



**S-GCRN-23-025683**

Bogotá, D.C., 25 de octubre de 2023

**Doctor  
Raúl Fernando Rodríguez Rincón  
Secretario Comisión Sexta  
Cámara de Representantes  
Ciudad**



Al Contestar cite Radicado: **20231000360004495**

Folios: 3 Fecha: 2023-10-27 10:56

Anexos: 0

Remitente: Ministerio de Relaciones Exteriores

Destinatario: COMISIÓN SEXTA

ID 12206

**Asunto:** Solicitud de Concepto Institucional respecto al Proyecto de ley N. 015 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones" (Política pública de cielos abiertos).

Por medio del presente, el Ministerio de Relaciones Exteriores allega sus consideraciones respecto del Proyecto de ley N. 015 de 2023 Cámara "Por medio de la cual se habilita la política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia y se dictan otras disposiciones" (Política pública de cielos abiertos), para tal efecto, informo lo siguiente:

### **1. ANÁLISIS JURÍDICO**

Al Ministerio de Relaciones Exteriores, como organismo rector del sector administrativo de relaciones exteriores, le corresponde bajo la dirección del Presidente de la República: *formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia, las relaciones internacionales y administrar el servicio exterior de Colombia* según lo establece el Decreto 869 de 2016.

El articulado del proyecto de ley dispone:

**Calle 10 No 5 – 51 Palacio de San Carlos**

Dirección correspondencia Carrera 5 No 9 – 03 Edificio Marco Fidel Suárez

PBX 3814000 – Fax 3814747

[www.cancilleria.gov.co](http://www.cancilleria.gov.co) – [contactenos@cancilleria.gov.co](mailto:contactenos@cancilleria.gov.co)

Bogotá D.C., Colombia Sur América

*“Artículo 3. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Transporte, El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, El Ministerio de Relaciones Exteriores y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, brindarán el apoyo necesario para la implementación de la política pública de cielos abiertos.*

*(...)*

*Artículo 5. Las competencias y facultades que en cada caso competen a los Ministerios de Relaciones Exteriores, Transporte y La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, se mantienen en su integridad, así como las Normas contenidas en el Libro V del código de comercio Colombiano y el Reglamento Aeronáutico de Colombia RAC.*

*Artículo 6. El Ministerio de Relaciones Exteriores, El Ministerio de Transporte, La Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, en cada caso, al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley.*

*Artículo 7. Otorgar un plazo perentorio de seis (6) meses a partir de la promulgación de la presente ley a las autoridades mencionadas en los artículos anteriores, con el propósito de realizar la implementación de lo aquí prescrito, así como la socialización ante los Estados y organismos Internacionales.”*

De la revisión de estos artículos del proyecto de ley, al determinar de manera expresa que el Ministro de Relaciones Exteriores: *“al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley”*, está determinando una injerencia e interferencia directa en la dirección de las relaciones internacionales, limitando la atribución constitucional de celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso, vulnerando el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política.



El numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, faculta expresamente al presidente de la República para *dirigir las relaciones internacionales*.

El *Diccionario de la Diplomacia Moderna (Terminología Técnica de Diplomacia, Derecho Internacional y Relaciones Internacionales)*<sup>1</sup> define la dirección de las relaciones internacionales de la siguiente forma:

*“Norma de derecho constitucional colombiano mediante la cual se atribuye al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, la función de dirigir las relaciones internacionales.*

*En ejercicio de esa facultad, el Presidente puede:*

- *nombrar a los agentes diplomáticos y consulares;*
- *recibir a los agentes respectivos; y,*
- *celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (Constitución Política de Colombia, Artículo 189 (2)).*

Sobre este tema, la Corte Constitucional en Sentencia 227 de 1993<sup>2</sup>, consideró:

*«En resumen, un tratado internacional es un acto complejo, resultado de un proceso que comprende estos pasos: la celebración, que corresponde al Gobierno; la aprobación, que corresponde al Congreso, que la ejerce por medio de una ley; la decisión sobre la exequibilidad del tratado en sí y de la ley que lo aprueba, atribuída a la Corte Constitucional; y, finalmente, la*

  
<sup>1</sup>[https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2022.03.18.Versio%CC%81n%20digital%20Diccionario%20de%20la%20Diplomacia%20Moderna%20con%20ISBN%20\(2\).pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2022.03.18.Versio%CC%81n%20digital%20Diccionario%20de%20la%20Diplomacia%20Moderna%20con%20ISBN%20(2).pdf)

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 1993, Magistrado Sustanciador, Jorge Arango Mejía, 17 de junio de 1993.

*ratificación, que hace el Presidente de la República, como culminación de este proceso.*

*Es evidente que tanto la aprobación del Congreso, como la declaración de la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba, por parte de la Corte Constitucional, son indispensables para que el Presidente de la República pueda ratificar el tratado. La falta de la una o de la otra le impediría hacerlo.*

*/.../*

## VI. CONCLUSIONES

*Se concluye:*

*1). Corresponde al Presidente de la República celebrar tratados o convenios internacionales que se someterán a la aprobación del Congreso.*

*2). La facultad de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre, permite al Congreso, por medio de leyes, aprobarlos o improbarlos parcialmente, es decir, hacer reservas, según los términos del artículo 217 de la ley 5a de 1992, lo mismo que aplazar la vigencia de tales tratados.*

*La decisión del Congreso obliga al Gobierno, en la medida en que el tratado y la ley aprobatoria sean declarados exequibles por la Corte Constitucional.*

*3). En el ámbito internacional, corresponde al Presidente de la República formular las reservas a los tratados, ciñéndose a la correspondiente ley aprobatoria. E igual ocurre en relación con el momento en el cual deba comenzar su vigencia.*

*4). Quiso el Constituyente de 1991 que en la conclusión de un tratado participaran las tres ramas del poder público. La norma acusada se limita a desarrollar este principio en lo que atañe al Congreso de la República.*



*5). En consecuencia, el artículo 217 de la ley 5a. de 1992, no quebranta norma alguna de la Constitución, y por ello será declarado exequible.»*

De igual manera es necesario señalar que la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, luego de la revisión del proyecto de ley de la referencia desde su competencia, mediante memorando suscrito por su director, manifestó lo siguiente:

*“Revisado el contenido del Proyecto de ley, es preciso informar que, según lo previsto en su artículo 1º, este tiene por objeto habilitar la “política pública de cielos abiertos en el transporte aéreo de Colombia, a excepción del tráfico de cabotaje, como un mecanismo para el desarrollo económico del comercio, la industria y el turismo del país.*

*Sobre este objeto, esta Oficina considera que de manera general se ajusta con los antecedentes expuestos en el acápite que antecede. No obstante, en cuanto a resto del articulado del Proyecto de Ley, debe precisarse que:*

*(...)*

- Puntalmente y en cuanto a lo señalado en el artículo 6, esta Dirección estima que:*

- Según lo previsto en el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución Política de Colombia, le corresponde al Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Director de las relaciones internacionales, decidir sobre la celebración, con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se sometan a la aprobación del Congreso, cuando estime que esto resulta de provecho para la Nación.*

- Así las cosas, es el Presidente de la República, el competente para determinar la conveniencia o necesidad que le asiste al Gobierno Nacional para decidir la celebración de tratados internacionales que vincularan al Estado Colombiano. Para tal fin, si bien la competencia ampliada en materia de tratados recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su calidad*

*de entidad rectora de la política exterior del estado, es igualmente cierto que la competencia sustancial en ciertas materias recae en otros Ministerios o entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, que dado el marco legal de sus funciones, deciden individual o mancomunadamente sobre la conveniencia o necesidad para la celebración de convenios internacionales en algún asunto particular.*

- *En virtud de lo anterior, al señalar el artículo 6 del Proyecto de Ley que el Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Transporte y la Aeronáutica Civil “al ratificar y/o celebrar tratados, convenios o Instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberán observar estrictamente lo dispuesto en la presente Ley”, limita la facultad del ejecutivo a lo dispuesto por el legislativo en la inactiva sub exánime.*
  
- (...)

*En cualquier caso, se sugiere advertir también en la comunicación que se emita, que será necesario que la Unidad Administrativa Especial Aeronáutica Civil y el Ministerio de Transporte, en su calidad de autoridades técnicas en la materia emitan el concepto en relación con la iniciativa legislativa sub examine, para efectos de determinar el impacto de esta en la materia que se pretende regular, así como en la ejecución temática fiscal de los Acuerdos de Servicios Aéreos existentes.”*

## **2. CONCLUSIONES**

Bajo los anteriores argumentos, considera este Ministerio que el proyecto de ley en estudio, de iniciativa legislativa congresional vulnera los límites constitucionales al ejercicio de su cláusula general de competencia de legislador, al ordenar al Gobierno Nacional que al momento de ratificar y/o celebrar tratados, convenios o instrumentos Internacionales a nivel bilateral, regional y multilateral, deberá observar estrictamente lo dispuesto en el presente proyecto de ley, lo cual, es un aspecto directo y sistemático con el ámbito funcional de carácter constitucional en materia de dirección de relaciones internacionales, puesto que,



le pone límites y reservas antes de la celebración de los tratados y convenios internacionales, no obstante que, el trámite de aprobación es posterior a la celebración de estos.

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional podrá autorizar o coadyuvar esta iniciativa legislativa de acuerdo con el parágrafo del artículo 142 de la Ley 5 de 1992.

Atentamente,



PAOLA RAMÍREZ PABÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica Interna

John Alexander Serrano B./Andres Felipe Roa/Andres Mauricio Hernández;  
47.497

