

Sentencia C-1142/08

VICIO INSUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Configuración por desacato de las pautas consignadas en el texto constitucional por parte de la Cámara de Representantes

A juicio de la Sala en aquellos eventos en los cuales la Cámara de Representantes se aparta de dar cumplimiento a las exigencias que surgen de la normatividad superior a pesar de la previa devolución del expediente legislativo por parte de la Corte Constitucional, la decisión que ha de ser adoptada no puede consistir en la devolución de tal iniciativa pues no hay disposición constitucional que autorice una decisión en tal sentido y, más importante aún, el comportamiento omisivo por parte del Legislador transforma lo que en principio era un vicio subsanable en una incorrección que da pie a la declaración de inconstitucionalidad de la ley debido al desacato de las pautas consignadas en el texto constitucional. El carácter subsanable de los vicios de procedimiento objeto de examen desaparece cuando la Cámara de Representantes omite las directrices que surgen del texto constitucional y el reglamento del Congreso una vez la Corte Constitucional ha ordenado la devolución del expediente legislativo para su corrección.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Criterio para establecer el carácter subsanable del vicio

La Corte señaló que en el caso particular de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el criterio definitivo para establecer el carácter subsanable de un vicio relacionado con el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 160 del texto constitucional se encuentra en la correcta aprobación del proyecto de ley por parte del Senado de la República, Corporación en la cual debe iniciar el procedimiento legislativo de adhesión al instrumento internacional. De ahí resulta que el elemento básico a partir del cual se puede colegir la existencia de un auténtico procedimiento de aprobación legislativa consiste en la correcta manifestación por parte de esta célula legislativa en su decisión de asentir en dicha iniciativa. En consecuencia, si el yerro se produce durante el trámite ofrecido por el Senado, la Corte Constitucional debe declarar su inexequibilidad y la totalidad del procedimiento legislativo deberá ser emprendido; pero si aquel ocurre durante el trámite surtido ante la Cámara de Representantes, y siempre que medie una adecuada aprobación por parte de la primera Corporación legislativa, el vicio ha de ser considerado subsanable, razón por la cual la decisión a adoptar deberá procurar la devolución del expediente a la Cámara para que sea subsanado y, agotado el trámite correspondiente, sea remitido a la Corte para que, a su turno, sea decidida de manera definitiva la constitucionalidad del tratado y su ley aprobatoria.

VICIO SUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Configuración por incumplimiento del requisito de anuncio previo de votación en la Cámara de Representantes

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-No subsanación de vicio detectado por omisión de reinicio del trámite aprobatorio a partir de la corrección

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-No se subsana el vicio con la repetición del anuncio para segundo debate y la celebración de la sesión plenaria, cuando se requería la reanudación del procedimiento legislativo a partir de las fases posteriores al vicio señalado

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Inadmisibilidad de reenvíos de iniciativas a la célula legislativa para subsanación de vicios de trámite

El carácter subsanable de los vicios de procedimiento desaparece cuando la Cámara de Representantes omite las directrices que surgen del texto constitucional y el reglamento del Congreso una vez la Corte Constitucional ha ordenado la devolución del expediente legislativo para su corrección, y de admitir la viabilidad indefinida, y por tanto ad infinitum, de reenviar estas iniciativas a la Cámara de Representantes para que atienda los parámetros constitucionales en lo que tiene que ver con el proceso de aprobación de la Ley, se estaría infringiendo el texto constitucional por cuanto no existe disposición alguna que sugiera una decisión en tal sentido. Por esta vía se propiciaría la ruptura de la unidad que debe guardar todo proyecto legislativo y, en consecuencia, resultarían trasgredidos los principios constitucionales que defienden la publicidad de las actuaciones del órgano legislativo, el derecho político que asiste a la Ciudadanía de participar en el proceso de formación de la ley y el principio de legalidad de las actuaciones de las autoridades judiciales.

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-No subsanación de vicio conforme a auto 126 de 2008

Referencia: expediente LAT-310

Revisión de constitucionalidad del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”, y de la Ley 1141 de 2007 que lo aprueba.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil ocho (2008)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional de la Ley 1141 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”.

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido el día 5 de julio de 2007 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación copia auténtica del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”, y de la Ley 1141 de 2007 que lo aprueba, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, la Corte se pronunciara sobre la exequibilidad del tratado internacional y su ley aprobatoria.

Mediante auto del 1° de agosto de 2007 el Magistrado Sustanciador avocó el conocimiento del proceso de la referencia. Con el fin de recabar la información necesaria para proferir una decisión de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 241 superior, dispuso la práctica de pruebas en relación con los antecedentes legislativos. Recibidas éstas, dictó auto de continuación de trámite y ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en los numerales cuarto y siguientes del auto del 1° de agosto de 2007

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos y previo el concepto del Procurador General de la Nación, la Sala Plena de esta Corporación resolvió devolver el proyecto de ley aprobatoria de tratado a la Presidencia de la Cámara de Representantes para que fuese subsanado el vicio de procedimiento identificado en el auto 126 de 2008.

Mediante oficio remitido por la Presidencia del Senado de la República el día 15 de agosto de 2008, fue recibida la ponencia para segundo debate de la Cámara al Proyecto de Ley y la correspondiente sustanciación de la corrección del vicio de procedimiento.

Agotados los trámites descritos, procede la Sala Plena de la Corte Constitucional a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. TEXTO NORMATIVO OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto de la ley objeto de revisión.

LEY 1141 DE 2007

(junio 25)

Diario Oficial No. 46.670 de 25 de junio de 2007

Por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China (en adelante las “Partes Contratantes”), con miras a estrechar la colaboración en el ámbito de sanidad animal y cuarentena; prevenir la introducción de enfermedades infecciosas y/o contagiosas y parasitarias dentro o fuera de su territorio, proteger la seguridad de la agricultura, la ganadería y pesca, así como la salud humana, mediante consultas amistosas, han acordado lo siguiente:

ARTÍCULO I.

Los siguientes términos tendrán los significados que se les asignan a continuación:

1. Animales- animales bovinos domésticos y salvajes, incluido el ganado bovino, ovino, caprino y porcino, caballos, camellos, burros y su progenie híbrida, aves, animales de caza, peces, gusanos de seda, abejas, animales domésticos y animales de laboratorio.

2. Productos animales- material no manufacturado de origen animal y aquellos productos animales manufacturados y productos animales en alimentos para animales que, debido a su

procesamiento, pueden crear un riesgo de introducción y propagación de plagas.

3. Material animal genético – semen fresco o congelado de animales, embriones frescos o congelados o cualquier otro bioproducto aplicado a la cría y reproducción animal.

4. Certificado de cuarentena animal o certificado de sanidad veterinaria – certificado preparado conforme al certificado modelo de la Oficina Internacional de Epizootias (OIE).

ARTÍCULO II.

Las Partes Contratantes prestarán su colaboración para proteger sus territorios nacionales contra la introducción de enfermedades epizóticas producto de la importación, exportación o tránsito de animales vivos, material animal genético, productos animales, alimentos animales y otros bienes, productos, medios de transporte, embalaje y contenedores que pudieran constituir vectores patógenos.

ARTÍCULO III.

1. Las Partes Contratantes autorizarán respectivamente a sus autoridades competentes para que discutan y suscriban protocolos sobre cuarentena animal y exigencias sanitarias para la importación, exportación y tránsito de animales vivos, material animal genético, productos animales, alimento animal y otros bienes o productos que pudieran constituir vectores patógenos, y aprobar e intercambiar certificados modelo sobre cuarentena animal o certificados de sanidad veterinaria.

2. Los protocolos firmados se anexarán a este Acuerdo y se considerarán parte integrante de este.

ARTÍCULO IV.

Los animales vivos, material animal genético, productos animales, alimento animal, y otros bienes o productos que pudieren constituir vectores de patógenos exportados del territorio

de una Parte Contratante al territorio de la otra Parte Contratante deberán cumplir con las leyes sanitarias y de cuarentena del otro país importador, así como con sus normas y reglamentos administrativos y los protocolos pertinentes sobre cuarentena y exigencias sanitarias firmados por las Partes Contratantes y deberán ser acompañados por un certificado original de cuarentena o un certificado de sanidad veterinaria emitido por el veterinario oficial del país exportador. El certificado de cuarentena animal o el certificado de sanidad veterinaria deberán extenderse en idioma inglés y en los idiomas oficiales del país exportador.

ARTÍCULO V.

2. Cada Parte Contratante notificará oportunamente a la otra Parte Contratante si descubriere alguna enfermedad animal, vectores de patógenos cualquier otra plaga o cosa que no cumpliera con las leyes de sanidad animal y cuarentena y con las normas y reglamentos administrativos pertinentes.

ARTÍCULO VI.

Las Partes Contratantes prestarán su colaboración en materias administrativas, científicas y tecnológicas y en el intercambio de información sobre cuarentena y sanidad animal:

a) Informando a la otra inmediatamente los detalles de las enfermedades animales infecciosas, específicas como enfermedades Lista A por la Oficina Internacional de Epizootias (OIE), que se produzca en su propio territorio, incluidos el nombre de la enfermedad, la especie y número de animales infectados, la ubicación de los lugares afectados, el diagnóstico y las medidas de control correspondientes;

b) Intercambiando el informe mensual de enfermedades animales infecciosas y parasitarias, especificadas como Lista B por la OIE, que se produzca en su propio territorio;

c) Informando a la otra las medidas de control aplicadas para evitar que se propaguen a su territorio las enfermedades infecciosas especificadas como lista A por la OIE que se produzcan en los países vecinos;

d) Colaborando con la dirección central de cuarentena animal o sanidad veterinaria para intercambiar experiencias de gestión en el área;

e) Intercambiando técnicas de cuarentena animal y logros veterinarios mediante seminarios u otras actividades;

f) Intercambio revistas y otras publicaciones de leyes y reglamentos en el ámbito de la cuarentena animal y la medicina veterinaria.

ARTÍCULO VII.

Las autoridades competentes para ejecutar este Acuerdo serán:

Por la República Popular de China:

El Ministerio de Agricultura de la República Popular de China y la Administración General de la Supervisión de Calidad, Inspección y Cuarentena.

Por la República de Colombia:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO VIII.

Los gastos relacionados con la ejecución del presente Acuerdo se sufragarán de la siguiente manera:

a) Respecto de las visitas entre direcciones de cuarentena animal o sanidad veterinaria relacionadas con la implementación o intercambio de experiencia en gestión y en caso de

que una Parte Contratante invite a especialistas o investigadores de la otra Parte Contratante a participar en seminarios u otras reuniones científicas, los gastos de viaje internacional serán cubiertos por la parte que envía. Dichos gastos también podrán ser sufragados conforme lo negocien la Partes Contratantes;

b) El país emisor financiará el intercambio de información y revistas y publicaciones veterinarias.

ARTÍCULO IX.

Cualquier diferencia que surja de la interpretación y de la ejecución del presente Acuerdo será discutida y resuelta directamente por las autoridades competentes de las Partes Contratantes.

ARTÍCULO X.

El presente Convenio no afectará los derechos y obligaciones especificados por los acuerdos y tratados internacionales suscritos por las Partes Contratantes.

ARTÍCULO XI.

1. El presente Convenio entrará en vigencia en la fecha en que se notifique el cumplimiento de todos los procedimientos legales internos de las Partes Contratantes, necesarios para que este Acuerdo entre en vigencia.

2. El presente convenio tendrá una duración de cinco años. En lo sucesivo, se renovará automáticamente por otros cinco años, a menos que una de las Partes Contratantes dé aviso por escrito de terminación, al menos seis meses antes de que venza el período en cuestión.

Realizado en Beijing, el día 6 del mes de abril de 2005, en los idiomas chino, español e inglés. Todos estos textos se consideran igualmente auténticos.

Por el Gobierno de la República de Columbia,

(FIRMA ILEGIBLE).

Por el Gobierno de la República Popular China,

(FIRMA ILEGIBLE).

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2005.

Aprobado. Sométase a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(FDO.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro de Relaciones Exteriores encargado de las funciones del Despacho de la señora Ministra,

(FDO.) CAMILO REYES RODRÍGUEZ.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

La Presidenta del honorable Senado de la República,

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

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 25 de junio de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

FERNANDO ARAÚJO PERDOMO.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

ANDRÉS FELIPE ARIAS LEIVA.

III. INTERVENCIONES

3.1.- Instituto Colombiano Agropecuario

Mediante escrito radicado ante la Secretaría General de esta Corporación el día 15 de noviembre de 2007, la Ciudadana Deyanira Barrera León, Gerente general encargada de la entidad, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del Convenio bajo examen y de la Ley 1141 de 2007 por la cual éste fue aprobado. Como fundamento de la solicitud, la interviniente realizó un escueto análisis del procedimiento de aprobación de la mencionada Ley a partir del cual arribó a la siguiente conclusión: “De tal forma se puede afirmar que una vez realizado el estudio formal del proyecto de ley que concluyó con la aprobación de la Ley 1141 de 2007, se advierte que el mismo cumplió con los requisitos de orden constitucional y legal para su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 154, 157, 158, 160 y 165 de la Constitución Política”. En cuanto al contenido del Convenio, luego de realizar una breve presentación de los objetivos y de las consideraciones tenidas en cuenta al momento de su suscripción –entre los cuales se encuentra la prevención de enfermedades infecciosas y contagiosas relacionadas con el comercio internacional de animales, material genético, productos y alimentos animales; la protección de la seguridad de la agricultura, la ganadería y la pesca; y, finalmente, la armonización de las medidas sanitarias de los dos Estados- la interviniente manifestó que lo dispuesto en el tratado promueve el desarrollo de las relaciones comerciales y comerciales, además de fortalecer el intercambio tecnológico del País, lo cual se ciñe a lo dispuesto en los artículos 9°, 226 y 227 de la Constitución Nacional. En segundo término, a juicio de la Ciudadana las medidas de control de enfermedades desarrollan el principio consagrado en el artículo 65 del texto constitucional a propósito del incremento de la productividad de alimentos y materias primas de origen agropecuario.

Para terminar, la interviniente indicó que las medidas contenidas en el tratado aseguran un cabal respeto al principio de soberanía nacional (artículo 9° superior) y procuran un incremento del intercambio comercial del País; circunstancias que, a su juicio, ponen de presente la exequibilidad del acuerdo.

3.2.- Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ciudadano Jaime Enrique Moncaleano Alvarado, actuando en calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, emitió concepto a favor de la exequibilidad del Convenio suscrito y de la ley aprobatoria de dicho tratado. Antes de llevar a cabo un examen sustancial de los asuntos desarrollados en el acuerdo, el interviniente recordó que Colombia ha presentado un positivo ascenso en cuanto a la adopción de medidas de sanidad animal, lo cual le ha permitido realizar una notable incursión en el mercado agropecuario. Según opinión del representante del Ministerio, la suscripción del tratado materia de examen avanza en dicho esfuerzo comercial, empresa que encuentra pleno sustento en el texto constitucional.

Ahora bien, después de realizar una escueta presentación del trámite agotado para llevar a cabo la aprobación del Convenio y de examinar la estructura bajo la cual éste fue acordado, el Ciudadano manifestó que “la celebración y adopción de este Instrumento por parte de Colombia, es desarrollo de los principios constitucionales de promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional y de integración económica, social y política con las demás naciones”. Sobre el particular, señaló que el tratado, además de ceñirse de manera estricta al principio de soberanía nacional (artículo 9° C. N.), garantiza la protección del derecho a la salud (artículos 49 y 44 C. N.) en la medida en que permite la adopción de medidas encaminadas a prevenir la difusión de enfermedades relacionadas con el comercio de animales, material genético, productos y alimentos animales. Para terminar, en opinión del Ministerio, el tratado favorece el cumplimiento del objetivo consignado en el artículo 65 del texto constitucional, consistente en incrementar la producción de alimentos. Por las razones anotadas, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del instrumento internacional y de la Ley 1141 de 2007.

3.3.- Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial

Actuando en su calidad de Jefe de la Oficina asesora del Ministerio, el Ciudadano Tito Simón Ávila Suárez participó en el trámite del proceso de constitucionalidad con el objetivo de “abrogar (Sic) por la constitucionalidad de la Ley 1141 de 2007”. En tal sentido, una vez llevó a cabo un examen de la regulación legal y reglamentaria adoptada por el Estado colombiano a propósito de la sanidad animal y cuarentena, señaló que el instrumento firmado constituye un valioso instrumento para asegurar la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales, los cuales a su vez son medios insustituibles para efectos de lograr un desarrollo económico sostenible, que es, a juicio del representante del Ministerio, uno de los fines constitucionales desarrollados mediante la suscripción del tratado. Adicionalmente, en opinión del interviniente, las medidas acogidas en el tratado se ajustan a la Carta en la medida en que garantizan la protección de la salud y el medio ambiente, con el consecuente beneficio que tal resultado produce no sólo en términos económicos sino de disfrute de las libertades fundamentales consagradas en el texto superior. No obstante, a pesar del acuerdo general manifestado a propósito de la avenencia de las disposiciones vertidas en el Convenio con la Constitución Nacional, manifestó lo siguiente “si se habla de temas como el intercambio de animales domésticos y salvajes y de material animal genético actividades que debe dejarse claro, deben estar sometidas a la observancia de los principios establecidos en el artículo primero de la Ley 99 de 1993, especialmente el de precaución y al régimen de licenciamiento en lo aplicable, como instrumento instituido por el legislador y el ejecutivo para intervenir las actividades privadas en salvaguarda del medio ambiente, el equilibrio ecológico, uso y aprovechamiento de los recursos naturales, consagrado en el artículo 49 y ss ibidem y el decreto 1220 de 2005, artículo 8, numeral 16, que señala el requerimiento de la licencia ambiental para la introducción de paréntales (Sic) especies subespecies, razas o variedades silvestres foráneas con fines de reproducción y comercialización para establecerse o implantarse en medios naturales o artificiales”. Así las cosas, el Ciudadano indicó que en la medida en que la Corte Constitucional garantice que la “la aplicación práctica del Convenio” sea acompañada de estas restricciones no se advierte razón alguna de oposición con la Constitución Nacional.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242.2 y 278 del texto constitucional, el Procurador General de la Nación presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el cual solicitó a la Corte devolver la Ley aprobatoria del tratado a la Cámara de Representantes para que sean subsanados los vicios de procedimiento que, en su criterio, acaecieron durante dicho procedimiento de aprobación.

De manera específica, el Ministerio Público señaló que en el procedimiento legislativo agotado para llevar a cabo la aprobación de la Ley 1141 de 2007 se presentó una infracción de lo dispuesto en el artículo 8° del Acto legislativo 01 de 2003 al momento de realizar el anuncio del segundo debate por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes. Como fundamento de tal señalamiento, la Vista fiscal indicó que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional¹ para efectos de determinar la corrección de los anuncios realizados durante el trámite legislativo, es preciso examinar el cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) el anuncio debe preceder la votación de todo proyecto de ley. (ii) Corresponde a la presidencia de la Cámara o de la Comisión encargada realizar el anuncio, el cual debe ser llevado a cabo en sesión distinta y anterior a la efectiva aprobación. (iii) La fecha anunciada para la votación del proyecto debe ser determinada o, al menos, determinable. (iv) Un proyecto de ley no puede ser votado en fecha diferente a aquella indicada en el anuncio. A partir de una valoración de tales exigencias en el caso concreto, a juicio del Procurador, se presentó una vulneración de este requisito constitucional “en el segundo debate en la Cámara de Representantes, en donde sucedió lo siguiente: al finalizar la sesión de 31 de octubre de 2006, sesión en la que se realizó el anuncio del proyecto de ley No. 298/06 Cámara, 196/05 Senado, se indicó: “Se levanta la sesión siendo las 5:11 p.m. y se convoca para mañana miércoles 1 de noviembre de 2006 a las tres de la tarde”. Un anuncio en tales términos resulta absolutamente claro, estamos frente a una fecha plenamente determinada. En ese sentido, la votación debía tener lugar el miércoles 1 de noviembre de 2006, pero finalmente, ésta se dio el martes siguiente 7 de noviembre de 2006 y en la sesión del 1 de noviembre de 2006 no se efectuó el debate ni se anunció para el 7 de noviembre de 2006”.

A juicio del Ministerio Público, el vicio señalado es de carácter subsanable debido a que se presentó una vez el proyecto fue aprobado válidamente por el Senado de la República. Por tal razón, solicitó a esta Corporación dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 241 superior y, en tal sentido, remitir dicho proyecto a la Cámara de Representantes para que ésta enmiende dicho vicio y continúe el procedimiento legislativo a partir del momento en que aquel se produjo.

Al margen de la consideración anterior, y atendiendo la posibilidad que la Sala Plena de esta Corporación encontrase ajustado al texto constitucional el anuncio aludido, el Procurador General se pronunció sobre el contenido material del Convenio. Al respecto, una vez realizó un detenido examen de la estructura del tratado y de las específicas disposiciones consignadas en su articulado, el Procurador señaló que, en términos generales, el acuerdo bajo revisión y su ley aprobatoria se ciñen al ordenamiento superior en la medida en que promueven el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas del País, además de fomentar el intercambio tecnológico entre los Estados partes del acuerdo; fines que encuentran pleno respaldo en lo dispuesto en los artículos 9°, 226 y 227 de la Constitución

Nacional. Adicionalmente, en la medida en que uno de los objetivos cardinales a los cuales se orienta el tratado consiste en prevenir la difusión de enfermedades infecciosas, contagiosas o parasitarias, concluyó que la adopción de tales medidas genera un positivo avance en el esfuerzo de garantizar una adecuada protección a la salud y el saneamiento ambiental, lo cual coincide con lo dispuesto en el artículo 49 superior.

Aunado a lo anterior, en opinión de la Vista fiscal, la adopción de medidas para asegurar “la protección y conservación de la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...) desarrolla el artículo 65 de la Carta Política, en lo relativo a la promoción de investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

Para terminar, el Ministerio Público indicó que lo acordado en el Convenio se ciñe de manera estricta al principio de soberanía nacional consagrado en el artículo 9° superior, dado que la aplicación del instrumento se encuentra subordinada al ordenamiento jurídico interno, tal como se sigue de lo dispuesto en su artículo 3°, el cual dispone que la implementación del tratado debe sujetarse a la legislación existente y a las regulaciones administrativas de los Estados en materia de sanidad animal y cuarentena.

De acuerdo a las anteriores consideraciones, el Procurador solicitó “DEVOLVER a la presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1141 de 25 de junio de 2007 por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”, con el fin de que tramite el saneamiento del vicio de procedimiento detectado en este concepto o se declare la EXEQUIBILIDAD si la Corte Constitucional logra establecer que en la sesión del 1 de noviembre de 2006 o con anterioridad al 7 de noviembre de 2006 se efectuó el anuncio que se echa de menos”.

V. SUBSANACIÓN DEL VICIO DE PROCEDIMIENTO EN LA FORMACIÓN DE LA LEY

1.- Antes de examinar el procedimiento surtido ante la Cámara de Representantes para efectos de subsanar el vicio de procedimiento advertido por esta Corporación, es necesario volver sobre el sentido del auto 126 de 2008 en el cual la Sala Plena de la Corte resolvió devolver el expediente legislativo del LAT 310 debido a la constatación del incumplimiento del requisito de anuncio previo a la discusión y votación del proyecto de ley (Art. 160 C.P.) durante el trámite en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre el particular es necesario tener en cuenta que la Sala verificó que el vicio tenía carácter subsanable, razón por la cual dio cumplimiento a lo previsto en el parágrafo del artículo 241 C.P. y ordenó devolver la Ley al Congreso, para que fuese enmendado dicho yerro.

Al respecto, en la parte resolutive del Auto 126 del 21 de mayo de 2008 la Sala Plena de esta Corporación ordenó lo siguiente:

Primero.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, DEVUÉLVASE a la Presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1141 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a

los 6 días del mes de abril de 2005” con el fin de que sea subsanado el vicio de procedimiento identificado en esta providencia.

Segundo.- CONCÉDASE a la Plenaria de la Cámara de Representantes el término de 30 días, contados a partir de la notificación de este auto a la Presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado en esta providencia.

Tercero.- Una vez subsanado el vicio a que se refiere la parte considerativa de esta providencia, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el día 20 de septiembre de 2008, para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego, el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Carta para sancionar el proyecto de ley.

Cuarto.- Cumplido el trámite anterior, el Despacho de Presidencia del Congreso de la República remitirá a la Corte Constitucional la Ley 1141 de 2007, para que ésta se pronuncie de manera definitiva sobre su exequibilidad.

2.- El día 15 de agosto de 2008 fue radicado ante la Secretaría General de esta Corporación un oficio remitido por la Presidencia del Congreso de la República en el cual consta la siguiente información:

En cumplimiento del Auto 126 de 2008, de fecha 21 de Mayo de 2008, y con el propósito de que obre dentro del expediente de la referencia, de manera comedida, me permito remitir a su Despacho, ponencia para segundo debate de la Cámara al Proyecto de Ley No. 298 de 2008 Cámara y 196 de 2005 Senado “Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena, firmado en Beijing a los seis días del mes de abril de 2005”, y de la sustanciación “Corrección vicio de procedimiento, del 6 de Agosto del presente año, en la cual consta que en Sesión de Plenaria del 5 de Agosto/08 de la Cámara de Representantes fue considerado y aprobado sin modificaciones en segundo debate la ponencia, el articulado y el título del mencionado proyecto, según acta de Sesión Plenaria No. 125, previo su anuncio en Sesión Plenaria del 29 de Julio de 2008, Acta No. 123.

3.- Al mismo oficio fue adjuntada una constancia de sustanciación de ponencia de segundo debate por corrección de vicio de procedimiento, emitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. A continuación se transcribe el aparte correspondiente:

En Sesión Plenaria del día 5 de Agosto de 2008 de la Cámara de Representantes, fue considerado y aprobado sin modificaciones en segundo debate la ponencia, el articulado y el título presentado por los ponentes al Proyecto de Ley No. 298 de 2006 Cámara - 196 de 2005 Senado (LEY 1141 DE 2007) “Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena, firmado en Beijing a los seis días del mes de abril de 2005”. Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria No. 125 de agosto 5 de 2008, previo su anuncio en Sesión Plenaria el día 29 de Julio de 2008, según Acta de Sesión Plenaria No. 123.

Una vez ha sido concluida la presentación de los antecedentes, la Sala Plena de esta Corporación entra a pronunciarse sobre la subsanación de los vicios de procedimiento

advertidos en el auto 126 de 2008.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia atribuida a la Corte Constitucional para decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. Alcance de la orden de saneamiento de los vicios subsanables de procedimiento relacionados con la realización de los anuncios

Según ha sido dispuesto en el artículo 241 numeral 10 del texto superior corresponde a la Corte realizar el control automático de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. Sobre el particular cabe resaltar que el control confiado a esta Corporación en estos casos es completo, automático y versa tanto sobre el contenido material de la Convención y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables.

En relación con el aspecto formal la Corte se encuentra llamada a examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, al igual que la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron la aprobación de la ley sujeta a análisis. Sobre el particular, es preciso señalar que el texto constitucional no dispone un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, razón por la cual debe seguir, en términos generales, el mismo trámite de una ley ordinaria. Esta previsión general opera con las siguientes precisiones: (i) deber de iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.N.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.N.).

En tal sentido, en razón del trámite ordinario de la ley, se requiere: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República; (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las Cámaras (Art. 157 C.N.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes, (Art. 241-10 C.P.).

En cuanto al elemento material del control de constitucionalidad, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y, a su vez, las de la ley aprobatoria con la totalidad de los preceptos superiores, a fin de determinar si se ajustan o no al texto constitucional.

Ahora bien, para efectos de resolver la controversia que en esta ocasión se plantea a la Corte, la cual consiste en determinar la regularidad del procedimiento de subsanación del vicio de procedimiento advertido en el auto 126 de 2008; es necesario volver sobre algunas consideraciones desarrolladas por esta Corporación a propósito del carácter subsanable de determinados vicios de procedimiento relacionados con el incumplimiento del régimen de avisos consignado en el inciso final del artículo 160 superior.

Sin que en esta oportunidad sea necesario realizar un análisis pormenorizado del desarrollo jurisprudencial que ha sido ofrecido a la institución de los anuncios dentro del procedimiento de aprobación de iniciativas legislativas; resulta oportuno examinar el sentido de las consideraciones desarrolladas por la Sala Plena de la Corte en sentencia C-576 de 2006. En dicha ocasión esta Corporación se propuso la tarea de adelantar una unificación jurisprudencial sobre los criterios que debían ser atendidos para efectos de determinar el carácter subsanable de determinados vicios de procedimiento relacionados con la realización de los anuncios para discusión y aprobación. Al respecto, la Corte concluyó que este vicio de procedimiento no es por naturaleza insubsanable pues en algunos casos la incursión en dicha incorrección puede ser enmendada. A juicio de la Sala, tal deducción es consecuencia de la aplicación del principio de instrumentalidad de las formas, en virtud del cual se ha de reconocer en los procedimientos consignados en el texto constitucional y en la normatividad complementaria, instrumentos al servicio de los fines constitucionales sobre publicidad y deliberación que deben presidir las actuaciones del Congreso de la República al aprobar la ley. En tal sentido, recordó que no cualquier irregularidad en dicho trámite conduce de manera ineluctable a la declaración de inexecutable².

Estimó la Corte que este tipo de decisiones -en virtud de las cuales se declara la inconstitucionalidad de la Ley debido al incumplimiento de las reglas procedimentales- deben partir de un análisis in concreto de la entidad del vicio, de sus dimensiones dentro del particular contexto en el cual se encuentra inserto y, particularmente, del grado de incidencia que logre ejercer en la formación de la voluntad del Congreso de la República. De tal suerte, es menester tener en cuenta los principios fundamentales consignados en el texto constitucional que orientan el discurrir del proceso de aprobación legislativo, los cuales buscan garantizar (i) el cumplimiento de etapas básicas y estructurales que permitan deducir la existencia de un verdadero procedimiento legislativo, (ii) la satisfacción de las condiciones generales que surgen del contexto preciso en el cual se presenta el vicio, (iii) la concesión de las garantías constitucionales ofrecidas a las minorías políticas, lo cual se encuentra incluido dentro del imperativo de sujeción al principio democrático y, finalmente, (iv) el examen del tipo particular de ley objeto de aprobación.

En aplicación de tales postulados, la Corte señaló que en el caso particular de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, el criterio definitivo para establecer el carácter subsanable de un vicio relacionado con el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 160 del texto constitucional se encuentra en la correcta aprobación del proyecto de ley por parte del Senado de la República, Corporación en la cual debe iniciar el procedimiento legislativo de adhesión al instrumento internacional. De ahí resulta que el elemento básico a partir del cual se puede colegir la existencia de un auténtico procedimiento de aprobación legislativa consiste en la correcta manifestación por parte de esta célula legislativa en su decisión de asentir en dicha iniciativa.

En consecuencia, a partir de este pronunciamiento, se ha establecido una clara distinción que establece un referente definitivo en cuanto a las decisiones que deben ser adoptadas al constatar la incursión en uno de estos vicios por parte del Congreso de la República: si el error se produce durante el trámite ofrecido por el Senado, la Corte Constitucional debe declarar su inexecutable y, en consecuencia, la totalidad del procedimiento legislativo deberá ser emprendido. Por su parte, si aquel ocurre durante el trámite surtido ante la

Cámara de Representantes, y siempre que medie una adecuada aprobación por parte de la primera Corporación legislativa, el vicio ha de ser considerado subsanable, razón por la cual la decisión a adoptar deberá procurar la devolución del expediente a la Cámara para que sea subsanado y, agotado el trámite correspondiente, sea remitido a la Corte para que, a su turno, sea decidida de manera definitiva la constitucionalidad del tratado y su ley aprobatoria.

En esta instancia vale resaltar que el sentido de la decisión impuesta a esta Corporación se funda en los principios democráticos de conservación del derecho e instrumentalidad de las formas, toda vez que el control de constitucionalidad consagrado en la Constitución Nacional no puede erigirse en un obstáculo formalista en el cual no sean tenidos en cuenta los postulados sustanciales de los cuales se nutren las exigencias procedimentales preestablecidas.

Sin embargo, tal constatación no puede ser llevada al extremo inaceptable en el cual toda suerte de vicios e incorrecciones sean avaladas bajo el prurito de brindar respeto a las decisiones acogidas por el Congreso de la República. Si bien en esta institución se dan cita las diferentes voces que participan en el escenario democrático, lo cual ofrece una considerable legitimidad a sus actuaciones, no es menos cierto que el constituyente primario quiso garantizar que tales decisiones agotaran procedimientos anteriormente diseñados para asegurar que en éstas se materialice el principio de configuración democrática y, en tal sentido, sus disposiciones sean el resultado de un proceso meditado en el cual puedan participar de manera efectiva los diferentes actores. De tal manera se asegura que la Ley se erija como la derivación efectiva de un razonable proceso de discusión democrática.

Sólo bajo tal consideración puede ser comprendido el estatuto de los vicios de procedimiento en el constitucionalismo colombiano, en el cual el cuidado de la forma pretende la adecuada conservación de los contenidos que a través de ella se manifiestan.

En este punto la Sala encuentra oportuno pronunciarse sobre el eventual incumplimiento de aquellas prescripciones que han sido emitidas por esta Corporación al advertir vicios de procedimiento subsanables. Para desarrollar esta cuestión es menester advertir que el procedimiento legislativo ha de conservar una unidad sustancial y procesal. En tal sentido, tales procedimientos, que han de concluir en la aprobación de la ley, deben guardar una clara senda que permita concentrar el esfuerzo legislativo del Congreso de la República.

Como lo ha indicado esta Corporación a partir del análisis de los vicios de procedimiento, el recorrido que ha de ser agotado al aprobar una iniciativa legislativa debe hacer evidente la existencia de un único procedimiento, sobre el cual, precisamente, se adelanta el control de constitucionalidad que pretende la verificación de eventuales incorrecciones formales en su aprobación.

Así las cosas, el procedimiento legislativo no puede constituir en ningún caso un disperso agregado de etapas inconexas, pues una concepción tal hace nugatorios los propósitos de concentración legislativa, participación ciudadana en el proceso de elaboración de la ley, publicidad de las actuaciones del Congreso de la República, entre otros.

Al dirigir las consideraciones desarrolladas hasta ahora al incumplimiento de los

requerimientos realizados por esta Corporación al advertir vicios de procedimiento relacionados con el incumplimiento de lo dispuesto en el inciso final del artículo 160 superior; se observa que la indicación de dichos vicios de procedimiento a la Cámara de Representantes y la devolución del expediente legislativo conservan de manera adecuada la unidad del proceso legislativo toda vez que al ceñirse a lo resuelto por la Corte Constitucional, dicha Corporación logra subsanar la incorrección y se garantiza la existencia de un único iter legislativo.

Así las cosas, de ofrecer cabal cumplimiento a lo dispuesto en el texto constitucional y demás normas pertinentes sobre el procedimiento legislativo, esta Corporación podrá adelantar el examen sustancial de dichos instrumentos, toda vez que se ha garantizado el estricto cumplimiento de los principios de deliberación democrática consignados en el texto constitucional, los cuales se materializan en el cuidadoso respeto de las formas preestablecidas.

Ahora bien, a juicio de la Sala no ocurre lo mismo en aquellos eventos en los cuales la Cámara de Representantes se aparta de dar cumplimiento a las exigencias que surgen de la normatividad superior a pesar de la previa devolución del expediente legislativo por parte de la Corte Constitucional. En estos casos la decisión que ha de ser adoptada no puede consistir en la devolución de tal iniciativa pues no hay disposición constitucional que autorice una decisión en tal sentido y, más importante aún, el comportamiento omisivo por parte del Legislador transforma lo que en principio era un vicio subsanable en una incorrección que da pie a la declaración de inconstitucionalidad de la ley debido al desacato de las pautas consignadas en el texto constitucional.

Resulta imprescindible destacar que el carácter subsanable de los vicios de procedimiento objeto de examen desaparece cuando la Cámara de Representantes omite las directrices que surgen del texto constitucional y el reglamento del Congreso una vez la Corte Constitucional ha ordenado la devolución del expediente legislativo para su corrección. Vale recordar que los principios de conservación del derecho y respeto a la cláusula de configuración democrática en forma alguna pueden conducir a la creación por vía jurisprudencial -tales como la posibilidad infinita de devolución de estas iniciativas para su saneamiento cada vez que el Legislador incurra en nuevos vicios- de procedimientos que no encuentran asidero en el texto constitucional. En esta dirección, es preciso recordar que el control de constitucionalidad que ha de cumplir la Corte debe ceñirse a lo dispuesto en el texto superior pues es ésta la única garantía duradera por la cual es legítimo esperar de este Tribunal objetividad, imparcialidad y respeto por los cánones vertidos en el texto superior.

Por otra parte, conviene reiterar ahora que uno de los principios fundamentales sobre los cuales se adelanta la labor de examen de los eventuales vicios formales en la aprobación de la ley consiste en la conservación de la unidad del procedimiento legislativo. Como fue indicado en líneas anteriores, para efectos de asegurar el cumplimiento debido a las máximas de publicidad de las actuaciones del Legislador, oportunidad de participación de la Ciudadanía en el proceso de confección de los textos legislativos, entre otras; es necesario que dicho procedimiento de aprobación pueda ser identificado como una unidad esencial y no como una suma cambiante de etapas aisladas, ajenas a un vínculo sustancial y procesal que permita identificar un esfuerzo legislativo definido y concreto.

En conclusión, de admitir la viabilidad indefinida, y por tanto ad infinitum, de reenviar estas iniciativas a la Cámara de Representantes para que atienda los parámetros constitucionales en lo que tiene que ver con el proceso de aprobación de la Ley, se estaría infringiendo el texto constitucional por cuanto no existe disposición alguna que sugiera una decisión en tal sentido. En segundo término, por esta vía se propiciaría la ruptura de la unidad que debe guardar todo proyecto legislativo y, en consecuencia, resultarían trasgredidos los principios constitucionales que defienden la publicidad de las actuaciones del órgano legislativo, el derecho político que asiste a la Ciudadanía de participar en el proceso de formación de la ley y el principio de legalidad de las actuaciones de las autoridades judiciales.

Con fundamento en las consideraciones precedentes procede la Sala Plena de esta Corporación a emitir pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad de la Ley 1141 de 2007.

Examen del caso concreto

En primer término, es necesario volver sobre la orden emitida en el auto 126 de 2008; providencia en la cual la Sala Plena advirtió una infracción de lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 160 del texto superior toda vez que la fecha de discusión y aprobación del proyecto de ley tuvo ocurrencia en día diferente a aquel que había sido anunciado en la Plenaria de la Cámara de Representantes. Sobre el particular en el aludido auto la Sala arribó a la siguiente conclusión:

En suma, la Sala coincide con la Vista fiscal al indicar que durante el trámite del proyecto de ley aprobatoria surtido ante la Cámara de Representantes se presentó un vicio de procedimiento, consistente en el desconocimiento de lo dispuesto en el inciso 5° del artículo 160 del texto constitucional, en atención a que no coincide la fecha señalada en el anuncio y aquella en la cual la iniciativa fue aprobada. En consecuencia, la Corte habrá de adoptar las decisiones pertinentes de acuerdo a la jurisprudencia constitucional hasta ahora examinada. Por lo pronto, interesa resaltar que la constatación de este vicio de procedimiento se erige en obstáculo suficiente para impedir que la Sala lleve a cabo consideraciones ulteriores a propósito de la exequibilidad del contenido normativo del Convenio y de la Ley 1141 de 2007 por la cual aquel fue aprobado.

Por consiguiente, la Sala ordenó la devolución del expediente legislativo a la Presidencia de la Cámara de Representantes, toda vez que el vicio era de carácter subsanable, para que dicha Corporación procediera a enmendarlo y reanudara el trámite del proyecto de ley a partir de la corrección indicada.

Ahora bien, en cuanto al cumplimiento de la orden emitida a propósito del saneamiento del vicio, la Sala observa que la Presidencia de la Cámara de Representantes emitió el anuncio que se transcribe a continuación, según consta en el acta de plenaria número 123 de la sesión ordinaria del día martes 29 de julio de 2008:

Dirección de la Presidencia, doctor Odín Sánchez de Oca: / Anuncio de proyectos. / Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa: / Anuncio de proyectos. / Asistente de Secretaría Miguel Panqueva: / Anuncia los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 5 de agosto de 2008, o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de

ley o actos legislativos. / I. Corrección vicios de procedimiento / Proyecto de ley número 298 de 2006 Cámara, 196 de 2005 Senado Ley 1141 de 2007, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005.

Si bien la anterior constatación permitiría inferir que el vicio al cual se hizo referencia en el auto 126 de 2008 ha sido subsanado, la Sala Plena arriba a una conclusión diferente toda vez que el cumplimiento ofrecido por parte de la Cámara de Representantes a la orden emitida en dicha providencia sólo fue parcial, circunstancia que se opone a la continuación del análisis de constitucionalidad sobre el contenido del Convenio y de la ley aprobatoria correspondiente.

Sobre el particular, basta examinar la parte resolutive del mencionado auto para confirmar que los yerros señalados no han sido enmendados de acuerdo a lo dispuesto en el texto constitucional. En dicha oportunidad la Corte ordenó la devolución del expediente a la Presidencia de la Cámara de Representantes para que fuese subsanado el vicio relacionado con el anuncio para segundo debate de la plenaria de la Cámara. En consecuencia, se fijó un término de 30 días para tal actuación, término después del cual debía llevarse a cabo el procedimiento legislativo posterior, para lo cual se estableció como fecha límite el día 20 de septiembre de 2008. Para terminar, según la orden emitida, la sanción presidencial debía ser impuesta dentro del lapso establecido en la Constitución Nacional. Para mayor claridad, se transcribe a continuación el aparte de la orden objeto de análisis:

Segundo.- CONCÉDASE a la Plenaria de la Cámara de Representantes el término de 30 días, contados a partir de la notificación de este auto a la Presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado en esta providencia.

Tercero.- Una vez subsanado el vicio a que se refiere la parte considerativa de esta providencia, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el día 20 de septiembre de 2008, para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego, el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Carta para sancionar el proyecto de ley.

Cuarto.- Cumplido el trámite anterior, el Despacho de Presidencia del Congreso de la República remitirá a la Corte Constitucional la Ley 1141 de 2007, para que ésta se pronuncie de manera definitiva sobre su exequibilidad.

Más aún, en la parte motiva del pronunciamiento se indicó a la Cámara de Representantes que la orden no sólo consistía en la repetición del anuncio para segundo debate y en la celebración de la sesión plenaria en la fecha indicada en este último; sino que era necesario reanudar el procedimiento legislativo, para lo cual era forzoso continuar la realización de las fases posteriores al vicio señalado. Sobre el particular, esta Corporación indicó lo siguiente: “De acuerdo al precedente establecido en decisiones anteriores³, la Corte devolverá el proyecto a la Plenaria de la Cámara de Representantes, instancia en la cual se presentó el vicio de procedimiento, para que sea reanudado el trámite del proyecto de ley dando cumplimiento al anuncio para votación dispuesto en el inciso final del artículo 160 Superior y de conformidad con las reglas expresadas en esta providencia. En consecuencia, de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 241 C.P. y el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, la

Corte concederá a la correspondiente Cámara un término máximo de 30 días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para que proceda a subsanar el vicio. Verificado este trámite, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el 20 de junio de 2008, fecha en la cual culmina el primer periodo de sesiones de la actual legislatura, para concluir el proceso de aprobación de la ley". De ahí resulta que la Cámara de Representantes no sólo debía rectificar las actuaciones directamente relacionadas con el anuncio para segundo debate, sino que el trámite aprobatorio de la Ley 1141 de 2007 debía ser reiniciado a partir de dicha corrección; actuación que ciertamente fue omitida por la Corporación legislativa.

Así las cosas, de acuerdo a la información proveída por la Presidencia del Congreso de la República, la Sala Plena observa que las etapas legislativas posteriores no fueron agotadas, razón por la cual no es posible proseguir con el examen de constitucionalidad que ha sido emprendido. En tal sentido, la Cámara debió continuar el iter legislativo correspondiente, el cual imponía, entre otras actuaciones, la publicación del texto definitivo aprobado en segundo debate, el trámite de conciliación requerido y la correspondiente sanción presidencial.

Al respecto, resulta oportuno recordar que en la primera oportunidad en la cual esta Corporación se pronunció sobre la constitucionalidad del procedimiento agotado ante el Congreso de la República, la Sala Plena advirtió que, debido a la constatación de algunas diferencias precisas sobre los textos finalmente aprobados por el Senado de la República y la Cámara de Representantes; fue conformada una comisión de conciliación, la cual se encargó de la redacción y presentación de un texto en el cual fueron dirimidas las aludidas diferencias. Así las cosas, luego de haber realizado las publicaciones y anuncios correspondientes, las dos células legislativas dieron aprobación al texto conciliado y, con posterioridad, éste fue remitido para sanción presidencial⁴.

Observa la Corte que estas actuaciones –esto es, el trámite de conciliación y la sanción presidencial- fueron omitidas durante el procedimiento de enmienda ordenado por esta Corporación mediante auto 126 de 2008 a pesar de que, como ha sido indicado hasta ahora, en dicha providencia no sólo se prescribió la corrección del vicio relacionado con la inadecuada realización del anuncio para segundo debate por parte de la Cámara de Representantes, sino adicionalmente la continuación del trámite constitucional a partir de dicha instancia.

Sobre el particular, vale recordar que en el auto 126 de 2008 la Sala se pronunció de manera expresa sobre la necesidad de obtener la correspondiente sanción presidencial, después de la cual sería procedente el análisis de constitucionalidad por parte de esta Corporación. En tal sentido, la Corte señaló lo siguiente: "Finalizado el procedimiento en la Cámara de Representantes y realizada la sanción presidencial en los términos fijados en la Constitución Nacional, la ley deberá ser remitida a la Corte Constitucional para que decida sobre la exequibilidad del acto, según lo prevé el parágrafo del artículo 241 Superior. Sobre el particular, es necesario indicar que la sanción presidencial, en tanto se refiere al mismo proyecto aprobatorio bajo examen, no supondrá una modificación en cuanto a la identificación de la ley. En ese sentido, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al momento de ejercer la competencia prevista en el artículo 8º del Decreto 2719 de 2000, conservará el número de Ley 1141 de 2007. Lo anterior debido a que, como lo ha

sostenido esta Corporación,⁵ la composición de un vicio de trámite por parte del Congreso no conlleva modificación alguna en lo relativo a la identificación nominal del proyecto y de la ley aprobatoria resultante”

Como corolario de las consideraciones precedentes, la Sala observa que el vicio de procedimiento que en un primer momento era de naturaleza subsanable –esto es, la infracción de la previsión constitucional sobre el régimen de anuncios por parte de la Cámara de Representantes- no fue enmendado de manera adecuada por el Congreso de la República toda vez que, al limitarse a corregir la realización del aviso y al emitir la correspondiente aprobación sin reanudar desde este punto el trámite, el Legislador desconoció que las etapas restantes se encontraban afectadas por el vicio originalmente indicado. Así las cosas, de acuerdo con las consideraciones desarrolladas en líneas anteriores, tal omisión trae como consecuencia la declaración de inexecutable de la Ley en la medida en que fueron desatendidos los preceptos constitucionales que regentan su proceso de aprobación.

Al respecto es relevante recordar ahora que el párrafo final del artículo 241 superior establece que en aquellos eventos en los cuales la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables acaecidos durante el proceso de formación del acto sujeto a control, se encuentra llamada a devolver dicho acto “a la autoridad que lo profirió para que de ser posible, enmiende el defecto observado”. Surtida tal actuación –continúa la disposición en comento- “procederá a decidir sobre la executable del acto”.

Naturalmente, al emitir el auto 126 de 2008, en el cual se ordenó la devolución del expediente legislativo a la Cámara de Representantes por tratarse de un vicio subsanable; esta Corporación dio aplicación a esta norma, toda vez que para adelantar el examen de fondo encaminado a lograr el establecimiento de la corrección constitucional de la ley aprobatoria y del convenio, era necesario enmendar dicha falla. Tal como fue indicado en dicha providencia en el numeral cuarto de la parte resolutive –y según se desprende del análisis de la disposición constitucional- la tarea consistente en sanear el vicio de procedimiento debía ser realizada de tal manera que permitiese a esta Corporación emitir un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad del instrumento examinado. Textualmente, en el auto indicado la Sala ordenó lo siguiente: “Cuarto.- Cumplido el trámite anterior, el Despacho de Presidencia del Congreso de la República remitirá a la Corte Constitucional la Ley 1141 de 2007, para que ésta se pronuncie de manera definitiva sobre su executable” (Negrilla fuera de texto).

Así las cosas, de acuerdo a lo dispuesto en el párrafo final del artículo 241 del texto constitucional y a lo decidido mediante auto 126 de 2008, en esta oportunidad corresponde a esta Corporación emitir un pronunciamiento definitivo sobre la constitucionalidad del convenio y su ley aprobatoria. Como se sigue de las consideraciones que han sido desarrolladas hasta ahora, en esta ocasión tal decisión sólo puede consistir en la declaración de inexecutable del acto sometido a control por cuanto el vicio de procedimiento advertido con antelación no fue enmendado de manera adecuada y no existe disposición constitucional alguna que permita a la Corte devolver el expediente legislativo. Una decisión en sentido contrario no sólo se opondría al tenor literal de lo dispuesto en el artículo 167 superior, sino que introduciría un censurable elemento de inseguridad jurídica por cuanto, al no existir fundamento constitucional que permita al Tribunal adoptar decisiones diferentes a la

declaración de inexequibilidad de persistir los vicios de procedimiento originalmente indicados, no existiría certeza sobre el número de oportunidades en que se puede repetir dicho trámite de remisión a la Cámara de Representantes y tampoco existiría certidumbre alguna sobre el procedimiento mediante el cual tales remisiones han de llevarse a cabo, lo cual a su vez permitiría la incursión de una nociva lógica de error-corrección, entre el juez constitucional y el Congreso, sin que quede del todo claro cuándo se va a tener un fallo realmente definitivo en la materia⁶.

VII. 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 1141 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

Con aclaración de voto

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO A LA SENTENCIA C-1142 DE 2008 DEL MAGISTRADO JAIME ARAÚJO RENTERÍA

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Incumplimiento constituye vicio insubsanable (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente LAT-310

Revisión de constitucionalidad del “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”, y de la Ley 1141 de 2007 que lo aprueba.

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corte, me permito aclarar mi voto a la presente decisión. Ello por cuanto, al ser proferido el Auto A-126 de 2008, mediante el cual la Sala Plena de esta Corporación resolvió devolver el expediente legislativo del LAT-310 para que el Congreso subsanara un vicio de procedimiento que la Corte, de manera errónea, consideró se podía subsanar en relación con los anuncios previos exigidos por el artículo 160 de la Carta. Así pues, me remito al referido salvamento de voto.

Fecha ut supra.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 Sentencia C-576 de 2006

2 Sobre el particular, sentencia C-737 de 2001: “la constatación de [la ocurrencia de] una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional

deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que, previamente, el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad”

3 Corte Constitucional, sentencia C-576 de 2006 y autos 311 de 2006, 013 de 2007 y 232 de 2007.

4 Sobre la realización del trámite de conciliación, en el auto 126 de 2008 éste fue resumido por esta Corporación en los términos que se transcriben a continuación:

“Informe de conciliación / 21.- Debido a que los textos finalmente aprobados por las Cámaras presentaban algunas diferencias, se conformó una comisión de conciliación compuesta por los Congresistas Mario Uribe Escobar, Senador, y Augusto Posada Sánchez, Representante a la Cámara, quienes presentaron el “Informe de conciliación al Proyecto de ley número 196 de 2005 Senado, 298 de 2006 Cámara, por medio de la cual se aprueba el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en sanidad animal y cuarentena”, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005”. Dicho informe fue publicado ante el Senado de la República en la Gaceta del Congreso número 162, del viernes 4 de mayo de 2007; en cuanto a la Cámara de Representantes, la publicación fue llevada a cabo en la Gaceta del Congreso número 173, del jueves 10 de mayo de 2007 (páginas 15 y 16)

22.- En la Gaceta del Congreso No. 329 del jueves 19 de julio de 2007 se publicó el Acta de Plenaria del Senado de la República número 57 de la sesión del día jueves 10 de mayo de 2007. En la página 19 de la mencionada Gaceta aparece lo siguiente con relación al anuncio: / Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. / Sí Señora Presidenta, los proyectos para la siguiente sesión son: / (...) Con Informe de Conciliación / (...) Proyecto de Ley número 196 de 2005 Senado, 298 de 2006 Cámara: por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005.

23.- En el Acta de Plenaria No. 58 de la Sesión Ordinaria del Senado de la República, celebrada el día martes 15 de mayo de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 330 del jueves 19 de julio de 2007 (páginas 12 y 13), aparece que el Proyecto de Ley número 298 de 2006 Cámara, 196 de 2005 Senado “por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China, sobre cooperación y sanidad animal y cuarentena” fue aprobado.

24.- Por medio magnético, el Secretario General de la Cámara de Representantes remitió copia del Acta de Plenaria número 049 de la sesión ordinaria realizada el día martes 15 de

mayo de 2007. En el documento aparece lo siguiente con relación al anuncio: / DIRECCIÓN DE LA SESIÓN POR LA PRESIDENCIA, DOCTOR ALFREDO APE CUELLO BAUTE / Anuncie para mañana Secretario, este proyecto y los demás del Orden del Día / EL SUBSECRETARIO DOCTOR JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO INFORMA: / Se anuncian, de acuerdo a lo establecido en el acto legislativo para debatir y votar en el día de mañana los siguientes proyectos o en la próxima sesión, informe de conciliación al proyecto de ley 298 de 2006 Cámara, 196 de 2005 Senado, por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China.

25.- En el Acta de Plenaria No. 50 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 16 de mayo de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 281 del jueves 14 de junio de 2007 (página 15), aparece que el Proyecto de Ley número 298 de 2006 Cámara, 196 de 2005 Senado “por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China, sobre cooperación y sanidad animal y cuarentena” fue aprobado”

5 Corte Constitucional, sentencia C-863/06 y autos A-018/07 y A-057/07.

6 Sobre el particular, es menester volver sobre la decisión adoptada por la Sala Plena de esta Corporación en auto 168 de 2007, mediante el cual se ordenó la devolución del expediente legislativo a la Cámara de Representantes para que concluyera el saneamiento de un vicio de procedimiento que había sido indicado con anterioridad por la Corte. Vale indicar que en esta oportunidad existen dos razones fundamentales por las cuales no es posible acoger el aludido antecedente: en primer término, en esta ocasión la Corte se encuentra llamada a pronunciarse sobre la constitucionalidad de una Ley Aprobatoria de Tratado. En dicha providencia se trataba de la decisión de una objeción presentada por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad. En segundo término, es menester tener en cuenta que en el caso del aludido auto el Congreso de la República no se apartó del deber de continuar el trámite legislativo correspondiente -tal como ocurre en esta oportunidad- sino que el sentido de los textos legislativos aprobados no se ceñía materialmente a la decisión que había adoptado esta Corporación.