita dicho cumplimiento integral. Lo anterior, se corrobora en el numeral 8 del mismo artículo III, al facultar a los organismos responsables, para conceder el status de fronterizo al individuo que "haya cumplido integralmente la pena impuesta en cualquiera de las Partes". A juicio de la Sala, esta restricción no contradice la Constitución Política, por cuanto es una manifestación razonable del principio de Autodeterminación de los Pueblos y del principio de soberanía del Estado, que busca evitar que los beneficios que se conceden a los nacionales residentes fronterizos sean usados para evadir el cumplimiento de las decisiones judiciales mediante el traslado a la localidad fronteriza vinculada de la otra Parte. Bajo el mismo criterio, es constitucional que se niegue el acceso a los beneficios del Acuerdo a quien está siendo procesado penalmente en cualquiera de los Estados Parte o en el Exterior, con el fin de impedir, se reitera, que este mecanismo sea utilizado para eludir la justicia penal.

Además, los Estados en ejercicio de su soberanía pueden fijar dentro de la regulación del control migratorio, mecanismos que faciliten la circulación fronteriza de un grupo determinado de personas (nacionales residentes fronterizos), así como excluir de los beneficiarios de esas medidas a quienes tienen sanciones penales por cumplir ante la justicia, o deben comparecer en procesos penales adelantados en su contra[41].

Por la misma razón, la Sala considera ajustado a la Constitución que se permita al nacional ser destinatario del tratamiento migratorio favorable que consagra el Acuerdo en materia de migración fronteriza, cuando termine de cumplir la pena impuesta o cuando culmine el proceso penal sin condena en su contra.

5.4.2.2. Desarrollo del alcance del Acuerdo mediante Notas Diplomáticas

Consagra el Acuerdo que mediante intercambio de Notas diplomáticas las Partes pueden: i) fijar nuevas causas de cancelación del Documento Especial Fronterizo (artículo IV numeral 3) [42], y

ii) reducir o ampliar las Localidades Fronterizas Vinculadas incluidas en el anexo (artículo VI, numeral 1) .

Lo anterior obliga a precisar el concepto de Nota Diplomática que acoge el Acuerdo en las normas citadas y si involucra o no, en los aspectos particulares, regulaciones que constituyen materialmente elementos propios de tratados internacionales.

Como lo reseñó la Corte en la sentencia C-249 de 1994[44], en el ámbito de los tratados, las notas diplomáticas son medios de expresión y actos internacionales de comunicación entre los Estados, que pueden tener diverso alcance en atención a su contenido y finalidad. Entre ellas, sin pretensiones exhaustivas, pueden identificarse las siguientes:

i) Notas diplomáticas mediante las cuales se concretan asuntos administrativos u operativos en el desarrollo de las relaciones internacionales de los Estados y de la implementación de los tratados. Cuando se trata de éste último objetivo, el intercambio de las notas, cuyo contenido refleja el consenso sobre los aspectos técnicos, administrativos u operativos, puede tener la connotación de un Acuerdo simplificado, en el cual el consentimiento se manifiesta por la mera firma de quienes son titulares de plenos poderes para celebrarlos[45].

ii) Otras notas diplomáticas son aquellas mediante las cuales el Estado presta el consentimiento necesario para concertar un tratado o acuerdo internacional con otro Estado, las que, por su contenido obligacional y tener la vocación de convertirse en instrumentos internacionales vinculantes, esto es, fuente de derecho, deben sujetarse al trámite constitucional propio de un tratado, para que el Estado colombiano pueda asumir obligaciones internacionales nuevas, ampliarlas o modificarlas, conforme a lo previsto en el artículo 224 de la Constitución.

En este caso, el canje de estas notas es la forma como se concreta el acuerdo entre los Estados negociadores[46] y constituye un tratado internacional, independientemente de la denominación que se le dé[47]. La Convención de Viena Parte I, numeral 2, ordinal a), señala que "se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único **o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular**" (resaltado fuera del texto). Ejemplo de la aplicación de éste mecanismo es el Canje de notas constitutivo del acuerdo entre Colombia y Brasil para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países, suscrito en Bogotá el 28 de Junio de 1971, y adoptado por la Ley 71 de agosto 30 de 1993.

iii) Las anteriores notas son diferentes del acto mediante el cual un Estado hace constar formalmente en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado[49], o canje de notas como acto o nota de ratificación, en el cual las Partes se comunican el cumplimiento de los trámites internos requeridos para que el tratado entre en vigor, que para el caso Colombiano se produce una vez se ha superado el control constitucional previo y automático realizado por esta Corporación sobre el tratado, conforme lo determina el artículo 241, numeral 10 de la Constitución .

Bajo estos parámetros entrará la Sala a analizar si la posibilidad de fijar nuevas causas de cancelación del Documento Especial Fronterizo (artículo IV numeral 3) y de reducir o ampliar las Localidades Fronterizas Vinculadas (artículo VI, numeral 1), mediante intercambio de notas diplomáticas, se ajusta o no a la Constitución.

Considera la Sala que éstas modificaciones si pueden realizarse a través del mecanismo

simplificado de intercambio de Notas Diplomáticas, entendidas éstas en el primer sentido antes señalado, vale decir, como instrumentos de implementación y desarrollo de un tratado, por cuanto en virtud de las normas del Acuerdo antes mencionadas no le es dable al Estado Colombiano asumir obligaciones nuevas y distintas o alterar las asumidas mediante el instrumento internacional que se revisa.

En este orden, el tratado respeta la Constitución, en la medida que las notas diplomáticas a intercambiar: 1º) Se enmarquen dentro de los objetivos del Acuerdo y no se refieran a asuntos diversos al desarrollado en éste; 2º) No contengan obligaciones distintas a las pactadas en el mismo Acuerdo, y 3º) No modifiquen los compromisos pactados y asumidos en el instrumento internacional que se examina.

Fijar otras causas de cancelación del Documento Especial Fronterizo o señalar cuáles son las Localidades Fronterizas Vinculadas mediante la modificación del Anexo del Acuerdo, son acciones que pueden concertarse mediante el intercambio de Notas diplomáticas, siempre que permanezca inalterable el contenido obligacional del Convenio y no busquen crear compromisos para los Estados partes distintos de los contraídos en el Acuerdo objeto de análisis. Como lo ha sostenido esta Corporación, cuando se trata de implementar un tratado, el consenso sobre los aspectos técnicos, administrativos u operativos, puede tener un trámite simplificado, es decir, expresarse mediante el intercambio de notas suscritas por los titulares de plenos poderes para celebrar acuerdos simplificados[51].

Ello por cuanto, cuando el Estado se obliga mediante actos que contienen obligaciones internacionales nuevas, o que excedan o modifiquen las asumidas en el tratado solemne del cual se derivan, debe agotarse el trámite propio de un tratado internacional, por ser ésta la forma tradicional como el Estado expresa el consentimiento y asume nuevas obligaciones internacionales[52], de allí la precisión antes efectuada.

Así, demarcar la extensión geográfica dentro de los Estados parte, de las zonas de su territorio sometidas a las reglas del Acuerdo como localidades fronterizas vinculadas, no conlleva el establecimiento de nuevas y distintas obligaciones a las contenidas en el instrumento internacional que ahora se revisa, sino a un mecanismo de implementación al interior del territorio de la cada Estado, que además parte del respeto por la soberanía y no desdibuja el carácter binacional del tratado en examen, ni desatiende el principio de reciprocidad, por cuanto tanto la ampliación como la reducción de la lista de localidades es fijada mediante acuerdo entre los estados Partes.

Al respecto cabe mencionar que si bien el Artículo VI del instrumento en estudio indica que la ampliación de la lista de localidades establecida en el Anexo, así como la cancelación o suspensión de la aplicación del Acuerdo puede comprender la totalidad o parte de los derechos previstos en el artículo I, en ningún momento permite que, con base en dicha disposición, puedan aplicarse o fijarse mediante el intercambio de notas diplomáticas prerrogativas distintas a las señaladas en el artículo I del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas".

El artículo IV del Acuerdo que habilita a las Partes para señalar mediante intercambio de notas diplomáticas otras causas de cancelación y retiro del documento especial fronterizo, tampoco implica una alteración de las obligaciones pactadas por los Estados Parte, bajo el entendido que

el compromiso de otorgar el mencionado documento a los nacionales para fines de trabajo, estudio o residencia permanece inalterable, así como la obligación de retirarlo en los casos que definan las partes.

5.5. Conclusión de constitucionalidad

Realizado el análisis del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1º de septiembre de 2010, o de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material, la Corte constata que se ajusta en todo a los preceptos constitucionales. De una parte, por cuanto se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la ley para integrar el ordenamiento jurídico interno, y de otra, por cuanto los objetivos y el contenido del instrumento sometido a control constitucional, a través del cual se busca fortalecer el proceso de integración entre Colombia y Brasil y brindar a los residentes en la zona fronteriza entre los dos Estados facilidades en lo relativo a su eventual residencia, estudio y/o trabajo en el territorio del otro Estado, se enmarcan sin dificultad en el contenido de los preceptos constitucionales aplicables, en particular, dentro de los objetivos que la Carta Política le asigna al manejo de las relaciones internacionales y a la suscripción de tratados con otros Estados y/o organismos de derecho internacional (arts. 9º, 150.16, 189.2, 224 y 226 C. P.)

Igualmente, encuentra la Corte que el contenido del Acuerdo desarrolla el deber constitucional de promover la integración del Estado Colombiano con los países vecinos con el fin de mejorar el bienestar y calidad de vida de los habitantes de la frontera entre Colombia y Brasil, y se ajusta a la necesidad de fijar un régimen especial de zonas fronterizas, sobre el cual versan los artículos 289 y 337 de la Constitución, además de lo cual, ninguno de ellos implica la asunción de compromisos u obligaciones lesivos a los intereses del Estado colombiano, pues como se dijo, se enmarcan dentro de los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional previstos en la Constitución.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para los Nacionales Fronterizos Brasileños y Colombianos entre las Localidades Fronterizas Vinculadas", suscrito en Brasilia el 1o de septiembre de 2010.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1664 del 16 de julio de 2013, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo mencionado en el ordinal anterior.

Tercero.- ORDENAR que se comunique inmediatamente esta sentencia al Presidente de la República para lo de su competencia, así como al Presidente del Congreso de la República.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (e)

Con Salvamento parcial de voto

Con Aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

LIGIA LÒPEZ DÍAZ

Conjuez

Con aclaración de voto

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

Con salvamento parcial de voto

EDGARDO VILLAMIL PORTILLA

Conjuez

Con aclaración de voto

ANDRES MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-217 DE 2015

Referencia: Expediente LAT-418

Revisión de constitucionalidad del "Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federativa del Brasil sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos entre las localidades fronterizas vinculadas, suscrito en Brasilia el 1° de septiembre de 2010", y de la Ley 1664 del 16 de Julio de 2013 que lo aprueba.

Magistrada Ponente:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Brevemente, mi aclaración de voto pretende esclarecer la razón por la cual, finalmente, decidí decantarme por la decisión de mayoría, cuya fundamentación ha dejado plenamente establecido que solo municipios vinculados en las condiciones en que lo están Leticia y Tabatinga pueden ser enlistados como destinatarios de las regulaciones de este Tratado. Como en la zona fronteriza no existen otros municipios o localidades con esas mismas características, no creo que en el corto ni en el mediano plazo se puedan incluir otros asimilables con las mismas o similares condiciones de los mencionados, cuyas particularidades brindan una pauta objetiva de lo que debe entenderse por localidades vinculadas.

Soy del parecer de que si no concurren aspectos análogos a los presentes entre las localidades que hoy se estiman vinculadas, (Leticia y Tabatinga) no cabría la asimilación en el marco de este Tratado, menos aun podría omitirse la consulta previa atendiendo el alto índice que reviste la presencia indígena en el entorno.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL CONJUEZ

EDGARDO VILLAMIL PORTILLA

A LA SENTENCIA C-217/15

Con el respeto de siempre consigno mi opinión particular sobre el asunto de que trata la sentencia C 217 de 2015. Las categorías residencia estudio o trabajo están asociadas a modos de ser y actividades con unas características especiales, pues naturalmente ellas se desarrollan en un medio urbano o semi urbano, y por ese carácter no afectan directamente las poblaciones ancestrales que tienen una cosmovisión distinta sobre el concepto de frontera. Para las comunidades nativas precolombinas, por ejemplo, la noción de territorio puede estar asociada a los ríos y a otros accidentes naturales, de modo que el concepto de frontera vinculados a los estados nacionales irrumpe para ellos tardíamente y no necesariamente es parte de la identidad comunitaria de la misma manera que lo es para el resto de la población colombiana.

El acuerdo trata sobre permisos de residencia estudio y trabajo para los nacionales fronterizos brasileños y colombianos, que en nuestra opinión y por la percepción distinta que pueden tener

en las comunidades fronterizas sobre el concepto de frontera, debe tener un alcance restringido a aquellos núcleos poblacionales que puedan existir en los límites de los dos países, siempre que tengan características semejantes a las ciudades de Tabatinga y Leticia que se anuncia en el Anexo de Localidades Vinculadas.

En nuestra opinión la propia mención al Anexo de Localidades Vinculadas sumado a que el Documento Especial Fronterizo, tiene como finalidad crear un régimen especial de residencia estudio y trabajo para los ciudadanos ubicados en la frontera, permite concluir que el acuerdo no tienen la vocación de ser aplicado en toda la frontera entre Colombia y la República federativa del Brasil, si no en aquellas partes que presenten identidad sociológica, geográfica Y poblacional con las ciudades de Leticia y Tabatinga. Esta consideración tiene especial incidencia para prestar nuestro consentimiento a la mayoría sobre la no necesidad de la consulta previa, por la muy remota afectación que puedan recibir las comunidades indígenas ancestrales. Además de ello, en nuestra opinión los elementos que acaban de describirse deben ser determinantes para cuando se desarrolle en el futuro el acuerdo mediante la expedición de nuevos Anexos, y para el cumplimiento de las prevenciones que hace la sentencia en el punto 5.4.2.1., que creemos preserva los derechos de las miembros de las comunidades indígenas.

Dejo así expresado mi voto distinto,

EDGARDO VILLAMIL PORTILLA

Conjuez

ACLARACION DE VOTO DE LIGIA LÓPEZ DÍAZ

A LA SENTENCIA C-217/15

La Sentencia fue votada mayoritariamente en el sentido de declarar la exequibilidad pura y simple del Acuerdo entre Colombia y Brasil sobre el Permiso de residencia, estudio y trabajo para los nacionales fronterizos y, de la Ley 1664 del 16 de julio de 2013 que lo aprobó.

La Sala Consideró que la ausencia de Consulta Previa a comunidades indígenas y tribales no generó vicio alguno de procedimiento ya que no era obligatoria, pues las disposiciones revisadas no les afectan de manera específica y directa.

En efecto, pretender que toda norma que se dicte en el país sea objeto de esta Consulta Previa, se traduce en inercia para el desarrollo, impide la oportuna intervención del Estado, genera incertidumbre e inseguridad jurídicas y en definitiva, comporta discriminación entre los nacionales. La Consulta, que como su nombre lo indica, debe ser "previa" a los distintos procesos, procede cuando las disposiciones puedan afectar directamente de manera excluyente o específica, la identidad o integridad cultural de las etnias, en los términos del artículo 330 de la Carta.

El llamado de atención que aparece en el punto 5.4.2.1. literal a) de este proveído, sobre los Requisitos para la expedición del Documento Especial Fronterizo, invitando a que se regulen mediante convenios interadministrativos por vía diplomática de suerte que puedan ser cumplidos por los indígenas, es solamente una sugerencia.

En primer lugar, porque los requisitos están previstos en el numeral 4° del artículo III y se refieren a las condiciones generales básicas para su expedición: Demostrar la identidad con

documento válido; demostrar la residencia; la ausencia de antecedentes judiciales; dos fotografías y el comprobante de pago. Excluir alguno de tales requisitos para los grupos étnicos, impediría el elemental control requerido por los países contratantes y crearía desigualdad entre los nacionales fronterizos.

Y, en segundo lugar, tal llamado o invitación, no aparece en la parte resolutive de la Sentencia, por lo que debe entenderse como una mera intención.

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

Conjuez

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

Y ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Se debió considerar una sentencia interpretativa en torno a la supresión o creación de nuevas causales de cancelación del documento fronterizo mediante nota diplomática (Salvamento parcial de voto)

Se debió ordenar al Gobierno Nacional que al manifestar el consentimiento del Estado, formulara una declaración interpretativa en torno al punto 3° del artículo IV, relativa a la supresión o creación de nuevas causales de cancelación del documento fronterizo mediante nota diplomática. Por afectar sustancialmente el alcance de las obligaciones adquiridas por ambos países dentro del marco del Acuerdo, tal ajuste debería someterse al procedimiento de incorporación de los tratados internacionales, incluyendo su aprobación mediante Ley de la República y el control automático de constitucionalidad por parte de este tribunal.

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL SOBRE PERMISO DE RESIDENCIA, ESTUDIO Y TRABAJO PARA NACIONALES FRONTERIZOS BRASILEÑOS Y COLOMBIANOS ENTRE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS-Medidas que se orientan a evitar que los beneficios que concede el tratado sean usados para evadir el cumplimiento de decisiones judiciales mediante el traslado a la localidad fronteriza de la otra parte (Aclaración de voto)

Referencia: Sentencia C-217 de 2015 (Expediente LAT-418)

Magistrada Ponente (E):

Martha Victoria Sáchica Méndez

Con el acostumbrado respeto, formulo salvamento parcial de voto a esta decisión por considerar que se debió ordenar al Gobierno Nacional que al manifestar el consentimiento del Estado, formulara una declaración interpretativa en torno al punto 3° del artículo IV, relativa a la supresión o creación de nuevas causales de cancelación del documento fronterizo mediante nota diplomática. Por afectar sustancialmente el alcance de las obligaciones adquiridas por ambos países dentro del marco del Acuerdo, tal ajuste debería someterse al procedimiento de incorporación de los tratados internacionales, incluyendo su aprobación mediante Ley de la

República y el control automático de constitucionalidad por parte de este tribunal.

De otro lado, aclaro mi voto en relación con la exequibilidad del numeral 7° del artículo III del Acuerdo, conforme al cual no se podrá beneficiar del mismo quien hubiera sufrido condena penal o estuviera sometido a proceso penal en las Partes o en el exterior, y quien no hubiera cumplido integralmente la condena penal impuesta. Considero que la medida se ajusta a la Constitución en tanto se orienta a evitar que los beneficios que concede el tratado sean usados para evadir el cumplimiento de decisiones judiciales mediante el traslado a la localidad fronteriza de la otra Parte. Sin embargo, aclaro mi voto por considerar que el logro de este fin no requiere establecer una prohibición absoluta de conceder estatus fronterizo a una persona que ya cumplió condena penal en otro país, por cuanto ya el tratado prohíbe conceder el beneficio a quienes son procesados penalmente o no han cumplido íntegramente su condena.

Mantener la prohibición para quienes ya cumplieron su condena en un tercer país supone un tratamiento discriminatorio, carente de toda justificación, entre condenados que cumplieron su sentencia en los países suscriptores del tratado y en terceros estados: ¿qué justifica que una persona que cumplió su pena en Colombia o Brasil sí se beneficie del estatus fronterizo, pero que quien la cumplió en un tercer estado (vgr. Perú o Venezuela), no tenga el mismo tratamiento?

Los principios de autodeterminación y soberanía no justifican la adopción de medidas, como esta, que ni siquiera satisfacen el primero de los requisitos de un test de razonabilidad.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

[1] Sentencia C-801 de 2009.M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[2] Folio 24

[3] Cfr. Sentencias C-608 de 2010, C- 196 de 2012

[4] Cfr. Sentencias C-608 de 2010, C-915 de 2010, C- 196 de 2012, C-332 de 2014, C-333 de 2014, C-335 de 2014.

[5] Sentencia C-332 de 2014

[6] Que de acuerdo con el preámbulo del instrumento internacional es el deseo de acordar soluciones comunes con miras al fortalecimiento del proceso de integración entre las Partes en áreas de interés común, como la circulación de personas y el control migratorio.

[7] Mediante la concesión de permisos para residencia en la localidad fronteriza vinculada, libre ejercicio de trabajo, oficio o profesión de acuerdo con las leyes aplicables a los nacionales de la parte donde se desarrolla la actividad y de asistencia a establecimientos de educación pública o privada

[8] Como en el examinado en la sentencia C-915 de 2010, que descartó la obligación de consulta previa del "Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la Republica de Colombia hecho en Lima (Perú) el veintiuno (21) de noviembre de 2008", el "Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009 por medio del cual se corrigen errores técnicos

y materiales del Acuerdo sobre medio ambiente entre Canadá y la República de Colombia" y la Ley 1360 de 2009 que los aprueba.

[9] Según los registros del Dane del último Censo realizado en el año 2005, el 25,9% de la población residente en Leticia se autoreconoce como Indígena, el 2,6 como mulato, afrodescendiente o afrocolombiano. Además, el 22,7% de la población de Leticia nació en otro municipio o en otro país.

[10] Sentencia C-750 de 2008

[11] páginas 1 a 5

[12] páginas 4 y 5

[13] Folio 35 cdo, de Pruebas

[14] Aunque no aparece constancia en el Acta del momento en que nuevamente ingresó el Senador Juan Lozano Ramírez a la sesión, si se advierte que participó en el desarrollo posterior de la sesión.

[15] Gaceta del Congreso 733/12

[16] Página 20

[17] Página 19

[18] Página 9

[19] Y no excluyó de ellos los que fueron discutidos y aprobados en la misma sesión del 14 de noviembre de 2012, precisamente porque el anuncio de los proyectos se hizo al iniciar la sesión y sin dar espera para conocer los resultados del debate de proyectos indicados en el orden del día.

[20] Página 9

[21] Valga señalar que la discusión del proyecto estaba incorporada en el orden del día dado a conocer al inicio de la sesión del 14 de noviembre, conforme consta en la Gaceta del Congreso No. 44 de 2013, por lo cual no había lugar a deducir que su estudio sería pospuesto para la próxima sesión.

[22] Página 14

[23] Página 10

[24] Gaceta 558 de 2013

[25] páginas 17 a 20

[26] Página 31

[27] Como consta en Acta N°27 publicada en la Gaceta del Congreso 558 de 2013.

[28] Páginas 45 a 47

[29] Gaceta 757 de 2013

[30] página 16

[31] página 13

[32] página 121

[33] páginas 169 y 170

[34] Folio 28

[35] Gaceta del Congreso 757 de 2013

[36] Página 26

[37] folio 16

[38] La relevancia de dar impulso al desarrollo de actividades productivas en zonas de frontera ya había sido advertido por la Corte en la Sentencia C-206 de 2005, y C-615 de 2009.

[39] "5. Mediante convenio administrativo entre las autoridades competentes determinadas por las partes y comunicadas por vía diplomática, se podrá detallar o modificar la relación de documentos estable

[40] Cabe recordar que en virtud del artículo 96 numeral 2, de la Constitución es posible reconocer la nacionalidad por adopción a los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, de acuerdo con lo que se establezca en tratados públicos en aplicación del principio de reciprocidad.

[41] En todo caso, el Decreto 0834 de 2013, "Por el cual se establecen disposiciones en materia migratoria de la República de Colombia", establece en el artículo 29, los casos en que los extranjeros no pueden ingresar o permanecer en el territorio colombiano, entre los cuales está previsto, el registrar antecedentes y/o anotaciones por delitos transnacionales, tráfico de droga o sustancia estupefaciente o por delitos conexos o conductas que puedan comprometer la seguridad del Estado o poner en peligro la tranquilidad social.

[42] **ARTÍCULO IV. CANCELACIÓN.**

1. El Documento Especial Fronterizo será cancelado en cualquier oportunidad en que ocurriera alguna de las siguientes circunstancias: (...)

3. Las Partes podrán establecer otras causas de cancelación del Documento Especial Fronterizo, **mediante intercambio de Notas Diplomáticas.**

[43] **ARTÍCULO VI. ANEXO DE LOCALIDADES FRONTERIZAS VINCULADAS.**

1. La lista de Localidades Fronterizas Vinculadas y de las respectivas vinculaciones para la aplicación del presente Acuerdo es la que consta en el Anexo, pudiendo ser ampliada o reducida a través de **intercambio de Notas entre las Partes**, con antecedencia de noventa (90) días.

2. La ampliación de la lista establecida en el Anexo dependerá del acuerdo que sobre el particular hagan las Partes. La ampliación podrá contemplar la totalidad o parte de los derechos previstos en el artículo I.

3. Las Partes podrán en cualquier momento y a su criterio suspender o cancelar la aplicación del

presente Acuerdo en cualquiera de las Localidades Fronterizas Vinculadas en el Anexo, por medio de Nota Diplomática con una antelación de treinta (30) días. La cancelación o suspensión incluye también cualquiera de los numerales del artículo I del presente Acuerdo.

[44] Al efectuar la revisión oficiosa de la ley 71 de agosto 30 de 1993 "por medio de la cual se prueba el CANJE DE NOTAS CONSTITUTIVO DEL ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y BRASIL PARA LA RECIPROCA EXENCION DE DOBLE TRIBUTACION A FAVOR DE LAS EMPRESAS MARITIMAS O AEREAS DE AMBOS PAISES, suscrito en Bogotá el 28 de Junio de 1971."

[45] En el Auto 288 de 2010, se recordó que a partir de la Sentencia C-363/00 la Corte precisó que los acuerdos simplificados no pueden generar nuevas obligaciones sino limitarse a desarrollar las adquiridas previamente a través de un tratado solemne, caso en el cual no requieren aprobación parlamentaria ni control previo de constitucionalidad. Cf. Sentencias: C-363/00, C-1258/00, C-1439/00, C-303/01, C-862/01, C-264/02, C-896/03, C-962/03, C-280/04, C-533/04, C-557/04, C-622/04, C-1144/04, C-150/05, C-154/05, C-174/06, C-239/06, C-926/07, C-944/08 y C-379/09.

[46] Cfr. Sentencias C-249 de 1994, C-446 de 2009, C-1033 de 2003

[47] "Para la Corte Constitucional es claro que no es el nombre o denominación de un instrumento internacional sino su contenido lo que define su naturaleza de Tratado." Sentencia C-785 de 1999.

[48] Declarada exequible mediante sentencia C-249 del 26 de mayo de 1994

[49] La Convención de Viena Parte I, numeral 2, ordinal b), señala que "se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado". Y en la Parte II, Sección primera, numeral 14 de la Convención de Viena establece los eventos en los cuales el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestara mediante la ratificación.

[50] ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. (...) Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva."

[51] Cfr. C-303-01 "

[52] Cfr. A288-10, C-150-05



Última actualización: 30 de septiembre de 2024 - (Diario Oficial No. 52.869 - 4 de septiembre de 2024)

