

Sentencia C-320/22

Referencia: Expediente LAT-473

Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 2106 de 2021 “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares’”.

Magistrado Sustanciador (E):
HERNÁN CORREA CARDOZO

Bogotá D. C., catorce (14) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial de las previstas en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en los artículos 36 a 38 y 44 del Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016, y de su Ley aprobatoria 2106 del 16 de julio de 2021.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante oficio recibido el 26 de julio de 2021¹, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se sirvió remitir a esta Corporación copia auténtica de la Ley 2106 del 16 de julio de 2021 para que, con arreglo a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política², decida sobre su constitucionalidad.

El proceso fue repartido a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado el 29 de julio de 2021. En auto del 17 de agosto de ese mismo año, la Magistrada Ortiz Delgado asumió el conocimiento del proceso de la referencia. Además, en dicho proveído, acorde con las competencias previstas en el artículo 10 del Decreto

¹ Folio 1 del expediente electrónico del LAT 473.

² “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. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad (...)”.

2067 de 1991³ y ante la necesidad de verificar el procedimiento surtido por la ley durante su trámite en el Congreso de la República, la Magistrada decretó algunas pruebas.

2. Específicamente, en el numeral segundo del auto del 17 de agosto de 2021 se ordenó, por conducto de la Secretaría General, oficiar a los Secretarios Generales del Senado y de la Cámara de Representantes para que, en el término de diez días contados a partir del día siguiente a la notificación de la providencia, remitieran a esta Corte, con destino al proceso de la referencia, copia del expediente legislativo correspondiente. De igual manera, se pidió a los Secretarios Generales que enviaran certificación sobre los siguientes asuntos: (i) las fechas de las sesiones correspondientes, el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley en las distintas etapas, en comisiones y en plenarias. Además, constancia expresa sobre la modalidad de votación utilizada en cada una de las etapas del trámite legislativo, en los términos de los artículos 128 a 131 de la Ley 5ª de 1992; (ii) el cumplimiento del anuncio de votación previsto en el artículo 160 de la Constitución Política. Con ese fin, se les solicitó indicar claramente el día en que se efectuó el anuncio, el día en que se realizó la votación, y el número y fecha de las actas y las Gacetas del Congreso en las que consten tales actuaciones; y (iii) el cumplimiento de la publicación de que trata el artículo 161 superior, para lo cual se les pidió que indicaran de manera expresa el día en que se efectuó la publicación, los números y fechas de las actas y de las Gacetas del Congreso correspondientes. Así mismo, se pidió que aportaran copia física o en medio magnético de las Gacetas del Congreso referidas en los numerales anteriores. En caso de que alguna de las Gacetas que contuvieran los textos del proyecto o las actas aún no hubiere sido publicada, se solicitó a los secretarios informar a la Corte expresamente sobre ese particular y señalar el motivo por el cual ese trámite aún no se había llevado a cabo.

3. En cumplimiento de lo anterior, se recibieron algunas pruebas. Sin embargo, las autoridades oficiadas no allegaron en su totalidad la documentación solicitada. Por esta razón, a través de auto del 28 de octubre de 2021, la Magistrada sustanciadora consideró necesario requerir al Secretario General de la Cámara de Representantes y al Secretario General del Senado de la República, así como a los secretarios de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y de la Comisión Segunda del Senado de la República para que allegaran ciertos y específicos documentos que aún no habían sido recibidos por esta Corporación.

4. Al advertirse que las autoridades requeridas, aun cuando habían allegado algunos de los documentos solicitados en el auto del 28 de octubre de 2021, omitieron remitir en su integridad las pruebas, la Magistrada Ortiz Delgado, en proveído del 11 de enero de 2022, nuevamente las requirió con el fin de que

³ “Siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron el acto sometido al juicio constitucional de la Corte o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado sustanciador podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez días”.

aportaran al proceso la documentación faltante en un plazo de cinco días contados a partir de la comunicación de esa decisión.

5. El despacho de la Magistrada Ortiz Delgado continuó sin recibir la totalidad de la documentación que había sido pedida al Congreso de la República. Por tal motivo, profirió nuevo auto el 28 de febrero de 2022, con la finalidad de obtener las pruebas restantes, en un término similar de cinco días contados a partir de la comunicación de la providencia.

6. Los días 7, 8 y 16 de marzo de 2022, se recibieron y calificaron las pruebas allegadas al proceso que habían sido decretadas mediante auto del 17 de agosto de 2021, y que fueron requeridas de nuevo en las providencias del 28 de octubre de 2021, 11 de enero de 2022 y 28 de febrero del año en curso.

7. Mediante auto del 22 de marzo de 2022, la Magistrada Ortiz Delgado arribó a la conclusión de que el control constitucional que recaía sobre el proceso de la referencia no podía quedar suspendido de manera indefinida. Bajo esta premisa, y con fundamento en el auto No. 338 de Sala Plena del 16 de marzo de 2022, en el que se indicó que la evaluación del procedimiento de formación de las leyes aprobatorias de un tratado bien puede ampararse en los principios de libertad probatoria y de libre valoración de las pruebas, ordenó a la Secretaría General de la Corte continuar con el trámite respectivo y cumplir con lo inicialmente previsto en el Auto del 17 de agosto de 2021.

8. En concreto, en el citado auto, se dispuso lo siguiente⁴: (i) correr traslado a la Procuradora General de la Nación; (ii) fijar en lista el proceso de la referencia; (iii) comunicar el inicio del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y Crédito Público y de Transporte, para que intervinieran si lo consideraban pertinente; (iv) invitar a la Academia Colombiana de Derecho Internacional -ACOLDI-; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia; a la Asociación Colombiana de Aviadores Civiles -ACDAC-; a la Asociación de Líneas Aéreas Internacionales en Colombia -ALAICO-; a la Asociación de Transporte Aéreo en Colombia -ATAC-; a la Asociación de Transporte Aéreo Internacional -IATA- Colombia; a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia; a las facultades de Jurisprudencia y de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario; a las facultades de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes; a la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia; a la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Colombia, seccional Bogotá; a las facultades de Derecho y Ciencias Humanas de la Universidad de Nariño; a la facultad de Ciencias Humanas y Sociales de la Universidad del Cauca; a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte, y a la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de

⁴ Estas órdenes fueron proferidas en el auto del 17 de agosto de 2022, pero habían sido suspendidas hasta que se recibieran las pruebas recibidas por el despacho.

la Universidad Pontificia Javeriana de Cali, para que intervinieran en el proceso si lo estimaban conveniente.

9. El 3 de julio de 2022, la doctora Gloria Stella Ortiz Delgado culminó su periodo como Magistrada de la Corte Constitucional. En consecuencia, la Sala Plena nombró en encargo al Magistrado Hernán Correa Cardozo, a quien corresponde sustanciar esta decisión.

10. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios, y previo concepto rendido por la Procuraduría General de la Nación, procede esta Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del instrumento internacional junto con su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA LEY APROBATORIA DEL TRATADO OBJETO DE REVISIÓN

11. A continuación se transcribe el texto de la Ley 2106 de 2021, aprobatoria del Acuerdo cuya revisión de constitucionalidad se realiza, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 51.733 del 16 de julio de 2021.

“LEY 2106 DE 2021

(julio 16)

“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016”.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el «Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares», suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7 de 1944, el «Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares», suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Por razones de extensión, el texto contentivo del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares” aparecerá relacionado como **único anexo** de esta sentencia.

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Transporte

12. El Ministerio de Transporte, por intermedio de apoderado judicial, le solicitó a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2106 de 2021 y el tratado internacional que se analiza.

El tratado internacional y su ley aprobatoria, según el Ministerio, cumplieron los requisitos formales exigidos por la Constitución. Al respecto, señaló que el acuerdo fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores quien, de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no requiere de plenos poderes para la adopción de este tipo de acuerdos.

Por otra parte, dicha cartera ministerial también indicó que la Ley 2106 de 2021 cumplió con todos y cada uno de los requisitos formales para su aprobación. En particular, sostuvo que: *(i)* el 22 de abril de 2019 la Ministra de Transporte y el Canciller presentaron el proyecto de ley ante el Senado de la República, el cual fue publicado; *(ii)* se inició el trámite legislativo en la Comisión Segunda de esa cámara; *(iii)* con anterioridad a cada debate se publicaron las ponencias, y se hicieron los anuncios previos requeridos por la ley; *(iv)* en la aprobación del texto se cumplió con el quórum decisorio y deliberatorio requerido por la Constitución y la Ley 5ª de 1992. Finalmente, afirmó que durante el proceso legislativo el texto del proyecto de ley no sufrió modificaciones.

Adicionalmente, dejó en claro que el contenido material del tratado aprobado es compatible con la Constitución. Se refirió a las disposiciones del acuerdo, en las que se establecen: las definiciones, los derechos y deberes de las partes, las exenciones de impuestos, las medidas para proteger la seguridad aérea y la solución de las controversias en la interpretación del tratado. Precisó que estas disposiciones se advierten conformes al mandato constitucional de proteger los derechos fundamentales, entre otras razones, porque desarrollan los principios de reciprocidad, cooperación internacional y libre competencia desarrollados en la propia Carta Política.

2. Ministerio de Relaciones Exteriores

13. Por su parte, el Director encargado de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores intervino en la causa con el fin de que esta Corporación declarara la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2106 de 2021.

La Cancillería explicó que el propósito central de este convenio es establecer un marco jurídico en virtud del cual Colombia y Suiza puedan operar servicios aéreos de carga y de pasajeros entre sus territorios. Según advirtió, el acuerdo tiene como objetivo que los servicios aéreos sean más competitivos y eficientes, aumentar el crecimiento económico, el comercio, el turismo, la inversión extranjera y el bienestar de los usuarios. De hecho, afirmó que los acuerdos internacionales que regulan los vuelos internacionales, tal y como lo estableció

la Sentencia C-947 de 2014⁵, desarrollan lo previsto en los artículos 226 y 227 de la Carta Política porque promueven la internacionalización de las relaciones económicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Igualmente, puso de relieve que este instrumento internacional le otorga a ambos Estados derechos por igual a: (i) volar a través del territorio de la otra Parte Contratante sin aterrizar; (ii) hacer escalas en dicho territorio para fines no comerciales; y (iii) embarcar y desembarcar en la superficie de la otra parte y terceros países, en los puntos previstos en el tratado. Además, sobre el contenido del acuerdo, señaló que este prevé la forma en la que deben ser ejercidos estos derechos (artículo 3º), la designación y autorización de operaciones (artículo 5º), la revocación o suspensión de la autorización de funcionamiento (artículo 6º), las medidas para garantizar la seguridad de la aviación y de la seguridad aérea (artículos 7º y 8º), la exención de derechos e impuestos (artículo 9º), el tránsito directo (artículo 10), los cargos a los usuarios (artículo 11), las actividades comerciales (artículo 12); la transferencia de ingresos entre las partes (artículo 15), las tarifas (artículo 16), la notificación de los itinerarios (artículo 17), y el suministro de estadísticas entre las partes (artículo 19).

Por último, la Cancillería también destacó que el acuerdo no contiene ningún vicio formal porque: (i) fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Angela Holguín, quien no requería de plenos poderes, tal como lo establece el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; (ii) tuvo la aprobación ejecutiva del Presidente de la República, pues el 22 de julio de 2019 ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República; (iii) el trámite legislativo comenzó en la Comisión Segunda del Senado, tal y como dispone la Constitución Política; y (iv) el Gobierno remitió a esta Corte copia auténtica de la Ley 2106 de 2021, el 26 de julio de ese año.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

14. La Procuradora General de la Nación, mediante concepto del 11 de mayo de 2022, le solicitó a la Corte Constitucional declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2106 de 2021 y el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016.

En este sentido, empieza por afirmar que el tratado fue suscrito por la Canciller y que aquella contaba con plena capacidad jurídica para firmar tratados en representación del Estado colombiano. Además, señala que la ley cumplió con todos los requisitos de forma previstos en la Constitución y en la Ley 5ª de 1992 para la aprobación de los tratados internacionales. Al respecto, hace notar específicamente que:

⁵ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

(i) La iniciativa legislativa, las ponencias, los textos aprobados y la ley sancionada fueron publicados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución (artículo 157) y en la Ley 5ª de 1992 (artículos 144 y 156).

(ii) El proyecto de ley inició su trámite parlamentario en la Comisión Segunda del Senado, como lo prevé el artículo 154 superior cuando se trata de tratados internacionales.

(iii) El proyecto de ley fue discutido y aprobado previamente, según lo exige el artículo 160 de la Constitución⁶.

(iv) En todas las sesiones se respetó el quórum deliberatorio y decisorio. La aprobación del proyecto se hizo con las mayorías requeridas mediante votación nominal y pública, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución (artículos 145 y 146) y en la Ley 5ª de 1992 (artículos 116 a 118)⁷.

(v) El trámite legislativo se adelantó en menos de dos legislaturas. Además, se respetó el lapso de ocho días que debe transcurrir entre el primero y el segundo debate, y el de 15 días entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, como lo ordena la Constitución (artículo 160).

(vi) El Gobierno Nacional cumplió con sus obligaciones en el procedimiento legislativo. En efecto, el 22 de abril de 2019 impartió la orden ejecutiva de someterlo a consideración del Congreso. El 16 de julio de 2021, sancionó la ley aprobatoria y remitió el expediente a la Corte Constitucional.

En vista de lo anterior, la Vista Fiscal manifestó que el tratado tiene por objeto incorporar estrategias transversales de competitividad e infraestructura para facilitar el comercio exterior, a través de esquemas que dinamicen el transporte aéreo entre Colombia y Suiza. Así las cosas, enfatizó en el hecho de que el contenido del tratado se ajusta por completo a la Carta Política.

Específicamente, para el Ministerio Público, el preámbulo del convenio establece que este tiene por objeto promover un sistema de aviación basado en la competencia en el mercado sin interferencia gubernamental, ampliar las oportunidades de servicios aéreos internacionales, fomentar precios y servicios competitivos, y garantizar el más alto grado de seguridad. Propósitos que, según advierte, están conformes a la Constitución al permitir la internacionalización de las relaciones exteriores de Colombia con Suiza. Incluso, afirma que responden al mandato constitucional que detentan las autoridades de proteger la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

A su vez, las definiciones contenidas en el artículo 1º del tratado también son compatibles con la Carta Política porque, como lo ha explicado la Corte

⁶ Señaló que los anuncios previos constan en las Gacetas del Congreso: 37 de 2020, 1273 de 2021, 1265 de 2021, 125 de 2022, 126 de 2022, 1906 de 2021 y 29 de 2022.

⁷ Gacetas del Congreso 37 de 2020, 1265 de 2021, 126 de 2022 y 29 de 2022.

Constitucional, aquellas suelen contribuir a un mejor entendimiento de las cláusulas que lo integran⁸.

Por su parte, los artículos 2º y 3º del tratado regulan el ejercicio de los derechos de tráfico de las empresas aéreas designadas, con fundamento en los cuales pueden embarcar o desembarcar pasajeros, carga y correo. Estas disposiciones también prescriben el deber de darle un trato justo y equitativo a las aerolíneas designadas para competir en la prestación de sus servicios. Sobre estos artículos, el Ministerio Público también considera que estas normas son constitucionales no solo por concretar la finalidad del convenio y por fundamentarse en los principios de soberanía, internacionalización económica y libre competencia, sino también por apoyarse en criterios de reciprocidad, equidad y conveniencia nacional, igualmente previstos en la Carta Política.

Según sostuvo la Procuradora General de la Nación, el artículo 4º contempla el deber de las aerolíneas designadas de cumplir con las leyes del país donde operen acerca de la entrada, salida, operación y navegación de las aeronaves. Entretanto, los artículos 5º y 6º hacen referencia a la designación de las aerolíneas, a la autorización de funcionamiento y a las causales que dan lugar a su revocatoria, atendiendo al derecho interno de los Estados parte. En términos generales, advierte que estas disposiciones son constitucionales porque son compatibles con las normas superiores que consagran la soberanía y la libre determinación de las autoridades colombianas en términos de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Respecto de los artículos 7º y 8º, manifestó que estos desarrollan la obligación de las partes de salvaguardar la seguridad y protección del transporte aéreo internacional, con arreglo a lo dispuesto en los tratados relativos a la seguridad de la aviación que han sido suscritos por ambos Estados. En concreto, según explica, se comprometen a cooperar para prevenir actos que atenten contra la seguridad de la aviación civil. De esta suerte, para el Ministerio Público tales normas se avienen a la Constitución porque garantizan el cumplimiento de las disposiciones internas sobre seguridad de la aviación civil. En consecuencia, desarrollan el deber de salvaguardar la vida y los bienes de las personas, previsto en la Carta Política.

En el caso de los artículos 9º y 10º del tratado, concernientes a las exenciones de impuestos de los equipos a bordo de las aeronaves, de los insumos necesarios para su operación, de los productos destinados a la venta o consumo de los pasajeros, del equipaje y la carga, la Vista Fiscal concluye que también son constitucionales, en la medida en que no contradicen ningún mandato superior y se fundamentan en el principio de reciprocidad.

Ahora bien, frente a los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del tratado, la Procuradora General de la Nación indicó que regulan “*asuntos relacionados con la parte operativa de la prestación de los servicios aéreos*”. En concreto, consagran: (i) los cargos aplicables a las aerolíneas para la prestación de bienes

⁸ Cita la Sentencia C-132 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

y servicios aeroportuarios; (ii) la representación de las aerolíneas designadas en el territorio de la otra Parte Contratante; (iii) las condiciones para el uso de las aeronaves arrendadas, (iv) el uso del transporte intermodal si es aprobado por las autoridades aeronáuticas de ambos países; (v) la conversión y transferencia de ingresos a la tasa de cambio oficial del país; (vi) la fijación de las tarifas de los servicios aéreos internacionales conforme a la legislación interna de cada país; (vi) la notificación de itinerarios y su modificación por las autoridades aeronáuticas, y (vii) el suministro de las estadísticas de tráfico aéreo. En tal virtud, dio por acreditada su exequibilidad tanto al fundamentarse en la libre iniciativa económica dentro de los límites del bien común, tal y como lo estipula el artículo 333 superior, como al cristalizar el mandato de internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales del Estado, sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 226 y 227 de la Carta Política.

Tratándose particularmente del artículo 20, la señora Procuradora explicó que permite dirimir las controversias entre las partes a través de un tribunal de arbitramento, cuando ello no sea posible por vía diplomática. En este evento, adujo que la norma deviene exequible porque *“se funda en criterios razonables que garantizan la libre voluntad de los Estados Parte sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”*⁹.

Sobre los artículos 19, 21, 22, 23 y 24 resaltó que son normas de carácter instrumental que regulan el procedimiento de consultas para la interpretación e implementación del tratado, su entrada en vigor, modificación y terminación. Dado ese carácter operativo, ajustado al artículo 9º de la Carta Política y a la jurisprudencia constitucional, se tienen como manifestación de la autonomía que tiene el Estado para suscribir convenios y establecer las condiciones para modificarlos y retirarse de ellos¹⁰.

Así mismo, respecto del anexo en el que se fijan las rutas en las que podrán operar los servicios aéreos de las aerolíneas designadas por cada parte, la Vista Fiscal señaló su constitucionalidad por atender a la soberanía de los Estados y promover la internacionalización de las relaciones económicas.

Finalmente, destacó que el contenido de la Ley 2106 de 2021 *“por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares”* también se encuentra ajustada a la Constitución Política.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. De acuerdo con lo establecido en el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el

⁹ Folio 10 del concepto de la Procuraduría General de la Nación.

¹⁰ El concepto cita la Sentencia C-132 de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo.

control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban.

2. Sobre este particular, la Carta Política establece que la adopción de tratados internacionales es un acto complejo en el que participan las tres ramas del poder público. En primer lugar, el Presidente de la República que tiene la función de dirigir las relaciones internacionales y suscribir los tratados internacionales¹¹. En segundo lugar, el Congreso de la República que detenta la función de aprobar e improbar estos instrumentos. Finalmente, en tercer y último lugar, la Corte Constitucional, que actúa “*como garante de la guarda y supremacía de la Constitución, debe comparar el instrumento internacional y su ley aprobatoria con la totalidad de las normas constitucionales y declarar si sus disposiciones se ajustan, o no, a la Carta*”¹².

3. Es así como de acuerdo con la jurisprudencia pacífica y reiterada de la Corte Constitucional¹³, este control: (i) es *previo* al perfeccionamiento del tratado pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción presidencial; (ii) es *automático*, porque el acuerdo y su ley aprobatoria deben ser enviados por el Presidente de la República a la Corte Constitucional; e (iii) *integral*, bajo el entendido de que esta Corporación debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional. Pero además de lo anterior, también se ha dejado en claro que (iv) tiene *fuerza de cosa juzgada*; (v) deviene en una condición *sine qua non* para la ratificación del correspondiente acuerdo; (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; y (vii) su *carácter es definitivo*, esto es, que la sentencia por medio de la cual este Tribunal realiza el respectivo control constitucional hace tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que impide un nuevo escrutinio judicial sobre la materia¹⁴.

4. Como se puede apreciar, el control que realiza la Corte Constitucional sobre los tratados y sus leyes aprobatorias implica la valoración sobre el cumplimiento de exigencias tanto *formales* como *materiales* de constitucionalidad, necesarias para que los instrumentos internacionales y la ley proferida se consideren conformes a la Carta Política.

Acerca del *control formal* que ejerce esta Corporación, debe anotarse que aquel se dirige, fundamentalmente, a examinar dos aspectos concretos¹⁵. El primero

¹¹ Una vez realizada la revisión constitucional del acuerdo o convenio internacional, el Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, ratifica el instrumento correspondiente, momento a partir del cual le son exigibles al Estado colombiano los compromisos pactados en el tratado. Consultar, entre otras, las Sentencias C-170 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-863 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹² Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³ Sentencias C-110 de 2022, MP. Diana Fajardo Rivera, C-576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-400 de 1998, M.P. Alejandro Martínez.

¹⁴ Sentencias C-576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-267 de 2014, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; y C-224 de 2019, M.P. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁵ “*En lo que concierne al trámite legislativo, la ley aprobatoria de un tratado debe cumplir en principio, el mismo procedimiento legislativo de las leyes ordinarias (Art. 146, 154, 157, 160, 166 y 241 de la C.P., entre otras), salvo la exigencia especial en el caso de estos instrumentos de que el proyecto de ley inicie su trámite*

es el referido al trámite surtido durante la negociación y firma del tratado correspondiente. Esto, con la finalidad de determinar la validez de la representación del Estado colombiano en el respectivo proceso de negociación y celebración del instrumento. Un segundo aspecto obedece a la necesidad de analizar el cabal cumplimiento de las reglas propias del trámite legislativo durante el estudio y aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República, junto con su debida sanción presidencial, si fuere del caso¹⁶.

Con todo, no sobra agregar que dentro de este tipo de escrutinio, si es del caso, también debe verificarse el cumplimiento del requisito de la *consulta previa a las comunidades étnicas involucradas*, en aquellas circunstancias en que estas puedan verse directamente afectadas por un convenio internacional suscrito por el Estado colombiano¹⁷.

Ahora bien, acerca del *control material*, conviene señalar que este escrutinio tiene como propósito evaluar el contenido de todas y cada una de las cláusulas contenidas en el instrumento internacional respectivo para determinar su conformidad con la Carta Política. En otras palabras, a esta Corporación le incumbe “*confrontar las disposiciones del tratado que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional -lo que incluye el llamado bloque de constitucionalidad stricto sensu-, con el propósito de establecer si sus disposiciones se ajustan o no al ordenamiento superior*”¹⁸. Esta labor comprende la integridad del texto y sus finalidades, esto es, todas las definiciones, anexos y pies de página incluidos en las disposiciones del instrumento internacional, así como cualquier comunicación entre las partes para acordar los compromisos asumidos¹⁹.

Hechas las anteriores claridades, le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse de manera definitiva sobre la constitucionalidad formal y material del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016, así como de la Ley 2106 de 2021, aprobatoria del citado convenio internacional.

Análisis formal: suscripción del Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativa a los servicios aéreos regulares, y su aprobación en el Congreso de la República

Representación del Estado, suscripción del tratado y aprobación presidencial

5. Como se indicó, uno de los aspectos formales que ha de verificarse en el control de constitucionalidad de los tratados internacionales es la competencia del servidor público que representó al Estado en la suscripción del respectivo

en el Senado, por tratarse de asuntos relativos a las relaciones internacionales (Art. 154 C.P. y artículo 143, Ley 5ª de 1992)”. Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶ Sentencia C-863 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ Sentencias C-048 de 2018, M.P. Alejandro Linares Cantillo; C-163 de 2015, M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez; y C-214 de 2017, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁸ Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹ Sentencia C-252 de 2019, M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

acuerdo²⁰. Sobre este punto, la Corte ha precisado que se debe verificar “*el examen de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar y celebrar el tratado y autenticar el instrumento internacional respectivo*”²¹. La constatación de este atributo se sustenta tanto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados²², como en el artículo 9º constitucional, de conformidad con el cual las relaciones exteriores se fundamentan en los principios internacionales aceptados por Colombia.

En este asunto, la Sala Plena encuentra que está probado que el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares*”, adoptado el 3 de agosto de 2016 en Bogotá, fue suscrito por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar²³. Esta servidora pública, entonces, tenía plena capacidad para suscribir el tratado internacional y representar al Estado colombiano, según lo previsto en el artículo 7º de la Convención de Viena²⁴.

Adicionalmente, está demostrado que, en ese entonces, el Presidente de la República, Iván Duque Márquez, impartió la aprobación ejecutiva del tratado el 22 de abril de 2019²⁵. En el mismo acto, ordenó someter este tratado a consideración del Congreso de la República.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que al adoptar este tratado internacional se cumplió con el requisito de forma, respecto de la calidad de la persona que debía suscribirlo, pues lo hizo la Ministra de Relaciones Exteriores que se encuentra autorizada por la Convención de Viena para actuar en representación del Estado. Así mismo, fue aprobado por el Presidente de la República.

Exigibilidad del análisis de impacto fiscal

6. En la Sentencia C-091 de 2021, al analizar la exequibilidad del “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Italiana para la eliminación de la doble tributación con respecto a los impuestos sobre la renta y la prevención de la evasión y elusión tributarias*”, la Corte analizó si los tratados internacionales aprobados, que contengan beneficios tributarios, deberían contar con el análisis de sostenibilidad fiscal previsto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003²⁶. La Sala Plena constató que a

²⁰ Sentencia C-110 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera.

²¹ Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²² Aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

²³ Expediente digital, LAT 473. Ministerio de Relaciones Exteriores, Certificación del 2 de septiembre de 2021. Oficio S-GTAJI-21-020719.

²⁴ Al respecto, el artículo 7.2. a) señala “*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*”.

²⁵ Expediente digital, LAT 473. Ministerio de Relaciones Exteriores, Certificación del 2 de septiembre de 2021. Oficio S-GTAJI-21-020719

²⁶ Artículo 7º. *Análisis del impacto fiscal de las normas*. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.// Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales

partir de la Sentencia C-491 de 2019, a los tratados sobre doble tributación que creen privilegios fiscales sí les es exigible la aplicación de este artículo. Sin embargo, precisó que en el convenio analizado no existía dicho beneficio, porque no tenía la finalidad de poner al sujeto activo en una situación de privilegio, con fines extrafiscales²⁷. No obstante, advirtió que a partir de la notificación de esa sentencia el Ministerio de Hacienda sí debía explicar en la exposición de motivos de los proyectos la fuente sustitutiva de disminución de ingresos, si la iniciativa legislativa preveía esa disminución.

De manera similar, en la Sentencia C-170 de 2021²⁸, al analizar el acuerdo de cooperación financiera ente Colombia y Francia, la Sala Plena precisó que el Gobierno debe hacer un análisis de impacto fiscal, cuando presente proyectos de ley que aprueben tratados internacionales que prevean beneficios tributarios. La Sala Plena advirtió que por seguridad jurídica y prudencia judicial, el análisis de impacto fiscal solo debería aplicarse hacia el futuro o de manera prospectiva. Por lo anterior, estableció que esta regla solo *“será exigible únicamente respecto de aquellos proyectos de ley que (i) tramitados con posterioridad a la notificación de esta sentencia, (ii) aprueben tratados que consagren beneficios tributarios a favor de sujetos de derecho internacional, así como del personal diplomático o cooperante que apoya la ejecución de sus actividades en Colombia”*²⁹.

En este caso el *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares”* fue sometido para la aprobación del Congreso de la República, el 15 de agosto de 2019, casi dos años antes de que se notificaran las Sentencias C-091 de 2021 y C-170 de 2021, el 20 de mayo y el 28 de julio respectivamente. En consecuencia, el requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 no era exigible.

Consulta previa

7. Conforme se ha reconocido en la jurisprudencia constitucional, la consulta previa es un derecho fundamental de las comunidades indígenas, tribales, rom, afrodescendientes y raizales, cuyo carácter deriva de los siguientes preceptos consagrados en la Carta Política: (i) el artículo 1° que prevé que Colombia es un Estado Social de Derecho democrático y participativo; (ii) el artículo 2° que establece que las personas deben participar en las decisiones que los afectan; (iii) el artículo 7° que reconoce y protege la diversidad étnica; (iv) el artículo 70 que dispone que las diferentes manifestaciones de la cultura son un fundamento

de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo. // El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso. // Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

²⁷ Sentencia C-989 de 2004.

²⁸ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

²⁹ *Ibidem*.

de la nacionalidad; y (v) los artículos 329 y 330 que determinan la participación de las comunidades indígenas en la conformación de las entidades territoriales. Adicionalmente, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, ratificado por Colombia mediante la Ley 21 de 1991, el cual integra el bloque de constitucionalidad en sentido estricto, prevé el derecho a la consulta previa³⁰.

Precisamente, en atención a lo dispuesto en el artículo 6.1. de dicho Convenio, esta Corte ha señalado que la consulta previa es obligatoria, siempre que (i) se trate de medidas legislativas o administrativas; y (ii) estas afecten directamente a los sujetos titulares de dicha prerrogativa al imponerles restricciones o gravámenes, conferirles beneficios, o recaigan o tengan el potencial de surtir efectos directos sobre el territorio de la comunidad o sobre los aspectos definitorios de su identidad cultural³¹.

De esta manera, como fue señalado previamente, en el marco del control de constitucionalidad de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, la Corte Constitucional está en el deber de verificar si tales instrumentos han debido someterse a consulta previa -y en tal caso, si esta se llevó a cabo- cuando³²: (i) el texto de las leyes aprobatorias de tratados afecte de forma directa a las comunidades étnicas; y (ii) las medidas legislativas o administrativas que se adopten en desarrollo del tratado involucren directamente a una población étnica. Frente al primer supuesto, será obligatorio adelantar el procedimiento de consulta antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República. En contraste, no resultará necesario someter un instrumento internacional a dicho procedimiento, cuando el tratado o las medidas legislativas o administrativas que lo desarrollen no impliquen una afectación directa de los sujetos titulares del derecho a la consulta previa, por ejemplo, si aquel solo contiene disposiciones generales que no alteran el estatus de la comunidad étnica, como es el caso de aquellas que se refieren a las condiciones de libre comercio³³.

Así las cosas, el pleno de esta Corporación constata que tanto el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares*”, suscrito en la ciudad de Bogotá D.C. el 3 de agosto de 2016, como la Ley 2106 de 2021, aprobatoria de dicho acuerdo, no son de aquellas disposiciones que deban someterse a consulta previa. En primer lugar, tales instrumentos normativos no incorporan medida alguna que suponga una afectación directa al territorio o a la identidad cultural de las comunidades titulares del derecho a la consulta previa. En segundo lugar, el contenido del tratado y de su ley aprobatoria no conlleva ninguna consecuencia diferenciada en relación con tales comunidades, sino que despliega sus efectos sobre el

³⁰ Este convenio dispone que los Estados se encuentran obligados a: “consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. De igual manera, establece que las consultas se deberán llevar a cabo de “buena fe” y “con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas” (art. 6.2). Cfr. Sentencia C-252 de 2019.

³¹ Sentencia C-110 de 2022, MP. Diana Fajardo Rivera.

³² Sentencia C-214 de 2017, MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

³³ Sentencias C-750 de 2008, C-027 de 2011, C-214 de 2017 y C-252 de 2019.

Estado y la sociedad en general. En tercer y último lugar, conviene poner de presente que el texto del tratado internacional tiene por objeto fomentar las relaciones comerciales entre Colombia y Suiza, promover el turismo y expandir el transporte aéreo entre las dos naciones. En este sentido, es claro que el Acuerdo bajo examen no solo no afecta directamente a las comunidades étnicas del país, sino que ninguna de sus disposiciones hace referencia a aquellas, ni a su territorio, ni mucho menos a aspectos puntuales de su identidad cultural.

Análisis del proceso legislativo surtido frente a la expedición de la Ley 2106 de 2021 en el Congreso de la República

8. Una de las características especiales de las leyes aprobatorias de tratados internacionales consiste en que *“el Congreso no puede alterar el contenido de los instrumentos internacionales”*³⁴. El Congreso no está habilitado para introducir nuevas cláusulas o modificar las previstas en el tratado, porque según la Constitución, su función consiste en aprobar o improbar la totalidad el acuerdo. Tampoco puede *“fraccionarlo o modificarlo, por tratarse de una negociación adoptada por el Gobierno”*³⁵. Con fundamento en lo anterior, si el Legislador se abstiene de dar su aprobación a lo convenido, no es posible para el Estado seguir el trámite constitucional correspondiente. Por el contrario, *“el visto bueno del Legislador permite continuar con el trámite constitucional enunciado”*³⁶.

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales carecen de reglas especiales para su aprobación, salvo por dos requisitos. El primero de ellos hace referencia a que, por tratarse de asuntos relativos a las relaciones internacionales, su debate debe iniciarse en el Senado de la República³⁷. El segundo, por su parte, alude a que después de sancionar la ley, el Presidente de la República tiene el deber de remitirla a la Corte Constitucional para su ratificación dentro de los seis días siguientes, para que se lleve a cabo su revisión integral³⁸.

Trámite en el Senado de la República

9. *Inicio del trámite.* De acuerdo con el artículo 154 de la Constitución, los proyectos que se refieren a las relaciones internacionales iniciarán su trámite en el Senado. Este requisito debe darse por satisfecho, pues el 15 de agosto de 2019, tanto el Ministro de Relaciones Exteriores Carlos Holmes Trujillo, como la Ministra de Transporte Ángela María Orozco Gómez, autorizaron y presentaron el Proyecto de Ley Aprobatoria del *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares”* ante la Secretaría General del Senado de la República³⁹. En esa

³⁴ Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ El artículo 154 de la Constitución prevé: *“Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”*.

³⁸ Numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

³⁹ Expediente digital, LAT 473. Gaceta del Congreso 797 del 27 de agosto de 2019, p. 27.

misma fecha, al proyecto le fue asignado el número 140 de 2019 y fue repartido a la Comisión Segunda de dicha cámara legislativa⁴⁰.

10. *Publicación del proyecto por el Congreso de la República.* La Carta Política prevé como uno de los requisitos del trámite legislativo, que el proyecto haya “*sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva*”. En el asunto que se examina también se tiene por acreditado este presupuesto, dado que el texto del proyecto de ley y la exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 797 del 27 de agosto de 2019⁴¹. La publicación contiene el texto del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos Regulares*”.

11. *Publicación de la ponencia para primer debate.* Según el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la publicación del informe de ponencia debe hacerse antes de iniciar el primer debate. Este requisito también se cumplió. La ponencia fue elaborada por el Senador Juan Diego Gómez por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 928 del 24 de septiembre de 2019⁴².

12. *Anuncio previo a la votación en primer debate.* De acuerdo con el artículo 160 de la Constitución, “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”. Con este requisito se pretende evitar votaciones sorpresivas que impidan el conocimiento y discusión por los congresistas de los proyectos que serán objeto de discusión. De esta manera, el conocimiento previo de los asuntos que se debatirán afianza el control político y el seguimiento ciudadano a los proyectos de ley⁴³. Por lo demás, “*profundiza el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo*”⁴⁴.

De acuerdo con lo anterior, el proyecto de ley número 140 de 2019 fue anunciado para primer debate en la sesión ordinaria de la Comisión Segunda del Senado del 24 de septiembre de 2019. En esa oportunidad, el secretario de la Comisión anunció que el proyecto se discutiría y votaría en la sesión del “*próximo martes 1º de octubre*”⁴⁵. Así consta en el Acta 05 de 2019 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta 37 del 24 de enero de 2020.

⁴⁰ Expediente digital, LAT 473 Gaceta del Congreso 797 del 27 de agosto de 2019, p. 27.

⁴¹ Expediente digital, LAT 473 Gaceta del Congreso 797 del 27 de agosto de 2019, p.12 a 29.

⁴² Expediente digital, LAT 473, Gaceta del Congreso 928 del 24 de septiembre de 2019, p. 57.

⁴³ Sentencia C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Al finalizar la sesión se señaló lo siguiente: “*El Presidente, honorable Senador José Luis Pérez Oyuela: Solicita al Secretario leer los anuncios de los proyectos. El Secretario, doctor Diego Alejandro González González: Da inicio a los anuncios de proyectos de ley: Por instrucciones de la Mesa Directiva, me permito realizar los anuncios para los proyectos de ley que se discutirán y votarán en la próxima sesión (...) Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se Aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares*”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

13. *Aprobación en primer debate en Senado.* De conformidad con el numeral 2° del artículo 157 superior, ningún proyecto será ley si no es “*aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara*”. Además, la Carta Política (artículo 133) y la Ley 5ª de 1992 (artículo 130) prevén que el voto de los cuerpos colegiados de elección directa debe ser nominal y público, salvo en los casos que determine la ley.

La Constitución establece para la aprobación de las leyes dos tipos de quórum⁴⁶. El primero es el deliberatorio, que se encuentra reconocido en el artículo 145 superior, según el cual “*el Congreso pleno, las cámaras y sus comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de una cuarta parte de sus miembros*”. El segundo es el quórum decisorio ordinario que, al amparo de la Ley 5ª de 1992 (artículo 166) supone una mayoría simple, es decir, que se cumple con “*la asistencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva Corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente*”. La regla de la mayoría simple se aplicará, salvo que la Constitución haya dispuesto algo distinto.

Pues bien, la discusión y aprobación del proyecto de ley se llevó a cabo el 1° de octubre de 2019, en la siguiente sesión en la que se hizo el anuncio previo. Según el Acta número 06 de 2019, la sesión contó con quórum deliberatorio y decisorio, pues al comenzar la sesión asistieron 7 de los 13 miembros⁴⁷. Adicionalmente, el proyecto se discutió y aprobó en primer debate, con votación nominal y pública, de 8 votos a favor y ninguno en contra. Con estos estos votos se aprobó la ponencia favorable, el articulado propuesto y el título del proyecto. La aprobación en primer debate fue corroborada por la certificación aportada a la Corte Constitucional por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado, Diego Alejandro González⁴⁸. En el siguiente cuadro se sintetiza el resultado de la votación:

Asunto	Sí	No
Informe de ponencia	8	Ninguno
Articulado	8	Ninguno
Título y pregunta	8	Ninguno

14. *Ponencia para segundo debate en el Senado.* En la misma sesión en la que se discutió y aprobó en primer debate el proyecto de ley, se designó como ponente para el segundo debate al senador Juan Diego Gómez. La ponencia para segundo debate fue publicada el 16 de octubre de 2019, tal y como consta en la Gaceta No. 1027 del 16 de octubre de 2019, en la que se propuso dar segundo debate al proyecto⁴⁹. De hecho, el texto definitivo aprobado y certificado por la Secretaría de la Comisión, fue publicado el mismo día en que se presentó ponencia para segundo debate con su anuencia.

Expediente digital LAT 473. Gaceta del Congreso 37 del 24 de enero de 2020, p. 14 y 15.

⁴⁶ Sentencia C-087 de 2016, MP. Jorge Ignacio Pretelt.

⁴⁷ Expediente digital LAT 473. Gaceta del Congreso 37 del 24 de enero de 2020, p. 29.

⁴⁸ Expediente digital LAT 473. Expediente digital, LAT 473, Certificación del 4 de noviembre de 2021.

⁴⁹ Expediente digital LAT 473. Gaceta 1027 del 16 de octubre de 2019, p. 33.

15. *Anuncio previo para segundo debate.* El 20 de abril de 2021, en la sesión plenaria del Senado de la República se hizo el anuncio previo del proyecto de ley 140 Senado, según se corrobora en el acta número 50, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1273 del 21 de septiembre de 2021⁵⁰. En ese documento, consta que el Secretario de la plenaria del Senado anunció que el proyecto de ley, sería considerado en la “*próxima sesión*” plenaria del Senado de la República. En efecto, el proyecto fue debatido en la siguiente sesión, como lo demuestra el número consecutivo del acta, porque el anuncio consta en el acta número 50 y la discusión y aprobación en la plenaria se encuentra en el acta 51.

Al respecto, es importante recordar que la Corte ha establecido de manera reiterada que la consecutividad de las actas es un criterio para determinar la continuidad en la cadena de anuncios. En la Sentencia C-947 de 2015⁵¹, la Corte concluyó que se cumplió con el requisito del anuncio previo, porque la expresión “*próxima sesión*” era determinable acudiendo al consecutivo de las actas de la sesión plenaria de Senado. Es decir, el número del acta de la sesión en la que se discutió y aprobó el proyecto correspondía al número siguiente del acta en la que se hizo el anuncio previo. Por eso, se pudo establecer que se votó en la sesión siguiente en la que se hizo el anuncio. Igualmente, en la Sentencia C-408 de 2017⁵², la Corte evaluó una reforma a la Ley 5ª de 1992, en la que concluyó que el proyecto había cumplido con el requisito del anuncio previo en uno de los debates, con fundamento en el consecutivo de las actas. La Sala Plena concluyó que era posible determinar la fecha en la que se votaría el proyecto, porque la sesión en la que se discutió y aprobó correspondía al número siguiente del acta del anuncio⁵³.

16. *Discusión y aprobación en la plenaria del Senado.* El 27 de abril de 2021, se discutió y aprobó el proyecto de ley. De acuerdo con el acta 51 de la sesión plenaria, el Senado aprobó con votación nominal y pública el informe de ponencia, el articulado y el título del proyecto, como consta en la Gaceta No. 1265 del 10 de septiembre de 2021⁵⁴. En el debate 72 senadores votaron a favor de la ponencia y solo tres lo hicieron de manera negativa. Además, 73 senadores aprobaron los artículos del proyecto, su título y decidieron que continuara el trámite en la Cámara de Representantes, y ocho votaron en contra⁵⁵, como se ilustra en la siguiente tabla:

⁵⁰ Al respecto en la gaceta se señala: “*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. Sí señor Presidente, el siguiente punto, entonces anuncio de proyectos. Anuncio de Proyectos de ley que serán considerados y eventualmente votados en la sesión plenaria del Honorable Senado de la República, siguientes a la del día martes 20 de abril de 2021 (....) Proyecto de ley número 140 de 2019 Senado, por medio de la cual se aprueba “Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016 “.* Expediente digital LAT 473. Gaceta del Congreso 1273 del 21 de septiembre de 2021, p. 6.

⁵¹ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵² M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ Esta regla también se encuentra en las sentencias C-032/09, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-011/10, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

⁵⁴ Expediente digital LAT 473, Acta número 51 de 2021, contenida en la Gaceta 1265 del 10 de septiembre de 2021

⁵⁵ Ibid.

Asunto	Sí	No
Informe de ponencia	73	2
Articulado	73	8
Título y pregunta	73	8

17. *Texto aprobado en plenaria.* El 18 de mayo de 2021, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 437 de 2021, el texto definitivo aprobado del proyecto de ley objeto de control⁵⁶.

18. *Término transcurrido entre el primer y el segundo debate en el Senado.* El artículo 160 de la Carta Política establece que “[e]ntre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días”. Este requisito también fue observado a cabalidad, debido a que la aprobación del proyecto en primer debate tuvo lugar el 1º de octubre de 2019 y la aprobación en segundo debate aconteció el 27 de abril de 2021.

Trámite en la Cámara de Representantes

19. *Publicación de la ponencia para primer debate.* El 2 de junio de 2021, la mesa directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes designó como ponentes a los representantes Héctor Javier Vergara Sierra y Juan David Vélez⁵⁷. Además, le asignó al proyecto el número 622 de 2021 Cámara. La ponencia positiva para primer debate fue publicada el 8 de junio de 2021, en la Gaceta del Congreso No. 597.

20. *Anuncio previo para la discusión y votación del primer debate en Cámara.* La jurisprudencia de la Corte ha establecido unos presupuestos que deben ser considerados por el Congreso al hacer el anuncio previo de un proyecto de ley. Según estos precedentes, los anuncios previos: (i) no exigen fórmulas sacramentales⁵⁸; (ii) deben estar presentes en la votación de todo proyecto de ley; (iii) deben proponerlos la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iv) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, cuando menos, determinable; y (v) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado⁵⁹.

En el presente caso, la Corte constata que el 9 de junio de 2021, fue anunciado el Proyecto de Ley número 622 del 2021 Cámara, número 140 del 2019 Senado⁶⁰. Así mismo, en la siguiente sesión se citó para “*mañana a las 7:30 de*

⁵⁶ Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 437 de 2021, p. 5

⁵⁷ De acuerdo con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 “*Recibido un proyecto, se ordenará por la Secretaría su publicación en la Gaceta del Congreso, y se repartirá por el Presidente a la Comisión Permanente respectiva*”.

⁵⁸ Sentencia C-305 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁹ Sentencia C-098 de 2020, MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁶⁰ Al respecto, en el Acta 38 del 9 de junio de 2021 consta: “*Hace uso de la palabra la Secretaria de la Comisión Segunda, doctora Olga Lucía Grajales Grajales: Presidente, anuncio de proyecto de ley (...)*”

la mañana”⁶¹. En efecto, la votación se llevó a cabo el día siguiente al anuncio, esto es el 10 de junio de 2021. En consecuencia, el proyecto de ley se discutió y se votó en la fecha que se señaló en el anuncio previo.

21. *Discusión y aprobación en primer debate en la Cámara de Representantes.* El 10 de junio de 2021, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto de ley objeto de estudio. De acuerdo con la certificación de la Secretaría de dicha Comisión, a esta sesión asistieron 16 de los 18 miembros⁶². Por consiguiente, la sesión tuvo quórum deliberatorio. Adicionalmente, fueron aprobados con votación nominal y pública con 11 votos por el sí y 4 por el no, el informe de ponencia, los artículos, el título del proyecto y la continuación del trámite en la plenaria de la Cámara⁶³. Todos estos resultados fueron verificados en la certificación que la Secretaría de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes le envió a la Corte Constitucional⁶⁴.

Asunto	Sí	No
Informe de ponencia	11	4
Articulado	11	4
Título y pregunta	11	4

22. *Ponencia para segundo debate.* En la misma sesión en la que se discutió y aprobó en primer debate el proyecto de ley, se nombraron como ponentes a Héctor Javier Vergara (coordinador) y a Juan Carlos Vélez. El 18 de junio de 2021, los representantes presentaron la ponencia favorable y solicitaron dar un segundo debate al proyecto⁶⁵.

23. *Anuncio para segundo debate.* El proyecto fue anunciado en la plenaria de la Cámara de Representantes el 18 de junio de 2021⁶⁶. En el anuncio se indicó que el proyecto se abordaría en la sesión del día siguiente, esto es, del 19 de junio de 2021⁶⁷. Al anunciar el proyecto de ley, el secretario de la Cámara indicó como uno de los proyectos que se discutirían en segundo debate “*el Proyecto*

Proyecto de ley número 622 del 2021 Cámara, número 140 del 2019 Senado. Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 125 del 2 de marzo de 2022, p. 30.

⁶¹ En efecto, en el acta consta: “*Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda, honorable Representante Juan David Vélez Trujillo: Gracias Secretaria, se levanta la Comisión Segunda, siendo la 1:20 de la tarde, y se cita para mañana a las 7:30 de la mañana, muchas gracias.*”. Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 125 del 2 de marzo de 2022, p. 30.

⁶² Expediente digital LAT 473, Certificación de la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 8 de septiembre de 2021. Gaceta del Congreso 126 del 2 de marzo de 2022, p.5 y 6.

⁶³ Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 126 del 2 de marzo de 2022, p.5 y 6.

⁶⁴ Expediente digital LAT 473, Certificación de la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 8 de septiembre de 2021.

⁶⁵ Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 695 del 18 de julio de 2021, p. 16

⁶⁶ Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 1906 del 22 de diciembre de 2021.

⁶⁷ En el acta plenaria 244 del 18 de junio de 2021 consta: lo siguiente: “*Dirección de la Presidencia Germán Alcides Blanco Álvarez: Señor Secretario, anuncie proyectos para el día de mañana, vamos a citar mañana sábado a las ocho y media de la mañana. Secretario General Jorge Humberto Mantilla Serrano: Se anuncian los siguientes proyectos para el día 19 de junio a partir de las 8:30 a.m., o cuando se tramiten proyectos de ley y actos legislativos y son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 622 de 2021 Cámara, 140 de 2019 Senado, por la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 810 de 2003 (...). Han sido leídos y anunciados los proyectos para el día 19 de junio 2021 a partir de las 8:30 a. m., siendo las 11: 50 se levanta la sesión.*”. Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 1906 del 22 de diciembre de 2021.

de ley número 622 de 2021 Cámara, 140 de 2019 Senado, por la cual se modifica el artículo 11 de la Ley 810 de 2003”. Es decir, que al efectuarse el anuncio, se modificó el título del proyecto de ley⁶⁸.

Sin embargo, esta imprecisión no suscita un problema de constitucionalidad, ni mucho menos comporta afectación alguna a la validez del anuncio. Para despejar las inquietudes en relación con estas situaciones, la Corte ha recurrido al principio de *instrumentalidad de las formas*, de conformidad con el cual ha de entenderse que las formas procesales no son un fin en sí mismo, sino que se justifican para proteger fines sustantivos, como la transparencia, la participación de las minorías y la publicidad⁶⁹.

Sobre la base de este principio, por ejemplo, en la Sentencia C-074 de 2021⁷⁰, este Tribunal descartó la existencia de un presunto vicio en un anuncio previo en Cámara, en el que se había indicado de manera equivocada el número del proyecto de ley en el Senado. Concretamente, esta Corporación no admitió su configuración tras advertir que “*el número de identificación correspondiente a la Cámara de Representantes era correcto*” y que, por lo demás, “*ni en el momento de formular el anuncio ni en la sesión en la que tuvo lugar el debate, se alegó un desconocimiento de que el proyecto sería debatido*”.

A similar conclusión arriba la Sala Plena en la presente oportunidad, toda vez que considera que no se vulnera ninguna finalidad sustantiva, al menos por dos razones. Por un lado, debido a que el número del proyecto de ley es correcto, por ese motivo, los representantes a la cámara tenían conocimiento de que este sería discutido en la siguiente sesión. Por otro lado, cuando se hizo este anuncio, en las etapas subsiguientes del procedimiento legislativo no se demostró ni tampoco se alegó que la votación del proyecto haya sido sorpresiva. Con base en estas dos consideraciones, ha de descartarse un vicio en la publicidad del proyecto.

24. *Discusión y aprobación.* En cumplimiento del anuncio, el proyecto de ley fue discutido y aprobado en la sesión plenaria del 19 de junio de 2021⁷¹. Tal y como lo certificó el Secretario de la Cámara, a esta sesión asistieron 164 representantes⁷². En esa medida, había quórum deliberatorio. Adicionalmente, el proyecto se aprobó con votación nominal y pública⁷³, que cumplió el quórum decisorio, así:

Asunto	Sí	No
Informe de ponencia	120	1
Articulado	119	1

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Sentencia C-947 de 2014, MP. Gloria Stella Ortiz.

⁷⁰ M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

⁷¹ Expediente digital LAT 473. Acta 245 publicada en Gaceta del Congreso 29 del 3 de febrero de 2022

⁷² Expediente digital LAT 473. Certificación del 21 de junio de 2021 del Secretario General de la Cámara de Representantes.

⁷³ Expediente digital LAT 473. Certificación del 3 de septiembre de 2021 del Secretario General de la Cámara de Representantes.

Título y pregunta	116	1
-------------------	-----	---

25. *Publicación del texto definitivo.* Finalmente, en la Gaceta del Congreso No. 744 del 6 de julio de 2021, fue publicado el texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes⁷⁴.

26. *Tiempo transcurrido entre debates.* Con arreglo a lo establecido en el artículo 160 de la Carta Política, el periodo mínimo que debe transcurrir entre el primero y el segundo debate debe ser “no inferior a ocho días”. Este requisito se encuentra satisfecho, dado que el proyecto fue aprobado en primer debate el 10 de junio de 2021 y en segundo debate el 19 de junio de ese mismo año. También transcurrió un término no inferior a quince días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, como lo prevé el artículo 160 de la Constitución. En efecto, el proyecto de ley fue aprobado por el Senado de la República el 27 de abril de 2021 y el primer debate en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes inició el 10 de junio de 2021.

27. *Prohibición de considerar un proyecto de ley en más de dos legislaturas.* El artículo 162 constitucional dispone que “[n]ingún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. El proyecto de ley inició su trámite el 15 de agosto de 2019, es decir, que su análisis comenzó en la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2019 y el 20 de junio de 2020⁷⁵. Entre tanto, su aprobación en la plenaria de la Cámara de Representantes se produjo el 19 de junio de 2021, esto es en la legislatura que comenzó el 20 de julio de 2020 y culminó el 20 de junio de 2021. En consecuencia, el proyecto no fue considerado en más de dos legislaturas.

28. *Conciliación.* Como no surgieron discrepancias en la redacción del proyecto de ley en cada una de las cámaras no se llevó a cabo la etapa de conciliación previsto en el artículo 161 de la Constitución Política.

29. *Principios de consecutividad e identidad flexible.* De acuerdo con el principio de consecutividad todos los asuntos de una ley deben ser discutidos y aprobados en todos los debates, por las comisiones permanentes de cada cámara y sus plenarios⁷⁶. Para que este principio no sea un obstáculo que impida mejorar el texto en discusión en cada uno de los debates, la Corte lo ha armonizado con el de identidad flexible⁷⁷, previsto en el artículo 160 de la Constitución. Según este último, la plenaria de cada cámara podrá introducir, adiciones, supresiones y modificaciones que considere necesarias, con la finalidad de someter al debate

⁷⁴ Expediente digital LAT 473, Gaceta del Congreso 744 del 6 de julio de 2021, p. 12.

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 168 de la Constitución: “El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”.

⁷⁶ Así se encuentra previsto en el artículo 157 de la Carta que al respecto dispone: “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva. 2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras. 3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate. 4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”.

⁷⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-015 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

democrático las materias analizadas en el primero de los debates o que tengan conexidad con aquellas⁷⁸. Es decir, *“mientras la consecutividad está enfocada a que el proyecto de ley cumpla con los debates exigidos en comisiones y plenarias del Congreso, la identidad obliga a que las diferentes materias que conforman la iniciativa sean conocidas por esas instancias legislativas, pues de no ser así, las mismas no cumplirían con el requisito de deliberación democrática en cada una de esas etapas”*⁷⁹.

En este asunto los principios de consecutividad e identidad flexible no fueron afectados. Como se explicó con anterioridad, la Ley 2106 de 2021 fue aprobada en cuatro debates y durante el trámite el texto de la iniciativa no tuvo ninguna adición, modificación o supresión. Por esto, los textos definitivos aprobados por cada una de las cámaras fueron idénticos. En consecuencia, es claro que en el proyecto de ley objeto de control se cumplieron los principios descritos.

30. *Presencialidad en los debates*. En la Sentencia C-242 de 2020⁸⁰, la Sala Plena estableció como regla general que las sesiones presenciales del Congreso de la República son el mecanismo más adecuado para respetar el principio democrático, el pluralismo político y la protección de las minorías. En efecto, las sesiones presenciales y en la sede oficial son *“la forma más expedita de garantizar el verdadero debate democrático en cuanto ofrece mayores facilidades para la deliberación, la participación de la comunidad en las respectivas sesiones y para el ejercicio del control político directo”*. Por ese motivo, la Corte advirtió que el Congreso tiene la facultad de sesionar virtualmente solo como última ratio, cuando se presenten las circunstancias excepcionales que impuso la pandemia del COVID 19. Esto quiere decir que deberá darles prioridad a las sesiones presenciales sobre las virtuales, *“en la medida en que las condiciones de bioseguridad lo permitan y para ello debe agotar todos los medios a su alcance”*.

Con fundamento en lo anterior, la Sala Plena advirtió en la sentencia citada, que cuando se trata de la función legislativa del Congreso, las *votaciones* deberán ser en lo posible presenciales, si la Constitución establece una mayoría especial, o cuando ésta prevé un procedimiento de aprobación con requisitos específicos. Es decir que las leyes estatutarias (artículo 153), las leyes aprobatorias de tratados internacionales (artículo 150, ordinal 16), la Ley del Presupuesto (artículo 346), la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (artículo 339) y aquellas que aprueben amnistías (artículo 150, ordinal 17) deberían ser aprobadas de manera presencial.

La Sala observa que algunas sesiones en las que se discutió y aprobó la iniciativa legislativa se llevaron a cabo de manera virtual o mixta⁸¹. Sin embargo, este

⁷⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-110 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁷⁹ Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. Reiterado en Sentencia C-110 de 2022. M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁸⁰ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger.

⁸¹ En efecto, el proyecto fue aprobado de manera virtual por la plenaria del Senado, el 27 de abril de 2021. La discusión y aprobación del primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, también se llevó a cabo por este medio el 10 de junio de 2021. Finalmente, la plenaria de la Cámara, el 10 de junio de 2021,

hecho no genera por sí solo un vicio de constitucionalidad. Durante el trámite no se evidenció la existencia de ninguna irregularidad que afectara principios constitucionales relevantes que subyacen al sistema democrático, como la regla de las mayorías, la publicidad del debate o la protección de las minorías. Adicionalmente, en esta sentencia la Corte ha constatado que la iniciativa respetó el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política, en la Ley 5ª de 1992 y en los precedentes de la Corte Constitucional, que son un medio para proteger el sistema democrático⁸². En el siguiente acápite se sintetizarán las razones que llevan a la Corte a concluir que en el presente caso se cumplió el procedimiento legislativo.

Sanción presidencial

31. El 16 de julio de 2021, el entonces Presidente de la República, Iván Duque Márquez, sancionó la Ley 2106 de 2021, *“por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares”*. La ley aprobatoria objeto de examen fue remitida el 26 de julio a la Corte Constitucional, a través de oficio suscrito por el Secretario Jurídico de la Presidencia, dentro del término de seis días hábiles previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política.

Conclusión del control formal

32. Con fundamento en las consideraciones precedentes, la Sala Plena concluye que el procedimiento legislativo por medio del cual se aprobó la Ley 2106 de 2021 cumplió con todos los requisitos formales previstos en la jurisprudencia constitucional. En efecto, (i) el trámite se inició en la Comisión Segunda del Senado de la República, tal y como lo exige el artículo 154 de la Carta Política; (ii) el proyecto y su exposición de motivos fueron publicados antes de ser discutidos por la comisión competente para garantizar su publicidad, acorde con lo establecido en el artículo 157 Superior; (iii) el proyecto se aprobó en primer debate de la comisión correspondiente de cada cámara y en la plenaria del Senado y la Cámara de Representantes. De otra parte, (iv) se cumplió con el artículo 160 de la Carta Política, dado que entre el primer y el segundo debate transcurrió un periodo que no fue inferior a ocho días; y (v) entre la aprobación del proyecto de ley en el Senado y el comienzo del debate en la Cámara de Representantes transcurrió un lapso que no fue inferior a quince días, como lo exige el artículo 160 Superior.

Adicionalmente, (vi) el proyecto fue aprobado en cada uno de los debates por las mayorías exigidas, con votación nominal y pública, como lo demuestran las gacetas y las actas citadas; (vii) se cumplió con el requisito de hacer los anuncios, acorde con lo previsto en el artículo 160 de la Carta Política, ya que el debate fue anunciado en la sesión anterior en la que fue discutido y votado; y (viii) el proyecto no fue objeto de consideración en más de dos legislaturas, según lo exige el artículo 162 Superior. Por último, (ix) el Presidente de la

discutió y aprobó el proyecto en una sesión de carácter mixto, con delegados de los partidos políticos en el recinto y los demás representantes en una plataforma virtual.

⁸² Corte Constitucional, Sentencia C-481 de 2019, M.P. Alejandro Linares Cantillo.

República sancionó la Ley 2106 de 2021 y esta (x) se presentó en el término de los seis días siguientes ante la Corte Constitucional para su respectivo control de constitucionalidad.

Revisión material de la ley aprobatoria

33. La Ley 2106 de 2021 “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares’”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016, está compuesta por tres artículos. En el primero de ellos, se aprueba el tratado. En el segundo, se prevé que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2° de la Ley 7 de 1944, la obligación de lo pactado solo se genera a partir del perfeccionamiento del tratado. Por último, en el tercero, se estipula que esta ley será vigente a partir de su publicación.

Precisado lo anterior, el artículo 1° se ajusta a los dictados del numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política, el cual prevé que al Congreso le corresponde aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con sujetos de derecho internacional. A este respecto, la Corte Constitucional ha dejado en claro que, por la especial naturaleza de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede introducir nuevas cláusulas, porque su función consiste en aprobar e improbar la totalidad del tratado. No obstante, “*si el tratado es multilateral, es posible hacer declaraciones interpretativas, y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado*”⁸³.

Acerca de los artículos segundo y tercero ya mencionados, estos son constitucionales, en la medida en que se atienen a lo previsto en la Constitución en materia de perfeccionamiento de las obligaciones en el derecho internacional y de la vigencia de las leyes.

Control material del tratado internacional

34. El examen material de conformidad del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*” con la Carta Política se dividirá en dos partes. En la primera parte, se abordará la finalidad del acuerdo y, en la segunda parte, se efectuará un análisis por bloques temáticos de las cláusulas que integran el tratado internacional.

Finalidad del tratado

35. La finalidad de este tratado se advirtió en la exposición de motivos de la presentación del proyecto de ley⁸⁴. En dicho documento, los Ministros de Transporte y de Relaciones Exteriores pusieron de relieve que, en la política exterior del gobierno, en plena correspondencia con lo previsto en el Plan

⁸³ Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁸⁴ Exposición de motivos del proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares*”, suscrito en Bogotá, el 3 de agosto de 2016.

Nacional de Desarrollo, se han promovido las negociaciones de comercio exterior para fomentar las importaciones y las exportaciones, buscar el crecimiento de la economía colombiana, aumentar los niveles de competitividad e incentivar el turismo. El transporte aéreo es un medio para lograr esas finalidades, porque facilita el intercambio comercial, los viajes de negocios y el flujo del turismo. Para tal cometido, el tratado crea un esquema de operación del servicio aéreo que antes no existía.

En efecto, en el acuerdo se estipularon unas rutas que permiten tener mayor flexibilidad en la operación⁸⁵. Por un lado, las aerolíneas designadas por Suiza podrán operar desde un punto intermedio en Europa, cualquier punto en Colombia y desde dos puntos en Latinoamérica ubicados en Perú, Ecuador o Chile. Por otro lado, las aerolíneas designadas por Colombia podrán operar servicios aéreos desde dos puntos intermedios en Europa y en cualquier punto desde Suiza. Esta distribución busca promover mayor conectividad para el país y un mayor beneficio para el turismo y, en general, para los usuarios del sistema de transporte aéreo. Así, resulta innegable que este tipo de regulaciones internacionales redunda en el intercambio comercial y cultural, el fortalecimiento de la economía y el empleo, entre otros elementos que, *prima facie*, son compatibles con la Constitución.

Contenido del acuerdo

36. Diferentes cláusulas de este acuerdo son muy semejantes a las disposiciones contenidas en dos tratados internacionales, suscritos por Colombia, cuya compatibilidad con la Carta Política ya ha sido analizados por esta Corte. El primero de éstos es el “*Acuerdo de Transporte Aéreo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América*”, suscrito en Bogotá, D. C., el 10 de mayo de 2011, que fue declarado exequible en la Sentencia C-132 de 2014⁸⁶. El segundo, es el “*Acuerdo de Servicios Aéreos entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía*”, suscrito en Ankara, el 18 de noviembre de 2011, estudiado en la Sentencia C-947 de 2014⁸⁷.

En este orden de ideas, la Sala Plena reiterará la Sentencias C-132 de 2014 y C-947 de 2014 cuando se refieran a cláusulas semejantes a las previstas en el acuerdo objeto de control. Al respecto, la Corte ha precisado que los tratados internacionales establecen relaciones jurídicas singulares entre las partes de cada instrumento⁸⁸. Sin embargo, para asegurar la coherencia de las decisiones judiciales, es necesario que la Corte “*al examinar la constitucionalidad de un tratado, se refiera de manera expresa a sus precedentes sobre la materia, y deba reiterar su jurisprudencia cuando no exista un principio de razón suficiente para no hacerlo.*”⁸⁹ Por esto, cuando se trate de disposiciones con

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ M.P. Mauricio Gonzales Cuervo.

⁸⁷ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁸⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Reiterado en C-110 de 2022, M.P. Diana Fajardo Rivera.

⁸⁹ *Ibidem*.

identidad de textos o se presenten variaciones menores que no alteren el contenido normativo es posible reiterar el precedente, si están presentes las razones que condicionan el carácter vinculante de la decisión anterior⁹⁰.

Por lo anterior, la Sala Plena reiterará las reglas de decisión previstas en las Sentencias C-132 de 2014 y C-947 de 2014, cuando las cláusulas analizadas en esas decisiones tengan similitudes relevantes con lo previsto en este acuerdo.

Preámbulo

37. En el Preámbulo del tratado, los Estados de Colombia y Suiza manifestaron su propósito de promover un sistema de aviación que se fundamente en la competencia entre las aerolíneas, con una interferencia y reglamentación gubernamental mínima. Con esa finalidad, pretenden facilitar las oportunidades en la prestación de los servicios aéreos, eficientes y competitivos que incrementen *“el comercio, el bienestar de los consumidores y el crecimiento económico”*. Para lograr lo anterior, el acuerdo se centra en que las aerolíneas ofrezcan precios y servicios competitivos para los usuarios. Finalmente, las partes manifestaron su intención de garantizar el más alto grado de seguridad en los servicios aéreos internacionales, al igual que expresaron su preocupación por los actos que llegaren a amenazar la seguridad de las aeronaves, de las personas o la propiedad.

La Corte Constitucional se ha pronunciado acerca de la importancia que tiene el preámbulo en la interpretación de los tratados internacionales. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados señala que al interpretar un tratado se debe considerar su preámbulo y los anexos⁹¹. En este sentido, el pleno de esta Corporación ha destacado que esta parte de un instrumento internacional contiene *“la base axiológica que soporta todo el entramado normativo, los principios que guían la interpretación de sus disposiciones y los fines que se pretenden alcanzar, por lo que tiene carácter vinculante para los Estados parte”*⁹². Dicho de otro modo, el preámbulo revela las intenciones de las partes y los valores que fundamentan las obligaciones internacionales asumidas⁹³.

Las finalidades del *“Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares”* contenidas en el preámbulo resultan acordes a la Constitución Política. Estas se fundamentan en el deber general de garantizar los derechos a la vida, a la seguridad personal y a la propiedad de todas las personas. También son una manifestación del deber que tiene el Estado de promover la iniciativa privada, la libertad económica, la productividad y la competitividad (artículos 333 y 334). Además, desarrolla la obligación de promover la internacionalización de las relaciones económicas

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Al respecto, el artículo 31 establece en lo pertinente: *“Regla general de interpretación. I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de estos y teniendo en cuenta su objeto y fin. 2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexo”*.

⁹² Sentencia C-620 de 2015, MP. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁹³ Sentencias C-157 de 2016, MP Gloria Stella Ortiz y C-110 de 2022, MP Diana Fajardo Rivera.

(artículo 226), así como la integración social y política con las demás naciones (artículo 227). En consecuencia, esta Corte no encuentra ningún reparo frente al preámbulo del tratado internacional adoptado.

Definiciones (artículo 1)

38. En el artículo 1º del tratado se definen las expresiones: (a) “*Convenio*”⁹⁴, (b) “*autoridades aeronáuticas*”⁹⁵, (c) “*aerolíneas designadas*”⁹⁶, (d) “*servicios acordados*”⁹⁷, (e) “*servicio aéreo*”⁹⁸, (f) “*territorio*”⁹⁹, (g) “*tarifa*”¹⁰⁰, (h) “*cargos al usuario*”¹⁰¹, (i) “*Acuerdo*”¹⁰²; (j) “*transporte aéreo intermodal*”¹⁰³. Allí también se advierte que el anexo forma parte integral del tratado.

Estas definiciones permiten entender las obligaciones previstas en el texto del tratado. Además, facilitan la aplicación del acuerdo y promueven los principios de legalidad y seguridad jurídica, al explicar el sentido de sus disposiciones¹⁰⁴. El análisis de este tipo de cláusulas, ha señalado la Corte, son de carácter orientador y no crean obligaciones ni derechos¹⁰⁵. En el caso concreto, la Sala Plena considera que las definiciones contenidas en este aparte del tratado tienen como finalidad explicar las disposiciones que ostentan un carácter eminentemente técnico, tales como “*tarifa*”, “*cargos al usuario*”, “*servicio aéreo*” o “*transporte aéreo intermodal*”. Así, en tanto se trata de disposiciones que se muestran neutras a los contenidos constitucionales y su alcance es apenas definitorio, son por entero compatibles con la Carta Política.

Concesión y ejercicio de derechos (artículos 2º y 3º)

⁹⁴ Artículo 1 a. “El término “*el Convenio*” significa el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional abierto para firma en Chicago, el 7 de diciembre de 1944, e incluye cualquier anexo adoptado según el Artículo 90 de dicho Convenio y cualquier enmienda de los anexos o el Convenio según los Artículos 90 y 94 del mismo, en la medida en que esos anexos y enmiendas sean aplicables para ambas Partes Contratantes*”.

⁹⁵ Artículo 1 b. “El término “*autoridades aeronáuticas*” significa, en el caso de Colombia, la *Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (UAEAC)* y, en el caso de Suiza, la *Oficina Federal de Aviación Civil*, o en ambos casos, cualquier persona o entidad, autorizada para ejercer las funciones que actualmente están asignadas a dichas autoridades”

⁹⁶ Artículo 1 c. “El término “*aerolíneas designadas*” significa una *aerolínea o aerolíneas que una Parte Contratante haya designado, según el Artículo 5 del presente Acuerdo, para la operación de los servicios aéreos acordados*”.

⁹⁷ Artículo 1 d. El término “*servicios acordados*” significa *servicios aéreos en las rutas señaladas para el transporte separado o combinado, de pasajeros, carga y correo*;

⁹⁸ Artículo 1 e. “Los términos “*servicio aéreo*”, “*servicio aéreo internacional*”, “*aerolínea*” y “*escala con fines no comerciales*” tendrá el significado que respectivamente se les asigna en el Artículo 96 del Convenio”

⁹⁹ Artículo 1 f. “El término “*territorio*” relativo a un Estado, tendrá el significado que se le asigna en el Artículo 2 del Convenio”.

¹⁰⁰ Artículo 1o h. El término “*tarifa*” significa *los precios por concepto del transporte de pasajeros, equipaje y carga y las condiciones bajo las cuales aplican estos precios, incluidos cargos por comisiones y otra remuneración adicional por concepto de agencia o venta de documentos de transporte, pero excluida la remuneración y las condiciones para el transporte de correo*.

¹⁰¹ Artículo 1º h. “El término “*cargos al usuario*” significa un *cargo efectuado a las aerolíneas por las autoridades competentes, o autorizados por esta para que sea efectuado, para la provisión de bienes o instalaciones o servicios aeroportuarios, incluidos las instalaciones y los servicios conexos, para aeronaves, su tripulación, pasajeros y carga*”.

¹⁰² Artículo 1º i. “El término “*Acuerdo*” significa *el presente Acuerdo, sus Anexos y sus enmiendas*”.

¹⁰³ Artículo 1º j “El término “*transporte aéreo intermodal*” significa *el transporte público por avión y por una o más modalidades de transporte de pasajeros, equipaje, carga y correo, por separado o en combinación, por remuneración o contrato*”.

¹⁰⁴ Sentencia C-091 de 2021, MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁵ Sentencia C-275 de 2019, MP Diana Fajardo Rivera.

39. El artículo 2º del tratado se titula *concesión de derechos*. Esta disposición prevé que los Estados parte concederán los derechos reconocidos en el tratado para la operación de servicios aéreos exclusivamente en las rutas previstas en el anexo¹⁰⁶. En el acuerdo se advierte que las aerolíneas designadas por las partes contratantes tienen derecho: (i) a volar a través del territorio de la otra parte sin aterrizar; (ii) a hacer escalas en ese territorio para fines no comerciales; (iii) a embarcar y desembarcar en el territorio en los puntos señalados en el anexo; (iv) a embarcar y desembarcar en el territorio de terceros países señalados en el anexo. En todo caso, cuando por circunstancias especiales las aerolíneas designadas no puedan operar un servicio en la ruta normal, la otra parte deberá adoptar todas las medidas que estén a su alcance para facilitar la operación del servicio mediante el reordenamiento de dichas rutas para facilitar operaciones viables.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 3º del tratado, cada una de las aerolíneas designadas por las partes tendrán oportunidades “*justas y equitativas*” para competir en la prestación de los servicios acordados. Tal precepto también prevé que el tratado será interpretado “*sobre una base mutua no discriminatoria*”, es decir, que cada parte debe otorgar a la otra un tratamiento ceñido a lo previsto en dicho documento. Además, cada una de las partes permitirá que las aerolíneas designadas establezcan “*la frecuencia y capacidad del servicio aéreo*” internacional que ofrece, con fundamento en las consideraciones comerciales y del mercado. Por lo anterior, según se establece, ninguno de los Estados parte podrá “*limitar unilateralmente el volumen de tráfico, frecuencia, número de destinos o regularidad del servicio, ni el tipo o tipos de aeronave operados por las aerolíneas*”. Esta prohibición, en todo caso, no es absoluta, porque sí se podrán imponer este tipo de restricciones cuando sea necesario “*por razones aduaneras, técnicas, operativas o ambientales, en condiciones uniformes compatibles con el Artículo 15 del Convenio*”.

El artículo 2º del tratado se ajusta a la Constitución. En la Sentencia C-947 de 2014¹⁰⁷, la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de un tratado similar al que ahora es objeto de examen, referido a los servicios aéreos suscrito con Turquía. En dicha oportunidad, al referirse a la cláusula de derechos concedidos, la Corte afirmó que estos derechos comprendían dos tipos de libertades. Primero, las libertades de tránsito que permiten, por un lado, sobrevolar el territorio de un Estado sin aterrizar y, por otro, aterrizar sin fines comerciales, esto es, “*aterrizar y salir de los aeropuertos de cualquier Estado concesionario, con fines no comerciales sino técnicos, es decir, se trata de escalas técnicas para abastecimiento de combustible, reparaciones, entre otras*”. Segundo, las libertades de tráfico o comerciales que autorizan: (i) desembarcar en el territorio del otro Estado pasajeros, carga y correo; (ii) embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio del Estado de

¹⁰⁶ En el numeral tercero se establece que ninguna disposición de este tratado puede ser interpretada en el sentido de permitir a una de las partes transportar pasajeros o carga en dos puntos diferentes en el territorio de la otra Parte Contratante.

¹⁰⁷ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

nacionalidad de la aeronave: y (iii) embarcar pasajeros, correo y carga destinados al territorio de cualquier otro Estado autorizado.

En idéntico sentido, en la Sentencia C-132 de 2014¹⁰⁸, al abordar el análisis de una cláusula de derechos semejante a la que ahora se estudia, pero en un tratado de servicios aéreos con los Estados Unidos de América, esta Corporación también llegó a la conclusión de que debía declarar su constitucionalidad. Al respecto, sostuvo que ese tipo de cláusulas eran producto de una manifestación del mandato constitucional estrechamente vinculado con el deber de promover las relaciones internacionales con fundamento en los principios de equidad y reciprocidad, pues los derechos conferidos a cada una de las partes garantizan un trato igualitario. De hecho, puso de presente que promovían la libre iniciativa privada y la libre competencia económica, sin afectar el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

El artículo 3º del tratado también es constitucional. La Carta Política promueve la libertad de competencia como un derecho que supone responsabilidades (artículo 333). Según la jurisprudencia constitucional, esta libertad consiste en *“la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado”* que *“debe prestarse en igualdad de condiciones”*¹⁰⁹. De la misma forma, cuando las partes acuerdan tratarse de manera equivalente, de acuerdo con lo previsto en el tratado, reiteran el principio recogido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, según el cual, *“todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”*¹¹⁰. Este es un principio de derecho internacional, reconocido por Colombia, que en consonancia con la Carta Política, orienta las relaciones exteriores del Estado (artículo 9º).

Adicionalmente, los párrafos 2º y 3º del artículo 3 son compatibles con la Constitución, porque esta prevé como regla general la libertad de empresa (artículo 334). En concreto, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que esta libertad comprende *“la libertad de organización de los factores de producción”* y *“la facultad de participación en el mercado a través de actividades empresariales destinadas a la oferta de bienes y servicios”*¹¹¹. Por ese motivo, prever que sean las aerolíneas designadas las que establezcan la frecuencia y capacidad del servicio aéreo es admisible desde el punto de vista constitucional. Además, no puede perderse de vista que esta cláusula debe interpretarse en su sentido específico, esto es, referido a la disponibilidad comercial del servicio a los usuarios, pero siempre sin perjuicio de la competencia estatal para garantizar los derechos de los consumidores de los servicios aéreos que se presten en el país. Finalmente, también se ajusta a la Carta la prohibición de restringir esta libertad *“unilateralmente”*, pues el artículo 226 superior establece el deber de promover las relaciones económicas sobre bases de reciprocidad.

¹⁰⁸ MP. Mauricio González Cuervo.

¹⁰⁹ Sentencias C-263 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-032 de 2017. MP Alberto Rojas Ríos.

¹¹⁰ Artículo 26.

¹¹¹ Sentencia C-228 de 2010, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

Derecho aplicable y autorización de funcionamiento (artículos 4º, 5º y 6º)

40. El artículo 4º se refiere al derecho aplicable. Esa disposición establece, en su numeral 1º, que la ley de una Parte Contratante sobre la operación o navegación de las aeronaves se aplicará a las aerolíneas designadas de la otra. En el numeral 2º, se extiende la aplicación de la regla anterior a los pasajeros, tripulación o carga de las aerolíneas designadas. Por último, el numeral 3º prohíbe a las partes concederles una preferencia a sus aerolíneas con respecto a las designada por la otra, en la aplicación de las regulaciones.

Entre tanto, el artículo 5º del tratado establece que cada una de las partes podrá designar una o varias aerolíneas para operar en las rutas señaladas para el transporte aéreo. Una vez se reciba la designación de la aerolínea, se le dará la autorización del funcionamiento, con las siguientes condiciones: (i) deben tener su actividad principal en el territorio de la Parte Contratante que las escoge; (ii) tener una licencia de funcionamiento válida; (iii) un control reglamentario ejercido por el Estado que las nombra; (iv) que la Parte Contratante que las designa cumpla con las disposiciones sobre seguridad previstas en el tratado; y (v) que estén calificadas para satisfacer otras condiciones previstas en la ley y en regulaciones normalmente aplicadas a la operación del servicio aéreo.

Cuando se incumplen las condiciones anotadas, de conformidad con el artículo 6º, la autorización se podrá revocar, suspender o limitar. Sin embargo, estas facultades solo serán ejercidas una vez se realice una consulta con la otra parte, *“salvo que se requiera acción inmediata para prevenir futuras infracciones de leyes y regulaciones”*.

Estas disposiciones están conformes a la Constitución. El artículo 4º establece que tanto las aerolíneas, las aeronaves, los pasajeros y los tripulantes, cuando estén en el territorio colombiano, deben cumplir con la ley. De ahí que no solo se predique su conformidad con distintas disposiciones constitucionales, sino que respeta la soberanía al permitir la aplicación de la ley colombiana en todo el territorio (artículo 9º). Igualmente, desarrolla el deber de los nacionales y de los extranjeros de acatar la Constitución y las leyes (artículo 4º). También es acorde con la responsabilidad que tienen los particulares cuando infrinjan la Constitución y la ley (artículo 6º). Incluso, esta disposición también prevé la aplicación de la ley suiza a las aeronaves y a la tripulación designada por Colombia como parte de una manifestación del principio de reciprocidad. Esto último, en virtud del mandato previsto en el artículo 226 constitucional, que también ha de orientar la internacionalización de las relaciones económicas del Estado colombiano.

Los artículos 5º y 6º del tratado son compatibles con la Constitución. De acuerdo con la ley y la jurisprudencia, el transporte aéreo es un servicio público¹¹². En este sentido, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que *“las*

¹¹² Sentencia T-987 de 2012., M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Al respecto, la Ley 336 de 1998 prevé en el artículo 68 *“El modo de transporte aéreo, además de ser un servicio público esencial, continuará rigiéndose exclusivamente por las normas del Código de Comercio (libro quinto, capítulo preliminar y segunda parte),*

actividades de las empresas de transporte por tierra, mar y aire, indudablemente son servicios públicos esenciales, porque están destinadas a asegurar la libertad de circulación (art. 24 C.P.), o pueden constituir medios necesarios para el ejercicio o la protección de otros derechos fundamentales (vida, salud, educación, trabajo, etc.)”¹¹³. Esto significa, en últimas, que se trata de una actividad que desarrolla el deber constitucional de intervenir en la economía, como lo requieren los artículos 333 y 365 de la Constitución, con miras a “*asegurar la seguridad, eficiencia, calidad y acceso equitativo a las prestaciones correspondientes*”¹¹⁴.

Sin embargo, a modo de correlato de lo anterior, la jurisprudencia constitucional igualmente ha advertido que el transporte es una actividad peligrosa¹¹⁵. Por lo anterior, es legítimo que el Estado garantice que este servicio sea prestado “*en condiciones de seguridad, sin riesgos para la vida y la integridad personal más allá de lo razonable*”¹¹⁶. Por lo tanto, el Estado puede exigir requisitos mínimos que garanticen la seguridad de los pasajeros y que el servicio se prestará de manera idónea y eficiente.

Por lo anterior, la intervención del Estado en el transporte aéreo se encuentra justificada para satisfacer el interés general (artículo 2º), garantizar la protección prevalente de los derechos fundamentales de los usuarios (artículo 5º), prevenir daños a la vida, a la integridad personal y a la propiedad (artículo 2º), sobre la base de considerarse que promueve no solo que la actividad económica se lleve cabo en los límites del bien común (artículo 334), sino de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos (artículo 365).

Estas consideraciones bastan para justificar las condiciones previstas en los artículos examinados para conceder la autorización de una aerolínea designada por una de las partes. De cualquier modo, el incumplimiento de cualquiera de estos requisitos, es una razón -compatible con la Constitución- para revocar o suspender la autorización de funcionamiento, tal y como se prevé en el artículo 6º del tratado.

Seguridad aérea (artículo 7º, 8º y 10)

41. El acuerdo contiene tres disposiciones relativas a la seguridad. La primera se encuentra contenida en el artículo 7º y es denominada “*seguridad de la aviación*”. En el numeral primero se reafirma la obligación mutua de los Estados parte de proteger la aviación civil contra diferentes formas de interferencia ilícita. En particular, se prevé que estos actuarán de conformidad con lo dispuesto en diferentes tratados internacionales para prevenir, investigar, juzgar y sancionar los actos de violencia cometidos en las aeronaves y en los

por el manual de reglamentos aeronáuticos que dicte la unidad administrativa especial de aeronáutica civil y por los tratados, convenios, acuerdos, prácticas internacionales debidamente adoptados o aplicadas por Colombia”.

¹¹³ Sentencia T-987 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibídem.

aeropuertos¹¹⁷. Adicionalmente, se establecen diferentes deberes específicos para garantizar la seguridad de las aeronaves y de los pasajeros¹¹⁸. Así, cuando se incumplen las disposiciones de seguridad, la otra parte podrá llevar a cabo consultas. Si no se llega a un acuerdo, se podrá suspender, revocar, restringir o condicionar la autorización de operaciones de la Parte Contratante, o tomar medidas provisionales por razones de emergencia.

El texto del artículo 8º, denominado “*seguridad aérea*”, dispone en su primer párrafo que, para operar los servicios, cada parte reconocerá la validez de los certificados y licencias validadas por la otra Parte Contratante, solo si estos documentos tienen al menos los mismos estándares previstos en la Convención de Chicago¹¹⁹. Esa disposición también prevé que cada Estado parte podrá solicitar consultas relacionadas con los estándares de seguridad relacionados con la tripulación aérea, aeronaves, instalaciones aeronáuticas implementadas por la otra parte. Si después de esas consultas, el Estado parte no adopta las medidas pertinentes o apropiadas, se podrá revocar o suspender la licencia de funcionamiento.

El tratado también prevé en el numeral 4º del artículo 8º que toda aeronave que se encuentre en el territorio de una Parte Contratante podrá ser objeto de inspección por representantes de la otra Parte Contratante para comprobar la validez de los documentos de la aeronave y la condición de la aeronave, cuando ello no genere demoras irrazonables. Si la inspección da lugar a “*serias preocupaciones*” sobre (i) el incumplimiento de una aeronave de los estándares mínimos previstos en el Convenio de Chicago; o (ii) la falta de mantenimiento y administración de las normas de seguridad vigentes, la parte que la lleva a cabo podrá concluir que no son iguales a los estándares fijados en ese tratado. Una parte podrá presumir la existencia de estas serias preocupaciones si la otra niega el acceso a la inspección. Cada parte puede suspender o variar la autorización de la operación de las aerolíneas designadas por la otra si como resultado de una inspección, o por cualquier otro medio concluye que una acción inmediata para la seguridad de la aerolínea.

El artículo 10º también se refiere a la seguridad aérea y, al efecto, dispone dos concretas obligaciones. La primera consiste en que los pasajeros, el equipaje y la carga, solo estarán sujetos a un simple control en la zona de tránsito directo, salvo cuando se adopten “*medidas de seguridad contra la violencia, la integridad fronteriza, la piratería aérea y tráfico de narcóticos y medidas de*

¹¹⁷ Esta disposición se refiere al “*Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de una Aeronave, firmado en Tokio, el Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves el Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, firmado en Montreal el 23 de septiembre de 1971, y su Protocolo Suplementario para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, firmado en Montreal el 24 de febrero de 1988*”.

¹¹⁸ Primero, consagra el deber de las partes de prestarse la asistencia necesaria para prevenir el apoderamiento ilícito de aeronaves y otros actos ilegales. Segundo, establece que adoptaran medidas para proteger la aeronave e inspeccionar los elementos de mano, equipaje, carga y provisiones. Tercero, consagra el deber de adoptar las medidas de seguridad necesarias cuando la otra parte advierta una amenaza particular. Cuarto, dispone que cuando se produzca un incidente o amenaza de apoderamiento ilícito de aeronaves civiles u otro acto ilícito, los Estados parte se prestarán asistencia mutua para resolver el incidente o amenaza.

¹¹⁹ Esos estándares se encuentran recogidos en los artículos 29 a 36 de ese tratado.

control migratorio”. La segunda, por su parte, consiste en eximir de aranceles “y otros impuestos similares” al equipaje y a la carga en tránsito directo.

Los artículos 8° y 9° se ajustan a la Carta Política. Para sustentar esta conclusión, es importante traer a colación nuevamente la Sentencia C-132 de 2014¹²⁰, en la que se declaró la exequibilidad de una cláusula similar contenida en un tratado bilateral de servicios aéreos suscrito con los Estados Unidos de América. En la referida sentencia, el pleno de la Corporación señaló que las disposiciones sobre seguridad resultaban acordes a la Constitución porque desarrollaban los principios y valores del Estado Social de Derecho (artículo 1°), y además cumplían la función de proteger los derechos a la vida, a la seguridad personal y a la propiedad (artículos 2 y 58). Esta conclusión es por entero aplicable al control de constitucionalidad de las disposiciones mencionadas.

El artículo 10° del tratado también es constitucional. La Convención de Chicago, en su anexo 9°, define como tránsito directo la zona especial establecida en los aeropuertos internacionales “*con la aprobación de las autoridades competentes y bajo su supervisión o control directos, en la que los pasajeros pueden permanecer durante el tránsito o trasbordo sin solicitar entrada al Estado*”. La finalidad de estas zonas, consiste en facilitar la transición entre el territorio de un Estado anfitrión hacia otro destino en el extranjero. Estas zonas, en general, son un medio para que los Estados controlen el ingreso de mercancías y personas a su territorio.

La Constitución establece como uno de los fines esenciales del Estado la integridad del territorio (artículo 2°). También prevé como uno de los deberes del Presidente de la República proveer la seguridad exterior del país y mantener la integridad territorial (artículo 189.6). Bajo este entendido, en la Sentencia C-269 de 2014¹²¹ se advirtió que el territorio es: (i) el espacio en que se desarrolla el ejercicio de las competencias de las autoridades públicas; (ii) el ámbito resguardado de cualquier injerencia extranjera no autorizadas; y (iii) el marco que delimita el ejercicio de la soberanía. Con fundamento, en lo anterior, las autoridades migratorias tienen la facultad discrecional para determinar las condiciones predicables de los nacionales y los extranjeros para ingresar, permanecer y salir del territorio, bajo las condiciones previstas en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Colombia¹²².

Finalmente, es necesario advertir que las medidas previstas en el tratado son compatibles con la Constitución de cara a prevenir la violencia, preservar la integridad territorial y ejercer el control migratorio. Ello, por cuanto la Carta Política promueve la convivencia pacífica, la vigencia de un orden justo, la prevalencia del interés general y la protección de los derechos fundamentales como la vida, la integridad y la seguridad personal (artículo 5°).

Exención de derechos e impuestos (artículo 9°)

¹²⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

¹²¹ MP. Mauricio González Cuervo.

¹²² Sentencia SU-397 de 2021, MP Alejandro Linares Cantillo.

42. El tratado contempla en su artículo 9º que, a la llegada al territorio de la otra Parte Contratante, estarán exentos de derecho o impuestos las aeronaves operadas en servicios internacionales por las aerolíneas designadas de una Parte Contratante, así como su equipo regular, abastecimiento de combustible y lubricantes, provisiones como alimentos, bebidas y tabaco que se lleven a bordo. Lo anterior, bajo la condición de que dicho equipo, suministros y provisiones *“permanezcan a bordo de la aeronave hasta cuando sean reexportados”*. También estarán exentos de impuestos los documentos utilizados por las aerolíneas, como los documentos de transporte, las guías aéreas, los vehículos automotores, el material que pueda ser usado para fines comerciales dentro del aeropuerto, que sirva para el transporte de pasajeros y carga.

Las aerolíneas designadas podrán descargar el equipo a bordo, los materiales y suministros en el territorio de la otra Parte Contratante con autorización de las autoridades aduaneras¹²³. Cuando esto ocurra, el equipo podrá ser puesto bajo la supervisión de las autoridades aduaneras hasta que sea reexportado o dispuesto de otra forma, *“de conformidad con las regulaciones aduaneras”*.

La Corte Constitucional ha reconocido, como regla general, que las exenciones tributarias son compatibles con la Constitución y con el derecho internacional público¹²⁴. También ha precisado que estas exenciones pretenden conceder, bajo el principio de reciprocidad, *“ciertos privilegios fiscales y aduaneros, que se justifican plenamente tanto por la naturaleza de los organismos beneficiados como del interés público que reviste la función a ellos confiada por el conjunto de Estados que los crean”*¹²⁵. Sin embargo, la Corte también ha dejado en claro que la Constitución en materia de exenciones (Art. 294 C.P.), únicamente, prohíbe aquellas que se refieren a los tributos que sean propiedad de las entidades territoriales en virtud de la autonomía que detentan.

Sobre el particular, esta Corporación ha expuesto que los tratados internacionales pueden reconocer exenciones que sean de propiedad exclusiva de las entidades territoriales, siempre y cuando la Nación las compense por las afectaciones que perciban sus ingresos¹²⁶. Por ejemplo, en la Sentencia C-315 de 2004¹²⁷, la Corte Constitucional advirtió que una de las disposiciones contenidas en la *“Convención sobre las Misiones Especiales, abierta a la firma en Nueva York”*, podía eventualmente afectar tributos de las entidades territoriales. En dicha decisión, se puso de manifiesto que en este tipo de casos existían dos principios en tensión. Por un lado, la prohibición prevista en el artículo 294 de la Constitución que le impide a la Nación privar a las entidades territoriales de sus recursos. Y, por otro lado, la aplicación del principio de reciprocidad y la obtención de finalidades constitucionalmente relevantes con la disposición de exenciones para facilitar las relaciones internacionales y

¹²³ Artículo 8.3.

¹²⁴ Sentencia C-315 de 2004, MP. Eduardo Montealegre Lynett.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Sentencias C-315 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-859 de 2007, M.P. Mauricio González Cuervo; C-1156 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

¹²⁷ MP. Eduardo Montealegre Lynett.

promover las relaciones exteriores. Por ello, para armonizar estos principios, el pleno de la Corte decidió que *“la prohibición de las exenciones de los tributos territoriales, prevista en el artículo 294, no prohíbe que los tratados confieran esas exenciones, siempre y cuando la Nación establezca mecanismos para compensar a las entidades territoriales por eventuales afectaciones de sus ingresos, debido a dichas exenciones”*. Desde entonces, esta regla ha sido reiterada en las Sentencias C-1156 de 2008¹²⁸, C-098 de 2020¹²⁹ y C-170 de 2021¹³⁰.

En el caso concreto, la Sala Plena advierte que el tabaco es uno de los productos exentos de impuestos en el tratado. Al respecto, la Ley 223 de 1995¹³¹ regula el impuesto de consumo al tabaco extranjero. En la Sentencia C-414 de 2012¹³², la Corte decidió que crear un fondo cuenta especial para administrar los recursos provenientes de impuestos extranjeros resultaba constitucional y no vulneraba la autonomía de las entidades territoriales. Para llegar a esa conclusión, la Corte advirtió que los recursos provenientes del tabaco eran exógenos, razón por la cual: (i) de conformidad con el criterio orgánico, para el perfeccionamiento del tributo no se requiere la intervención de ningún órgano territorial, porque todos los elementos del tributo los crea la ley; (ii) bajo un análisis formal, la Ley 223 de 1995 no alude a la titularidad de las rentas; (iii) desde una perspectiva material, el impuesto se causa una vez los productos ingresan al país y la distribución de los recursos entre las diferentes entidades territoriales se produce una vez se paga el tributo, por eso se trata de un tributo nacional¹³³.

De esta suerte, el tratado no tiene la virtualidad de incidir en el recaudo de los recursos que por concepto de tabaco perciben las entidades territoriales. En efecto, el Acuerdo solo exime de impuestos a los productos que *“permanezcan a bordo de la aeronave hasta cuando sean reexportados”*. En consecuencia, los bienes no estarían sujetos a gravamen alguno. Recuérdese que en el impuesto al consumo del tabaco extranjero, se exime a los *“productos en tránsito hacia otro país”*¹³⁴, por lo que en esta oportunidad, respecto de la específica cláusula contenida en el artículo 9º, no se advierte forzosa la estructuración de algún mecanismo compensatorio o que el Estado se vea en la obligación de realizar algún tipo de declaración interpretativa al momento de la ratificación del

128 MP. Clara Inés Vargas Hernández.

129 MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

130 MP. José Fernando Reyes Cuartas.

131 *“Por la cual se expiden normas sobre Racionalización Tributaria y se dictan otras disposiciones”*.

132 MP. Mauricio González Cuervo.

133 Con posterioridad a la Sentencia C-414 de 2012, se expidió la Ley 2010 de 2019, que advirtió que el Distrito Capital *“es titular del impuesto que se genere, por concepto del consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera”*. Ese impuesto se distribuirá en un 70% para el Distrito y el 30% restante para el departamento de Cundinamarca, quien tiene la titularidad de ese porcentaje.

134 Al respecto, el artículo 20 de la Ley 223 de 1995 prevé en su artículo 188: *“Causación. En el caso de productos nacionales, el impuesto se causa en el momento en que el productor los entrega en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta en el país, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a autoconsumo.// En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país”*.

Acuerdo, particularmente en relación con la específica exención allí dispuesta, por encontrarse acorde con la doctrina constitucional expuesta en la materia¹³⁵.

Esta misma conclusión es aplicable a todas las exenciones tributarias previstas en el tratado. Como los productos a los que se refiere la disposición analizada solo estarán exentos de impuestos, bajo la condición de que permanezcan en la aeronave antes de ser reexportados, la Sala Plena no encuentra una afectación de ninguna obligación constitucional. En consecuencia, el artículo 9º del tratado es exequible.

Actividades comerciales (artículos 11 a 18)

43. Los artículos 11 a 18 del tratado se refieren a diferentes aspectos de las actividades comerciales que desarrollarán las aerolíneas designadas. Con la finalidad de estudiar estas disposiciones se presentarán primero las obligaciones de los Estados parte, en particular los criterios para fijar los cargos, las tarifas a los usuarios (artículos 11, 17 y 18), notificar itinerarios y suministrar estadísticas. Para después, abordar los derechos que les concede el tratado a las aerolíneas para desarrollar sus actividades comerciales (artículos 12, 13, 14 y 15).

El acuerdo se refiere a: (i) los cargos a los usuarios y a (ii) las aerolíneas por el uso de los aeropuertos. Sobre los primeros, prevé que los Estados se adoptarán las medidas para garantizar que los cargos a los usuarios sean “*justos y razonables*”, y se basen en principios económicos sólidos (artículo 11). Respecto de los segundos, establece que los cargos por el uso aeroportuario no podrán ser más altos que aquellos que paguen las aeronaves nacionales que operen en servicios internacionales regulares. Para hacer cumplir estas disposiciones, el tratado prevé consultas entre las autoridades y las aerolíneas designadas y la notificación a los usuarios de cualquier propuesta de cambios cuando ello sea posible.

El acuerdo también establece un marco general que deberá ser considerado por cada Estado parte al fijar las tarifas (artículo 16). En este sentido, advierte que sin perjuicio de la legislación sobre competencia y consumidores, la intervención de cada parte se limitará a: (i) prevenir tarifas o prácticas discriminatorias; (ii) la protección de los consumidores frente a tarifas irrazonablemente altas, o restrictivas que se adopten en abuso de la posición dominante o a través de un acuerdo entre las aerolíneas; y (iii) a impedir tarifas “*artificialmente*” bajas, por subsidio, ayuda directa o indirecta del gobierno. También prohíbe a cada parte tomar una acción unilateral para prevenir el cobro de una tarifa. Para resolver las controversias acerca de lo dispuesto en el tratado acerca de las tarifas las partes deberán solicitar consultas.

El acuerdo también prevé, los derechos de las aerolíneas en el ejercicio de sus actividades comerciales (artículo 12). En este sentido, dispone que podrán tener

¹³⁵ Sentencias C-1333 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-098 de 2020, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

una representación en el territorio de la otra parte, que estará sujeto al cumplimiento de la ley, en condiciones de reciprocidad. En particular, cada parte le otorga a las aerolíneas designadas el derecho a: (i) participar en la venta de transporte aéreo; (ii) operar y ofrecer las rutas señaladas a través de acuerdos de cooperación con una de las aerolíneas de los Estados parte o de un tercer país, con las condiciones establecidas en el tratado; (iii) usar las aeronaves que tomen en arrendamiento (artículo 13); (iv) usar el servicio intermodal cuando esté aprobado por las autoridades aeronáuticas de ambas partes contratantes (artículo 14); (v) convertir y transferir a su país los ingresos recibidos por el servicio de transporte de pasajeros, equipaje carga y correo (artículo 15). Incluso, las aerolíneas pueden operar vuelos complementarios por fuera de los itinerarios aprobados, cuando sean aprobados por la otra Parte Contratante.

Estas disposiciones son constitucionales. La libertad que tienen las aerolíneas designadas para tener una representación en el territorio colombiano es una manifestación del deber que tiene el Estado de promover la internacionalización de las relaciones económicas con fundamento en los principios de reciprocidad y conveniencia nacional, y a su vez, de promover integración económica, social y política con Latinoamérica y las demás naciones (artículo 226).

44. De igual manera, estas disposiciones son compatibles con la libertad de empresa. La Corte ha explicado al interpretar el contenido del artículo 333 de la Constitución, que la libertad de empresa consiste en la facultad que tiene toda persona para llevar a cabo actividades de tipo económico, con la finalidad, de crear, mantener o incrementar su patrimonio¹³⁶. Esta Corporación ha establecido como elementos esenciales de la libertad de empresa: (i) el derecho a concurrir en el mercado o retirarse; (ii) la libertad de organizarse y a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa; (iii) el derecho de creación de establecimiento de comercio conforme con los requisitos que exija la ley y (iv) el derecho a recibir un beneficio económico razonable¹³⁷. Pues bien, las disposiciones que se analizan permiten que las aerolíneas designadas participen en el mercado del transporte aéreo internacional.

45. Las disposiciones del tratado que se refieren a los cargos al usuario también son constitucionales. La Corte ha analizado cláusulas muy semejantes en este tipo de acuerdos En las Sentencias C-132 de 2014¹³⁸ y C-947 de 2014¹³⁹, la Corte concluyó que era constitucional exigir cargos al usuario justos y razonables, como se exige en este tratado. También decidió que era exequible una cláusula de trato nacional, que disponía que los cargos por uso aeroportuario, no podían ser más altos que los que paguen las aeronaves que operen servicios internacionales regulares.

46. También son exequibles las cláusulas que se refieren a la fijación de las tarifas. La Constitución protege la libertad de competencia y el libre mercado,

¹³⁶ Sentencia C-197 de 2021, MP. Jorge Ignacio Pretelt.

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ MP. Mauricio González Cuervo.

¹³⁹ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

pero estos principios constitucionales están limitados por el bien común y por los demás principios y valores de la Constitución. En este sentido, artículo 333 de la Carta prohíbe el abuso de la posición dominante y la obstrucción a la libertad económica. En consecuencia, la prohibición de adoptar tarifas discriminatorias, excesivamente altas, artificialmente bajas o en abuso de la posición dominante es constitucional.

Finalmente, las disposiciones que crean las obligaciones de suministrar estadísticas periódicas relativas al tráfico aéreo y la notificación de itinerarios a las autoridades aeronáuticas con anticipación, tampoco plantean un problema de constitucionalidad. En consecuencia, serán declaradas exequibles

Solución de controversias (artículos 19 y 20)

47. De acuerdo con el artículo 19, para implementar, interpretar, aplicar o enmendar el tratado las partes podrán celebrar consultas. Estas se llevarán a cabo cuando una parte lo solicite de manera escrita a la otra. Cuando las controversias no puedan ser resueltas por vía diplomática, según el artículo 20, deberán ser sometidas a un tribunal de arbitramento por solicitud de una de las partes. En esos casos cada Estado designará un árbitro, y estos nombrarán a un presidente que debe ser nacional de un tercer Estado. Si no es posible designar un tercer árbitro, cada parte podrá solicitarle al Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional que lo haga. El tribunal de arbitramento decidirá el procedimiento. Las partes deberán cumplir el laudo y se comprometen a cumplir las costas por partes iguales.

Estas disposiciones son exequibles. Las consultas son un medio aceptado en los tratados internacionales bilaterales para resolver diferencias en la implementación, interpretación y aplicación de estos instrumentos. En general, *“las consultas son un tipo de negociación entre las partes de un tratado, que consiste en el intercambio de información acerca de una disputa”*¹⁴⁰. En múltiples oportunidades la Corte ha declarado la constitucionalidad de las cláusulas de los tratados públicos que prevén las consultas como un mecanismo para resolver las controversias de tratados bilaterales. Al respecto, la Corte ha considerado que los mecanismos de solución de controversias son acordes con la Constitución, porque le dan una mayor seguridad y previsibilidad al comercio internacional. Además, son una manifestación del principio de legalidad, el debido proceso, el derecho de defensa, la prevalencia del derecho sustancial y el acceso a la justicia¹⁴¹.

48. Esta Corte también ha declarado la constitucionalidad de cláusulas compromisorias semejantes a las previstas en este tratado. En diferentes tratados de derecho internacional económico, la Sala Plena ha advertido la existencia de cláusulas sobre arbitraje que son compatibles con la Constitución. Por ejemplo, en la Sentencia C-309 de 2007¹⁴², la Corte concluyó que la cláusula arbitral

¹⁴⁰ Zhang, Luping, 'The Procedure of Dispute Resolution in International Civil Aviation', *The Resolution of Inter-State Disputes in Civil Aviation*, Oxford, 2022, p. 39.

¹⁴¹ Sentencia C-110 de 2022, MP. Diana Fajardo Rivera.

¹⁴² MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

prevista en el Acuerdo entre Colombia y España era constitucional. Al respecto, sostuvo que someter los eventuales desacuerdos sobre la interpretación del tratado era compatible con la Constitución Política, ya que tenía como propósito fundamental la resolución pacífica de los conflictos. En esta decisión, la Corte explicó que por *“la naturaleza de las diferencias que pueden suscitarse con ocasión de las inversiones de que trata el Tratado sub examine, puede llegar a ser mucho más conveniente y pacífico que sea un organismo internacional especializado o un tribunal de arbitraje quien las solucione”*. Por último, agregó que la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas a las que se refiere el artículo 226 de la Constitución, no sería posible sin admitir la posibilidad de acudir a un recurso ante los tribunales internacionales.

Igualmente, en la Sentencia C-132 de 2014¹⁴³, que evaluó la exequibilidad del Acuerdo de Servicios Aéreos suscrito entre Colombia y Estados Unidos, la Sala Plena concluyó que el arbitraje es un mecanismo de solución de controversias, compatible con la Constitución. En esa oportunidad, la Corte recordó que en las Sentencias C-008 de 1997, C-309 de 2007 y C-750 de 2008, que estudiaron la constitucionalidad de tratados internacionales de carácter económico, se determinó que las cláusulas compromisorias eran compatibles con la Carta Política. Además, reiteró que este tipo de disposiciones eran conformes con la Constitución, porque coinciden con el mandato de promover la internacionalización de las relaciones económicas, políticas y sociales, con fundamento en la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-947 de 2014¹⁴⁴, sobre el Acuerdo de Servicios Aéreos con Turquía, la Corte recordó que el arbitraje es un mecanismo alternativo para resolver conflictos que es de carácter voluntario¹⁴⁵, procesal¹⁴⁶, temporal¹⁴⁷ y excepcional¹⁴⁸. La Corte también advirtió que al suscribir cláusulas de arbitramento se deben salvaguardar los derechos de acceso a la justicia, al

¹⁴³ MP. Mauricio González Cuervo

¹⁴⁴ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁴⁵ *“porque existe un acuerdo previo libre y voluntario de las partes en conflicto de someter sus disputas a un tribunal de arbitramento. En ese sentido, al ser un instrumento jurídico que desplaza a la jurisdicción ordinaria en el conocimiento de ciertos asuntos, “... tiene que partir de la base de que es la voluntad de las partes en conflicto, potencial o actual, la que habilita a los árbitros para actuar”. En ese orden de ideas, “... es deber de las partes, con el propósito de dotar de eficacia a sus determinaciones, establecer con precisión los efectos que se siguen de acudir a la justicia arbitral y conocer las consecuencias jurídicas y económicas subsiguientes a su decisión; sólo así se puede hablar de un verdadero acuerdo”*.

¹⁴⁶ *“la solución de las controversias jurídicas sometidas a los particulares investidos de jurisdicción debe realizarse en concordancia con la Constitución y la ley. En ese sentido, el arbitraje tiene la naturaleza de un proceso, en el que se respeten las garantías fundamentales de defensa y contradicción de las partes enfrentadas, a través de etapas y oportunidades para el debate argumental, la valoración de las pruebas aportadas y la revisión de los pronunciamientos hechos por las partes”*.

¹⁴⁷ *“el ejercicio de la función judicial atribuida a los particulares en calidad de árbitros es transitoria y se limita a la cuestión propuesta por las partes en conflicto. Para este Tribunal”... no es concebible que el ejercicio de la jurisdicción, como función estatal, se desplace de manera permanente y general a los árbitros y conciliadores (C.P. art 113)”*.

¹⁴⁸ *“el ejercicio de jurisdicción por los particulares tiene límites materiales, como quiera que no todo asunto puede ser resuelto en un laudo arbitral, pues existen bienes jurídicos cuya disposición no está sujeta a una resolución arbitral particular, así se haya estipulado voluntariamente por las partes en conflicto. En ese orden, con fundamento en el principio de la seguridad jurídica, ciertas materias, como aquellas relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales, no podrán ser objeto de arbitraje, toda vez que están reservadas a los jueces”*.

debido proceso, de defensa y contradicción. Al evaluar la constitucionalidad de la cláusula arbitral del tratado, la Corte encontró que estaba ajustada a la Constitución, porque las partes acordaron de manera voluntaria que el tribunal de arbitramento estableciera su propio procedimiento y los Estados actuarían bajo estrictos criterios de reciprocidad.

Como se puede apreciar, los tribunales de arbitramento son un mecanismo acorde con la Constitución para resolver controversias de tratados de carácter comercial. En este caso, antes de acudir al arbitraje se debe acudir a una etapa previa de negociaciones diplomáticas, como se encontraba previsto en los tratados analizados en las sentencias citadas. En consecuencia, la Corte concluye que la cláusula arbitral prevista en el tratado se encuentra acorde con la Constitución. En particular, con los artículos 116 y 226 de la Constitución.

Disposiciones instrumentales (artículos 21 a 24)

49. Las disposiciones finales comprenden las cláusulas que generalmente se encuentran al final de los tratados internacionales, que se refieren a las modificaciones (artículo 21), terminación (artículo 22), registro (artículo 23) y entrada en vigor (artículo 24). Además, el anexo contiene las rutas que crea el tratado.

Estas cláusulas son acordes con la Constitución. En particular con el artículo 9° que establece que las relaciones exteriores del Estado se orientarán por los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. Pues bien, estas cláusulas instrumentales se fundamentan en el principio del consentimiento de los Estados para crear, modificar o extinguir obligaciones internacionales. En este sentido, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados permite que las partes en un tratado determinen las condiciones para modificarlo¹⁴⁹, terminarlo¹⁵⁰ y acuerden los medios para establecer a partir de un momento determinado cuándo genera obligaciones para las partes.

50. Al respecto, la Sala Plena considera pertinente resaltar que de conformidad con el artículo 21 “*si alguna de las Partes Contratantes estima conveniente modificar alguna de las disposiciones del Presente Acuerdo, dicha modificación entrara en vigor cuando las Partes Contratantes notifiquen la una a la otra, el cumplimiento de sus procedimientos legales*”. Este procedimiento de enmienda se ajusta a la Constitución Política. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha recordado que estas modificaciones deben cumplir lo previsto en el ordenamiento jurídico para que reformen obligaciones internacionales, esto es, la aprobación por el Congreso de la República y el control automático de la Corte Constitucional¹⁵¹. Este requisito se fundamenta

¹⁴⁹ En este sentido el artículo 39 de la Convención de Viena prevé: “*Norma general concerniente a la enmienda de los tratados. Un tratado podrá ser enmendado por acuerdo entre las partes. Se aplicarán a tal acuerdo las normas enunciadas en la Parte II, salvo en la medida en que el tratado disponga otra cosa*”.

¹⁵⁰ Artículo 54. “*Terminación de un tratado o retiro de él en virtud de sus disposiciones o por consentimiento de las partes. La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar: a) conforme a las disposiciones del tratado, o b) en cualquier momento, por consentimiento de todas las partes después de consultar a los demás Estados contratantes*”.

¹⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-822 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

en que estas reformas modifican las obligaciones inicialmente pactadas. En consecuencia, “*el Presidente de la República sólo puede manifestar su consentimiento una vez cumplidos dichos requisitos constitucionales*”¹⁵². Por lo anterior, el artículo 21 del Acuerdo, al limitar la facultad de hacer modificaciones al tratado a lo previsto en la legislación interna es compatible con la Constitución.

Conclusiones del control material

51. El Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los servicios aéreos regulares fue adoptado con el objetivo de fomentar las importaciones y las exportaciones, buscar el crecimiento de la economía colombiana, aumentar los niveles de competitividad e incentivar el turismo. En ese sentido, resulta innegable que este tipo de regulaciones internacionales redundan en el intercambio comercial y cultural, el fortalecimiento de la economía y el empleo que son compatibles con la Constitución. Por tanto, este Acuerdo es consecuente con los mandatos constitucionales de promover la integración económica en materia comercial y la internacionalización de las relaciones económicas bajo los principios de soberanía, equidad y reciprocidad (artículos 9, 226 y 227 de la Constitución).

Conclusiones

52. La Corte Constitucional examinó tanto el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016, como la Ley 2106 del 16 de julio de 2021, aprobatoria de aquel.

En la revisión formal, la Corte concluyó que el Estado colombiano fue representado válidamente durante la negociación, celebración y suscripción del acuerdo. Además, advirtió que se cumplieron las reglas del trámite del procedimiento legislativo previstas para las leyes ordinarias.

Respecto del control material de la Ley aprobatoria, la Corte encontró que esta es constitucional, porque el Congreso de la República observó lo establecido en el numeral 16 del artículo 150 de la Carta Política, pues aprobó el acuerdo sin introducir modificaciones. Adicionalmente, al revisar el contenido material del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*” y de la Ley 2106 de 2021, la Corte encontró que este se ajusta a la Constitución.

En consideración a lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016, y de su Ley aprobatoria 2106, expedida el 16 de julio de 2021.

DECISIÓN

¹⁵² Ibidem.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar **CONSTITUCIONAL** el “*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*”, suscrito en Bogotá el 3 de agosto de 2016.

SEGUNDO. - Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2106 de 2021 “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘*Acuerdo entre la República de Colombia y la Confederación Suiza relativo a los Servicios Aéreos Regulares*’”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Ausente con permiso

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General