

Sentencia C-106/16

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional

El artículo 241-10 de la Constitución le asigna a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. En reiterada jurisprudencia, la Corporación ha caracterizado este control señalando que es: (i) previo al perfeccionamiento del tratado, aunque posterior a la aprobación de la ley por el Congreso y a la sanción presidencial; (ii) automático, puesto que el Gobierno Nacional debe remitir la ley a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción y también (iii) integral, ya que el examen de constitucionalidad comprende los aspectos formales y materiales del tratado internacional y de su ley aprobatoria, fuera de lo cual se somete a revisión tanto el proceso de negociación y celebración del instrumento en el plano internacional, como el trámite legislativo cumplido en el Congreso.

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Competencia de la Corte Constitucional para su revisión

TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Remisión por el Gobierno por fuera del término constitucional establecido

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento del término para remitirla a la Corte Constitucional, no la hace inconstitucional

La inobservancia del término es contraria a la Carta, pero la Corte Constitucional ha considerado que no modifica la índole de la ley aprobatoria, ni vicia el trámite legislativo, “aunque sí acarrea dos circunstancias significativas como son: una vez producida la omisión la Corte puede aprehender de oficio el conocimiento de los actos para el correspondiente examen de constitucionalidad y (ii) en el evento de que dichos actos eludan el conocimiento de esta Corte cualquier ciudadano podrá impugnarlos para que la Corte proceda a la admisión de la demanda realizando el control de constitucionalidad no sólo con

base en los cargos formulados sino bajo el texto integral de la Constitución” .

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-
Negociación y celebración

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Término máximo de dos
legislaturas

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-Regla general en trámite legislativo

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional

VOTACION ORDINARIA COMO EXCEPCION A LA EXIGENCIA CONSTITUCIONAL DE VOTACION
NOMINAL Y PUBLICA-Evolución jurisprudencial

QUORUM DECISORIO Y MAYORIAS REQUERIDAS-Requisitos constitucionales

VICIO DE TRAMITE LEGISLATIVO-Criterios para determinar cuando es insubsanable

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL
PACIFICO-Inexequibilidad de la Ley 1749 de 2015, por haberse incurrido en un vicio de
procedimiento insubsanable, por ser aprobado en votación ordinaria sin posibilidad de
establecer la existencia del quórum decisorio y de la mayoría requerida

Referencia: expediente LAT-439

Asunto: revisión constitucional de la Ley 1749 de 30 de enero de 2015, “Por medio de la
cual se aprueba el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza
del Pacífico, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C. dos (2) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, envió fotocopia autenticada de la Ley 1749 de 30 de enero de 2015, “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

Mediante Auto de cinco (5) de junio de dos mil quince (2015), el despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto y dispuso, en primer lugar, oficiar a los Secretarios Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como a los Secretarios de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de las citadas Corporaciones, para que certificaran, en relación con la Ley 1749 de 2015, lo siguiente: (i) las fechas de las sesiones de discusión y votación, especificando si son diferentes o coinciden, (ii) el quórum deliberatorio y decisorio, especificando el número de integrantes que lo conformaron, al momento de votar el proyecto de ley, en las distintas etapas, (iii) aclarar, cuando se trate de debates adelantados en comisiones o en plenarias, de cada una de las cámaras, las mayorías, especificando el número de votos con las cuales se aprobó el proyecto de ley, en las distintas etapas, (iv) aclarar, cuando se trate de debates adelantados en comisiones o en plenarias, de cada una de las cámaras, el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 160 C.P. en relación con la aplicación de los términos para la realización de los debates, en cada una de las células legislativas, así como (v) el cumplimiento de lo señalado en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso adicionado al artículo 160 C. P.), especificando para cada debate el día en que se efectuó el anuncio, el día en que se realizó su votación, así como el número y fecha de las actas y Gacetas del Congreso donde consten dichas actuaciones, (vi) el cumplimiento de lo señalado en el numeral 1º del artículo 157 C.P. y el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003 (artículo 161 C.P.), indicando de manera expresa el día en que se efectuó la publicación del informe de conciliación, los números y fechas de las actas y Gacetas del Congreso correspondientes, remitiendo en todo caso el ejemplar respectivo.

En segundo lugar, solicitó a los Secretarios Generales que remitieran copia de las Gacetas del Congreso, en físico y en medio magnético, en las que hayan sido publicadas las actas y ponencias referidas a las actuaciones indicadas. Del mismo modo, pidió relacionar en la

certificación correspondiente los números de Gacetas y las actuaciones en ellas contenidas y que, en caso de que alguna de las Gacetas aún no hubiere sido publicada, informaran a la Corte expresamente sobre ese particular, señalando el motivo por el cual ese trámite aún no ha sido llevado a cabo.

De igual manera, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores para que certificara quiénes suscribieron en nombre de Colombia el instrumento internacional materia de revisión, cuáles eran sus poderes, y si sus actos fueron confirmados por el Presidente de la República.

Adicionalmente, se ordenó la fijación en lista, para efectos de permitir la intervención ciudadana, y se dispuso la comunicación de la iniciación del proceso al Presidente del Congreso de la República para los fines del artículo 244 de la Constitución Política, al Ministerio de Justicia y Derecho y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

En la misma forma, se invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y a los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades de Antioquia, Externado de Colombia, del Atlántico, Industrial de Santander, San Buenaventura, Andes, Libre, Gran Colombia, EAFIT, del Rosario, del Norte, Pontificia Javeriana, del Sinú, Pontificia Bolivariana, Santo Tomas, Sergio Arboleda, del Valle y Autónoma de Bucaramanga-UNAB para que, en caso de estimarlo conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de rendir concepto sobre la ley de la referencia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991.

Finalmente, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Efectuados los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede esta Corte a decidir sobre la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

II. LOS TEXTOS REVISADOS

Según la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 49.410 de 30 de enero de 2015, el

siguiente es el texto de la ley y del instrumento internacional objeto de revisión:

“LEY 1749 DE 2015

(enero 30)

Diario Oficial No. 49.410 de 30 de enero de 2015

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

Visto el texto del “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

PROYECTO DE LEY NUMERO 80 DE 2013

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del Convenio, el cual consta de cinco (5) folios, certificados por el Coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados (e) del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores).

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL

PACIFICO

La República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, en adelante “las partes”:

CONSIDERANDO que en el marco de la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico, celebrada en Paranal, Chile, el 6 de junio de 2012, los Jefes de Estado de las partes, motivados por el propósito de estrechar las relaciones entre los Estados Miembros de la Alianza, decidieron fomentar la integración, profundizar el intercambio comercial, incrementar la cooperación e intensificar sus flujos de inversión y con terceros mercados.

REAFIRMANDO la voluntad de las partes de continuar trabajando decididamente para mejorar el desarrollo económico y social de sus pueblos, enfrentando la exclusión y desigualdad social en el marco del espíritu de cooperación e integración que anima la Alianza del Pacífico e impulsando las acciones orientadas hacia la consolidación de una relación estratégica entre ellas.

TENIENDO PRESENTE el Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico, suscrito en la ciudad de Mérida, Yucatán, México, el 4 de diciembre de 2011, que establece las áreas prioritarias para las actividades de cooperación de la citada Alianza.

ACTUANDO en el desarrollo del marco de las relaciones de cooperación que existen entre los Estados y con la voluntad de implementar mecanismos que permitan la ejecución de iniciativas en beneficio mutuo de los países de la Alianza del Pacífico,

ACUERDAN:

ARTICULO I. OBJETO

Las partes deciden crear el “Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico” como mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico.

Para la consecución de sus objetivos, el Fondo podrá:

- a) Recibir fondos de las partes y de terceros para asegurar la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación, y
- b) Financiar programas, proyectos y actividades de cooperación aprobados por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico (GTC).

ARTICULO II. CONFORMACION DEL FONDO

El Fondo estará constituido por los aportes anuales de los países que suscriben el presente acuerdo, así como por aportes provenientes de terceros, de acuerdo al procedimiento que las partes convengan en el reglamento operativo del presente acuerdo.

Para los efectos del párrafo anterior, cada una de las partes realizará un aporte inicial para el primer año de US\$250.000 (doscientos cincuenta mil dólares de los Estados Unidos de América). El monto del aporte para los siguientes años se decidirá por las partes, con base en el informe de resultados y la programación de actividades que sea presentado por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de la Alianza del Pacífico.

ARTICULO III. DESTINO ESPECIFICO DEL FONDO

Sin perjuicio de lo señalado, las adquisiciones y contrataciones en el marco de proyectos financiados con recursos del fondo se sujetarán a la legislación nacional de la parte en donde se realicen dichas adquisiciones o contrataciones, en lo que fuera aplicable.

ARTICULO IV. AREAS Y MODALIDADES DE COOPERACIÓN

Las áreas de cooperación que se financiarán con los recursos del fondo son las siguientes:

- a) Medio ambiente y cambio climático;
- b) Innovación, ciencia y tecnología;
- c) Micro, pequeñas y medianas empresas;
- d) Desarrollo social y

e) Otras que las partes determinen.

Las modalidades de cooperación serán las siguientes:

a) Promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos;

b) Realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos;

c) Intercambio de información y normativas vigentes;

d) Realización de actividades conjuntas de formación y capacitación, incluyendo intercambio de especialistas y técnicos;

e) Asistencia y/o visitas técnicas de funcionarios, expertos, investigadores, delegaciones y practicantes;

f) Conformación de redes, y

g) Cualquier otra modalidad de cooperación que las partes convengan.

El Consejo de Ministros será la entidad encargada de aprobar el plan de trabajo y su respectivo presupuesto anual.

El Grupo Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico, en adelante GTC, será el responsable de la gestión del fondo y de aprobar, coordinar y supervisar la ejecución de sus proyectos, programas y actividades de cooperación, de conformidad con los lineamientos establecidos para el Consejo de Ministros.

La administración operativa del Fondo estará a cargo de una Entidad de las partes integrantes del fondo, para un periodo de tres (3) años. Dicha entidad podrá contratar a nombre de las partes, y con cargo a los recursos del fondo. Conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, la primera entidad administradora del fondo será la Agencia de Cooperación Internacional de Chile, y continuará esa función por otro de los miembros del GTC por orden alfabético. El GTC, a través de comunicaciones escritas, podrá acordar un orden distinto, según se estime pertinente.

El presente acuerdo contará con un reglamento operativo que será elaborado por el GTC, y

aprobado por el Consejo de Ministros y su cumplimiento será obligatorio para las partes.

ARTICULO VI. SOLUCION DE CONTROVERSIAS

Cualquier diferencia derivada de la interpretación o aplicación del presente acuerdo será resuelta por las partes mediante consultas amistosas por la vía diplomática.

ARTICULO VII. DEPOSITARIO

La República de Colombia es el Depositario del presente acuerdo.

ARTICULO VIII. ENTRADA EN VIGOR

La entrada en vigor de este Acuerdo está sujeta al cumplimiento de los procedimientos legales internos de cada parte.

Este Acuerdo entrará en vigor el primer día del tercer mes siguiente a la fecha en que el depositario reciba la última notificación por la cual las partes le informen que los procedimientos referidos en el párrafo precedente se han completado, o en cualquier otra fecha que las partes acuerden.

ARTICULO IX. ADHESION

La adhesión de otros Estados al presente acuerdo se formalizará a través del correspondiente Protocolo de Adhesión al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y surtirá sus efectos a partir de la fecha en que este último entre en vigor.

Sin perjuicio de ello, los terceros Estados interesados en participar en los proyectos y actividades del Fondo, podrán hacerlo en calidad de cooperantes, salvo que las partes de la Alianza dispongan algo distinto.

ARTICULO X. ENMIENDAS

Las partes podrán convenir por escrito cualquier enmienda al presente acuerdo.

Toda enmienda al presente acuerdo entrará en vigor y formará parte del mismo, de conformidad con el procedimiento establecido en el Artículo VIII.

ARTICULO XI. DENUNCIA

Ninguna de las partes podrá denunciar el presente acuerdo, sin haber denunciado el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

La denuncia del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico implicará la denuncia del presente acuerdo en los términos del artículo 16 del Acuerdo Marco.

No obstante lo anterior, los proyectos y actividades que se encuentren en curso, continuarán ejecutándose hasta su término, salvo que las partes acuerden algo distinto.

Suscrito en la ciudad de Cali, República de Colombia, a los 22 días del mes de mayo del 2013, en un ejemplar original en el idioma castellano, que queda bajo custodia del Depositario, el cual proporcionará copias debidamente autenticadas del presente acuerdo a todas las partes.

EL SUSCRITO COORDINADOR ENCARGADO DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,

CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es copia fiel y completa del “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, el cual reposa, en original, en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio.

Dada en Bogotá, D. C., a los cuatro (4) días del mes de julio de dos mil trece (2013).

El coordinador del Grupo Interno de Trabajo de Tratados (e), Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, Ministerio de Relaciones Exteriores,

SANTIAGO DIAZ CEDIEL

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno nacional y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16 y 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo para el establecimiento del fondo de cooperación de la Alianza del Pacífico’, adoptado en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

La cooperación internacional encuentra su razón de ser en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los Derechos Humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme a su dignidad humana, fin último de la existencia de los Estados. Podría decirse que en la cooperación internacional, de manera principal, se evidencia aquella veta que ilumina al *jus gentium* y hace que hoy se lo denomine como el derecho de la dignidad humana.

Es un desarrollo también, de los principios de soberanía, igualdad, corresponsabilidad, interés mutuo, sostenibilidad, equidad, eficacia y preservación del medio ambiente, muy ligados a las relaciones entre los sujetos del derecho internacional.

Al encontrarse íntimamente ligada a las relaciones internacionales, el fundamento jurídico de la misma se encuentra en el derecho internacional, aquella disciplina jurídica que regula las relaciones entre los Estados, y entre estos y los organismos internacionales. Regula la forma como se desarrollan las anteriores relaciones, la forma como manifiestan su consentimiento en obligarse, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La Corte Constitucional[1], ha manifestado que “la cooperación y la integración –fundadas en la noción más amplia de solidaridad internacional–, en su sentido primigenio, persiguen la unión de los países en torno a problemas o afinidades comunes, cuyas consecuencias trascienden las fronteras nacionales”.

Por su parte, la Constitución Política de Colombia, contempla que las relaciones exteriores

del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.[2]

Asimismo, consagra unos principios reguladores de las relaciones internacionales, disponiendo que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.[3]

La integración latinoamericana tiene una especial significación para nuestro Constituyente; el Estado deberá promover entonces la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad.[4]

b) La Alianza del Pacífico

La Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración profunda entre Chile, Colombia, México y Perú. El 6 de junio de 2012, con la suscripción del “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, se consagraron sus objetivos principales:

- Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;
- Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y,
- Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

No obstante lo anterior, la Alianza cuenta con una agenda integral, determinada por los resultados ya alcanzados en materia comercial, de acción conjunta y coordinada entre las agencias de promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, la cooperación y el movimiento de personas.

La Alianza del Pacífico es una de las estrategias de integración más innovadoras en las que participa Colombia, al tratarse de un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes con su modelo de desarrollo y su política exterior.

Para Colombia, la Alianza es parte de su estrategia de inserción en Asia Pacífico. Si bien se reconoce que la Alianza debe concretarse como área de integración profunda, el proceso ha ganado visibilidad y ha llamado la atención de socios estratégicos como Canadá y Japón.

Con la entrada en vigor del Acuerdo Marco en comento, la Alianza iniciará una etapa de concreción de resultados que permitan en un plazo no mayor a un año, definir e implementar la estrategia de proyección en Asia Pacífico, componente prioritario para el país.

Con el ánimo de impulsar y dinamizar las acciones de cooperación y que facilite la financiación de las mismas, se suscribió “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

c) Lineamientos de la política exterior y plan estratégico 2010-2014

Con la consolidación la Alianza del Pacífico, se da cumplimiento a los lineamientos de la política exterior colombiana, en cuanto a:

- Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico.
- Dinamizar las relaciones de Colombia con los países del Asia Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, la apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión.

Asimismo, se da cumplimiento a los objetivos del plan estratégico del Sector de Relaciones Exteriores 2010-2014, como son:

- Generar y aprovechar escenarios para el posicionamiento de Colombia en las dinámicas y temáticas mundiales.
- Avanzar en la inserción efectiva en los ejes de integración y desarrollo.

II. LA COOPERACION EN LA ALIANZA DEL PACIFICO

a) Grupo Técnico de Cooperación

Como consecuencia de tres cumbres presidenciales realizadas en Lima, Perú el 28 de abril de 2011, en Mérida, México el 4 de diciembre de 2011, en Paranal, Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, así como una cumbre virtual el 5 de marzo de 2012, las cuales han estado precedidas por rondas de reuniones del Grupo de Alto Nivel, instancia temporal conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los países miembros, así como de los equipos técnicos de las áreas de integración, se determinó priorizar:

- Comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera;
- Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y,
- Cooperación

La cooperación es un tema transversal que ha estado presente desde el inicio del mecanismo, y posteriormente se asignó como área prioritaria a un grupo técnico.

— El 4 de diciembre de 2011, se suscribió el “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de la República de Colombia, el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Perú sobre la Plataforma de Cooperación del Pacífico”, con el objetivo de impulsar la cooperación entre los países miembros y con terceros.

— Las áreas que contempla son: medio ambiente y cambio climático, innovación, ciencia y tecnología, micro, pequeñas y medianas empresas y desarrollo social. En este documento se establece que los puntos focales de cada país conformarán el Grupo Técnico de Cooperación (GTC).

b) Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico

En desarrollo de las relaciones de cooperación que existen entre los Estados y con la voluntad de implementar mecanismos que permitan la ejecución de iniciativas en beneficio

mutuo de los países de la Alianza del Pacífico dentro de este Grupo (GTC), se propuso la creación de un Fondo de Cooperación como mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico.

Al interior del Grupo Técnico de Cooperación se han puesto en marcha algunas iniciativas tales como: el proyecto “Sinergia entre los países de la Alianza del Pacífico para el mejoramiento de la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas”; la “Red de Investigación Científica en materia de Cambio Climático”; y, la “Plataforma de Movilidad Estudiantil y Académica”. Estas iniciativas y otras que se han propuesto en este marco, evidenciaron la necesidad de contar con un mecanismo que permita financiar e impulsar las acciones en las áreas temáticas priorizadas.

El 22 de mayo de 2013, en Cali, los cancilleres de los cuatro países suscribieron el “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

Este instrumento vinculante obedece a la necesidad de proveer el marco jurídico para la creación de un fondo con recursos de los cuatro países y que permita la ejecución de los mismos en proyectos conjuntos.

El acuerdo que establece el Fondo de Cooperación es un instrumento que permitirá institucionalizar el financiamiento de las actividades de cooperación que se adelanten al interior de la Alianza del Pacífico.

La creación del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico, constituye un paso significativo por garantizar la implementación de futuras iniciativas, ya que permitirá la financiación de acciones de cooperación en áreas como: Medio Ambiente y Cambio Climático; Innovación, Ciencia y Tecnología; Micro, Pequeñas y Medianas Empresas; Desarrollo Social; y, Movilidad Estudiantil y Académica, entre otros.

El Fondo, que contará con aportes de Chile, Colombia, México y Perú, evidencia el espíritu de integración integral que caracteriza a la Alianza del Pacífico, y el deseo por trabajar conjuntamente en acciones que redunden en beneficio común de los cuatro países.

III. “ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO”.

En el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Paranal, República de Chile, el 6 de junio de 2012, los cuatro países fundadores manifestaron su convencimiento en que la integración económica y social en la región, constituye uno de los instrumentos esenciales para avanzar en su desarrollo económico y social sostenible, promoviendo una mejor calidad de vida para sus pueblos y contribuyendo a resolver problemas que aún afectan a la región, como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes.

La planeación, priorización y ejecución de actividades y proyectos de cooperación entre los países, supone la comunión de esfuerzos y aportes entre los mismos. Dentro de los mecanismos de cooperación que establecieron los gobiernos, está el de la creación de un fondo común, un fondo de cooperación que se ha denominado “Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

Ya habían expresado los Presidentes de la Alianza, en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Cádiz, España, el 17 de noviembre de 2012, cuando sostuvieron la V Cumbre de la Alianza del Pacífico, en su Declaración Conjunta, que “Para contar con mayor estabilidad y previsibilidad en el financiamiento de los programas de cooperación en el corto y mediano plazo –incluyendo aquellos de proyección de la Alianza del Pacífico bajo la modalidad de triangulación–instruyeron a las instituciones competentes de sus respectivos países, a avanzar en las negociaciones para la constitución del Fondo Común de Cooperación de la Alianza del Pacífico, con miras a su operatividad y puesta en marcha durante el 2013”.

En su artículo I, se define el objeto del fondo, como un mecanismo que facilite, dinamice y permita la financiación de acciones de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico. Así mismo se delimitan las actividades que puede adelantar en desarrollo de su objeto:

- a) Recibir fondos de las partes y de terceros para asegurar la ejecución de programas, proyectos y actividades de cooperación, y
- b) Financiar programas, proyectos y actividades de cooperación aprobados por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de Cooperación del Pacífico (GTC).

En el artículo II, se establece los aportes y la periodicidad de los mismos y se contempla la posibilidad de recibir aportes de terceros. El aporte inicial, será de doscientos cincuenta mil

dólares de los Estados Unidos de América (US \$250.000). Para los siguientes años el monto del aporte se decidirá por las partes, en base al informe de resultados y la programación de actividades que sea presentado por el Grupo Técnico de Cooperación de la Plataforma de la Alianza del Pacífico.

En el artículo III, se contemplan disposiciones sobre el régimen del fondo, su independencia administrativa y tributaria y la libre movilidad de sus recursos; las adquisiciones que se realicen se sujetarán a la legislación nacional del país en donde se realicen.

En el artículo IV, se contemplan las áreas de cooperación que se financiarán con los recursos del Fondo: medio ambiente y cambio climático; innovación, ciencia y tecnología; micro, pequeñas y medianas empresas; desarrollo social; y otras que las partes determinen. Así mismo, las modalidades de cooperación que se desarrollarán incluyen la promoción y desarrollo de iniciativas, planes, programas y proyectos; realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos; el intercambio de información y normativas vigentes; la realización de actividades conjuntas de formación y capacitación, incluyendo intercambio de especialistas y técnicos; la asistencia y/o visitas técnicas de funcionarios, expertos, investigadores, delegaciones y practicantes; y la conformación de redes, así como cualquier otra modalidad de cooperación que las partes convengan.

En el artículo V, se regula la administración del Fondo: El Consejo de Ministros aprobará el plan de trabajo y presupuesto anual; el Grupo Técnico de Cooperación de la Alianza del Pacífico, será responsable de la gestión del fondo y de aprobar, coordinar y supervisar sus actividades. Así mismo, contempla que la administración se confía de manera alterna entre los países y que se contará con un reglamento operativo que será aprobado por el Consejo de Ministros, el cual será obligatorio para las partes.

Por las razones expuestas, el Gobierno nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, solicita al honorable Congreso de la República aprobar el “Acuerdo para el establecimiento del fondo de cooperación de la Alianza del Pacífico”, adoptado en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

De los honorables Congresistas,

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR.

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Gobierno nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al periodo legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2o. Cada dependencia del Gobierno nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3o. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4o. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

AMYLKAR ACOSTA MEDINA

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ARDILA BALLESTEROS

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA

GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARIA EMMA MEJIA VELEZ

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2013

“Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

AUTORIZADO

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

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2013

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

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Ángela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, 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.

Dada en Bogotá, D. C., a

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARIA ANGELA HOLGUIN CUELLAR

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2013

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

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Angela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013, 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.

La Presidenta (e) del honorable Senado de la República,

TERESITA GARCIA ROMERO

El Secretario General del honorable Senado de la República,

GREGORIO ELJACH PACHECO

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

FABIO RAUL AMIN SALEME

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 30 de enero de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERON

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores,

PATTI LONDOÑO JARAMILLO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA.

* * *

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Mediante escrito remitido a esta Corporación, el 17 de septiembre de 2015, la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores intervino en el proceso de la referencia, con el fin de exponer las razones que justifican la declaración de constitucionalidad de la Ley 1749 de 2015, de conformidad con los argumentos que a continuación se reseñan.

Indica que mediante el Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico se pretende ampliar y fomentar la integración de los Estados del Pacífico

Americano. Así mismo, sostiene que la Alianza del Pacífico es una estrategia de integración regional, caracterizada por su alto nivel de innovación en el marco latinoamericano. Dicha iniciativa, en su núcleo, está conformada por Chile, Colombia, México y Perú.

Señala que el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico es un mecanismo de integración regional para el avance progresivo de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas. Mediante esta alianza se busca, además, impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías participantes, con miras a la consolidación de una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

En este marco, la Alianza cuenta con una agenda integral de acción conjunta y coordinada entre las agencias de promoción de exportaciones y la atracción de inversiones, la cooperación y el movimiento de personas. Al respecto, destaca que este proceso de integración ha ido ganando tal visibilidad que ya ha llamado la atención de socios estratégicos como Canadá y Japón. Igualmente, recuerda que para Colombia la Alianza es parte de su estrategia de inserción en Asia Pacífico y componente prioritario en la política económica del país.

Indica que en el marco de la V cumbre de Presidentes, en Cádiz, España, el 17 de noviembre de 2012, los Jefes de Estado de los Estados integrantes de la alianza del Pacífico, acordaron avanzar en las negociaciones para la constitución de un fondo común de cooperación de la Alianza del Pacífico. Esta iniciativa buscaba crear un mecanismo que gozara de mayor estabilidad y previsibilidad para el financiamiento de los programas de cooperación en el corto y mediano plazo, incluyendo aquellos de proyección de la Alianza bajo la modalidad de triangulación.

En seguimiento a este compromiso, el denominado Grupo Técnico de Cooperación avanzó en las negociaciones correspondientes, teniendo como meta la adopción de un instrumento cuyo fin exclusivo fuera la cooperación entre los participantes y con terceros. Se destaca que por Colombia participaron en dichas negociaciones la Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia.

Señala que las negociaciones concluyeron con la adopción, el 22 de mayo de 2013, del

“Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”. Este instrumento consignó, de manera expresa, en su artículo 1º, que su objetivo primordial es el de facilitar, dinamizar y permitir la financiación de acciones de cooperación, mediante iniciativas enfocadas a la promoción y desarrollo de planes, programas y proyectos, la realización de estudios y/o diagnósticos conjuntos, el intercambio de información y normativas vigentes y la realización de actividades conjuntas de formación y capacitación.

Así pues, este instrumento se erige hoy como una herramienta vital a la hora de dinamizar y facilitar los procesos de cooperación gestados en la Alianza del Pacífico. Dada su naturaleza de acuerdo de cooperación, el mismo evita cualquier disposición que pretenda ahondar en las dinámicas comerciales de la Alianza del Pacífico, y se limita exclusivamente a consagrar las normas necesarias para el establecimiento y funcionamiento del Fondo de Cooperación.

El objetivo de este acuerdo es establecer un Fondo que permita encauzar y facilitar proyectos de cooperación en el marco de la Alianza del Pacífico. Para la consecución de este objetivo, este instrumento internacional consagra disposiciones atinentes al establecimiento, financiamiento y administración del fondo. No obstante lo anterior, esta iniciativa se circunscribe, exclusivamente, al campo de la cooperación y no busca la materialización de fines comerciales.

Refiere que para que el mencionado Acuerdo entre en vigor es necesario que todos los Estados que lo suscribieron lo ratifiquen, sin embargo, hasta el momento, ninguno de los Estados participantes ha depositado su instrumento de ratificación.

Señala que en la República de Chile el Acuerdo ya fue aprobado por la Cámara de Diputados y está pendiente de que surta el mismo trámite en el Senado. Por su parte, los Estados Unidos Mexicanos manifestaron que, de conformidad con su ordenamiento jurídico, dicho Acuerdo no requiere de aprobación legislativa, pues forma parte de los instrumentos del Memorándum de Entendimiento sobre la Plataforma de Cooperación de la Alianza del Pacífico, suscrito en Mérida, Yucatán, México, el 4 de diciembre de 2011.

Finalmente, la República de Perú informó que el mencionado Acuerdo está en revisión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso previa su aprobación interna.

Manifiesta que la puesta en marcha del Acuerdo facilitará la reserva presupuestal anual para el apalancamiento de proyectos de cooperación acordados conjuntamente entre los Estados Partes del Tratado, en cumplimiento de los objetivos fundacionales de la Alianza del Pacífico. Indica que, adicionalmente, la conformación de un Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico permitirá la planeación y puesta en marcha de proyectos de cooperación innovadores, con productos y resultados tangibles. Esto ayudará en el fortalecimiento de la integración de los Estados de la Región, mejorando la competitividad de las economías y permitiendo hacer un frente conjunto para afrontar los desafíos del desarrollo de la región. El aporte concreto de Colombia al Fondo de Cooperación de la Alianza, le permitirá orientar y priorizar proyectos de interés nacional en sectores que requiera fortalecer y que sean comunes a los cuatro países.

Por último, señala que el Acuerdo en cuestión fue suscrito en Cali, el 22 de mayo de 2013, por parte de los representantes de la República de Chile, la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú. A saber, la señora Ministra de Relaciones Exteriores, María Angela Holguín Cuéllar, suscribió el instrumento por parte del Estado Colombiano.

Aduce que para suscribir el mencionado instrumento no fue necesaria la expedición de Plenos Poderes, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 7, numeral 2 del literal a, de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, representan a su Estado, en virtud de sus funciones.

Así mismo, aduce que con sujeción a lo previsto en el artículo 189, numeral 2°, de la Constitución Política y mediante la autorización ejecutiva de 5 de agosto de 2013, el señor Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, autorizó y ordenó someter a aprobación del Congreso de la República el precitado Acuerdo.

En virtud de la aludida autorización, el Gobierno Nacional, por intermedio de la señora Ministra de Relaciones Exteriores y en consonancia con los artículos 150 numeral 16, 189, numeral 2, y 224 de la Constitución Política, presentó el día 3 de septiembre de 2013, ante la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley aprobatoria del “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”

firmado en la ciudad de Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

Finalmente, surtidos los respectivos debates, el Congreso de la República expidió la Ley 1749, de 30 de enero de 2015, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”. Posteriormente, dicha ley fue sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial N° 49.410 de 30 de enero de 2015.

De conformidad con lo expuesto, solicita a la Corte Constitucional que declare exequible la Ley 1749, de 30 de enero de 2015, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”.

2. Universidad Santo Tomás

Ciro Nolberto Güechá Medina, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, solicita a la Corte Constitucional declarar exequible la Ley 1749 de 30 de enero de 2015 “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, destaca la importancia de los procesos de integración internacional, pues facilitan el desarrollo económico y cultural de todos los países involucrados, así mismo, permiten la progresiva integración de los mercados e incluso de personas.

En segundo lugar, sostiene que dichas manifestaciones con tendencia a producir efectos jurídicos entre sujetos de derecho internacional deben surtir un proceso de aprobación de conformidad con las normas del ordenamiento de cada Estado. En el caso colombiano el proyecto de ley fue radicado el 3 de septiembre de 2015 por la Ministra de Relaciones Exteriores como consta en la Gaceta del Congreso número 686 de 2013 y luego surtió el trámite correspondiente para la aprobación de leyes ordinarias. En ese orden de ideas, considera que la Ley 1749 de 2015 cumple con los requisitos exigidos por el ordenamiento.

3. Intervención ciudadana

Juan Pablo Vallejo Molina, ciudadano en ejercicio, solicita a la Corte Constitucional declararse inhibida para controlar constitucionalmente el “Acuerdo para el Establecimiento

del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico” por cuanto dicho instrumento, al no desbordar las obligaciones contraídas por Colombia en el tratado madre AMAP, sino desarrollarlas a través del establecimiento de un fondo común de cooperación para la Alianza del Pacífico, constituye un acuerdo de procedimiento simplificado derivado que no requiere del cumplimiento de los requisitos constitucionales previstos para los tratados solemnes. En escrito posterior, el mismo ciudadano expresa que a pesar de no requerir control constitucional, debería declararse la exequibilidad tanto de la ley, como del Acuerdo, por no vulnerar los preceptos constitucionales propios del régimen económico y de la hacienda pública, ni disposición constitucional alguna y más bien promover la integración latinoamericana y del Caribe.

4. Universidad de San Buenaventura

Hernando Uribe Vargas, Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas de la Universidad de San Buenaventura señala que los recursos con los que contará el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico son una limitante para la proyección de sus resultados, pues ascienden a tan solo \$1 millón de dólares anuales por país. Refiere que para una economía, que en conjunto reúne 214 millones de habitantes, los recursos netos per cápita del fondo equivalen a menos de medio centavo de dólar, recursos completamente insuficientes para efectivamente lograr la “Integración profunda de servicios, capitales, inversiones y movimiento de personas”. En conclusión, considera que el Fondo es una réplica de otros mecanismos que han sido poco efectivos para el país, como por ejemplo, el Parlamento Andino.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 5974, del 5 de octubre de 2015, se pronunció sobre la constitucionalidad del instrumento internacional sometido a revisión y de su ley aprobatoria, solicitándole a la Corte declarar su exequibilidad, con base en las siguientes consideraciones:

Del análisis de forma sobre la constitucionalidad de la Ley 1749 de 2015, advierte que el proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inicio su trámite en la comisión segunda del Senado de la República, respetando la competencia temática determinada en el artículo 2° de la Ley 3 de 1992 y dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 154

constitucional, en el que se señala que las leyes referentes a relaciones internacionales deben iniciar su trámite en el Senado de la República.

Así mismo, señala que el proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso previo al inicio del trámite legislativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992 y que en todas las sesiones se respetó el quórum y la aprobación del proyecto se hizo según la mayoría constitucionalmente requerida.

Refiere que el deber de anuncio previo, establecido en el artículo 160 de la Constitución Política, también fue respetado, toda vez que (i) el proyecto fue discutido y votado en la sesión previamente anunciada y (ii) el anuncio se dio en sesión distinta a la que se realizó la votación. De igual manera, sostiene que la aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas, según lo previsto en el artículo 162 constitucional.

Por último, indica que el Congreso de la República actuó dentro de sus competencias respecto de la aprobación de leyes que incorporan tratados internacionales al ordenamiento interno, puesto que no modificó el contenido del Acuerdo. Luego de la aprobación por parte del órgano legislativo, el 30 de enero de 2015, el Presidente de la República sancionó la Ley 1749 de 2015 y el día 29 de abril del mismo año la remitió a la Corte Constitucional para lo de su competencia.

En contraste con lo anterior, el Jefe del Ministerio Público advierte que el Gobierno Nacional no dio aplicación al término constitucional de “seis días siguientes a la sanción de la ley”, establecido en el numeral 10° del artículo 241 superior, para remitir a la Corte Constitucional los tratados internacionales y las leyes que los aprueben, a los efectos de su correspondiente revisión constitucional, pues tardó aproximadamente 3 meses en remitir la Ley 1749 de 2015 a la Corporación, lo que repercute, de manera negativa, en el perfeccionamiento y compromiso de Colombia frente a los demás Estados Parte de dicho instrumento internacional.

Considera que la tardanza en que incurrió el poder ejecutivo contradice el ordenamiento jurídico superior, además de que implica una responsabilidad por parte del poder ejecutivo de cara a un tipo de leyes que son, o deberían ser, de su más directo interés, toda vez que, de una parte, son exclusivamente de su iniciativa y, de otra, únicamente pueden ser aprobados o improbados, más no modificados, por el poder legislativo. Esto, además de que

en todo caso surten un control constitucional posterior a su promulgación y entrada en vigencia. En consecuencia, solicita a la Corte Constitucional que llame la atención del Gobierno Nacional sobre el carácter imperativo e incuestionable del mencionado mandato constitucional.

Respecto del contenido material del “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico” señala que dicho Acuerdo es considerado parte fundamental en la política de internacionalización que desde hace varios años ha impulsado el Gobierno Colombiano con los países de Chile, México y Perú a través de la suscripción del “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, en tanto tiene como finalidad crear el marco jurídico para la conformación de un fondo con recursos de los cuatro países que permita financiar las actividades de cooperación que se adelanten dentro de dicha alianza.

Indica que en la parte considerativa del Acuerdo se señalan las razones que llevaron a su firma, entre las que se destaca la necesidad de implementar mecanismos que permitan la ejecución de iniciativas que consoliden las relaciones entre los países de la Alianza del Pacífico, lo que, precisamente, da lugar a una serie de disposiciones que, por lo tanto, guardan concordancia con la integración que la Constitución Política privilegia en su Preámbulo y en los artículos 9, 226 y 227, que justamente comprometen al Estado Colombiano en la promoción “de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”, así como en la “integración económica, social y política con las demás naciones”.

En suma, considera que las disposiciones incluidas en el Acuerdo no imponen al Estado colombiano deberes u obligaciones que en forma alguna entren en conflicto con el texto superior y, por el contrario, respeta los principios constitucionales que deben ser tenidos en cuenta a la hora de celebrar tratados internacionales.

Finalmente, concluye que el mencionado Acuerdo es respetuoso de lo dispuesto en la Carta Política en la medida en que: (i) se basa en la reciprocidad y equidad entre los Estados parte (artículos 226 y 227 C.P.), (ii) incluye disposiciones que despliegan un fin constitucional como lo es el desarrollo económico, el medio ambiente y la prosperidad general (artículos 2 y 79 de la C.P.) y (iii) respeta la soberanía del Estado colombiano (artículos 2, 4 y 9 C.P.).

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

El artículo 241-10 de la Constitución le asigna a la Corte Constitucional competencia para decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. En reiterada jurisprudencia, la Corporación ha caracterizado este control señalando que es: (i) previo al perfeccionamiento del tratado, aunque posterior a la aprobación de la ley por el Congreso y a la sanción presidencial; (ii) automático, puesto que el Gobierno Nacional debe remitir la ley a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción y también (iii) integral, ya que el examen de constitucionalidad comprende los aspectos formales y materiales del tratado internacional y de su ley aprobatoria, fuera de lo cual se somete a revisión tanto el proceso de negociación y celebración del instrumento en el plano internacional, como el trámite legislativo cumplido en el Congreso[5].

A propósito de la competencia, conviene recordar que en la Sentencia C-163 de 2015, en la cual la Corte se pronunció sobre la constitucionalidad del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y de su ley aprobatoria, quedó en claro que por cuanto ese Acuerdo Marco no comporta cesión de soberanía no cabe predicar que la Alianza se constituya como un organismo internacional, debido a lo cual “las decisiones adoptadas en el seno de la Alianza tendrán efecto entre los Estados parte, es decir, que se trata de un poder reglamentario interno, lo que implica que no ingresará directamente a los ordenamientos nacionales, sino que, por el contrario, deberán ser incorporadas en ellos”, de donde la Corte estimó importante “reiterar que si en el marco de la Alianza del Pacífico se acordaran nuevas obligaciones internacionales para Colombia, éstas -no importa la denominación del documento que las contenga- deberán ser sometidas al Congreso de la República y al control de constitucionalidad de esta Corporación”.

En atención a lo anterior, de inmediato, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad de la ley aprobatoria.

2. Revisión formal del trámite de aprobación de la Ley 1749 de 2015 “Por medio de la cual se aprueba ‘El Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del

Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

2.1. Remisión de la Ley Aprobatoria y del Acuerdo por el Gobierno Nacional

Mediante escrito calendado el 29 de abril de 2015 y recibido en la Secretaría General de la Corte el mismo día, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte fotocopia autenticada de la Ley 1749 de 2015, “Por medio de la cual se aprueba ‘El Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

El Presidente de la República sancionó la ley el 30 de enero de 2015 y la Carta remisoría fue recibida en la Secretaría General de esta Corporación el 29 de abril, por lo que la Sala observa que la remisión se llevó a cabo después de vencido el término de seis (6) días que, según el artículo 241-10 de la Carta, tiene el gobierno para remitir a la Corte el tratado internacional y su ley aprobatoria, aspecto este sobre el cual llama la atención el señor Procurador General de la Nación, quien advierte que aunque ello no configura un vicio de inconstitucionalidad, sí comporta el incumplimiento de un deber constitucional, por lo que el Gobierno Nacional debe ser advertido, como lo hace la Corte aquí, dada la incidencia que pudiera tener esta situación en el cumplimiento de los compromisos asumidos por Colombia.

Ciertamente, la inobservancia del término es contraria a la Carta, pero la Corte Constitucional ha considerado que no modifica la índole de la ley aprobatoria, ni vicia el trámite legislativo, “aunque sí acarrea dos circunstancias significativas como son: una vez producida la omisión la Corte puede aprehender de oficio el conocimiento de los actos para el correspondiente examen de constitucionalidad y (ii) en el evento de que dichos actos eludan el conocimiento de esta Corte cualquier ciudadano podrá impugnarlos para que la Corte proceda a la admisión de la demanda realizando el control de constitucionalidad no sólo con base en los cargos formulados sino bajo el texto integral de la Constitución”[6].

En esta ocasión el anotado retardo no le impide a la Corte adelantar el examen de constitucionalidad y, por lo tanto, procede la Corporación a efectuarlo.

2.2. Negociación y celebración del Acuerdo

De conformidad con lo anotado, la competencia para revisar los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias se extiende al examen de las facultades del representante del Estado para negociar y adoptar el respectivo instrumento internacional, según lo establecido en el artículo 7 de la Convención de Viena, de 1969, que al efecto indica que “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”.

Vista la actuación desplegada, la Corte observa que el Acuerdo revisado fue suscrito en representación de Colombia por la Ministra de Relaciones Exteriores que, según la disposición citada de la Convención de Viena, tiene la capacidad para representar al Estado colombiano, debiéndose advertir que el 5 de agosto de 2013 el Presidente de la República autorizó el sometimiento del Acuerdo “a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales”.

2.3. Trámite surtido en el Congreso de la República para la expedición de la Ley 1749 de 2015, aprobatoria del Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico

El artículo 154 de la Constitución indica que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos cámaras, pero respecto de los proyectos “que se refieran a relaciones internacionales”, su inciso final establece que el respectivo trámite debe iniciarse en el Senado de la República. Con la salvedad de esta exigencia, aquellos proyectos de ley cuya finalidad sea la aprobación de tratados internacionales tendrán que seguir el procedimiento previsto para las leyes de carácter ordinario.

De conformidad con las certificaciones, actas y gacetas del Congreso enviadas por los secretarios de las comisiones segundas del Senado y de la Cámara de Representantes, así como por los secretarios generales de las mencionadas corporaciones, el trámite adelantado para la expedición de la Ley 1749 de 2015 fue el siguiente:

2.3.1.1. Radicación y publicación del proyecto de ley y de su exposición de motivos

El proyecto de ley destinado a la aprobación del “Acuerdo para el Establecimiento del Fondo para la Cooperación de la Alianza del Pacífico”, suscrito en Cali, el 22 de mayo de 2013, fue

radicado en la Secretaría General del Senado de la República el 3 de septiembre de ese mismo año, por la Ministra de Relaciones Exteriores, María Angela Holguín Cuéllar[7].

Al proyecto se le otorgó el número de radicación 80 de 2013/Senado y su texto, junto con la correspondiente exposición de motivos, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 686 de 6 de septiembre de 2013[8], en la cual también consta que, de acuerdo con “el informe de Secretaría General”, la Presidencia del Senado de la República dio por repartido el proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional[9], que se ocupa de las relaciones exteriores, seguridad y defensa nacional, comercio exterior y honores patrios.

El informe de ponencia para el primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República está publicado en la Gaceta del Congreso No. 896 de 6 de noviembre de 2013[10] y lo suscriben los senadores Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Myriam Alicia Paredes Aguirre y Marco Aníbal Avirama, quienes solicitaron aprobar, en primer debate, el proyecto de ley número 80 de 2013, “sin ninguna modificación”[11].

2.3.1.2. Anuncio para votación en primer debate

En la Comisión Segunda del Senado de la República el proyecto de ley número 80 de 2013, “por medio de la cual se aprueba el acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”, fue anunciado varias veces, así: (i) en la sesión del 6 de noviembre de 2013, según consta en el Acta No. 7 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1006 de 5 de diciembre de 2013[12], (ii) en la sesión del 13 de noviembre de 2013, conforme aparece en el Acta No. 8 de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1006 de 5 de diciembre de 2013[13] y, finalmente, (iii) en la sesión del 19 de noviembre de 2013.

En esta última oportunidad, conforme se hizo constar en el Acta No. 9 de la correspondiente sesión, publicada en la Gaceta No. 1004 de 5 de diciembre de 2013, “el señor Secretario Diego Alejandro González González, por instrucciones del señor Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República”, anunció “la discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión” y, en primer lugar, fue anunciado el “número 80 de 2013 Senado”[14].

2.3.1.3. Aprobación en primer debate

En la sesión del 20 de noviembre de 2013, cuyo desarrollo fue recogido en el Acta No. 10, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1006 de 5 de diciembre de 2013[15], se discutieron y votaron proyectos de ley anunciados “en sesión anterior”[16], habiéndose considerado, en primer término, el número 80 de 2013/Senado.

Después de haber sido aprobado el impedimento manifestado por el Senador Juan Lozano Ramírez[17], se dio inicio a la discusión[18] y, con posterioridad, el Presidente de la Comisión Segunda le solicitó al Secretario “leer el informe con el que termina la ponencia”[19]. Una vez leída la proposición final, el Presidente puso a consideración el informe, abrió la discusión, anunció que iba a cerrarse y que se cerró, luego de lo cual el Secretario informó al Presidente que “el senador Romero ha manifestado su voto negativo”, por lo que “tiene que solicitar el llamado a lista para la votación del informe final de ponencia”[20].

Una vez se llamó a lista para la aprobación del informe final de ponencia, el Secretario le comunicó al Presidente que “son seis (6) votos por el SÍ, uno por el NO, en consecuencia ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia. Afirmativamente votaron los Senadores Marco Aníbal Avirama Avirama, Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Alexandra Moreno Piraquive, Carlos Fernando Motoa Solarte y Myriam Alicia Paredes Aguirre, en tanto que el senador Camilo Ernesto Romero Galeano votó en forma negativa[21].

Tras haber solicitado la lectura del articulado, el Presidente señala que le han pedido que se omita la lectura y, sometida a votación, la proposición de omisión de lectura fue aprobada con seis (6) votos positivos y uno negativo, que corresponden a los senadores que, en idéntico sentido, votaron la proposición con que culmina el informe de ponencia[22].

Seguidamente, el Presidente de la Comisión preguntó a los senadores si querían que “este proyecto de ley tenga segundo debate” y, después del llamado a lista, el Secretario le informó al Presidente que por seis votos favorables y uno negativo, emitidos por los mismos congresistas que apoyaron el proyecto y que se opusieron a él, “sí quieren los senadores de la Comisión que este Proyecto de ley número 80 de 2013 Senado, tenga segundo debate”. Por último el Presidente nombró como ponentes para el segundo debate “a los mismos senadores”[23].

El texto que aprobó en primer debate la Comisión Segunda del Senado de la República está publicado en la Gaceta del Congreso No. 1001 del 5 de diciembre del 2013[24].

2.3.1.4. Ponencia para segundo debate

El informe de ponencia para el segundo debate, a surtirse en la Plenaria del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1001 de 5 de diciembre de 2013[25] y concluye con una proposición en la que los senadores Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Myriam Alicia Paredes Aguirre y Marco Aníbal Avirama Avirama solicitan “a los honorables Senadores aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 80 de 2013” [26].

2.3.1.5. Anuncio para votación en segundo debate

El proyecto fue anunciado en la sesión de 9 de diciembre de 2013, de acuerdo con el Acta No. 37 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 71 del 5 de marzo de 2014, en la que se lee que, por “instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo No. 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión” de la Plenaria del Senado de la República, “siguiente al 9 de diciembre de 2013” [27] y entre los anunciados aparece el “número 80 de 2013 Senado”[28].

En la sesión que tuvo lugar el 10 de diciembre de 2013, según consta en el Acta No. 38, publicada en la Gaceta No. 78 del 6 de marzo de 2014, al abordar el proyecto de ley, la Presidencia pidió a la Secretaría dar lectura “a los impedimentos que se encuentran sobre la mesa” y por Secretaría se dio lectura al presentado por el senador Juan Francisco Lozano Ramírez[29]. A continuación, hizo uso de la palabra el senador Alexander López Maya, quien expresó que se debía adelantar un “análisis mucho más de fondo” y solicitó que el proyecto quedara “para la próxima sesión”, a fin de dar “una discusión amplia y pertinente en relación a este tema”[30].

Ante esta solicitud, la presidencia manifestó que aplazaba “la discusión y aprobación del proyecto de Ley No. 80 de 2013”[31], de manera que, como aparece en el punto del orden del día referente al anuncio de proyectos, en la próxima sesión plenaria del Senado de la República se discutirían y aprobarían algunos proyectos de ley con ponencia para segundo

debate y entre los anunciados se encuentra el “número 80 de 2013 Senado”, por medio del cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza de Pacífico”[32].

Durante la sesión del 11 de diciembre de 2013, según consta en el Acta No. 39 correspondiente a esa sesión ordinaria y publicada en la Gaceta del Congreso No. 79 del 6 de marzo de 2014, de nuevo la presidencia pidió a la Secretaría dar lectura a los impedimentos[33] y fueron negados los que presentaron los senadores Juan Lozano Ramírez y Maritza Martínez Aristizábal[34], luego de lo cual intervinieron los senadores Marco Aníbal Avirama Avirama, Jorge Enrique Robledo Castillo, Antonio del Cristo Guerra de la Espriella, Myriam Alicia Paredes Aguirre y Camilo Armando Sánchez Ortega[35], después de cuya intervención la Presidencia preguntó a la Plenaria “si acepta aplazar el proyecto de ley No. 80 de 2013 Senado y, cerrada su discusión, esta lo acepta”[36].

Así las cosas, en el punto del orden del día relativo al anuncio de proyectos, nuevamente se anuncian “los que se discutirán y aprobarán” en la “sesión Plenaria del honorable Senado de la República, siguiente a la del día miércoles 11 de diciembre de 2013”[37] y entre los anunciados aparece el “número 80 de 2013 Senado”[38].

2.3.1.6. Aprobación en segundo debate

En la sesión de la Plenaria del Senado de la República del 12 de diciembre de 2013 se discutió y aprobó, en segundo debate, el Proyecto de ley, tal como consta en el Acta No. 40, publicada en la Gaceta del Congreso No. 80 de 6 de marzo de 2014. En efecto, al desarrollar el punto correspondiente a la lectura y aprobación de proyectos, en segundo debate, la Presidencia solicitó a la Secretaría “dar lectura a la proposición con que termina el Informe”. Una vez leída, sometió a consideración de la Plenaria esa proposición positiva y “cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación”, habiendo dejado constancia de su voto negativo los senadores Carlos Alberto Baena López, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Jorge Eduardo Londoño Ulloa[39].

Abierto el segundo debate, a petición del Senador Aurelio Iragorri Hormaza, la Presidencia sometió “a consideración de la Plenaria la omisión de la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación”. A continuación, la presidencia sometió “a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto y cerrada su discusión

pregunta ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente”[40].

De inmediato, la Presidencia solicita a la Secretaría la lectura del título del proyecto y después de leído “la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación”, de manera que “cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente”[41].

Conforme lo certificó el Secretario General del Senado de la República, respecto del quórum deliberatorio y decisorio, “de acuerdo al registro de asistencia de sesión plenaria del Senado, fue de 92 senadores”, número que coincide con las mayorías, aunque anota que “dejan constancia 3 senadores de su voto negativo a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, como se encuentra en las páginas 1, 2 y 57 de la Gaceta del Congreso número 80 de 2014.

Por último, procede destacar que el texto definitivo aprobado en la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1048 del 19 de diciembre de 2013, para que “de esta manera continúe se trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes”[42].

2.3.2. Trámite en la Cámara de Representantes

2.3.2.1. Radicación del proyecto de ley en la Cámara de Representantes

El proyecto de ley No. 80, aprobado en el Senado de la República, llegó “a la Cámara de Representantes el 18 de diciembre de 2013, y a la Comisión Segunda el 19 de marzo de 2014”. En esta Cámara fue radicado con el número 179 de 2013 y en la Comisión fueron designados como ponentes los representantes Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas y Juan Carlos Martínez Gutiérrez[43].

2.3.2.2. Ponencia para tercer debate

La ponencia para tercer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes

fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 151 del 23 de abril de 2014 y en ella los ponentes solicitan “se dé primer debate al Proyecto de ley número 179 de 2013 Cámara y se apruebe por los honorables Representantes de la Comisión Segunda de la Cámara”[44].

En la Gaceta del Congreso No. 805, de 4 de diciembre de 2014, se informa que “En la Cámara de Representantes inicialmente fueron designados como ponentes los honorables Representantes Carlos Arturo Piedrahita Cárdenas y Juan Carlos Martínez Gutiérrez, quienes ejerciendo sus obligaciones y facultades presentaron informe de ponencia, publicado en la Gaceta del Congreso número 151 de 2014”, a lo cual se agrega que “Pese a haber presentado ponencia para primer debate en Cámara, la misma no alcanzó a aprobarse durante el periodo Constitucional 2010-2014, y en razón a que los honorables representantes no fueron reelegidos para el período 2014 - 2018, fue necesario la reasignación de ponentes, con el objetivo de cumplir con el reglamento establecido por la Ley 5ª de 1992”[45].

Así las cosas, en la Gaceta del Congreso No. 490 de 12 de septiembre de 2014, de nuevo se publicó el informe de ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al proyecto de ley 179 Cámara, 80 Senado, en cuya parte final los nuevos ponentes piden que se le dé primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

2.3.2.3. Anuncio para votación en tercer debate

En la sesión de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes realizada el 16 de septiembre de 2014, según consta en el Acta No. 07 de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 685 de 7 de noviembre de 2014, fueron anunciados varios proyectos de ley “para la próxima sesión de Comisión, donde se discutan y aprueben proyectos de ley” y entre ellos el número 179 de 2013 Cámara[46].

2.3.2.4. Aprobación en tercer debate

Consta en el Acta No. 08, publicada en la Gaceta del Congreso No. 686 del 7 de noviembre de 2014 y que corresponde a la sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes de septiembre 23 de 2014, que después de haber sido leído el respectivo

proyecto[47] fue sometido a debate y luego aprobado[48].

Antes de su aprobación, se le dio lectura a la proposición con la cual termina el informe de ponencia para tercer debate y, dada la existencia de votos negativos, se procedió a la votación nominal, habiendo sido aprobado el informe de ponencia con 11 votos positivos y uno negativo. Votaron afirmativamente los representantes Ana Paola Agudelo García, Miguel Angel Barreto Castillo, Alfredo Rafael Deluque Zuleta, Antenor Durán Carrillo, Federico Eduardo Hoyos Salazar, Aída Merlano Rebolledo, José Ignacio Mesa Betancur, Pedro Jesús Orjuela Gómez, José Luis Pérez Oyuela, Candelaria Patricia Rojas Vergara y Efraín Antonio Torres Monsalvo, mientras que en forma negativa lo hizo el representante Alirio Uribe Muñoz[49].

Posteriormente, se sometió a votación nominal el articulado y, según lo informó el Secretario General, “fue aprobado el informe de ponencia con diez (10) votos positivos y uno (1) negativo”. Sometido a votación el título y la pregunta acerca de si quieren que el proyecto surta el segundo debate, fueron aprobados tanto el título como la pregunta, por 10 votos favorables y uno negativo. El presidente de la Comisión manifestó que mantenía “para un segundo debate [en la Cámara], los mismos ponentes”[50].

Con base en los anteriores datos y en relación con el quórum, el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, informó que la proposición con que termina el informe de ponencia para primer debate en dicha Corporación fue aprobada con la presencia de doce representantes, mientras que con la asistencia de 11 representantes se produjo la aprobación del articulado, del título y de la pregunta sobre si querían los representantes que el proyecto surtiera segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

El texto definitivo “aprobado en primer debate, en sesión del día 23 de septiembre de 2014, Acta Número 8 de 2014 del proyecto de ley 179 de 2013 Cámara, 080 de 2013 Senado”, aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 805 de 4 de diciembre de 2014[51].

2.3.2.5. Ponencia para cuarto debate

El informe de ponencia para el cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes está publicado en la Gaceta del Congreso No. 805 de 4 de diciembre de

2014[52] y en él, los representantes Efraín Torres Monsalvo, Pedro Jesús Orjuela Gómez, Tatiana Cabello Flórez, Luis Fernando Urrego Carvajal, José Luis Pérez Oyuela, Leopoldo Suárez Melo y Alfredo Deluque Zuleta, piden que al proyecto se le dé “segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes” y que sea aprobado[53].

2.3.2.6. Anuncio para votación en cuarto debate

En la sesión plenaria de la Cámara de Representantes efectuada el 15 de diciembre de 2014, el proyecto fue anunciado. Así consta en el Acta No. 44, publicada en la Gaceta de Congreso No. 323 de 22 de mayo de 2015 y en la cual se lee: “Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 16 de diciembre o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de Ley”[54] y entre los proyectos anunciados se encuentra el número 179 de 2013 Cámara, 80 de 2013 Senado[55].

2.3.2.7. Aprobación en cuarto debate

En la sesión ordinaria del día 16 de diciembre de 2014 el proyecto fue considerado y aprobado, según consta en el Acta número 45 de esa fecha, publicada en la Gaceta de Congreso No. 152 de 27 de marzo de 2015. En efecto, leída la proposición con que termina la respectiva ponencia[56] y luego de que intervinieron los representantes Efraín Antonio Torres Monsalvo, Germán Navas Talero, Orlando Aníbal Guerra de la Rosa y el señor Ministro de Interior, Juan Fernando Cristo[57], se abrió el registro y, una vez cerrado, el secretario general informó la votación total: “Por el sí: 86 votos electrónicos, 2 manuales, para un total de 88 votos” y “por el no: 4 votos electrónicos”, resultados indicativos de que “ha sido aprobada la ponencia que buscaba darle segundo debate a este proyecto de ley”[58].

Acto seguido, se leyó el articulado y habiéndose abierto y cerrado la discusión, así como el registro, la votación final fue la siguiente: “Por el Sí: 83 votos electrónicos y 5 manuales, para un total de 88 votos” y “Por el No: 4 votos electrónicos, ninguno manual”. De acuerdo con este resultado, el Secretario General informó que “ha sido aprobado el articulado del Proyecto de ley número 179 de 2013 Cámara - 080 de 2013 Senado”[59].

A continuación, se le dio lectura al título y a la pregunta dirigida a establecer si la Plenaria “quiere que este proyecto sea Ley de la República”, de modo que después de abierta y

cerrada la discusión y también el registro, el secretario general de la Cámara de Representantes anunció el resultado: “Por el Sí: 81 votos electrónicos y 6 manuales para un total de 87 votos” y “Por el No: 4 votos electrónicos, ninguno manual” a lo que añadió que había sido aprobado “el título y la Pregunta de este convenio de Alianza del Pacífico”[60].

El Secretario General de la Cámara de Representantes certificó que en la sesión plenaria del día 16 de diciembre de 2014 estuvieron presentes 159 representantes y que la aprobación de la ponencia para segundo debate, del articulado, del título y de la pregunta se hizo por las mayorías exigidas para tal fin. El texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes aparece publicado en la Gaceta del Congreso No. 873 de 18 de diciembre de 2014[61].

2.3.3. Sanción presidencial

El 30 de enero de 2015, el Presidente de la República sancionó la Ley 1749 de 2015, “Por medio de la cual se aprueba ‘El Acuerdo para el Establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”. La ley está publicada en el Diario Oficial No. 49.410 de 30 de enero de 2015[62].

2.3.4. Conclusiones en relación con el trámite surtido en el Congreso de la República

2.3.4.1. El artículo 154 de la Constitución establece que los proyectos de ley atinentes a las relaciones internacionales deben iniciar su trámite legislativo en el Senado de la República y, fuera de esta exigencia, el resto del procedimiento debe adelantarse de conformidad con lo previsto para el trámite de las leyes ordinarias.

Por su parte, el artículo 157 superior indica que los proyectos de ley requieren su publicación oficial por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva, también la aprobación en el primer debate desarrollado en la comisión y la aprobación por cada una de las Cámaras en segundo debate, previa verificación del quórum y con las mayorías exigidas.

El artículo 160 de la Carta señala que “entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días” y que “entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince días”.

Adicionalmente y de conformidad con el Acto legislativo No. 01 de 2003, antes de la votación se requiere del anuncio previo que el presidente de la respectiva Cámara o comisión deberá dar en sesión distinta a aquella en la que vaya a tener lugar la votación.

También debe recordarse que, según el artículo 162 de la Constitución, “los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las cámaras, continuarán su curso en la siguiente en el estado en que se encuentren”, sin que el proyecto pueda ser considerado “en más de dos legislaturas”.

Finalmente, es indispensable tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 5º del Acto Legislativo No. 01 de 2009, que reformó el artículo 133 de la Constitución, en los cuerpos colegiados de elección directa el voto de sus miembros “será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley”, de donde se desprende que en el trámite legislativo la votación nominal y pública es la regla general, que ha sido exceptuada mediante la Ley 1431 de 2011, “por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”.

El artículo 2º de la Ley 1431 de 2011 modificó el artículo 130 de la Ley 5ª de 1992 que establecía como regla la votación ordinaria e introdujo en su artículo 129 las excepciones a la votación nominal y pública, nueva regla general, siendo del caso destacar que el numeral 16 prevé la votación ordinaria “cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros”.

2.3.4.2. En atención a lo anterior, en relación con el trámite del proyecto que vino a ser la Ley 1749 de 2015, la Corporación verifica lo que a continuación se detalla:

2.3.4.2.1. Que el trámite tuvo su inicio en el Senado de la República, en cuya Secretaría fue radicado el proyecto, habiendo sido repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

2.3.4.2.2. Que antes de seguir su curso en la comisión, el proyecto fue publicado, junto con la exposición de motivos, en la Gaceta del Congreso No. 686 de 6 de septiembre de 2013.

-La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 896, de 6 de noviembre de 2013.

-El texto aprobado en primer debate fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1001, de 5 de diciembre del 2013.

-La ponencia para segundo debate en la plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1001, de 5 de diciembre de 2013.

-El texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta No. 1048, de 19 de diciembre de 2013.

-La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta No. 490, de 12 de septiembre de 2014.

-El texto aprobado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No. 805, de 4 de diciembre de 2014.

-La ponencia para segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 805, de 4 de diciembre de 2014.

-El texto definitivo aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta No. 873, de 18 de diciembre de 2014.

2.3.4.2.4. Que los anuncios previos a las respectivas votaciones también fueron hechos, así:

-Según el Acta No. 9, correspondiente a la sesión de la Comisión Segunda del Senado de 19 de noviembre de 2013, el proyecto fue anunciado para votación en la sesión siguiente[63], que tuvo lugar el 20 de noviembre de 2013, conforme consta en el Acta No. 10 de esa misma fecha[64].

-Según el Acta No. 39, correspondiente a la sesión plenaria del Senado, de 11 de diciembre de 2013, el proyecto fue anunciado para votación en la sesión siguiente[65], que se llevó a cabo el 12 de diciembre de 2013, tal como consta en el Acta No. 40, que corresponde a esta

última fecha[66].

-Según consta en el Acta No. 07, correspondiente a la sesión de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, de 16 de septiembre de 2014, el proyecto fue anunciado para votación en la sesión siguiente[67], que se realizó el 23 de septiembre 2014 y así consta en el Acta No. 08, correspondiente a la sesión de esa fecha[68].

-Según consta en el Acta No. 44, correspondiente a la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 15 de diciembre de 2014, el proyecto fue anunciado para votación en la sesión siguiente[69], que se llevó a cabo el 16 de diciembre, tal como consta en el Acta No. 45, de la misma fecha[70].

2.3.4.2.5. Tratándose de la aprobación del proyecto en cada uno de los debates adelantados por las mayorías exigidas, la Corte constata que en las certificaciones remitidas por el Congreso de la República y en las actas y gacetas, se certifica el cumplimiento de este requisito y así se deja consignado aquí, sin perjuicio de lo que se establezca más adelante al analizar la exigencia de votación nominal y sus excepciones.

2.3.4.2.6. En lo referente a los plazos establecidos en el artículo 160 de la Constitución, la Corte estima que se cumplieron. En efecto:

-El primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar en la sesión del 20 de noviembre de 2013 y el debate en la plenaria del Senado fue aplazado en las sesiones de 10 y 11 de diciembre de 2013 y, previo anuncio, la aprobación se realizó el 12 de diciembre del mismo año, luego, en cualquier caso, transcurrieron más de ocho días, si se repara en que estos plazos se cuentan en días calendario.

-El primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se llevó a cabo el 23 de septiembre de 2014, mientras que el debate en la plenaria se efectuó el 16 de diciembre de 2014, es decir, después de ocho días.

-El proyecto fue aprobado en la plenaria del Senado de la República el 12 de diciembre de 2013 y el debate se inició en la Cámara de Representantes el 23 de septiembre de 2014, luego de transcurridos más de 15 días contados desde la primera fecha.

2.3.4.2.7. El artículo 162 de la Carta preceptúa que si los proyectos de ley no completan su

trámite en una legislatura, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren y siempre que “hubieren recibido primer debate en alguna de las dos cámaras”, a lo que añade que “ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”.

Especial atención merece este artículo a propósito de la presente revisión, por cuanto el proyecto (i) fue radicado en el Senado de la República el 3 de septiembre de 2013, (ii) la ponencia para primer debate fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 896 de 6 de noviembre de 2013, (iii) fue anunciado en las sesiones de la Comisión Segunda de 6, 13 y 19 de noviembre de 2013 y (iv) fue aprobado el 20 de noviembre de 2013, después de lo cual (v) pasó a la plenaria del Senado que lo aprobó el 12 de diciembre de 2013, en segundo debate.

En esa legislatura el proyecto no cumplió todo el trámite, puesto que habiendo llegado a la Cámara de Representantes el 18 de diciembre de 2013, y a su Comisión Segunda el 19 de marzo de 2014, únicamente se publicó el informe de ponencia para el debate en comisión en la Gaceta del Congreso No. 151 del 23 de abril de 2014, después de lo cual nada más se hizo, de tal modo que ese periodo legislativo culminó faltando el anuncio, el debate y la aprobación tanto en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, como en la plenaria de esa Corporación.

El procedimiento fue retomado en la siguiente legislatura, porque, conforme ha sido reseñado, la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes publicada el 23 de abril de 2014 no alcanzó a aprobarse y resultó necesario asignar otros ponentes, dado que los iniciales no fueron reelegidos. En este orden de ideas, se publicó una nueva ponencia el 12 septiembre de 2014 y, con base en ella, se surtieron los trámites faltantes, es decir, los conducentes a la aprobación del proyecto de ley en la Comisión Segunda y en la Plenaria de la Cámara de Representantes, donde finalmente se surtió el cuarto debate y fue aprobado el 16 de diciembre de 2014.

Siendo evidente que el trámite no fue completado en la legislatura que, de acuerdo con el artículo 138 superior, transcurrió entre el 20 de julio de 2013 y el 20 de junio de 2014, lo primero que cabe apuntar es que el proyecto podía seguir su curso en la siguiente, comprendida entre el 20 de julio de 2014 y el 20 de junio de 2015, porque, se cumplió la condición exigida en el artículo 162 de la Carta, toda vez que en la primera legislatura

mencionada no solo recibió el primer debate, sino también el segundo en el Senado de la República.

Además, el proyecto no fue considerado en más de dos legislaturas, pues el procedimiento legislativo fue retomado y culminado en la segunda que, conforme se ha anotado, transcurrió entre el 20 de julio de 2014 y el 20 de junio de 2015, sin que, por lo tanto, se hubiese desconocido lo previsto en el artículo 162 de la Constitución.

2.3.4.2.8. En el caso de la votación nominal y pública, erigida por el artículo 133 de la Carta, después de la reforma operada por el Acto Legislativo No. 1 de 2009, como regla general para la aprobación o negación total o parcial de los proyectos de ley, y de la votación ordinaria como excepción, se tiene lo siguiente:

-En el segundo debate, adelantado en la Plenaria del Senado de la República, leída la proposición con la que termina el informe de ponencia y habiendo sido sometida a votación, fue aprobada, pero dejaron constancia de su voto negativo los senadores Carlos Alberto Baena López, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Jorge Eduardo Londoño Ulloa, debiéndose destacar que en las posteriores votaciones que recayeron sobre la solicitud de que se omitiera la lectura del articulado, sobre el articulado mismo, sobre la lectura y la pregunta acerca de si los senadores querían que prosiguiera el trámite en la Cámara de Representantes, el resultado fue afirmativo, sin que se hubiese dejado constancia de votos negativos[71].

Se destaca, entonces, la aprobación con votación ordinaria, lo cual, a primera vista, se revela contrario al mandato que hace de la votación nominal y pública la regla general, pues en cuanto se hizo evidente la constancia de tres votos negativos y la consiguiente ausencia de unanimidad ha debido procederse a efectuar la votación nominal. Así lo estimo la Corte en la Sentencia C-134 de 2014 a propósito de un caso que guarda alguna similitud con el que ahora se examina, y al apuntar que “la advertencia de los tres Senadores desvirtuaba la existencia de unanimidad en la votación, y por lo tanto, constituía un llamado para que se repitiera y se realizara de manera nominal y pública, como lo ordenan el Reglamento del Congreso y la Constitución Política”, lo que tenía que hacerse, entre otras cosas, para evitar que las minorías políticas instrumentalicen la regla, “permitiendo que se realice la votación sin anunciar el sentido de su voto, de manera que solo se constate la

existencia de votos negativos al momento de anunciar el resultado, para posteriormente alegar la existencia de un vicio por desconocimiento de la regla de votación nominal y pública, y desconocer de esa forma la voluntad mayoritaria”.

En aquella oportunidad, la Corte explicó que la votación nominal y pública “constituye una garantía de publicidad y transparencia del trámite”, de modo que las excepciones previstas por el legislador “deben leerse de manera taxativa e interpretarse restringidamente” y declaró la inexecutable de la ley aprobatoria, por haberse configurado un vicio de trámite insubsanable, pues, conforme lo estimó la Corporación en la Sentencia C-576 de 2006, “todo vicio que se presente en la formación de una ley aprobatoria del tratado, considerando que su trámite se inicia en el Senado de la República, si ocurre antes de que se haya formado la voluntad política de esa cámara, deberá considerarse insubsanable y tendrá como consecuencia la declaratoria de inexecutable del tratado”[72].

Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que media una importante diferencia entre el caso que resolvió la Corte en la Sentencia C-134 de 2014 y el que, posteriormente, abordó mediante la Sentencia C-337 de 2015. En efecto, en esta última ocasión la Corte precisó que el precedente vertido en la Sentencia C-134 de 2014, fue sentado tras “verificar que tres senadores manifestaron su voto negativo frente al informe de ponencia y mantuvieron su posición disidente luego de llevarse a cabo la votación estructural de la iniciativa legislativa, es decir, cuando ya la Plenaria había adoptado el articulado propuesto, el título del proyecto de ley y manifestado la voluntad de que surtiera el trámite siguiente en la Cámara de Representantes”, mientras que, tratándose de la Sentencia C-337 de 2015, el caso es diferente, ya que “si bien es cierto que la unanimidad durante la votación del informe de ponencia fue desvirtuada y ello obligaba a que la aprobación se surtiera mediante votación pública y nominal, no lo es menos que en la fase estructural de la votación del proyecto de ley en segundo debate, cuando se conforma la voluntad legislativa respecto a la aprobación de la iniciativa, se evidencia la existencia de unanimidad por cuanto: (i) se aprobó la omisión de lectura del articulado, el contenido en bloque del mismo y el título del proyecto de ley, sin manifestaciones de oposición; (ii) los senadores presentes votaron favorablemente que el proyecto de ley 086 de 2013 Senado pasara a la Cámara de Representantes para cumplir el restante trámite legislativo, y, (iii) no se formularon solicitudes de votar el proyecto de ley en forma nominal y pública”, lo que significa “que aquellos senadores que inicialmente se opusieron, se adhirieron al voto positivo de forma

posterior, sin dejar constancias sobre votación negativa y sin solicitar que la aprobación de los demás puntos neurálgicos del debate fuesen sometidos a votación nominal y pública”.

La Corte basó la consideración relativa a la fase estructural de la votación de un proyecto de ley en la Sentencia C-044 de 2015, en la cual fueron distinguidas varias etapas que conforman el debate de un proyecto de ley, por cuanto, llevada a cabo la apertura por parte del Presidente, siguen tres momentos sucesivos que corresponden (i) a la presentación y aprobación del informe de ponencia, (ii) a la deliberación sobre el articulado y (iii) a la votación del articulado, del título y de la pregunta acerca de la voluntad de que el proyecto siga su trámite o se convierta en ley, siendo las dos últimas etapas las que constituyen el debate estructural, porque en ellas tiene ocurrencia la discusión del contenido del proyecto de ley.

Así pues, en la Sentencia C-337 de 2015, la Corporación concluyó que estaba demostrada la unanimidad y lo mismo cabe predicar ahora, pues como lo informó el secretario general del Senado, dejaron “constancia 3 senadores de su voto negativo a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia”, siendo claro que no hubo manifestaciones de oposición en relación con la solicitud de omisión de la lectura del articulado, con la aprobación en bloque de los artículos y del título y con la pregunta relativa a la prosecución del trámite en la Cámara de Representantes, a lo que se debe añadir que tampoco fueron formuladas solicitudes de votación nominal y pública, todo lo cual es demostrativo de la posterior adhesión de los senadores al voto positivo.

Aunque hay indicadores fiables de la unanimidad, es indispensable advertir que en la Sentencia citada la Corte recogió la evolución jurisprudencial sobre la materia y, con base en ella, puntualizó que “la validez de la votación ordinaria por unanimidad como excepción a la regla general de votación nominal y pública, es predicable siempre que de la misma se puedan inferir los indicadores señalados, y que del acta de sesión y certificación respectiva se obtenga información clara y fidedigna dando cuenta del número de congresistas que participaron en la votación (registro de votación) y del total de votos que fueron emitidos como expresión de la voluntad para aprobar un determinado proyecto de ley”[73].

De conformidad con lo anterior, es necesario verificar la existencia del quórum decisorio, la aprobación por la mayoría requerida y la coincidencia entre el número de votos emitidos y

el número de parlamentarios presentes al momento de la votación, y esto, “ante las constantes variaciones de asistencia con tendencia a la baja” que suelen evidenciarse en las sesiones, pues “como acertadamente lo explicó la Corte en el Auto 118 de 2013, siempre que se acuda a la unanimidad como forma de votación ordinaria para aprobar una iniciativa legislativa, es imperativo que se pueda acreditar, de manera clara y suficiente, que tal votación fue unánime y no simplemente aprobatoria, ello con el fin de constatar si el proyecto de ley ha contado o no con el quórum decisorio requerido y con las mayorías constitucionales exigidas para ser ley de la República”[74].

Conforme lo establece el artículo 157 superior, para que se conviertan en ley, los proyectos deben haber sido aprobados, en primer debate, por la comisión permanente de cada cámara y, en segundo debate, por la correspondiente plenaria y esa aprobación está precedida por unos requisitos a los que se refiere el artículo 145 de la Carta, al indicar que las cámaras y las comisiones no podrán abrir sus sesiones ni deliberar con menos de la cuarta parte de sus miembros, proporción que conforma el quórum deliberatorio, distinto del decisorio, indispensable para la adopción de decisiones y que se integra por la mayoría de los miembros de cada corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente.

El quórum decisorio, entonces, “corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente sobre cualquier asunto sometido a su estudio. Significa lo anterior que, únicamente se puede entrar a adoptar decisiones cuando se ha establecido y certificado con claridad el quórum decisorio, independientemente de la modalidad de votación que se emplee”[75].

Con fundamento en este quórum se puede establecer la mayoría requerida para la aprobación y según el artículo 146 de la Carta, “En el Congreso en pleno, en las Cámaras y en sus comisiones permanentes, las decisiones se tomarán por la mayoría de votos de los asistentes, salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial”, salvedad que no cubre a las leyes aprobatorias de tratados públicos, pues para su aprobación las Cámaras y las comisiones deben atenerse a la mayoría simple que es la regla general.

Así las cosas, después de hacer un recuento del desarrollo jurisprudencial referente a este

aspecto, en la Sentencia C-337 de 2015, la Corporación concluyó lo siguiente:

“...en los casos en que un proyecto de ley sea aprobado haciendo uso de la votación ordinaria por unanimidad como excepción al mandato constitucional de votación nominal y pública, resulta indispensable que tanto las actas de sesión, como las certificaciones que emitan los secretarios de las comisiones y plenarias, señalen con claridad, certeza y precisión el número de congresistas presentes en el recinto al momento de realizarse la votación ordinaria y el número de votos emitidos para tener por aprobada la iniciativa legislativa, toda vez que ante la variación del quórum en el transcurso de una sesión como práctica parlamentaria, esos datos permiten inferir razonablemente el cumplimiento de las exigencias de quórum decisorio y de mayorías que la Carta Política impone para que un proyecto se convierta en ley de la República. Si de las actas y certificaciones respectivas no fluye evidente esa información, corresponde a la Sala evaluar el desarrollo del debate con miras a establecer si, a partir de los registros de las votaciones nominales anterior y posterior a la iniciativa legislativa objeto de control, es viable acreditar los requisitos que consagran los artículos 145 y 146 de la Constitución, así como el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992”.

La verificación exigida requiere, en primer lugar, el análisis de las certificaciones y del acta de la respectiva sesión y a ello procede de inmediato la Corte para determinar si, en el caso que ocupa su atención, con la sola evaluación de estos elementos probatorios es posible determinar la unanimidad y conocer el resultado concreto de la votación. Acerca de esta cuestión, ya se ha apuntado que el secretario general del Senado de la República certificó que, de acuerdo con el registro de asistencia a la sesión plenaria de esa cámara, asistieron 92 senadores y que ese número coincide con el de las mayorías, con la salvedad de la constancia del voto negativo de tres senadores a la proposición positiva con la que termina el informe de ponencia, según se encuentra en las páginas 1, 2 y 57 de la Gaceta del Congreso número 80 de 2014.

En la Gaceta del Congreso No. 80 de 2014 se recoge el Acta número 40, correspondiente a la sesión plenaria del Senado, realizada el 12 de diciembre de 2013, y en ella consta que al llamado a lista contestaron 92 senadores, cuyos nombres aparecen transcritos, junto con las excusas de los Congresistas Eduardo Enríquez Maya, Nora García Burgos, Germán Darío Hoyos Giraldo, Carlos Fernando Motoa Solarte, Gloria Inés Ramírez Ríos y José Darío Salazar

Cruz[76].

Más adelante, por Secretaría se informó que se había “constituido quorum decisorio”[77] y en el punto correspondiente a la lectura de ponencias y a la consideración de proyectos en segundo debate se trató en, primer lugar, el proyecto de ley número 80 de 2013, de manera que, conforme se ha anotado, luego de aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia dejaron constancia de su voto negativo a la proposición positiva los senadores Carlos Alberto Baena López, Manuel Antonio Virgüez Piraquive y Jorge Eduardo Londoño Ulloa, después de lo cual en el acta se consigna lo siguiente:

“SE ABRE SEGUNDO DEBATE

“A solicitud del honorable Senador Aurelio Iragorri Hormaza, la Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

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

“Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 80 Senado.

“por medio del cual se aprueba el ‘acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013.

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

“Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Ley aprobado surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente.

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto”[78].

Conforme consta en el Acta número 39, correspondiente a la sesión ordinaria del 11 de diciembre de 2013, la plenaria del Senado de la República fue convocada para el día siguiente, “jueves 12 de diciembre de 2013 a las 11:00 a. m.”[79] y, según lo consignado en el Acta No. 40 que da cuenta de la sesión celebrada en esa fecha, “Siendo las 3:56 p. m., la Presidencia levanta la sesión”[80].

Lo primero que se hizo fue llamar a lista, habiendo contestado 92 senadores cuyos nombres se transcriben al igual que los de los congresistas que dejaron de asistir con excusa[81], luego de lo cual el acta informa que se dio lectura al orden del día que, fuera del llamado a lista, contemplaba la corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional, la votación de proyectos de ley y de acto legislativo, la lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate, lo que propongan los honorables senadores y negocios sustanciados por la presidencia[82].

En el punto atinente a la lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate, aparece, en primer término, el proyecto de ley número 80 de 2013, Senado, por medio del cual se aprueba el Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico”[83], de donde se desprende que su aprobación estuvo precedida por el desarrollo de al menos dos puntos del orden del día.

Al examinar el desarrollo de la sesión, se advierte que después de la lectura del orden del día intervinieron los senadores Arturo Yepes Alzate para tratar “el tema de las asperezas entre las principales instituciones del Estado”, José Iván Clavijo Contreras “sobre el respeto a las prestaciones, garantías y emolumentos que derivan las fuerzas públicas colombianas”, Manuel Guillermo Mora Jaramillo para, entre otras cosas, invitar a una novena destinada a la recolección de regalos para los niños y niñas de Gramalote y esto “mientras se constituye el quórum”, Carlos Alberto Baena López respecto de la sustitución de licencias de conducción y Juan Carlos Vélez Uribe, acerca de la cancelación de una fiesta convocada por la dirección del Senado[84].

Después de estas intervenciones, “por Secretaría se informa que se ha constituido quorum decisorio[85] y “por instrucciones de la presidencia” se anunciaron 25 proyectos “para discutir y votar en la sesión plenaria del Senado de la República, siguiente al día 12 de diciembre de 2013”[86]. Con posterioridad intervinieron los senadores Juan Francisco

Lozano Ramírez, Manuel Virgüez Piraquive y Luis Fernando Velasco Chávez en relación con un proyecto sobre habilitación a la fuerza pública para enfrentar a los grupos armados[87].

Acto seguido se pasó a la corrección de vicios subsanables en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional, para lo cual por Secretaría se dio lectura al informe sobre corrección de vicios del proyecto de Ley No. 180 de 2011 Senado, 248 de 2011 Cámara, y consta que la Presidencia sometió a consideración de la plenaria el informe leído y “cerrada su discusión esta le imparte su aprobación[88], habiéndose pasado luego a la votación de proyectos de ley o de Acto Legislativo[89].

En este punto del orden del día, fue considerado el proyecto de ley número 278 de 2013 Senado, 096 de 2012, Cámara, sobre energías renovables no convencionales. Leído el impedimento presentado por el senador Juan Manuel Galán Pachón, se dio paso a la lectura del informe de mediación acordado por sendas comisiones de las dos cámaras que, sometido a votación, fue aprobado por la plenaria[90].

Así mismo, fue leído el informe de conciliación al proyecto de ley número 283 de 2013 Senado, 263 de 2013 Cámara, sobre Código de Extinción de Dominio, que fue aprobado por la plenaria[91] y solo después se desarrolló el punto concerniente a la lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate, siendo el primero el proyecto de ley referente al Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza para el Pacífico, que fue aprobado de la forma arriba transcrita[92].

El recuento de lo que antecedió a esa aprobación permite constatar que aun cuando inicialmente contestaron a lista 92 senadores, el quórum para decidir no se dio por conformado con el llamado a lista, porque en su intervención previa el senador Manuel Guillermo Mora Jaramillo manifestó que intervenía “mientras se constituye el quórum”[93], habiéndose informado por Secretaría y después de las intervenciones de los senadores Carlos Alberto Baena López y Luis Fernando Velasco Chávez que se había constituido “quorum decisorio”, sin que conste en el acta el número de senadores presentes para entonces[94].

A partir de esa escueta manifestación, la sesión continuó con el anuncio de proyectos, las intervenciones de tres senadores, la lectura y aprobación de informes relativos a corrección

de vicios subsanables, así como la lectura y aprobación de informes de conciliación, pero la Corte observa que, pese a que se efectuaron varias votaciones en relación con la corrección de vicios o con los informes de conciliación, no hubo votaciones nominales y en ningún caso consta el número de senadores presentes ni el número de votos obtenido por cada informe.

Así las cosas, es evidente que en los desarrollos anteriores de la sesión no hay referentes que permitan sostener que en el preciso momento en que fue votado el proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico se encontraran en el recinto los senadores indispensables para conformar el quórum decisorio e integrar las mayorías requeridas, teniéndose, entonces, que indagar en los desarrollos posteriores a la mencionada aprobación.

De conformidad con el acta respectiva, posteriormente fueron considerados seis proyectos, así: el primero, se aplazó para la sesión siguiente[95], el segundo, dio lugar a un amplio debate y fue aprobado[96], el tercero, fue aprobado[97], el cuarto, fue aplazado[98], el quinto, fue aprobado[99] y el sexto, fue aplazado[100]. Después se anunciaron los proyectos para la sesión siguiente e intervinieron varios senadores y “siendo las 3:28 p. m. la Presidencia pregunta a la plenaria si aprueba la sesión informal para condecorar a la señora Aida Yolanda Avella y, cerrada la discusión, esta la aprueba”[101].

Ninguno de los tres proyectos aprobados lo fue con votación nominal y esto pese a que dejó constancia “de su voto negativo al proyecto de ley número 64 de 2012 Senado, el honorable Senador Juan Carlos Vélez Uribe”[102]. Solamente al final de la sesión formal y respecto del último de los proyectos se contempló la posibilidad de efectuar una votación nominal[103], pero el proyecto fue aplazado para la siguiente sesión.

De lo anterior resulta que a falta de votaciones nominales no hay manera de inferir si en el momento en que fue votado y aprobado mediante votación ordinaria el proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo de Cooperación de la Alianza del Pacífico estaban presentes los congresistas en el número necesario para constituir el quorum decisorio e integrar la mayoría exigida, a causa de todo lo cual se impone la inconstitucionalidad de la ley examinada, habida cuenta de que tampoco la certificación enviada por el secretario General del Senado de la República da cuenta de la información requerida, pues se remite al acta de

la sesión que ha sido examinada, con las consecuencias anotadas.

La inconstitucionalidad que surge como consecuencia, tiene amplio respaldo en la jurisprudencia constitucional, pues si bien es cierto que la Corte ha postulado varios indicadores de la unanimidad, tales como la constancia expresa e inequívoca de la votación unánime dejada al declarar el resultado de la votación, las manifestaciones indicativas de unanimidad en los debates o la ausencia de solicitudes de votación nominal y pública[104], también lo es que “cuando se excepciona la votación nominal y pública sobre la base de la unanimidad, pero ésta no es debidamente registrada por la corporación legislativa, se configura un vicio de inconstitucionalidad”, presentándose lo anterior “cuando (i) se constata que hubo decisión aprobatoria pero no es posible determinar si esta fue o no unánime a través de los medios idóneos, o (ii) cuando no se conoce el resultado concreto de la votación”[105].

La Corporación ha estimado que al ejercer el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos, a falta de evidencia razonable, no está facultada para “dar por sentada la existencia de la unanimidad”, ni para asumir una “suerte de presunción de unanimidad”, porque de ser así, quedaría “sin efectos el mandato constitucional de votación nominal, el cual opera como regla general”[106], de manera que “aún en los supuestos en los que existe una evidencia razonable de unanimidad, siempre, en todos los casos, resulta indispensable que de las actas de sesión y certificaciones se pueda establecer de manera inequívoca el número de votos con el que fue aprobado un proyecto de ley, por cuanto esa información es trascendental para acreditar el cumplimiento a los requisitos constitucionales de quórum decisorio y mayorías, es decir, en esos medios de prueba se debe precisar el número de parlamentarios que estaban presentes al momento de abrir el registro de votación y el resultado de la votación con el cual fue aprobado el proyecto de ley”, lo que, además, “permite validar el acatamiento de la regla que establece el artículo 123, numeral 4º de la Ley 5ª de 1992, en el sentido de constatar que el número de votos emitidos sea igual al número de congresistas habilitados que estaban presentes en la respectiva Comisión o Plenaria al momento preciso de efectuar la votación de la iniciativa legislativa”[107].

Adicionalmente, la Corte constata que, de acuerdo con su precedente, el vicio causante de la inconstitucionalidad es insubsanable, por cuanto al momento en que se configuró no se

había formado válidamente la voluntad política de una de las Cámaras y, en tales condiciones, la subsanación comportaría la repetición integral del trámite, lo que dista radicalmente del concepto de corrección que no comprende el rehacer una etapa estructural del procedimiento[108].

A fin de trazar el lindero entre los vicios subsanables y los que no lo son, la Corporación ha postulado unos parámetros de evaluación que llevan a la consideración del cumplimiento de las etapas básicas y estructurales del proceso legislativo, previstas en el artículo 157 superior, del contexto dentro del que se presentó el vicio, de la garantía de los derechos de la minoría durante los debates y del principio democrático en las votaciones, así como del “tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario”[109].

Este último parámetro tiene gran importancia en el caso que ahora se examina, pues tratándose del procedimiento ordinario, el trámite de los proyectos de ley para la aprobación de tratados o convenios internacionales inicia en el Senado de la República y es necesario que “el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad”[110], lo cual significa que si el vicio tiene ocurrencia antes de que el Senado haya formado su voluntad política, se impone la inexequibilidad, dado el carácter insubsanable del defecto procedimental[111].

La voluntad de una cámara legislativa se entiende formada siempre que en su plenaria se haya cumplido el segundo debate y, por lo tanto, el vicio que llegara a presentarse después de surtida esta etapa es subsanable, no siéndolo, por consiguiente, el que haya tenido lugar antes de la culminación de ese segundo debate. La aplicación de la enunciada regla jurisprudencial en esta oportunidad arroja como resultados que el vicio es insubsanable y que debe ser declarada la inexequibilidad, ya que la imposibilidad de verificar el quórum decisorio y el acatamiento de la regla de mayoría afecta, precisamente, a ese segundo debate e impide dar por conformada la voluntad legislativa del Senado de la República, como Cámara en la que, por mandato constitucional, inició su trámite la ley aprobatoria del Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.

De conformidad con el precedente obligatorio, que para este caso se encuentra en la Sentencia C-337 de 2015, la Corte recapitula la argumentación que la ha llevado a concluir

en la inexequibilidad de la ley revisada, así: (i) la constancia de votos negativos en la aprobación de la proposición favorable con que terminaba el informe de ponencia comprueba la falta de unanimidad y, por consiguiente, imponía la aprobación mediante votación nominal y pública, regla general cuyo desacato constituye una irregularidad en el procedimiento legislativo, (ii) no obstante, en la fase estructural de la votación del proyecto, los congresistas que antes habían manifestado su oposición votaron en forma positiva el contenido del articulado, el título del proyecto y la pregunta acerca de si deseaban que el trámite continuara en la Cámara de Representantes, sin que hubiesen solicitado votación nominal y pública, de donde se deduce la unanimidad en la aprobación de estos aspectos y la consecuente aplicación excepcional de la votación ordinaria, (iii) conforme lo enfatizó la Corte en la sentencia citada, cuando un proyecto de ley “sea aprobado haciendo uso de la votación ordinaria por unanimidad como excepción al mandato constitucional de votación nominal y pública, resulta indispensable que tanto las actas de sesión como las certificaciones que emitan los secretarios de las comisiones y de las plenarias, señalen con claridad, certeza y precisión el número de congresistas presentes en el recinto al momento de realizarse la votación ordinaria y el número de votos emitidos para tener por aprobada la iniciativa legislativa” y esto ante la previsible variación del quórum en el transcurso de la correspondiente sesión.

Así las cosas, (iv) si de las actas y certificaciones no fluye con evidencia la existencia del quórum decisorio y la aprobación mediante mayoría simple, la Sala debe examinar el desarrollo del debate para examinar si las votaciones nominales anteriores y posteriores a la aprobación del proyecto de que se trate permiten inferir la conformación del quórum decisorio y la aprobación por la mayoría requerida. En este orden de ideas[112], (v) como en el caso que fue analizado en esta providencia, ni la certificación de la Secretaría del Senado, ni el acta correspondiente dan cuenta con total evidencia del cumplimiento de los requisitos mencionados, la Corporación (vi) estudió el desarrollo del debate y tampoco de las votaciones anteriores y posteriores al momento de la aprobación del proyecto de ley pudo inferir la cabal satisfacción de los requerimientos de quórum y mayoría, habiéndose impuesto, de acuerdo con la jurisprudencia, (vii) decretar la inexequibilidad del proyecto de ley aprobatoria del Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico.

Nótese que la inconstitucionalidad deriva de la práctica imposibilidad de constatar el

quórum decisorio y la mayoría y que ese intento de verificación tiene su causa en una aceptación inicial de la votación ordinaria por unanimidad como excepción a la regla general de votación nominal y pública, salvo que para aceptar definitivamente esa votación ordinaria en lugar de la nominal, la jurisprudencia ha exigido que haya posibilidad de constatar o de inferir razonablemente la existencia del quórum decisorio y la aprobación por la mayoría indispensable en el preciso momento en que es votado el proyecto, puesto que la tendencia de la asistencia es a disminuir durante el transcurso de la respectiva sesión.

Dado que la votación ordinaria es aceptada previamente, de este recuento surge que, pese a encontrarse en el origen de la situación, la falta de votación nominal y pública no es la que constituye el vicio de inconstitucionalidad, sino que el defecto radica concretamente en la imposibilidad de establecer la existencia del quórum decisorio y de la mayoría requerida, establecimiento que condiciona la definitiva aceptación de la votación ordinaria como excepción a la regla general que, se repite, es la votación nominal y pública.

3. Conclusión

El análisis del procedimiento cumplido por el proyecto que luego se convirtió en la Ley 1749 de 2015, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”, permite concluir que no fueron satisfechas a cabalidad las distintas etapas del trámite, debido a que en el segundo debate que tuvo lugar en la Plenaria del Senado de la República se configuró un vicio surgido de la imposibilidad de establecer la existencia del quórum decisorio y de las mayorías requeridas al momento en el que el proyecto fue aprobado, vicio que, por haberse presentado antes de que se conformara válidamente la voluntad legislativa de esa cámara es insubsanable y conduce a la declaración de inexequibilidad de la referida ley, de forma tal que el Congreso de la República, si a bien lo tiene, podrá iniciar de nuevo todo el procedimiento aprobatorio del Acuerdo con miras a su debida incorporación al ordenamiento jurídico interno.

VI. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1749 de 2015, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”.

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

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

A LA SENTENCIA C-106/16

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Falta de elementos de juicio para decisión de expulsar del ordenamiento la ley objeto de examen (Salvamento de voto)

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Inexistencia de vicio en trámite legislativo (Salvamento de voto)/ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Acreditación de quorum decisorio y mayoría requerida para aprobación del proyecto de ley (Salvamento de voto)

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Resolución de duda sobre cumplimiento de requisitos del proceso legislativo a favor del legislador en virtud del principio democrático (Salvamento de voto)

ESTADO COLOMBIANO-Carácter democrático (Salvamento de voto)/PROCESO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES-Declaración de inexequibilidad si con pruebas aportadas

se afirma incumplimiento de condiciones para deliberar y decidir en el Congreso de la República (Salvamento de voto)

ACUERDO PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL FONDO DE COOPERACION DE LA ALIANZA DEL PACIFICO-Irregularidad subsanable en trámite legislativo al no coincidir número de votantes con votos emitidos (Salvamento de voto)

Expediente LAT-439. Revisión constitucional de la Ley 1749 de 2015 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la mayoría, a continuación presento brevemente las razones por las cuales he salvado el voto respecto de la sentencia C-106 de 2016 que dispuso declarar inexecutable la Ley 1749 de 2015 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para el establecimiento del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Cali, República de Colombia, el 22 de mayo de 2013”

La decisión de inexecutable encuentra fundamento, en opinión de la mayoría, en el hecho de que “en el segundo debate que tuvo lugar en la Plenaria del Senado de la República, se configuró un vicio surgido de la imposibilidad de establecer la existencia del quorum decisorio y de las mayorías requeridas al momento en el que el proyecto fue aprobado”. Este defecto, según la sentencia, resulta además insubsanable, dado que tuvo lugar con anterioridad al momento en el que puede considerarse conformada válidamente la voluntad legislativa.

A mi juicio, la decisión adoptada resulta equivocada por las razones que a continuación sintetizo.

1. No es correcta la caracterización que del vicio presenta la sentencia. En efecto, la irregularidad en el proceso legislativo no puede consistir en la inexistencia de prueba sobre el cumplimiento de una etapa o condición de dicho trámite. Afirmar ello, no da cuenta de la existencia de un vicio que pueda justificar la declaratoria de inexecutable, sino de dificultades probatorias para demostrar un determinado hecho. Aunque guardan relación, son conceptualmente diferentes el vicio y su prueba.

2. Esa caracterización evidencia que la decisión de expulsar del ordenamiento la ley objeto de examen no contó con los elementos de juicio requeridos para el efecto. Las expresiones utilizadas en la sentencia, insisto, dan cuenta de la incertidumbre acerca del acaecimiento del vicio declarado.

Siendo ello así, esto es, no encontrándose debidamente probado el defecto en el trámite legislativo, surge entonces la cuestión acerca de la decisión que procedía en esta oportunidad. A diferencia de lo que indica la sentencia, considero que los documentos aportados al proceso probaban, precisamente, que el vicio no había tenido lugar. En efecto, la existencia de quorum decisorio así como de la mayoría requerida para la aprobación del proyecto de ley en la Plenaria del Senado de la República, son hechos que se encuentran acreditados (i) en la constancia inicial acerca del número de Senadores asistentes a la sesión -tal y como lo reconoce la sentencia al mencionar la Gaceta 80 de 2014-, (ii) en el certificado del Secretario General del Senado que da cuenta del cumplimiento de tales requisitos y que remite a la toma de lista inicial -así se reconoce en la página 41 de la sentencia-[113], (iii) en la inexistencia de oposición por parte de los senadores respecto de la existencia del quorum decisorio o de las mayorías para aprobar el proyecto, (iv) en la ausencia de cualquier requerimiento particular para que se tomara lista o se llevara a efecto la votación nominal y (v) en la presunción de permanencia de los Congresistas presentes al tomar lista y que puede desprenderse del artículo 123.4 de la Ley 5 de 1992 conforme a la cual “[e]l número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. (...)”

3. En todo caso, si se admitiera en gracia de discusión que las anteriores pruebas no son suficientes para dar por cumplidos los requisitos del proceso legislativo que la sentencia echa de menos, resultaba procedente -en virtud del principio democrático- resolver la duda a favor del legislador. Ha señalado este Tribunal que “en caso de duda razonable acerca de la ocurrencia de un vicio de procedimiento, aquélla debe ser resuelta a favor de la decisión mayoritaria adoptada por un cuerpo deliberante, como lo es el Congreso de la República. Se trata, en pocas palabras, de una manifestación del principio democrático.”[114]

La perspectiva propuesta responde de mejor manera al carácter democrático del Estado colombiano y, adicionalmente, no impide en futuros casos declarar la inexecutable de las leyes que, con fundamento en otras pruebas aportadas al proceso de constitucionalidad,

hagan posible afirmar -más allá de cualquier duda razonable- el incumplimiento de las condiciones para deliberar y decidir en el Congreso de la República.

4. No obstante lo anterior, encuentro que durante el trámite adelantado en la Plenaria de la Cámara de Representantes -cuarto debate- sí se presentó una irregularidad que vulneró el numeral 4o del artículo 123 de la Ley 5a de 1992. Dicha disposición señala:

“Reglas. En las votaciones cada Congresista debe tener en cuenta que: (...) 4. El número de votos, en toda votación, debe ser igual al número de Congresistas presentes en la respectiva corporación al momento de votar, con derecho a votar. Si el resultado no coincide, la elección se anula por el Presidente y se ordena su repetición.”

Tal y como se desprende de las consideraciones contenidas en la página 33 de la sentencia, el Secretario de la Cámara certificó la asistencia de 159 Representantes, pese a lo cual la votación no fue superior a 91, de manera tal que el número de Representantes presentes al momento de votar (159) no coincide con el de los votos emitidos (91). Tal diferencia desconoce directamente el referido mandato del Reglamento del Congreso y constituye, en consecuencia, una irregularidad relevante. Sin embargo dado que ocurrió en el último debate, resultaba subsanable de conformidad con lo establecido por el parágrafo del artículo 241 de la Constitución[115]. Así ha debido proceder este Tribunal.

Dejo así expuestas las razones de mi desacuerdo con la sentencia C-106 de 2016.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

[1] Sentencia C-400 de 1998.

[2] Artículo 9o. En relación con este tema, nuestra Corte Constitucional, ha manifestado que resulta primordial señalar, para efectos del asunto bajo examen, lo dispuesto en el artículo 9o Superior, según el cual las relaciones exteriores del Estado se basan “en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Esta máxima fundamental -consagrada así por el Constituyente- significa ni más ni menos que nuestro país se acoge en un todo a los principios del Derecho Internacional que han sido aceptados, no solo dentro de los parámetros de los tratados públicos ya sean estos

bilaterales o multilaterales, o de los acuerdos suscritos dentro del marco de los organismos internacionales a los cuales el Estado ha adherido -en particular, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sino también a aquellos que se derivan de los usos y costumbres internacionalmente consagrados. Expediente D-798 Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 538 (parcial) del Decreto 2700 de 1991. Magistrado Ponente: Doctor VLADIMIRO NARANJO MESA, veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y cinco (1995)

[3] Artículo 226. Sobre el particular ha manifestado la Corte Constitucional en Sentencia C-294 de 2004, con ponencia del doctor Jaime Araújo Rentería que, dadas las necesidades, exigencias y oportunidades que plantea el concierto de las naciones, le corresponde al Estado asumir una posición activa frente a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Esto es, en el entendido de que Colombia como nación es un sujeto de derecho en el conjunto ecuménico de países, que tiene ciertas necesidades que solo puede resolver con el concurso de otros Estados o entidades de derecho internacional, le corresponde promover de manera individual o colectiva las mencionadas relaciones internacionales, sin perder de vista que en los tratados o convenios que celebre deben quedar debidamente protegidos sus derechos en cuanto nación, al igual que los de sus habitantes. A lo cual han de concurrir cláusulas contractuales presididas por un sentido de justicia vinculado a la construcción de un progresivo equilibrio internacional, a una relación costo-beneficio que le depare balances favorables a los intereses nacionales y a la creciente cualificación de la presencia nacional dentro de las diversas esferas de acción que comprende el acontecer internacional (artículo 226 C. P.).

[4] Artículo 227

[5] Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-468 de 1997 y C-721 de 2007.

[6] Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-750 de 2008.

[7] Cfr. Gaceta del Congreso No. 686 del viernes 6 de septiembre de 2013, pág. 3.

[8] Págs. 1 a 8.

[9] Páginas 7 y 8.

[10] Gaceta del Congreso No. 895 del miércoles 6 de noviembre de 2013, págs. 16 y ss.

[11] Pág. 20.

[12] Pág. 17.

[13] Pág. 29.

[14] Pág. 27.

[15] Págs. 30 y ss.

[16] Pág. 31.

[17] Pág. 37.

[18] Págs. 37 y 38.

[19] Pág. 38.

[20] *Ibídem*.

[21] *Ibídem*.

[22] *Ibídem*.

[23] Pág. 39.

[24] Pág. 7.

[25] Págs. 1 y ss.

[26] Pág. 7.

[27] Pág. 11.

[28] Pág. 12.

[29] Pág. 54.

[30] Págs. 54 y 55.

[31] Pág. 55.

[32] Pág. 10.

[33] Pág. 93.

[34] Págs.94 a 96.

[35] Págs. 96 a 100.

[37] Pág. 8.

[38] Pág. 9.

[39] Pág. 57.

[40] *Ibídem*.

[41] *Ibídem*.

[42] Pág. 9.

[43] Cfr. Gaceta del Congreso No. 151 del miércoles 23 de abril de 2014, pág. 1.

[44] Pág. 4.

[45] Pág. 8.

[46] Pág. 31.

[47] Págs. 2 y 3.

[48] Págs. 3 a 17.

[49] Pág. 16.

[50] Págs. 16 y 17.

[51] Págs. 15 y 16.

[52] Págs. 7 y ss.

[53] Pág. 14.

[54] Pág. 146.

[55] Pág. 147.

[56] Págs. 45 y 46.

[57] Págs. 46 y 47.

[58] Págs. 47 y 48.

[59] Págs. 49 y 50.

[60] Págs. 50 y 51.

[61] Pág. 4.

[62] Págs. 1 y ss.

[63] Gaceta del Congreso No. 1004 de 5 de diciembre de 2013, pág. 27.

[64] Gaceta del Congreso No. 1006 de 5 de diciembre de 2013, págs. 38 y 39.

[65] Gaceta del Congreso No. 79 de 6 de marzo de 2014, pág. 9.

[66] Gaceta del Congreso No. 80 de 6 de marzo de 2014, pág. 57.

[67] Gaceta del Congreso No. 685 de 7 de noviembre de 2014, pág. 31.

[68] Gaceta del Congreso No. 686 de 7 de noviembre de 2014, págs. 3 a 17.

[69] Gaceta del Congreso No. 323 de 22 de mayo de 2015, pág. 147.

[70] Gaceta del Congreso No. 152 de 27 de marzo de 2015., págs. 45 a 51.

[71] Gaceta del Congreso No. 80 de 6 de marzo de 2014, pág. 57.

[72] Sentencia C-134 de 2014.

[73] Sentencia C-337 de 2015.

[74] Ibídem.

[75] Ibídem.

[76] Gaceta del Congreso No. 80 de 6 de marzo de 2014. Págs. 1 a 5.

[77] Ibídem, pág. 12.

[79] Gaceta del Congreso No. 79 de 6 de marzo de 2014. Pág. 104.

[80] Gaceta del Congreso No. 80 de 6 de marzo de 2014. Pág. 80.

[81] Ibídem, págs. 1 a 5.

[82] Ibídem, págs. 5 a 9.

[83] Ibídem, pág. 6.

[84] Ibídem, págs. 9 a 12.

[85] Ibídem, pág. 12.

[86] Ibídem, págs. 12 y 13.

[87] Ibídem, págs. 13 a 15.

[88] Ibídem, pág. 15.

[89] Ibídem, pág. 17.

[90] Ibídem, págs. 18 y ss.

[91] Ibídem, págs. 29 y ss.

[92] Ibídem, pág. 57.

[93] Ibídem, pág. 10.

[94] Ibídem, pág. 12.

[95] Ibídem, pág. 57. Proyecto de ley número 258 de 2013, Senado, 100 de 2012, Cámara.

[96] Ibídem, págs. 57 a 62. Proyecto de ley número 238 de 2013, Senado.

[97] Ibídem, págs. 62 y 63. Proyecto de ley número 10 de 2013, Senado.

[98] Ibídem, pág. 63. Proyecto de ley número 103 de 2012.

[99] Ibídem, págs. 63 a 67. Proyecto de ley número 64 de 2012, Senado.

[100] Ibídem, págs. 67 a 75. Proyecto de ley número 82 de 2012, Senado.

[101] Ibídem, pág. 76.

[102] Ibídem, pág. 67.

[103] Ibídem, págs. 69 y ss.

[104] Sentencia C-576 de 2006.

[105] Sentencia C-337 de 2015 y Auto 118 de 2013.

[106] Sentencia C-337 de 2015 y Auto 175 de 2015.

[107] Sentencia C-337 de 2015.

[108] Sentencias C-737 de 2001 y C-576 de 2006.

[109] Sentencia C-576 de 2006.

[110] Ibídem.

[111] Sentencia C-337 de 2015.

[113] La Corte ha reconocido en diferentes oportunidades el valor probatorio de las certificaciones. En tal sentido se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-350/13 (M.P. Mauricio González Cuervo) y C-360/13 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[114] Sentencia C-786/12 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En igual dirección y entre muchas otras la sentencia C-332/12 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-225/14 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[115] ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) PARAGRAFO. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.”