

Sentencia C-828/13

ACUERDO DE COOPERACION EN MATERIA DE TURISMO ENTRE COLOMBIA Y PORTUGAL-Se ajusta a los principios y preceptos constitucionales

El acuerdo binacional aprobado mediante la ley 1586 de 2012, y esta misma, se ajustan a la constitución política, primero en sus aspectos formales, al haber satisfecho cabalmente los requisitos procedimentales normativamente establecidos al efecto. igualmente en lo material, por cuanto sin contrariedad alguna frente a la preceptiva superior colombiana, cumple el propósito perseguido, que en este caso es esforzarse “en el sentido de promover programas de cooperación turística así como el conocimiento mutuo de la cultura y de la forma de vida de los dos países”, con el objetivo de consolidar y fortalecer las relaciones turísticas, alcanzado en plena observancia de los principios, objetivos y finalidades propios del estado social de derecho asumido como modelo político, económico y social por la república de Colombia.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Competencia de la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características

ACUERDO DE COOPERACION EN MATERIA DE TURISMO ENTRE COLOMBIA Y PORTUGAL-Trámite legislativo

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de requisitos constitucionales aplicables al trámite legislativo

Referencia: Expediente LAT 399

Revisión de la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007”, y de dicho Acuerdo

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D.C., trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013).

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

I. ANTECEDENTES

En noviembre 2 de 2012 la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta corporación, en cumplimiento de lo ordenado en el numeral 10° del artículo 241 de la

Constitución, copia auténtica de la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007”.

Mediante providencia de noviembre 22 de 2012, el Magistrado sustanciador avocó el conocimiento del presente asunto y solicitó oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, para que enviaran los antecedentes legislativos correspondientes.

Posteriormente, mediante auto de febrero 25 del 2013, se pidió a la Secretaria General de la Cámara de Representantes, que enviara copias auténticas, impresas o en medio magnético, de las actas números 155 y 156 de 2012 de esa célula legislativa, correspondientes a las sesiones de los días 25 y 26 de septiembre de este año.

Cumplido lo anterior, mediante auto de mayo 14 siguiente se dispuso comunicar el inicio del proceso de control constitucional al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y a los Ministros de Relaciones Exteriores, de Educación y de Cultura, para los efectos pertinentes. En la misma providencia se determinó que por Secretaría General de esta corporación se fijara en lista el proceso y se surtiera el traslado al Procurador General de la Nación, para el concepto respectivo.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, se pronuncia esta Corte sobre la exequibilidad del citado Acuerdo y de la ley que lo aprobó.

II. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

Los textos del “Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, firmado en Lisboa en enero 8 de 2007 y de su ley aprobatoria, objeto de revisión, son los siguientes, según la publicación efectuada en el **Diario Oficial No. 48.600 de 31 de octubre de 2012:**

“LEY 1586 DE 2012

(octubre 31)

Diario Oficial No. 48.600 de 31 de octubre de 2012

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007).

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del 'Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007).

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del Acuerdo, el cual consta de cuatro (4) folios, certificados por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los Archivos de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de ese Ministerio).

Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa

La República de Colombia y la República Portuguesa, de ahora en adelante denominadas 'Las Partes';

Reconociendo el interés en desarrollar la cooperación en una base de igualdad y de beneficio mutuo;

Considerando la importancia del esfuerzo de la cooperación en el campo de turismo y buscando que la misma sea fructífera; con el objetivo de alcanzar una mayor y mejor coordinación e integración de los esfuerzos realizados por cada país en este campo;

Convencidas de la importancia del desarrollo de las relaciones turísticas en las respectivas economías, así como en el intercambio cultural, social y en la amistad entre ambos pueblos;

Teniendo en cuenta el Memorando de Intenciones del 28 de mayo de 1988; Acuerdan lo siguiente:

Artículo 1o

Objetivos

1. Las Partes harán esfuerzos en el sentido de promover programas de cooperación turística, con el objetivo de consolidar y fortalecer las relaciones turísticas, así como el conocimiento mutuo de la cultura y de la forma de vida de los dos países.

2. Los referidos programas de cooperación turística se desarrollarán de acuerdo con los objetivos y políticas internas de turismo de cada una de las Partes, y de las disponibilidades económicas, técnicas y financieras, dentro de los límites impuestos por las respectivas legislaciones nacionales.

Artículo 2o

Acciones de Cooperación

Las Partes, en la medida de sus posibilidades, procurarán estimular y facilitar el desarrollo de programas y proyectos de cooperación turística a través:

a) de la transferencia recíproca de tecnologías y asistencia técnica relacionada con el desarrollo del turismo;

b) del intercambio de técnicos y expertos en turismo;

c) del intercambio de información y documentación turística;

d) de la elaboración, estudio y ejecución de proyectos turísticos, definiendo para cada proyecto específico, los compromisos y obligaciones de carácter técnico, administrativo y financiero;

e) de los intercambios empresariales y rondas de negocios que faciliten la elaboración y comercialización de productos turísticos binacionales, así como la participación en seminarios, conferencias y ferias.

Artículo 3o

Formación Profesional

Las Partes incentivarán el intercambio de información sobre planes y acciones en el campo de la formación turística, con la finalidad de perfeccionar la formación de sus profesionales.

Artículo 4o

Programas de Investigación

Las Partes se esforzarán por colaborar en la ejecución de programas de investigación turística sobre temas de interés mutuo, ya sea a través de Universidades o a través de centros de investigación y de organizaciones oficiales.

Artículo 5o

Desarrollo de los Flujos Turísticos

Las Partes, dentro de los límites establecidos por las respectivas legislaciones nacionales, tomarán las medidas necesarias con el fin de desarrollar los flujos turísticos entre los dos países.

Artículo 6o

Cumplimiento del Acuerdo

Las Partes encargarán a los respectivos Organismos Gubernamentales de Turismo del cumplimiento del presente Acuerdo, a través del desarrollo de las siguientes actividades:

- a) acompañamiento y análisis de la aplicación del presente Acuerdo, con el fin de identificar las medidas consideradas necesarias para la correcta aplicación de la cooperación entre las dos Partes;
- b) selección de los sectores prioritarios para la realización de proyectos específicos de cooperación turística;
- c) propuesta de programas de cooperación turística;
- d) evaluación de los resultados alcanzados;
- e) resolución de divergencias de interpretación y aplicación del Acuerdo.

Artículo 7o

Entrada en vigencia

Las Partes se notificarán mediante notas diplomáticas el cumplimiento de los requisitos internos necesarios para la entrada en vigor del presente Acuerdo. El Acuerdo entrará en vigor a los treinta (30) días contados a partir de la fecha de la segunda de tales notificaciones.

Artículo 8o

Vigencia y Denuncia

1. El presente Acuerdo tiene una duración de cinco (5) años, que se renueva automáticamente por períodos de igual duración, salvo que una de las Partes, mediante comunicación por escrito y por vía diplomática, lo denuncie con tres (3) meses de antelación a la fecha de terminación de la respectiva vigencia.
2. En caso de denuncia de este Acuerdo, en los términos del párrafo anterior, los programas de intercambio, entendimiento o proyectos en curso, en el ámbito de este Acuerdo, permanecerán válidos hasta su conclusión.

HECHO en Lisboa a los ocho (8) días del mes de enero del año de dos mil siete (2007) en dos ejemplares originales, en los idiomas español y portugués siendo ambos textos igualmente válidos.

Por la República de Colombia

María Consuelo Araújo,

Ministra de Relaciones Exteriores.

Por la República Portuguesa

Luis Felipe Márques Amado,

Ministro de Estado y de Asuntos Exteriores.

LA SUSCRITA 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 CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es copia fiel y completa de la versión en idioma español del “**Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa**”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio.

Dada en Bogotá, D. C., a los dos (2) días del mes de julio de dos mil once (2011).

La Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales,
Alejandra Valencia Gartner.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
Bogotá, D. C., 19 de julio de 2011

Autorizado. Sométase 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 de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007).

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia 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.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Ángela Holguín Cuéllar.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Sergio Díaz-Granados Guida.”

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 19 de julio de 2011

Autorizado. Sométase 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 de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007).

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de Cooperación en el Ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el ocho (8) de enero de dos mil siete (2007), que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia 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,
JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA GOBIERNO NACIONAL
Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 31 de octubre de 2012.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,”

III. INTERVENCIONES

Del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Por conducto de apoderado, este Ministerio hizo llegar a la Corte escrito en el que señala que “el Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo, suscrito entre la Republica de Colombia y la República Portuguesa... se motiva en el reconocimiento del interés en desarrollar la cooperación en una base de igualdad y de beneficio mutuo”, por lo cual pide declarar la exequibilidad de la Ley cuya constitucionalidad se revisa, agregando que “tanto el desarrollo de la negociación, como el propio trámite de la ley ante el Congreso, se surtieron con todas las formalidades legales y constitucionales y... el Acuerdo se halla enmarcado dentro de claros principios y normas superiores, que rigen los Tratados Internacionales, tanto en el orden interno como externo”.

Del Ministerio de Relaciones Exteriores

Este Ministerio presentó, por conducto del Director de Asuntos Jurídicos Internacionales, escrito mediante el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad del instrumento internacional al igual que de la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, cuya constitucionalidad se revisa.

Como fundamento de esta solicitud, explica que fueron cumplidos “los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, y que el contenido del mismo consulta los principios y postulados que gobiernan el Estado colombiano y su política exterior”.

Del Ministerio de Educación Nacional

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio hizo llegar a la Corte un breve escrito, en el que señala “que revisado el contenido de los apartes normativos, se evidencia que estos en su mayoría hacen relación a programas de cooperación en el ámbito del turismo, temas que esta entidad considera que no le compete pronunciarse sobre la constitucionalidad”. Sin embargo, respecto a los artículos 3° y 4° referentes a la formación profesional, “el Ministerio considera que no existen objeciones de inconstitucionalidad”.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En concepto N° 5591 recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 25 de junio de 2013, el Procurador General de la Nación solicita a esta corporación declarar la exequibilidad del “Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa”, suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007” y de la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, por medio de la cual fue aprobado dicho instrumento internacional.

Inicialmente, el jefe del Ministerio Público examina de manera detallada el trámite surtido en el Congreso de la República, del proyecto radicado con los números 110 de 2011 Senado – 238 de 2012 Cámara, que vino a convertirse en la Ley 1586 de 2012, cuya constitucionalidad ahora se revisa. Como resultado de este análisis, opina que el proceso legislativo adelantado cumplió con todas las exigencias constitucionales existentes en relación con un proyecto de este tipo, por lo tanto no se advierte la existencia de vicio alguno.

En seguida efectúa el análisis material del contenido del instrumento internacional sub examine, concluyendo que no observa contradicción entre dicho convenio y la carta política; por el contrario, señala que “además de respetar los principios y las reglas del derecho internacional, corresponde a un desarrollo de lo dispuesto en el Preámbulo y en los artículos 9°, 226 y 227 de la Constitución, en la medida en que contribuye a promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas de nuestro país, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

Finalmente, afirma que dicho acuerdo tiene una especial importancia respecto de los derechos sociales, económicos y culturales, previstos en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución, “como es el caso de los derechos a la recreación, educación, a la cultura y a la ciencia”, regulados en los artículos 52, 67, 68, 69 y 71 superiores, reconocidos también en el artículo 15 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte Constitucional en materia de tratados y de leyes aprobatorias de tratados

De conformidad con lo establecido en el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, corresponde a esta Corte el examen de exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos.

Según la doctrina pacíficamente sostenida por esta Corte[1], dicho control se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación por el Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues la ley aprobatoria debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional, dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y del tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución, como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.

En cuanto al control por eventuales vicios de procedimiento que la Corte ejerce sobre los tratados

internacionales y las leyes que los aprueban, según lo prescrito en el artículo 241 numeral 10° superior, este se dirige tanto a examinar la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios en la negociación y firma del tratado, como el cumplimiento de las reglas relativas al trámite legislativo durante el estudio y aprobación del correspondiente proyecto de ley en el Congreso de la República.

Dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar su contenido introduciendo nuevas cláusulas, ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado, no pudiendo fraccionar dicha aceptación, siendo factible efectuar declaraciones interpretativas y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto ni el fin del tratado.

El examen de fondo consiste en cotejar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, frente a la totalidad de las disposiciones del ordenamiento superior, para determinar si aquéllas se ajustan o no a la Constitución Política.

Precisado y reiterado el alcance del control constitucional, pasa la Corte a examinar la ley aprobatoria y el convenio de la referencia.

2. Revisión formal de la ley aprobatoria

2.1. Remisión de la ley aprobatoria y del convenio aprobado por parte del Gobierno Nacional

El Gobierno Nacional remitió a esta corporación, en noviembre 2 de 2012, copia auténtica de la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa el 8 de enero de 2007”, para su control constitucional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 numeral 10° de la carta política, dentro del término de los seis días siguientes a su sanción, previsto en la citada disposición.

2.2. Negociación y celebración de esta clase de acuerdos

De manera reiterada, la Corte Constitucional ha señalado que el trámite de revisión de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, incluye el examen de las facultades del Ejecutivo respecto de la negociación y firma del instrumento internacional respectivo.

Sobre este aspecto debe indicarse que, según lo informó el Ministerio de Relaciones Exteriores, el convenio cuya aprobación se formaliza mediante la Ley 1568 de 2012 fue suscrito en enero 8 de 2007 por los entonces Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia y Ministro de Asuntos Exteriores de la República Portuguesa, con sujeción a lo previsto en el artículo 7°, numeral 2°, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 [2].

En consecuencia, frente al instrumento internacional que se revisa, encuentra esta corporación que se reunieron las formalidades requeridas para el ejercicio de la representación del Estado colombiano, de conformidad con lo previsto en las normas internacionales sobre la materia.

2.3. Aprobación presidencial

En julio 19 de 2011, el Presidente de la República impartió su aprobación ejecutiva al ya referido Acuerdo y ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República para su aprobación, de conformidad con lo previsto en el numeral 16 del artículo 150 superior.

2.4. Trámite realizado en el Congreso de la República para la formación de la Ley 1586 de 2012

Tal como la Corte lo ha indicado al realizar este tipo de análisis, salvo por la exigencia de iniciar el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales en el Senado de la República (art. 154), la Constitución Política no estableció un procedimiento especial para la expedición de este tipo de leyes. De allí que a ellas corresponda, entonces, el proceso de formación previsto para las leyes ordinarias, regulado por los artículos 157 a 165 de la carta, entre otros. Tampoco el reglamento del Congreso, contenido en la Ley 5ª de 1992, prevé reglas especiales, salvo las contenidas en su artículo 217.

De conformidad con la documentación que obra en el expediente, el proyecto de ley agotó el siguiente trámite en el Congreso de la República:

2.4.1. El trámite en el Senado del proyecto de Ley 110 de 2011 Senado

El proyecto fue presentado a consideración del Senado de la República por los Ministros de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, y de Comercio, Industria y Turismo, Sergio Díaz Granados Guida, el día 7 septiembre de 2011, con sujeción a lo dispuesto en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2º y 224 superior.

El texto inicial junto con la respectiva exposición de motivos aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 666 del 7 de septiembre de 2011, en las páginas 1 a 4. De esta manera, fueron cumplidos los requisitos de iniciación del trámite en el Senado de la República (art. 154 Const.), y de publicación previa a la iniciación del trámite legislativo en la comisión respectiva (art. 157, numeral 1º, ib.).

2.4.1.1. Trámite ante la Comisión Segunda Constitucional del Senado

La ponencia para primer debate fue presentada por el Senador Édgar Espíndola Niño y publicada en la Gaceta del Congreso N° 817 de 2011, páginas 41 a 44.

El proyecto de ley 110 de 2011 fue anunciado por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado, según consta en el acta N° 10 de noviembre 9 de 2011, la cual aparece publicada en la Gaceta N° 153 de abril 17 de 2012 (págs. 54 y 56 está en negrilla en el texto original), así:

“Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley

Por instrucciones de la Presidenta de la Comisión Segunda del Senado de la República, Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión (Artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003).

... ..

16. Proyecto de ley número 110 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa, suscrito en Lisboa, República Portuguesa el 8 de enero de 2007.

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo.

Ponente: honorable Senador Édgar Espíndola Niño.

Publicaciones proyecto de ley: **Gaceta del Congreso** número 666 de 2011.

Ponencia primer debate: **Gaceta del Congreso** número 817 de 2011.

... ..

Anunciados los proyectos, se convoca para la próxima sesión de la Comisión la próxima semana a las 10:00 a.m. se levanta la sesión. Muchas gracias.”

Se observa entonces que el anuncio constitucionalmente requerido se hizo en términos suficientemente claros y explícitos, lo que a juicio de esta Corte permitió que sus destinatarios (los miembros de la comisión y la comunidad en general) se enteraran de manera clara y precisa del objeto de tal anuncio, conforme a lo reiteradamente planteado por la jurisprudencia de la corporación. De otra parte, en lo que atañe a la fecha en la que debería tener lugar la votación anunciada, se aludió a “la próxima sesión”, de fácil determinación, igualmente aceptada por la Corte.

A continuación, en cumplimiento de lo anunciado, la discusión y votación de este proyecto se produjeron en la siguiente sesión, esto es, la del día 16 noviembre de 2011, de todo lo cual da cuenta el acta N° 11 de ese año, publicada en la Gaceta del Congreso N° 155 de 2012 (páginas 52 a 56).

Así mismo, según la certificación emitida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, “la proposición final, la omisión de la lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del proyecto y el querer que este tenga segundo debate y se convierta en Ley de la República fueron aprobados conforme al artículo 129 del Reglamento del Congreso...”. De igual forma, en relación con el quórum informó que “quedó integrado por 12 de los 13 Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, algunos de los cuales contestaron a lista al iniciar la sesión y otros que se hicieron presentes durante el transcurso de la misma”.

Así, se concluye que la aprobación del proyecto por parte de la Comisión Segunda del Senado cumplió la totalidad de los requisitos previstos y que el anuncio previo satisfizo las condiciones necesarias para amparar válidamente dicha votación.

2.4.1.2. Trámite ante la Plenaria del Senado de la República

La ponencia para segundo debate, fue presentada por el mismo Senador Espíndola Niño, siendo publicada en la Gaceta del Congreso N° 228 de mayo 14 de 2012, páginas 5 a 9.

Según certificación expedida en diciembre 17 de 2012 por el Secretario General del Senado de la República[3], el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate, en la sesión ordinaria del 22 de mayo de 2012, según consta en el Acta de Plenaria N° 48, publicada en la Gaceta del Congreso N° 414 de julio 10 de 2012, página 17, así:

“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.

... ..

- Proyecto de ley número 110 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', firmado en Lisboa, el 8 de enero de 2007.”

Finalmente, al concluir la sesión se convocó de manera inequívoca para el día “miércoles 23 de

mayo de 2012, a las 3:00 p.m.”.

Así mismo, dicho Secretario certificó que este proyecto fue discutido y aprobado en segundo debate en la sesión ordinaria del 23 de mayo, según consta en el acta N° 49, publicada en la Gaceta del Congreso N° 415 de julio 10 de 2012, mediante votación ordinaria conforme al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, así:

“Por Secretaría se informa que se ha constituido quórum deliberatorio.

Siendo las 4:00 p.m., la Presidencia manifiesta:

Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión.

... ..

V

Lectura de Ponencias y consideración de Proyectos en Segundo Debate.

... ..

PROYECTO DE LEY NÚMERO 110 DE 2011

SENADO

... ..

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la Proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da la 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.

... ..

... 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 tramites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta ¿quieren los Senadores presentes que el Proyecto de Ley aprobado surta tramite en la Honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente.”

Finalmente, el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 292 de mayo 31 de 2012.

2.4.2.1. Trámite ante la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes

La ponencia para el debate en dicha Comisión, correspondió por reparto al Representante Telésforo Pedraza Ortega, siendo publicada en la Gaceta del Congreso N° 527 de agosto 16 de

2012, páginas 18 a 21.

Según la certificación enviada por el Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en diciembre 3 de 2012[4], el proyecto fue anunciado en sesión del 28 de agosto de 2012, según consta en el acta N° 7, publicada en la Gaceta N° 692 de octubre 12 de 2012, página 21, así:

“Anuncios de proyectos de ley para discusión y aprobación en primer debate para la próxima sesión en donde se debaten y se aprueben proyectos de ley, para dar cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003.

Proyecto de ley número 238 de 2012 Cámara, 110 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa el 8 de enero de 2007.

... ..

Agotado el orden del día se levanta la sesión y se cita para mañana a las 10 de la mañana.”

Según puede constatarse en el acta N° 8 de esa Comisión, publicada en la Gaceta N° 692 de octubre 12 de 2012, se observa que en dicha sesión se realizó control político, pues no hubo discusión y aprobación de proyectos de ley. En tal deliberación, quedó manifestado que “los anuncios los ordenó el señor Presidente para la próxima sesión en donde hubiera proyectos de ley...”. Así, se constata que no se vulneró el artículo 160 superior, desarrollado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Posteriormente, en septiembre 5 de 2012 se llevó a cabo la subsiguiente sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, según acta N° 9, publicada en esa Gaceta del Congreso N° 730, páginas 5 a 9, donde se lee:

"La secretaria general de la Comisión Segunda...

Proyecto de ley número 238 de 2012 Cámara, 110 de 2011 Senado. Por medio de la cual se aprueba el acuerdo de cooperación en el ámbito de turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa firmado en Lisboa el 8 de enero de 2007.

... ..

Ha sido aprobado el articulado del proyecto señor presidente con el quórum reglamentario.

... ..

Así será entonces, se nombra como ponente al doctor Telésforo Pedraza para segundo debate para la plenaria de Cámara de Representante."

De tal manera, se tiene que ninguna ruptura de la cadena de anuncios acaeció, mucho menos con trascendencia, en cuanto al debate y aprobación del proyecto en ciernes.

2.4.2.2. Trámite ante la Plenaria de la Cámara de Representantes

La ponencia para segundo debate estuvo a cargo del mismo Representante Telésforo Pedraza y fue publicada en la Gaceta N° 628 de septiembre 21 de 2012, páginas 9 a 11.

En relación con el anuncio del proyecto previo a su votación, la certificación de marzo 21 de 2013, suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, da cuenta de haber sido producido el 25 de septiembre de 2012, según consta en el acta N° 155 de esa fecha, que fuera luego publicada en la Gaceta del Congreso N° 14 de febrero 6 de 2013, así:

"Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión Plenaria del miércoles 26 de septiembre o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

... ..

Proyecto de ley número 238 de 2012 Cámara, 110 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del Turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa el 8 de enero de 2007.

... ..

Se levanta la sesión y se convoca para el miércoles a las 2:00 p.m."

De acuerdo con la misma certificación y con el contenido del Acta de Plenaria N° 156 de la Cámara de Representantes, luego publicada en la Gaceta N° 15 de febrero 6 de 2013, este proyecto fue discutido y aprobado en segundo debate por unanimidad, durante la sesión realizada el miércoles 26 de septiembre de 2012, que tuvo quórum deliberatorio y decisorio, así:

"Acta de Plenaria número 156 de la Sesión del miércoles 26 de septiembre de 2012

... ..

... se reunieron en le Salón Elíptico del capitolio Nacional los honorables Representantes que adelante se indican, con el fin de sesionar de conformidad con el mandato Constitucional y legal.

... ..

Resultados Totales

Presente 148
Ausente 16

... ..

Registro manual:

Bermúdez Sánchez José Ignacio

Ramírez Valencia León Darío

Total Representantes que se registraron Manualmente: Dos (2)

... ..

Total Representantes con excusa: Trece (13)

Total Representantes sin excusa: Uno (1)

En la sesión de Plenaria de la fecha, hay 164 Representantes a la Cámara, teniendo en cuenta que

el doctor Carlos Alberto Escobar Córdoba... fue suspendido mediante Proposición No 030 de agosto 21 de 2012.

Los soportes correspondientes a las excusas presentadas con incapacidad médica se encuentran en la oficina de la Subsecretaría General de la Corporación...

... ..

La Secretaria General informa, doctor Jesús Alfonso Camargo:

Señor presidente, de acuerdo al sistema electrónico iniciamos la sesión a las 4:16 p.m. De conformidad con su orden se certifica la existencia de quorum deliberatorio, si usted lo autoriza, de conformidad con lo establecido en el Reglamento y especialmente en el artículo 83 y 91 dar inicio a la sesión.

... ..

... ábrase la sesión y proceda a dar lectura al orden del día.

... ..

Adición al orden del día

Para la sesión Ordinaria del miércoles 26 de septiembre de 2012

Hora 2:00 p.m.

III

Proyectos para segundo debate

... ..

3. Proyecto de ley número 238 de 2012 Cámara- 110 de 2011 Senado

... ..

En consideración el título y la pregunta si la plenaria quiere que el proyecto se convierta en ley de la República, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado ¿lo aprueba la Plenaria?

... ..

Aprobado señor Presidente y así lo quiere."

2.4.3. Resumen sobre el cumplimiento de los requisitos constitucionales aplicables al trámite legislativo surtido por este proyecto

Frente al trámite cumplido en las cámaras legislativas por el Proyecto de Ley 110 de 2011 Senado / 238 de 2012 Cámara, que vino a convertirse en Ley 1586 de 2012, se constata lo siguiente:

El proyecto de ley cursó de manera satisfactoria la totalidad de los requisitos previstos en la Constitución y en el reglamento del Congreso para el trámite de una iniciativa de esta naturaleza, pues (i) comenzó su tránsito en el Senado de la República (art. 154 Const.); (ii) fue publicado

previamente al inicio del proceso legislativo; (iii) fue aprobado tanto en primero como en segundo debate en cada una de las cámaras, con el quórum y las mayorías normativamente exigidas; (iv) las ponencias, tanto en comisiones como en plenaria, fueron publicadas antes de iniciarse los respectivos debates; (v) entre el primero y el segundo debate en cada cámara, como entre la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado y la iniciación del trámite en la Cámara de Representantes transcurrieron los términos mínimos previstos en el texto constitucional (art. 160 ib.); (vi) fue sancionado por el Presidente de la República una vez concluido el trámite legislativo; (vii) fue enviado a esta Corte para su revisión de constitucionalidad, dentro de los seis días siguientes a su sanción presidencial.

En consecuencia, bajo todos estos aspectos, la Ley 1586 de 2012 debe ser considerada exequible, en lo que se refiere a la validez de su trámite legislativo.

2.5. Análisis material sobre el contenido y estipulaciones del instrumento internacional aprobado mediante la Ley 1586 de 2012

2.5.1. Del propósito de este Acuerdo y de su adecuación constitucional

Como puede deducirse de lo expuesto en precedencia, el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa', firmado en Lisboa en enero 8 de 2007, entre la República de Colombia y la República Portuguesa, e incorporado al ordenamiento jurídico colombiano mediante la Ley 1586 de 2012, que ahora se revisan, constituye una refrendación del "interés en desarrollar la cooperación en una base de igualdad y de beneficio mutuo".

Adicionalmente, las partes que suscriben el Acuerdo incluyeron consideraciones que justifican su adopción, por la importancia de afianzar nexos entre Colombia y Portugal en el campo del turismo, buscando que "sea fructífera", convencidos de la importancia del desarrollo de las relaciones turísticas en las respectivas economías, así como el intercambio cultural, social y en la amistad entre el pueblo colombiano y el portugués.

Desde otro ángulo, nada de lo acordado engendra contradicciones ni dificultades frente a la preceptiva constitucional colombiana y, por el contrario, compagina dentro de su marco axiológico y con las tendencias globalizantes, de "promover programas de cooperación turística, con el objetivo de consolidar y fortalecer las relaciones turísticas, así como el conocimiento mutuo de la cultura y la forma de vida de los dos países", según se encuentra estatuido en el numeral 4° del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, en vigor para Colombia por su aprobación mediante la Ley 74 de 1968.

2.5.2. Del contenido del Acuerdo bajo análisis

El instrumento internacional cuya exequibilidad se revisa consta de considerandos que precisan su objeto de promover programas de cooperación turística entre Colombia y Portugal, reconociendo el interés en desarrollar la cooperación en una base de igualdad y beneficio mutuo.

En el artículo 1° hace referencia específica a los objetivos y políticas internas de turismo de cada una de las partes, y de las disponibilidades económicas, técnicas y financieras, dentro de los límites impuestos por las respectivas legislaciones nacionales.

El artículo 2° relaciona las acciones de cooperación, estimulando y facilitando el desarrollo de

programas y proyectos a través de la transferencia recíproca de tecnologías, intercambio de técnicos y expertos, de información y documentación, así como rondas de negocios que faciliten la elaboración y comercialización de productos turísticos binacionales, al igual que la participación en seminarios, conferencias y ferias.

Respecto a la formación profesional, el artículo 3° resalta el incentivo al intercambio de información sobre planes y acciones para la formación turística, cuya finalidad es perfeccionar la preparación de profesionales.

Los artículos 4° y 5° plantean la importancia de perfeccionar la formación de profesionales, de colaborar en la ejecución de programas de investigación turística a través de universidades, centros investigativos y organizaciones oficiales, además de desarrollar los flujos turísticos entre ambos países.

En cuanto al cumplimiento del Acuerdo, determina el artículo 6° que cada parte encargará a los respectivos organismos gubernamentales de turismo el deber de hacerlo efectivo, a través del desarrollo de ciertas actividades, como las propuestas de programas de cooperación turística, evaluación de resultados alcanzados, resolución de divergencias de interpretación y aplicación, entre otras.

Los artículos 7° y 8° precisan el momento de la entrada en vigor del Acuerdo; la vigencia durante 5 años renovables automáticamente por periodos iguales, y que en caso de denuncia, "los programas de intercambio, entendimiento o proyectos en curso... permanecerán válidos hasta su conclusión".

2.5.3. De la exequibilidad material de las estipulaciones del Acuerdo bajo análisis

Referidas las previsiones incluidas en el Acuerdo cuya exequibilidad se analiza, es ostensible que todas se ajustan al contenido usual de este tipo de convenios y que en nada contrarían los principios, fines, objetivos ni garantías propias de un Estado social de derecho, sino que, por el contrario los desarrollan, particularmente en lo determinado por los artículos 52, 67 a 71 de la Constitución, por lo cual ningún reproche de inexecuibilidad alcanza tan siquiera a columbrarse.

En otras palabras, es desarrollar la preceptiva constitucional al respecto, mas no conculcarla, ejecutar el propósito general de este Acuerdo binacional, concretado a ofrecer a los residentes de los Estados signatarios, programas de cooperación turística, así como el conocimiento mutuo de la cultura y de la forma de vida de ambos países, lo cual fortalece las relaciones entre los intervinientes y fomenta la industria turística, para incrementar el desarrollo económico y social de una u otra nación.

Adicionalmente, las previsiones bilaterales están palmariamente determinadas dentro de un marco de equidad, reciprocidad, conveniencia nacional, respeto a la soberanía de los Estados signatarios y a la autodeterminación de los pueblos, que realzan el acatamiento de lo así mismo instituido en los artículos 9°, 150 numeral 16, 226 y 227 de la carta política colombiana, paralelamente a que las ventajas que emanan del Acuerdo podrán ser aprovechadas, en plena igualdad de condiciones, por nacionales de ambos países.

Todo ello evidencia que la participación de Colombia en este convenio tiene un claro sustento constitucional y, aún más, contribuye a la realización de los mandatos superiores, para el caso los referentes a la promoción y fomento de la educación, la cultura y la ciencia (arts. 67 a 71 Const.), lo que afirma su incorporación al derecho interno y compromete al Estado colombiano

formalmente a su cumplimiento.

Esta corporación en sentencia C-421 de septiembre 4 de 1997, M. P. Carlos Gaviria Díaz, en cuanto a los beneficios sociales y económicos que se producen en virtud del desarrollo de la industria del turismo, señaló la importancia y los beneficios sociales del intercambio de viajeros:

"i.) en materia de educación, dado que el impulso esperado para la industria turística del país con el Convenio, asegurará el acceso a bienes y valores de las culturas de ambos países, cuya promoción y fomento es deber del Estado; ii.) en el área del conocimiento, la ciencia y la técnica, gracias al intercambio de información, de expertos y de científicos previsto en el instrumento objeto de estudio, para reforzar la consecución de los programas y proyectos de cooperación previstos y así mismo el fin perseguido por las partes; iii.) en el desarrollo integral de las personas, ya que sin duda el Convenio facilita la efectividad del derecho a la recreación y aprovechamiento del tiempo libre; iv.) en el campo laboral, en cuanto configura un fuente de trabajo y v.) en el de la actividad económica y la iniciativa privada, así como de la libre competencia, en la medida en que las acciones de promoción de la actividad turística requieren de una vigorosa participación del sector privado, de manera que el sector pueda consolidarse con una oferta de productos importante y en forma competitiva (C.P., arts. 67, 70, 71, 52, 53 y 333)."

Así las cosas, es indudable que la celebración de tratados y convenios internacionales en materia de turismo, busca hacer efectivas las finalidades propias de la internacionalización de las relaciones económicas, e igualmente, pretende asegurar una mayor cooperación cultural, económica, social y política entre los pueblos, logrando así garantizar el cumplimiento del objetivo de promover y comercializar el potencial turístico colombiano.

2.6. Conclusión

En síntesis, el Acuerdo binacional aprobado mediante la Ley 1586 de 2012, y esta misma, se ajustan a la Constitución Política, primero en sus aspectos formales, al haber satisfecho cabalmente los requisitos procedimentales normativamente establecidos al efecto.

Igualmente en lo material, por cuanto sin contrariedad alguna frente a la preceptiva superior colombiana, cumple el propósito perseguido, que en este caso es esforzarse "en el sentido de promover programas de cooperación turística así como el conocimiento mutuo de la cultura y de la forma de vida de los dos países", con el objetivo de consolidar y fortalecer las relaciones turísticas, alcanzado en plena observancia de los principios, objetivos y finalidades propios del Estado social de derecho asumido como modelo político, económico y social por la República de Colombia.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el "Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y la República Portuguesa", firmado en Lisboa el 8 de enero de 2007.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1586 de octubre 31 de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo de Cooperación en el ámbito del turismo entre la República de Colombia y

la República Portuguesa', suscrito en Lisboa, República Portuguesa, el 8 de enero de 2007".

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO
PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cfr. C-468 de 1997 (M. P. Alejandro Martínez Caballero), doctrina ampliamente reiterada por esta corporación, como puede constatarse, entre muchas otras, en las sentencias C-682 de 1996 (M. P. Fabio Morón Díaz), C-924 de 2000 (M. P. Carlos Gaviria Díaz) y C-718 de 2007 (M. P. Nilson Pinilla Pinilla).

[2] Incorporada al derecho interno colombiano mediante Ley 32 de 1985.

[3] Cfr. fs. 1 y 2 cd. pruebas 2.

[4] Cfr. f. 131 cd. pruebas 1.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Ministerio de Relaciones Exteriores

ISSN 2256-1633

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

