

Sentencia C-332/14

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES-Se ajusta a la Constitución Política, tanto en su aspecto formal como en su contenido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Competencia de la Corte Constitucional/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Características/CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO-Alcance

De acuerdo a lo establecido en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. En efecto, según lo ha establecido reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el control que ejerce la Corte Constitucional sobre los tratados públicos y sus leyes aprobatorias, se caracteriza por ser: (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano. De conformidad con la precitada norma, en cuanto al control que ejerce la Corte por vicios de procedimiento, éste se dirige a examinar la validez de la representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento, así como a verificar el cumplimiento de las reglas de trámite legislativo en la formación de la ley aprobatoria. Por su parte, en cuanto al examen de fondo, éste consiste en confrontar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional, para de esta manera, determinar si se ajustan o no al ordenamiento superior.

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES-Revisión formal

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES-Suscripción y aprobación

DERECHO A LA AUTONOMÍA INDÍGENA-Ámbitos de protección

En el ámbito externo, el respeto por la autonomía de las comunidades indígenas exige reconocer el derecho de tales grupos, a participar en las decisiones que los afectan. Ese reconocimiento supone que en las relaciones entre estos pueblos y el Estado, la consulta previa a las comunidades indígenas juega un rol necesario en los términos previamente enunciados, para asegurar que las aspiraciones culturales, espirituales y políticas de los pueblos indígenas sean consideradas en el ejercicio de las demás atribuciones y competencias de la Administración. Por lo tanto, estos pueblos tienen el derecho a ser consultados previamente con relación a las decisiones que los afecten, en los términos que determine la Constitución y la ley. Un segundo ámbito de protección, también externo, tiene que ver con la participación política de estas comunidades, en la esfera de representación nacional en el Congreso. Así, las comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la circunscripción especial electoral prevista para ellas, de acuerdo con la Constitución. Finalmente, existe un tercer ámbito de reconocimiento a la autonomía de estas comunidades que es de orden interno, y que está relacionado con las formas de autogobierno y de autodeterminación de las reglas jurídicas al interior de los pueblos indígenas. Ello supone el derecho de las comunidades, (i) a decidir su forma de gobierno (CP art. 330); (ii) el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246) y (iii) el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señale la Constitución y la ley. La autonomía política y jurídica, relacionada de este modo con una autogestión territorial, actúa así como un instrumento de reafirmación de la identidad de las comunidades indígenas, las cuales, mediante el ejercicio de sus prácticas tradicionales, avanzan en el fortalecimiento de sus autoridades internas y en el auto-reconocimiento de sus espacios de expresión colectiva.

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFRODESCENDIENTES-Constituye un derecho fundamental

CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ÉTNICOS-Obligación impuesta al Estado cada vez que se vayan a adoptar medidas legislativas o administrativas que los afecten

directamente/CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ETNICOS-Materias en que dicha consulta tiene carácter obligatorio

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVABLES-No constituye ni contienen medidas que afecten de forma directa a las comunidades indígenas y afrodescendientes

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVABLES-Trámite legislativo

VOTACION ORDINARIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Excepción a la votación nominal y pública

ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de requisitos

El anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos: (i) el anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley; (ii) el anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto; (iii) la fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable; y (iv) un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado

TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento de límites temporales

El artículo 162 de la Constitución Política señala que “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. Ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas”.

Referencia: expediente LAT-419

Revisión oficiosa de la Ley 1665 de 2013, Por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil catorce (2014).

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 automática del “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, suscrito en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, y de la Ley 1665 de 2013, por medio de la cual fue aprobado.

1. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, el dieciocho (18) de julio de dos mil trece (2013), la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica de la Ley 1665 de 2013 “Por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009”.

Mediante Auto del primero (1°) de agosto de dos mil trece (2013), el Magistrado Sustanciador avocó el conocimiento del proceso de la referencia y notificó a las Secretarías Generales de la Cámara y Senado para que remitieran toda la información concerniente al trámite legislativo dado a la ley bajo estudio. Adicionalmente, se ofició al Ministerio de Relaciones Exteriores para que remitiera copia auténtica de la aprobación del ejecutivo para someter a aprobación del Congreso el acuerdo de la referencia y al Ministerio del Interior para que informara si para la aprobación de la presente ley se llevó a cabo consulta previa con las comunidades étnicas del país.

Por otro lado, se ordenó comunicar del proceso a los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo sostenible, de Hacienda, a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, al Departamento Nacional de Planeación, a la Secretaría jurídica de la

Presidencia de la República, al Congreso de la República, a las Corporaciones Autónomas Regionales del Guavio, de Cundinamarca, del Valle del Cauca, a las Universidades del Rosario, Nacional, Externado de Colombia, Los Andes, Sergio Arboleda, de Medellín y del Sinú, y a las siguientes Organizaciones No Gubernamentales: Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA), a la Fundación Natura, a Ecofondo y a la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), para que, si lo estimaran conveniente, participaran en el debate jurídico.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir acerca del asunto de la referencia.

1.1. TEXTO DEL ACUERDO QUE SE REVISA Y DE SU LEY APROBATORIA

A continuación se transcribe el texto completo de la ley aprobatoria del Estatuto que se revisa:

LEY 1665 DE 2013

(julio 16)

Diario Oficial No. 48.853 de 16 de julio de 2013

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES (IRENA)

deseosas de promover la implantación y el uso generalizados y reforzados de las energías renovables con objeto de lograr un desarrollo sostenible,

inspiradas por su firme convencimiento de que las energías renovables ofrecen oportunidades incalculables para abordar y mitigar de forma gradual los problemas derivados de la seguridad energética y la inestabilidad de los precios de la energía,

convencidas del papel crucial que las energías renovables pueden desempeñar en la reducción de la concentración de gases de efecto invernadero en la atmósfera, lo que contribuiría a la estabilización de los sistemas climáticos, y en la transición sostenible, segura y sin sobresaltos hacia una economía baja en carbono,

deseosas de impulsar el efecto positivo que las tecnologías de las energías renovables pueden producir para estimular el crecimiento económico sostenible y la creación de empleo,

movidas por el enorme potencial que las energías renovables ofrecen para el acceso descentralizado a la energía, sobre todo en los países en desarrollo, y para el acceso a la energía en regiones e islas aisladas y remotas,

preocupadas por las graves consecuencias negativas que el empleo de combustibles fósiles y el uso ineficiente de la biomasa tradicional pueden acarrear para la salud,

convencidas de que las energías renovables, combinadas con una mayor eficiencia energética, pueden absorber cada vez más el gran incremento mundial de las necesidades energéticas previsto para los próximos decenios,

reafirmando su deseo de establecer una organización internacional para las energías renovables que facilite la cooperación entre sus Miembros y abra también camino a una estrecha colaboración con las organizaciones existentes que promueven el uso de las energías renovables,

han convenido en lo siguiente:

ARTÍCULO I. CONSTITUCIÓN DE LA AGENCIA.

A. Las Partes del presente Estatuto constituyen, por el presente instrumento, la Agencia Internacional de Energías Renovables (en adelante denominada “la Agencia”), de conformidad con las siguientes disposiciones.

B. La Agencia se basa en el principio de igualdad de todos sus Miembros y, en el desarrollo de sus actividades, observará debidamente los derechos soberanos y competencias de sus Miembros.

ARTÍCULO II. OBJETIVOS.

La Agencia promoverá la implantación generalizada y reforzada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovable, teniendo en cuenta:

- a) las prioridades nacionales e internas y los beneficios derivados de un planteamiento combinado de energía renovable y medidas de eficiencia energética, y
- b) la contribución de las energías renovables a la conservación del medio ambiente al mitigar la presión ejercida sobre los recursos naturales y reducir la deforestación, sobre todo en las regiones tropicales, la desertización y la pérdida de biodiversidad; a la protección del clima; al crecimiento económico y la cohesión social, incluido el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible; al acceso al abastecimiento de energía y su seguridad; al desarrollo regional y a la responsabilidad intergeneracional.

ARTÍCULO III. DEFINICIÓN.

En el presente Estatuto, por “energías renovables” se entenderán todas las formas de energía producidas a partir de fuentes renovables y de manera sostenible, lo que incluye, entre otras:

1. la bioenergía;
2. la energía geotérmica;
3. la energía hidráulica;
4. la energía marina, incluidas la energía obtenida de las mareas y de las olas y la energía térmica oceánica;
5. la energía solar; y

ARTÍCULO IV. ACTIVIDADES.

A. Como centro de excelencia en materia de tecnología de las energías renovables y como ente facilitador y catalizador dedicado a proveer experiencia sobre aplicaciones prácticas y políticas, prestar apoyo en cualesquiera cuestiones relativas a las energías renovables y

ofrecer ayuda a los países para beneficiarse del desarrollo eficiente y la transferencia de conocimientos y tecnología, la Agencia desempeñará las siguientes actividades:

1. En particular, en beneficio de sus Miembros, la Agencia:

a) analizará, supervisará y, sin establecer obligaciones para las políticas de sus Miembros, sistematizará las prácticas actuales en materia de energías renovables, entre ellas los instrumentos políticos, incentivos, mecanismos de inversión, prácticas recomendables, tecnologías disponibles, sistemas y equipos integrados y factores de éxito y fracaso;

b) iniciará debates y canalizará la interacción con otras organizaciones y redes públicas y no gubernamentales en este y otros terrenos pertinentes;

c) ofrecerá a sus Miembros, si así lo solicitan, servicios de asesoramiento y apoyo en materia de políticas, tomando en consideración sus necesidades respectivas, y fomentará el debate internacional sobre las políticas de uso de las energías renovables y sus condiciones generales;

d) mejorará los mecanismos pertinentes de transferencia de conocimientos y tecnología y fomentará el desarrollo de capacidades y competencias locales en los Estados Miembros, incluidas las interconexiones necesarias;

e) apoyará a sus Miembros en la creación de capacidades, entre otras cosas mediante formación y capacitación;

f) facilitará a sus Miembros, si así lo solicitan, asesoramiento en materia de financiación de las energías renovables y apoyará la aplicación de los mecanismos correspondientes;

g) alentará y fomentará la investigación, incluida la dedicada a los temas socioeconómicos, e impulsará las redes de investigación, la investigación conjunta y el desarrollo e implantación de tecnologías; y

h) proporcionará información sobre el desarrollo y aplicación de normas técnicas nacionales e internacionales relativas a las energías renovables, a partir de criterios solventes y mediante una presencia activa en los foros pertinentes.

2. Asimismo, la Agencia difundirá información y fomentará la toma de conciencia pública acerca de los beneficios y el potencial que ofrecen las energías renovables.

B. En el desempeño de sus actividades, la Agencia

1. actuará de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas para promover la paz y la cooperación internacional y en consonancia con las políticas de las Naciones Unidas para promover el desarrollo sostenible;

2. asignará sus recursos de forma que se garantice su utilización eficiente con objeto de cumplir adecuadamente todos sus objetivos y desempeñar sus actividades de manera que se obtengan los mayores beneficios posibles para sus Miembros y en todo el mundo, teniendo presente las necesidades especiales de los países en desarrollo y las regiones e islas aisladas y remotas;

3. cooperará estrechamente y se esforzará por establecer relaciones mutuamente beneficiosas con las instituciones y organizaciones existentes a fin de evitar una innecesaria duplicación de trabajo y aprovechar los recursos y actividades en curso, y hacer un uso eficaz y eficiente de ellos, por parte de los gobiernos y otras organizaciones y agencias, con vistas a promover las energías renovables.

C. La Agencia

1. presentará a sus Miembros una memoria anual sobre sus actividades;

2. informará a los Miembros sobre su asesoramiento en materia de políticas una vez que lo haya facilitado; e

3. informará a los Miembros acerca de las consultas y la cooperación con las organizaciones internacionales activas en este ámbito, así como sobre la labor de las mismas,

ARTÍCULO V. PROGRAMA DE TRABAJO Y PROYECTOS.

A. La Agencia desempeñará sus actividades sobre la base de su programa de trabajo anual, que preparará la Secretaría, informará el Consejo y aprobará la Asamblea.

B. Además de su programa de trabajo, y tras consultar con sus Miembros y, en caso de desacuerdo, tras la aprobación por parte de la Asamblea, la Agencia podrá llevar a cabo proyectos iniciados y financiados por sus Miembros, siempre y cuando exista disponibilidad de recursos no económicos de la Agencia.

ARTÍCULO VI. MIEMBROS DE LA AGENCIA.

A. El ingreso estará abierto a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y a las organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica en disposición y capacidad de actuar de conformidad con los objetivos y actividades previstos en el presente Estatuto. Para formar parte de la Agencia, dichas organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica deberán estar constituidas por Estados soberanos, uno de los cuales al menos será Miembro de la Agencia, y sus Estados miembros deberán haberles transferido competencias en al menos una de las materias comprendidas en el ámbito de actuación de la Agencia.

B. Los mencionados Estados y organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica tendrán la consideración de

1. Miembros originarios de la Agencia mediante la firma del Estatuto y el depósito del instrumento de ratificación;

2. Otros Miembros de la Agencia mediante el depósito del instrumento de adhesión, tras la aprobación de su solicitud de ingreso. El ingreso se considerará aprobado si, transcurridos tres meses desde la remisión de la solicitud a los Miembros, ninguno manifiesta su disconformidad. En caso de disconformidad, la Asamblea resolverá de conformidad con el apartado H.1 del Artículo IX.

C. Cuando se trate de una organización intergubernamental regional de integración económica, esta y sus Estados Miembros decidirán sobre sus respectivas responsabilidades en cuanto al cumplimiento de las obligaciones que les impone el presente Estatuto. La organización y sus Estados Miembros no podrán ejercer de forma concurrente los derechos conferidos por el presente Estatuto, incluidos los derechos de voto. En sus instrumentos de ratificación o adhesión, dichas organizaciones declararán el alcance de su competencia con respecto a las materias comprendidas en el presente Estatuto. Las organizaciones también

informarán al Gobierno depositario de toda modificación pertinente en lo referente al alcance de su competencia. Cuando deba votarse sobre alguna materia de su competencia, las organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica gozarán de un número de votos igual al del total de votos que les correspondan a sus Estados Miembros que sean también Miembros de la Agencia.

ARTÍCULO VII. OBSERVADORES.

A. La Asamblea podrá conferir el estatuto de observadores a:

1. las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales activas en el ámbito de las energías renovables;
2. los signatarios que no hayan ratificado el Estatuto; y
3. los candidatos cuya solicitud de ingreso haya sido aprobada de acuerdo con el apartado B.2 del Artículo VI.

B. Los observadores podrán participar, sin derecho a voto, en las sesiones públicas de la Asamblea y sus órganos subsidiarios.

ARTÍCULO VIII. ÓRGANOS.

A. Por el presente Estatuto se establecen como órganos principales de la Agencia

1. la Asamblea;
2. el Consejo; y
3. la Secretaría.

B. La Asamblea y, a reserva de autorización por parte de la misma, el Consejo podrán crear los órganos subsidiarios que estimen necesarios para el ejercicio de sus funciones de conformidad con el presente Estatuto.

ARTÍCULO IX. LA ASAMBLEA.

A. 1. La Asamblea es el órgano supremo de la Agencia.

2. La Asamblea podrá debatir cualquier materia comprendida en el ámbito del presente Estatuto o referente a las atribuciones y funciones de cualquier órgano previsto en el mismo.

3. Con respecto a dichas materias, la Asamblea podrá:

a) adoptar decisiones y dirigir recomendaciones a dichos órganos; y

b) dirigir recomendaciones a los Miembros de la Agencia, si así lo solicitan.

B. La Asamblea estará compuesta por todos los Miembros de la Agencia. Se reunirá en sesiones periódicas, que se celebrarán con carácter anual, a menos que decida otra cosa.

C. La Asamblea incluirá a un representante de cada Miembro. Los representantes podrán estar acompañados por suplentes y asesores. Los costes derivados de la participación de cada delegación correrán a cargo del Miembro respectivo.

D. Las sesiones de la Asamblea se celebrarán en la sede de la Agencia, a menos que la Asamblea decida otra cosa.

E. Al comienzo de cada sesión periódica, la Asamblea elegirá un Presidente y los demás cargos que se estimen necesarios, teniendo presente una representación geográfica equitativa. Su mandato se prolongará hasta la elección de un nuevo Presidente y de los demás cargos en la siguiente sesión periódica. La Asamblea adoptará su propio reglamento de conformidad con el presente Estatuto.

F. Con sujeción a lo dispuesto en el apartado C del Artículo VI, cada Miembro de la Agencia dispondrá de un voto en la Asamblea. La Asamblea adoptará decisiones sobre cuestiones de procedimiento por mayoría simple de los Miembros presentes que ejerzan su derecho de voto. Las decisiones sobre cuestiones sustantivas se adoptarán por consenso de los Miembros presentes. Si no puede alcanzarse un consenso, este se presumirá existente si no más de dos Miembros formulan una objeción, a menos que el Estatuto disponga otra cosa. Existiendo desacuerdo sobre si una cuestión es o no sustantiva, esta se considerará sustantiva a menos que la Asamblea, por consenso de los Miembros presentes, decida lo contrario; si no se alcanza un consenso al respecto, se considerará que existe consenso si no más de dos Miembros formulan una objeción. Se considerará que hay quórum si asisten

a la Asamblea la mayoría de los Miembros de la Agencia.

G. Mediante consenso de los Miembros presentes, la Asamblea

1. elegirá a los Miembros del Consejo;
2. aprobará, en sus sesiones periódicas, el presupuesto y el programa de trabajo de la Agencia, que le habrá presentado el Consejo, y podrá efectuar modificaciones del presupuesto y el programa de trabajo;
3. adoptará las decisiones referentes a la supervisión de las políticas financieras de la Agencia, el reglamento financiero y demás materias financieras, y elegirá al Auditor;
4. aprobará las modificaciones del Estatuto;
5. decidirá sobre la creación de órganos subsidiarios y aprobará sus atribuciones; y
6. resolverá sobre la autorización de voto a que se refiere el Artículo XVII.

H. La Asamblea, por consenso de los Miembros presentes, que, de no alcanzarse, se presumirá existente si no más de dos Miembros presentes suscitan una objeción;

1. resolverá, si procede, sobre las solicitudes de ingreso;
2. aprobará su reglamento y el reglamento del Consejo, que este le habrá sometido;
3. aprobará la memoria anual, así como los demás informes;
4. autorizará la conclusión de acuerdos sobre cualquier cuestión, asunto o materia comprendidos en el ámbito de aplicación del presente Estatuto; y
5. resolverá en caso de desacuerdo entre sus Miembros sobre proyectos adicionales en virtud de lo dispuesto en el apartado B del Artículo V.

I. La Asamblea designará la sede de la Agencia y nombrará al Director General de la Secretaría (en adelante denominado 'el Director General') por consenso de los Miembros presentes o, si no puede alcanzarse dicho consenso, por mayoría de dos tercios de los Miembros presentes que ejerzan su derecho de voto.

J. En su primera sesión, la Asamblea debatirá y, en su caso, aprobará las decisiones, proyectos de acuerdo, disposiciones y directrices elaborados por la Comisión Preparatoria, de conformidad con los procedimientos de voto dispuestos para el asunto respectivo en los apartados F a I del Artículo IX

ARTÍCULO X. EL CONSEJO.

A. El Consejo constará de no menos de 11 y no más de 21 representantes de los Miembros de la Agencia elegidos por la Asamblea. El número exacto de representantes entre 11 y 21 será el equivalente a un tercio de los Miembros de la Agencia, redondeado al alza que se calculará a partir del número de los Miembros de la Agencia existentes al comienzo de la respectiva elección de los miembros del Consejo. Los miembros del Consejo se elegirán con carácter rotatorio, según se disponga en el reglamento de la Asamblea, a fin de garantizar la participación efectiva de los países desarrollados y en desarrollo y de lograr un reparto geográfico justo y equitativo y un desempeño eficaz por parte del Consejo. Los miembros del Consejo se elegirán para un período de dos años.

B. El Consejo se convocará cada seis meses y sus reuniones tendrán lugar en la sede de la Agencia, a menos que el Consejo decida otra cosa.

C. Al comienzo de cada reunión, el Consejo elegirá entre sus miembros un Presidente y los demás cargos que se estimen necesarios, cuyo mandato se extenderá hasta la siguiente reunión. El Consejo tendrá el derecho de elaborar su reglamento. Dicho reglamento se someterá a la aprobación de la Asamblea.

D. Cada miembro del Consejo dispondrá de un voto. El Consejo resolverá en materia de procedimiento por mayoría simple de sus miembros. Las decisiones sobre cuestiones sustantivas se adoptarán por mayoría de dos tercios de sus miembros. Existiendo desacuerdo sobre si una cuestión es o no sustantiva, esta se considerará sustantiva a menos que el Consejo decida otra cosa por mayoría de dos tercios de sus miembros.

E. El Consejo responderá y rendirá cuentas ante la Asamblea. El Consejo desempeñará las atribuciones y funciones que le incumban en virtud del presente Estatuto, así como las funciones que le delegue la Asamblea. En su desempeño actuará de conformidad con las decisiones de la Asamblea y teniendo debidamente en cuenta sus recomendaciones y

velará por una aplicación apropiada y permanente de las mismas.

F. El Consejo:

1. facilitará las consultas y la cooperación entre los Miembros;
2. debatirá y remitirá a la Asamblea el proyecto de programa de trabajo y el proyecto de presupuesto de la Agencia;
3. aprobará los preparativos de las sesiones de la Asamblea, incluida la elaboración del proyecto de orden del día;
4. debatirá y remitirá a la Asamblea el proyecto de memoria anual sobre la actividad de la Agencia y los demás informes elaborados por la Secretaría de conformidad con el apartado E.3 del Artículo XI del presente Estatuto;
5. preparará cualesquiera otros informes que le solicite la Asamblea;
6. concluirá acuerdos o arreglos con Estados, organizaciones internacionales y organismos internacionales en nombre de la Agencia, con la previa aprobación de esta;
7. concretará el programa de trabajo aprobado por la Asamblea con vistas a su puesta en práctica por parte de la Secretaría, dentro de los límites del presupuesto aprobado;
8. estará facultado para remitir cuestiones a la Asamblea para su consideración; y
9. establecerá, cuando proceda, órganos subsidiarios de conformidad con el apartado B del Artículo VIII y decidirá sobre sus atribuciones y duración.

ARTÍCULO XI. LA SECRETARÍA.

A. La Secretaría asistirá a la Asamblea, el Consejo y sus órganos subsidiarios en el ejercicio de sus funciones. Desempeñará las demás funciones que le encomiende el presente Estatuto, así como las que le deleguen la Asamblea o el Consejo.

B. La Secretaría constará de un Director General, que será su órgano rector y director administrativo, y del personal que resulte necesario. El Director General será designado por

la Asamblea, previa recomendación del Consejo, para un mandato de cuatro años, renovable una sola vez por otro de la misma duración.

C. El Director General responderá ante la Asamblea y el Consejo, entre otras cosas, del nombramiento del personal, así como de la organización y funcionamiento de la Secretaría. La consideración principal para la contratación del personal y la definición de sus condiciones de empleo será la necesidad de garantizar el máximo nivel de eficiencia, competencia e integridad. Se prestará la debida atención a la importancia de contratar al personal primeramente entre los Estados miembros y con la diversidad geográfica más amplia posible, teniendo particularmente en cuenta una adecuada representación de los países en desarrollo y con el debido énfasis en el equilibrio de género.

En la preparación del presupuesto, las propuestas de contratación se registrarán por el principio de que la plantilla deberá mantenerse en el mínimo necesario para el adecuado desempeño de las funciones de la Secretaría.

E. La Secretaría:

1. preparará y presentará al Consejo el proyecto de programa de trabajo y el proyecto de presupuesto de la Agencia;
2. llevará a efecto el programa de trabajo de la Agencia y sus decisiones;
3. preparará y presentará al Consejo el proyecto de memoria anual sobre la actividad de la Agencia y los demás informes que la Asamblea y el Consejo le soliciten;
4. proporcionará asistencia administrativa y técnica a la Asamblea, al Consejo y a sus órganos subsidiarios;
5. facilitará la comunicación entre la Agencia y sus Miembros; e
6. informará sobre su asesoramiento en materia de políticas una vez que lo haya facilitado a los Miembros de la Agencia en virtud del apartado C.2 del Artículo IV y preparará y remitirá a la Asamblea y al Consejo, para cada una de sus sesiones, un informe sobre dicho asesoramiento en materia de políticas. El informe al Consejo incluirá asimismo el asesoramiento en materia de políticas proyectado para la puesta en práctica del programa

anual de trabajo.

F. En el desempeño de sus funciones, el Director General y los demás miembros del personal no recabarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno o de ninguna otra entidad ajena a la Agencia. Se abstendrán de cualquier actuación que pueda afectar a su cometido como funcionarios internacionales responsables solo ante la Asamblea y el Consejo. Todos los miembros respetarán el carácter exclusivamente internacional de las funciones del Director General y de los demás miembros del personal y no intentarán influir en ellos en el desempeño de sus funciones

ARTÍCULO XII. EL PRESUPUESTO.

A. El presupuesto de la Agencia se financiará con cargo a:

1. las contribuciones obligatorias de sus Miembros, que se basarán en la escala de cálculo de las Naciones Unidas, según resuelva la Asamblea;
2. las contribuciones voluntarias; y
3. otras posibles fuentes,

De conformidad con el reglamento financiero que la Asamblea apruebe por consenso, según se dispone en el apartado G del Artículo IX del presente Estatuto. El reglamento financiero y el presupuesto garantizarán una sólida base de financiación a la Agencia, así como una puesta en práctica eficaz y eficiente de las actividades de la Agencia, definidas en su programa de trabajo. Las contribuciones obligatorias financiarán las actividades principales y los gastos de administración.

B. La Secretaría preparará el proyecto de presupuesto de la Agencia y lo someterá al Consejo para su examen. El Consejo lo remitirá a la Asamblea, recomendando su aprobación, o lo devolverá a la Secretaría, que lo revisará y lo volverá a presentar para su reexamen.

C. La Asamblea designará un auditor externo, cuyo mandato será de cuatro años y que podrá ser reelegido. La primera persona designada desempeñará este cargo durante dos años. El auditor examinará las cuentas de la Agencia y formulará las observaciones y

recomendaciones que estime necesarias con respecto a la eficiencia de la gestión y los controles financieros internos.

ARTÍCULO XIII. PERSONALIDAD JURÍDICA, PRIVILEGIOS E INMUNIDADES.

A. La Agencia gozará de personalidad jurídica internacional. En el territorio de los Miembros, y con sujeción a su legislación nacional, disfrutará de la capacidad jurídica interna necesaria para el ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de sus fines.

B. Los Miembros regularán los privilegios e inmunidades en un acuerdo independiente.

ARTÍCULO XIV. RELACIONES CON OTRAS ORGANIZACIONES.

Si así lo aprueba la Asamblea, el Consejo estará autorizado para concluir acuerdos en nombre de la Agencia en los que se establezcan las relaciones oportunas con las Naciones Unidas y otras organizaciones cuya labor sea afín a la de la Agencia. Lo dispuesto en el presente Estatuto se entenderá sin perjuicio de los derechos y obligaciones de cualquier Miembro dimanantes de tratados internacionales en vigor.

ARTÍCULO XV. MODIFICACIONES Y RETIRADA, REVISIÓN.

A. Cualquiera de los Miembros podrá proponer modificaciones al presente Estatuto. El Director General preparará copias certificadas del texto de cualquier modificación propuesta y la comunicará a todos los Miembros al menos noventa días antes de su examen por parte de la Asamblea.

B. Las modificaciones entrarán en vigor para todos los Miembros:

1. una vez aprobadas por la Asamblea, tras el examen de las observaciones formuladas por el Consejo en relación con cada modificación propuesta; y

2. cuando todos los Miembros hayan consentido en quedar vinculados por la modificación, de conformidad con sus procedimientos constitucionales respectivos. Los Miembros manifestarán su consentimiento mediante el depósito del instrumento correspondiente ante el depositario a que se refiere el apartado A del Artículo XX.

C. En cualquier momento, transcurridos cinco años desde la fecha de entrada en vigor del

presente Estatuto, de conformidad con el apartado D del Artículo XIX, cualquier Miembro podrá retirarse de la Agencia, mediante notificación escrita a tal efecto dirigida al Gobierno depositario mencionado en el apartado A del Artículo XX, que informará de ello sin dilación al Consejo y a todos los demás Miembros.

D. La retirada surtirá efecto en vigor al término del año en que se haya manifestado. La retirada de un Miembro de la Agencia no afectará a sus obligaciones contractuales contraídas conforme al apartado B del Artículo V ni a sus obligaciones financieras para el ejercicio en el que se retire.

ARTÍCULO XVI. RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS.

A. Los Miembros resolverán por medios pacíficos cualquier controversia entre ellos relativa a la interpretación o aplicación del presente Estatuto, de conformidad con el apartado 3 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas y, a tal fin, procurarán resolverla mediante los medios indicados en el apartado I del Artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

B. El Consejo podrá contribuir a la resolución de una controversia por cualesquiera medios que estime pertinentes, entre otras cosas ofreciendo sus buenos oficios, instando a los Miembros en conflicto a que inicien el procedimiento de resolución de su elección y recomendando un plazo para el desarrollo del procedimiento acordado.

ARTÍCULO XVII. SUSPENSIÓN TEMPORAL DE DERECHOS.

A. Los Miembros de la Agencia en situación de mora en el pago de sus contribuciones financieras a la Agencia perderán su derecho de voto si la deuda equivale o supera el importe de sus contribuciones de los dos años precedentes. No obstante, la Asamblea podrá permitir a esos Miembros ejercer su derecho de voto si llega al convencimiento de que el impago se debe a circunstancias ajenas a su control.

B. Por mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes y previa recomendación del Consejo, la Asamblea podrá suspender del ejercicio de sus privilegios y derechos de miembro a un Miembro que haya vulnerado de forma persistente las disposiciones del presente Estatuto o de cualquier acuerdo que haya adoptado de conformidad con aquel.

ARTÍCULO XVIII. SEDE DE LA AGENCIA.

La Asamblea decidirá la sede de la Agencia en su primera sesión.

ARTÍCULO XIX. FIRMA, RATIFICACIÓN, ENTRADA EN VIGOR Y ADHESIÓN.

A. En la Conferencia de Constitución, el presente Estatuto quedará abierto a la firma de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica de acuerdo al apartado A del Artículo VI. Permanecerá abierto a la firma hasta la fecha de su entrada en vigor.

B. El presente Estatuto quedará abierto a la adhesión de los Estados y organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica de acuerdo al apartado A del Artículo V que no hubiesen firmado el Estatuto una vez que su ingreso haya sido aprobado por la Asamblea conforme a lo dispuesto en el apartado B.2 del Artículo VI.

C. El consentimiento en quedar vinculado por el presente Estatuto se manifestará mediante el depósito del instrumento de ratificación o adhesión ante el depositario.

Los Estados ratificarán el presente Estatuto o se adherirán al mismo conforme a sus procedimientos constitucionales respectivos.

D. El presente Estatuto entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha de depósito del vigésimo quinto instrumento de ratificación.

E. Respecto de aquellos Estados u organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica que hayan depositado un instrumento de ratificación o adhesión después de su entrada en vigor, el presente Estatuto entrará en vigor el trigésimo día siguiente a la fecha de depósito del instrumento correspondiente.

F. No podrán formularse reservas a ninguna de las disposiciones contenidas en el presente Estatuto.

ARTÍCULO XX. DEPOSITARIO, REGISTRO, TEXTO AUTÉNTICO.

A. El Gobierno de la República Federal de Alemania queda designado como depositario del presente Estatuto y de todos los instrumentos de ratificación y adhesión.

C. El presente Estatuto, hecho en inglés, quedará depositado en los archivos del Gobierno depositario.

D. El Gobierno depositario remitirá ejemplares debidamente certificados del presente Estatuto a los Gobiernos de los Estados ya los órganos ejecutivos de las organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica que lo hayan firmado o cuyo ingreso haya sido aprobado conforme al apartado B.2 del Artículo VI.

E. El Gobierno depositario comunicará sin dilación a los signatarios del presente Estatuto la fecha de depósito de cada instrumento de ratificación y la fecha de entrada en vigor del Estatuto.

F. El Gobierno depositario comunicará sin dilación a todos los signatarios y Miembros las fechas en las que otros Estados u organizaciones intergubernamentales regionales de integración económica adquieran posteriormente la condición de Miembros.

G. El Gobierno depositario enviará sin dilación las nuevas solicitudes de ingreso a todos los Miembros de la Agencia para su consideración conforme a lo establecido en el apartado B.2 del Artículo VI.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados, han firmado el presente Estatuto.

HECHO en Bonn, el 26 de enero de 2009, en un único original, en lengua inglesa.

Declaración de la Conferencia relativa a los textos auténticos del Estatuto

Reunidos en Bonn el 26 de enero de 2009, los representantes de los Estados invitados a la Conferencia de Constitución de la Agencia Internacional de Energías Renovables han adoptado la siguiente declaración, la cual forma parte integrante del Estatuto:

A instancia de los respectivos signatarios, se fijarán textos auténticos del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables, firmado el 26 de enero de 2009 en Bonn, incluida la presente declaración, también en las demás lenguas oficiales de las Naciones Unidas distintas del inglés, así como en la lengua del depositario.(1) (2)

LA SUSCRITA COORDINADORA DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, 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 de los mismos.

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

1.2. INTERVENCIONES.

1.2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a través de la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales, intervino en el proceso de la referencia y solicitó la declaratoria de constitucionalidad de la Ley 1665 de 2013 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”:

1.2.1.1.

Inicialmente, realizó una breve reseña sobre el contenido del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables, destacando que el mismo tiene como objetivo promover la inserción y el uso generalizado y reforzado de las energías renovables en pro de un desarrollo sostenible.

1.2.1.2.

Señaló que mediante el Estatuto se constituye la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA); se señalan sus objetivos; se establecen las clases de energías renovables y su definición; se enumeran las actividades en beneficio de los miembros y; se

regula la estructura, funcionamiento y presupuesto de la Agencia y sus órganos, entre otras disposiciones.

1.2.1.3.

Adicionalmente, refirió que la Agencia Internacional de Energías Renovables cuenta con cerca de 149 partes signatarias y 50 ratificaciones, lo que torna importante para Colombia la ratificación del Estatuto, puesto que ello genera un impacto positivo en temas de interés público como lo es la conservación y protección de los recursos naturales, favoreciendo la política energética nacional en relación con las fuentes no convencionales de energía y eficiencia energética.

1.2.1.4.

Explicó el trámite de aprobación interna del Estatuto, para el cual fueron expedidos Plenos Poderes por parte del entonces señor Presidente de la República, Álvaro Uribe Vélez, y refrendados por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde, para ser suscrito el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables en nombre y representación de la República de Colombia por la Embajadora de Colombia en Alemania.

1.2.1.5.

Continuó señalando que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 de la Carta Política, el Presidente de la República impartió la aprobación ejecutiva el 22 de agosto de 2011, autorizando y ordenando someter a consideración del Congreso el Estatuto en mención. De esta manera, la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Minas y Energías presentaron ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Ley aprobatoria del “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA); hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009”.

Surtido el correspondiente trámite en el Senado y en la Cámara de Representantes se aprobó la Ley 1665 de 2013, sancionada por el Presidente de la República y publicada en el Diario Oficial No. 48.853 del 16 de julio de 2013.

1.2.1.6.

En consecuencia con lo anteriormente reseñado, solicitó la declaratoria de exequibilidad de la Ley 1665 de 20013 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la

Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”.

1.2.2. Ministerio de Minas y Energía

El Ministerio de Minas y Energía solicitó a la Corte Constitucional declarar la constitucionalidad de la norma estudiada, con fundamento en los siguientes argumentos:

1.2.2.1.

Destacó que la Ley 1665 de 2013 contempla beneficios a la colectividad, en tanto comporta un interés general, tal como se señaló en su exposición de motivos, referente a maximizar la contribución del sector energético colombiano a las exportaciones, a la estabilidad macroeconómica, a la competitividad y al desarrollo del país.

En este sentido, aseguró que al pertenecer a la Agencia Internacional de Energías, se adquieren valiosos conocimientos encaminados a:

- Poner en marcha programas integrales de desarrollo de la industria del carbón mineral.
- Desarrollar a un nuevo nivel la actual estrategia respecto a biocombustibles.
- Diversificar las fuentes de oferta de gas natural obteniendo sinergias múltiples.
- Diversificar el abastecimiento con fuentes no convencionales de energía (FNCE) y energías renovables no convencionales (ERNC).
- Incrementar la competitividad de Colombia mediante adecuados precios a la canasta de energía y de los costos de la energía eléctrica.
- Fortalecer la integración energética regional.
- Fortalecer la investigación y desarrollo a través del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).”

1.2.2.2. Explicó que los anteriores conocimientos, que pueden ser adquiridos por Colombia al ser miembro de la Agencia Internacional de Energías Renovables, serán aplicados para la generación de energía limpia y en pro de la investigación de los recursos naturales, que

permita contribuir al medio ambiente y ayude en la solución del problema de la crisis de energía mundial.

1.2.2.3. Resaltó que el uso de energías renovables y no convencionales puede hacerse en zonas no conectadas del país, lo que comporta un beneficio de tipo colectivo. Así mismo, la participación en la Agencia Internacional tiene dentro de sus objetivos lograr un desarrollo sostenible, permitir el acceso a este tipo de energías a toda la comunidad y contribuir a la reducción de gases de efecto invernadero en la atmósfera, todo lo cual se encuentra acorde con los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política, puesto que se encuentra dirigido a la protección de los recursos naturales.

1.2.3. Ministerio del Interior.

El Ministerio del Interior, a través del Director de Asuntos Indígenas ROM y Minorías, otorgó respuesta a lo solicitado por la Corte, en el sentido de que no se surtió el proceso de consulta previa de la Ley 1665 del 16 de junio de 2013 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”.

1.2.3.1.

Al respecto, informó que el Ministerio del Interior por medio de la Dirección de Asuntos Indígenas Rom o Minorías tiene como función coordinar la consulta previa de iniciativas legislativas y administrativas del orden nacional que afecten de manera directa a los pueblos y comunidades indígenas y gitanos. En este orden, advirtió que cada vez que exista una iniciativa que afecte a las comunidades referenciadas, la Entidad responsable de la misma debe radicarla ante la Secretaría Técnica de la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas - MPC, ante el Ministerio del Interior, adjuntando la solicitud de que se efectúe el proceso de consulta previa.

1.2.3.2.

Luego de precisar lo anterior, aseveró que ante el Ministerio no se radicó la iniciativa del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRNA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, motivo por el cual no se surtió el proceso de consulta.

1.2.4. Organización Nacional Indígena de Colombia - ONIC-

La Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC-, a través de su Presidente y Representante Legal, dentro de la oportunidad pertinente, solicitó declarar la inconstitucionalidad de la ley estudiada por haber vulnerado el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades indígenas colombianas.

1.2.4.1.

Al respecto, manifestó que es destacable la intención del gobierno de Colombia para darle espacio a nuevos y diferentes tipos de energías dentro del territorio nacional, con el fin de permitir modos de producción más limpios que respeten el medio ambiente. Sin embargo, advirtió que el desarrollo de este tipo de proyectos siempre ha tenido impacto en las comunidades indígenas, puesto que las obras para generar los diferentes tipos de energías renovables son realizadas cerca de las comunidades o inclusive dentro de las mismas.

1.2.4.2.

Realizó un recuento legal y jurisprudencia sobre la consulta previa que debe realizarse con las comunidades étnicas y culturales diferenciadas, antes de adoptar o aplicar leyes o medidas administrativas que las puedan afectar directamente. Resaltó que la finalidad de esa consulta es dar su consentimiento libre, previo e informado, constituyéndose en un mecanismo de garantía y protección del ejercicio de sus derechos.

1.2.4.3.

Sostuvo que de la exposición de motivos del proyecto de ley por medio del cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables - IRENA-, se extrae que las fuentes no convencionales de energía en Colombia se encuentran en lugares que tienen una directa relación con las comunidades indígenas. Al respecto, citó como ejemplo, entre otros:

“i) Las pequeñas centrales hidroeléctricas que se alimentan y alimentarán de las cuencas de los ríos Magdalena, Cauca, Orinoco, Amazonas, Pacífico, Sinú, Atrato, Catatumbo y Sierra Nevada de Santa Marta. Estas se encuentran en directa relación con las comunidades indígenas Yanacona, Nasa, Coconuco, Arhuaco, Kankuamo, Wiwa, (...), entre otras.

ii) Energía eólica, donde la mayor potencialidad para el recurso lo constituye la península de la Guajira, así como la zona del Bajo Magdalena, la cuenca del Cesar, en departamentos

como Bolívar, Atlántico y Norte de Santander, en el Golfo de Urabá, Magdalena Medio, sur de Catatumbo y llanos orientales. Estas zonas se encuentran, a su vez, en directa relación con las comunidades Wayuu, Chimila, Tule, Senú, Mocaná, Pijaos, Coyaima, Natagaima, (...), entre otros”.

1.2.4.4.

De esta manera, precisó que para el desarrollo e implementación de la presente ley, se afectan varias zonas habitadas o en relación directa con múltiples comunidades indígenas, motivo por el cual era necesario, previo a su expedición, realizarse un proceso de consulta previa con todas las comunidades que se ven afectadas o influenciadas con la implementación del tratado.

1.2.5. Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR-

1.2.5.1.

Afirmó que la ley tiene como finalidad el impulso e implementación de energías producidas a partir de fuentes de naturaleza renovable, como lo es la bioenergía, la energía geotérmica, la energía hidráulica, la energía marina, la energía solar y la energía eólica, entre otras, las cuales contribuyen al mantenimiento de un medio ambiente sano y a no producir elementos o agentes contaminantes.

1.2.5.2.

Indicó que la materia regulada por la ley se ajusta a los preceptos contenidos en el artículo 266 Superior, en la medida en que guarda relación estrecha con la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, las cuales se verán fortalecidas al impulsar la implementación de energías limpias.

1.2.5.3.

Así mismo, consideró la consonancia de la Ley 1665 de 2013 con lo dispuesto en los artículos 8° y 9° de la Constitución, puesto que se enmarca dentro del respeto de la soberanía nacional y el reconocimiento de los principios del derecho internacional, y con su implementación se cumple con la protección de las riquezas naturales del país.

1.2.5.4.

Reiteró que con el acuerdo estudiado se pretende proteger el medio ambiente,

ya que al hacer uso de las energías renovables se impacta mucho menos el medio ambiente y los recursos naturales. Igualmente, permite planificar el manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, reviniendo y controlando los factores de deterioro ambiental.

1.2.6. Universidad Externado de Colombia.

La Universidad Externado de Colombia, a través de su Grupo de Investigación en Derecho del Medio Ambiente y del Instituto de Estudios en Regulación Minera, Petrolera y Energética, solicitó la exequibilidad de la Ley 1665 de 2013, en cuanto encuadra dentro de la estructura constitucional colombiana y responde a las necesidades institucionales de carácter internacional para el desarrollo, implementación y uso sostenible de este tipo de energías.

1.2.6.1.

Señaló que el Estatuto de la Agencia Internacional encuadra dentro de las acciones necesarias para lograr el uso racional de los recursos naturales en la medida que a través del uso de energías renovables se permite sustituir el uso de recursos no renovables por fuentes inagotables de energías. De igual forma, se constituye como una de las acciones relativas al logro del desarrollo sostenible, definido como “el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.

En este orden, arguyó que el uso de las energías renovables está ligado con el desarrollo sostenible del país, en la medida en que con su uso los impactos negativos que se generan sobre los recursos naturales y el medio ambiente son menores, al tiempo que permite cubrir la necesidad de acceso a la energía en el país.

1.2.6.2.

Destacó que el objetivo del Estatuto es “promover la implementación generalizada y reforzada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovables”, lo cual se encuentra acorde con los preceptos constitucionales colombianos que reconocen el derecho colectivo a un medio ambiente sano o adecuado.

1.2.6.3.

Por otro lado, advirtió que la adopción del Estatuto de Energías Renovables es fundamental dentro del ordenamiento jurídico colombiano, puesto que se encuentra encaminado a fortalecer la política energética del país.

1.2.6.4.

Así, señaló que la Ley 697 de 2001, mediante la cual se fomenta el uso racional y eficiente de la energía y se promueve la utilización de energías alternativas, centra su articulado en la definición de un marco conceptual para el uso de las energías renovables, las cuales son conocidas en el ordenamiento colombiano como fuentes no convencionales de energía (FNCE). A su vez, esta norma crea el Programa de Uso Racional y Eficiente de la Energía y demás formas de energía no convencionales (PROURE), mediante el cual se busca la aplicación gradual en toda la cadena energética de niveles mínimos de eficiencia.

1.2.6.5.

En este sentido, puntualizó que en el ordenamiento jurídico colombiano se han incorporado paulatinamente mecanismo de estímulo a la implementación de fuentes no convencionales de energía, como lo es el beneficio de renta exenta a la venta de energía eléctrica generada con base en recursos eólicos, biomasa y residuos agrícolas, introducido por la Ley 788 de 2002.

1.2.6.6.

Indicó que en el caso colombiano la política energética en materia de FNCE y su reglamentación se ha dirigido a la aplicación de estas tecnologías en las Zonas No Interconectadas (ZNI). Por lo anterior, el Plan de Desarrollo en materia de FNCE, recomienda que para la implementación de estas fuentes de energía no convencionales se requiere de una firme decisión política, una adecuada asignación específica de competencias institucionales y una definición regulatoria de mecanismos de financiación, todo lo cual se encuentra contemplado en el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables.

1.2.6.7.

En corolario, afirmó que la adopción del Estatuto de IRENA es acorde con la política energética trazada por Colombia en materia de implementación de FNCE, puesto

que incorpora instrumentos útiles para fortalecer el desarrollo de esas políticas, respondiendo a las necesidades institucionales.

1.3. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242, numeral 2° y 278, numeral 5° del texto constitucional, el señor Procurador General de la Nación, Alejandro Ordoñez Maldonado, presentó concepto número 5693 dentro del trámite de la referencia, en el cual solicita a la Corte la declaración de exequibilidad de la norma objeto de estudio:

1.3.1. En cuanto al trámite del proyecto de la ley aprobatoria, la Vista Fiscal advierte que se ajustó a los cánones constitucionales. Sobre el particular, señala que el proyecto de ley cumplió con los requisitos de presentación y publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva, surtió los debates reglamentarios, tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, y se aprobó conforme a las normas legales.

1.3.2. En relación con el contenido material del tratado internacional, la Procuraduría reseña que la constitución de la Agencia Internacional de Energías Renovables, se inició con una primera reunión que tuvo lugar en Berlín en abril de 2008, en la que representantes de 60 países expresaron su apoyo para la fundación de la agencia y en la que se discutieron sus objetivos, funciones, estructura y financiación.

1.3.3. Advierte que dentro de la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatoria del Estatuto de la Agencia, se resalta su misión dirigida a “convertirse en el principal centro internacional de excelencia para la energía renovable y una plataforma para el intercambio y el desarrollo de los conocimientos acerca de las energías renovables. Una vez logrado lo anterior, la Irena se convertirá en la voz global para las energías renovables y facilitará el acceso a toda la información relevante de energía renovable, incluidos los datos técnicos, datos económicos y los datos de recursos renovables potenciales”.

1.3.4. Tras realizar un recuento del contenido normativo del Estatuto, sostiene que esta regulación internacional sobre energías renovables es muy importante para Colombia por su aporte al crecimiento económico sostenible. Adicionalmente, sus objetivos están dados para proteger la vida de las personas, las riquezas naturales de la Nación, el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, el aprovechamiento de

los recursos naturales y la conservación de un ambiente sano, todo lo cual se ajusta a los preceptos constitucionales.

1.3.5. Por lo anterior, solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad del “ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGÍAS RENOVABLES (IRENA)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, y de la Ley 1665 del 16 de julio de 2013, por medio de la cual fue aprobado el citado instrumento internacional.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo a lo establecido en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. La Ley 1665 de 2013, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)” dado en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, es aprobatoria de un tratado público por lo que, tanto desde el punto de vista material como formal, esta Corporación es competente para adelantar su estudio de constitucionalidad.

En efecto, según lo ha establecido reiterada jurisprudencia de esta Corporación[1], el control que ejerce la Corte Constitucional sobre los tratados públicos y sus leyes aprobatorias, se caracteriza por ser:

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

De conformidad con la precitada norma, en cuanto al control que ejerce la Corte por vicios

de procedimiento, éste se dirige a examinar la validez de la representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento, así como a verificar el cumplimiento de las reglas de trámite legislativo en la formación de la ley aprobatoria.

Por su parte, en cuanto al examen de fondo, éste consiste en confrontar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional, para de esta manera, determinar si se ajustan o no al ordenamiento superior.

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad del tratado internacional objeto de estudio y de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material.

2.2. Análisis formal de la suscripción y aprobación del Convenio.

2.2.1. Suscripción del Convenio

Según lo ha manifestado la Corte, el control formal de constitucionalidad de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, comprende, por regla general, la revisión de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar, adoptar el articulado mediante su voto y autenticar el instrumento internacional respectivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969 y los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

En el presente caso, el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009, fue suscrito el 1º de junio de 2010 por la entonces Embajadora de la República de Colombia en Alemania, señora Victoriana Mejía Marulanda, quien, para el efecto, contaba con plenos poderes conferidos por el presidente de la República, Doctor Álvaro Uribe Vélez y refrendados por el Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde. Todo lo anterior, según constancia enviada a esta Corporación, con los respectivos anexos, el 14 de agosto de 2013, por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados - Dirección de Asuntos Jurídicos

Internacionales, Alejandra Valencia Gartner.[2]

Adicionalmente, se allegó a la Corte copia autentica de la “aprobación ejecutiva del 22 de agosto de 2011, por medio de la cual el señor presidente de la República autorizó someter a consideración del Congreso de la República el ‘Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables’ hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009”[3], acto que contó con la firma de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuellar.

De tales precisiones se infiere que la adopción del instrumento internacional satisface los requisitos de forma, respecto a la calidad de la persona que debió suscribirlo, pues quien lo hizo se encontraba investido de plenos poderes.

2.2.2. Trámite previo: en el presente caso no era necesario agotar la consulta previa.

Por su parte, el artículo 8º de la Carta Política indica que es obligación del Estado y de todas las personas proteger las riquezas culturales de la Nación, mientras el artículo 10º establece que pese a que el castellano es el idioma oficial del país, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. A su turno, el artículo 70 señala que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y el artículo 72 llama la atención sobre la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural.

Con fundamento en estas disposiciones, entre otras, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho de las comunidades étnicas a la identidad étnica y cultural, el cual, en los términos de la sentencia T-778 de 2005[4], tiene como finalidad “(...) que las comunidades que no ostentan los valores culturales y sociales de la sociedad mayoritaria puedan ejercer sus derechos fundamentales de acuerdo con su propia manera de ver el mundo. Ello implica que también los individuos que pertenecen a una comunidad indígena puedan expresarse y autodeterminarse de acuerdo con su cosmovisión cultural dentro y fuera de sus territorios.”(Subrayado fuera de texto)

En este orden, ha dicho la Corte que el derecho a la libre determinación comprende el derecho de las comunidades étnicas a“(...) determinar sus propias instituciones y autoridades de gobierno; a darse o conservar sus normas, costumbres, visión del mundo y opción de desarrollo o proyecto de vida; y de adoptar las decisiones internas o locales que

estime más adecuadas para la conservación o protección de esos fines”[5].Así, la consagración de este derecho, junto con el de otros de las comunidades étnicas, como se manifestó en la sentencia C-030 de 2008, parte del reconocimiento del valor intrínseco de las comunidades étnicas como grupos diferenciados culturalmente.

En la Sentencia T-973 de 2009[6], la Corte precisó que el derecho a la autodeterminación comprende tres ámbitos de protección ligados a distintos factores de interacción:

“En el ámbito externo, el respeto por la autonomía de las comunidades indígenas exige reconocer el derecho de tales grupos, a participar en las decisiones que los afectan. Ese reconocimiento supone que en las relaciones entre estos pueblos y el Estado, la consulta previa a las comunidades indígenas juega un rol necesario en los términos previamente enunciados, para asegurar que las aspiraciones culturales, espirituales y políticas de los pueblos indígenas sean consideradas en el ejercicio de las demás atribuciones y competencias de la Administración. Por lo tanto, estos pueblos tienen el derecho a ser consultados previamente con relación a las decisiones que los afecten, en los términos que determine la Constitución y la ley. Un segundo ámbito de protección, también externo, tiene que ver con la participación política de estas comunidades, en la esfera de representación nacional en el Congreso. Así, las comunidades indígenas tienen el derecho de participar en la circunscripción especial electoral prevista para ellas, de acuerdo con la Constitución. (...)

Finalmente, existe un tercer ámbito de reconocimiento a la autonomía de estas comunidades que es de orden interno, y que está relacionado con las formas de autogobierno y de autodeterminación de las reglas jurídicas al interior de los pueblos indígenas. Ello supone el derecho de las comunidades, (i) a decidir su forma de gobierno (CP art. 330); (ii) el derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial (C.P. art. 246) y (iii) el pleno ejercicio del derecho de propiedad de sus resguardos y territorios, con los límites que señale la Constitución y la ley. La autonomía política y jurídica, relacionada de este modo con una autogestión territorial, actúa así como un instrumento de reafirmación de la identidad de las comunidades indígenas, las cuales, mediante el ejercicio de sus prácticas tradicionales, avanzan en el fortalecimiento de sus autoridades internas y en el auto-reconocimiento de sus espacios de expresión colectiva”.(Subrayado fuera de texto)

Así, se ha establecido la consulta previa como un derecho fundamental de las comunidades étnicas y un requisito de procedimiento que debe surtirse antes de un trámite legislativo en el que se adopten medidas que puedan afectarlas directamente. En este sentido, la Corte expresó en la Sentencia C-702 de 2010[7]:

“La consulta debe efectuarse en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, para que los resultados del proceso de participación incidan en el contenido de la iniciativa que se somete a consideración; no obstante, durante el trámite legislativo en el Congreso de la República dicho proceso participativo no se interrumpe.” (Subrayado original)

Debe señalarse que la consulta previa solamente es necesaria en el caso de decisiones que conciernen directamente a una o varias comunidades étnicas. Sobre este punto, la Corte en la Sentencia C-030 de 2008[8]diferenció para efectos de participación entre decisiones que conciernen directamente o indirectamente a las comunidades étnicas:

“De este modo, cuando se adopten medidas en aplicación del convenio, cabe distinguir dos niveles de afectación de los pueblos indígenas y tribales: el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta.”

En relación con las decisiones que afectan directamente a las comunidades étnicas, esta misma sentencia precisó que “lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar directamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos”. Concluyendo que en cada caso concreto debe establecerse si opera el deber de consulta, bien sea porque se está ante la perspectiva de adoptar una medida legislativa que de manera directa y específica regula situaciones de las comunidades étnicas, o porque del contenido material se desprende una posible afectación de tales comunidades en ámbitos que les son propios.

Ahora bien, a fin de establecer si la consulta es obligatoria en un caso concreto, por afectar directamente a las mencionadas comunidades, la jurisprudencia constitucional ha señalado

que hay “afectación directa cuando la ley altera el status de la persona o comunidad bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario le confiere beneficios. De manera que procede la consulta, cuando la ley contiene disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal afecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta.”[9]

En relación con la consulta previa en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales, la Corte ha sostenido que al realizar el control automático de constitucionalidad que le compete sobre instrumentos internacionales ratificados por Colombia, debe también verificar el cumplimiento del requisito de la consulta previa cuando se trate de normas que afectan directamente a las comunidades étnicas.[10]

De igual forma, al estudiar el “Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Colombia”, hecho en la ciudad de Lima, el 23 de noviembre de 2001, esta Corporación, en Sentencia C-027 de 2011[12], determinó que al no adoptarse medidas que conciernan directamente a ninguna comunidad étnica asentada en el territorio nacional, la consulta previa no era un requisito necesario.

Por su parte, la Sentencia C- 030 de 2008[13] reiteró que, en principio, las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, lo cual sólo se materializa en la instancia aplicativa. Sin embargo, puede señalarse que hay afectación directa cuando la ley altere el status de la persona o la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o le otorga beneficios.

Recientemente, en la revisión oficiosa de la Ley 1458 del 2011 “Por medio de la cual se aprueba el “Convenio Internacional de Maderas Tropicales, 2006”, hecho en Ginebra el 27 de enero de 2007” la Sala Plena de esta Corporación indicó que “aunque antes de la ratificación del Convenio Internacional de Maderas Tropicales 2006 por el Congreso de la República no se requería de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrocolombianas, sí es obligatorio realizar dicha consulta en relación con las medidas legislativas y administrativas que se adopten en desarrollo de este instrumento internacional, así como con cada una de las acciones, planes, programas, proyectos u otras

tareas emprendidas en el marco de la Organización Internacional de las Maderas Tropicales, que puedan afectar de manera directa o específica a una o varias de tales comunidades, consulta que se debe cumplir siempre en forma previa a su implementación. Así lo ha establecido la Corte en varias oportunidades, con ocasión de la revisión de varios acuerdos bilaterales celebrados por Colombia en materia de libre comercio y cooperación técnica y científica (sentencia C-615/09, C-608/10, C-915/10, C-187/11, entre otras).[14]

En el caso bajo estudio, un examen del contenido del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables permite concluir que las medidas que mediante él se pretenden adoptar no conciernen directa y específicamente a ninguna comunidad étnica asentada en el territorio nacional, de modo que la consulta previa no era un requisito previo para su suscripción.

En efecto, el Estatuto establece la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA); señala los objetivos y misiones en cabeza de dicha organización, los cuales se encuentran dirigidos a promover la implementación generalizada y reforzada y el uso sostenible de todas las formas de energía renovable, para lograr así la conservación del medio ambiente, la protección del clima y el crecimiento económico; no obstante, no define las áreas específicas del territorio nacional en las que se desarrollaran tales actividades, lo que impide establecer qué grupos étnicos se hallarán dentro de las áreas de influencia de los proyectos que se realicen en virtud de lo establecido en el Estatuto objeto de estudio.

Una revisión del texto del tratado permite concluir que las normas prescritas en él se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, lo que tiene sentido ya que su objeto no es expedir una regulación específica referida a las comunidades étnicas. Como ya se ha dicho, el objeto del Estatuto es el uso adecuado de las energías renovables de manera consecuente con la conservación y protección ambiental y el uso sostenible de sus recursos mediante el aprovechamiento de fuentes de energía no convencionales.

De esta manera, dado que en el presente caso, el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables no constituye ni contiene medidas legislativas que afecten de forma directa a las comunidades indígenas y afrodescendientes colombianas, su consulta previa no se tornaba obligatoria. Se considera que la afectación que se puede derivar del tratado

internacional bajo revisión frente a estos grupos étnicos no es distinta de la que se produce para los demás colombianos, la cual proviene del efecto general que, en principio, tienen las leyes y los tratados internacionales lo que excluye la presencia de una afectación directa.

En consecuencia, debido a la ausencia de obligatoriedad de la consulta previa, procede la Sala a realizar el examen formal del tratado y su ley aprobatoria.

2.2.3. Trámite de aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República

La Constitución Política no señaló trámite especial para las leyes aprobatorias de los tratados internacionales y su incorporación a la legislación interna, por lo que a éstas les corresponde el previsto para las leyes ordinarias (C.P., artículos 157, 158, 160 y 165).

Por su parte, en virtud de lo previsto en el artículo 154 Superior, la iniciación del procedimiento legislativo debe efectuarse en el Senado de la República, toda vez que la ley que aprueba un instrumento público se inscribe en la órbita de las relaciones internacionales. En efecto, de acuerdo con el inciso final del artículo 154 de la Carta, “Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado”.(Subrayado fuera de texto)

Sobre el particular la Corte ha sostenido:

“Cabe, señalar en relación a este último aspecto que el procedimiento de expedición de las leyes aprobatorias de tratados internacionales es el mismo de las leyes ordinarias, pues la Constitución no previó un trámite especial para ellas, salvo en cuanto a la necesidad de iniciar su trámite en el Senado de la República, según lo establece el inciso final del artículo 154 de la Carta”[15].

De conformidad con la documentación que obra en el expediente legislativo, se logró establecer que el proyecto de ley radicado bajo los números 036 de 2012 Senado y 195 de 2012 Cámara, agotó el siguiente trámite en el Congreso de la República:

2.2.3.1. Trámite en el Senado de la República.

El proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, el 26 de julio de 2012, a través de los Ministros de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuellar y de Minas y Energía, Mauricio Cárdenas Santa María.

El texto original con la respectiva exposición de motivos radicados en el Senado, aparecen publicados en la Gaceta del Congreso No. 470 del 26 de julio de 2012[16], cumpliéndose así, con los requisitos referentes a la iniciación de esta clase de asuntos en el Senado de la República (artículo 154 Constitucional), y a la publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (numeral 1° del artículo 157 de la Carta Política).

2.2.3.1.1. Publicación de la ponencia para primer debate:

La ponencia para primer debate fue repartida en la Comisión Segunda del Senado de la República y presentada en forma favorable por el Senador designado Guillermo García Realpe. La ponencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 580 del 4 de septiembre de 2012[17].

2.2.3.1.2. Anuncio y aprobación en primer debate:

El Proyecto de Ley 36 de 2012 Senado, fue anunciado para primer debate en el Senado de la República el 11 de septiembre de 2012, tal como consta en el Acta No. 07 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 37 del 11 de febrero de 2013[18], en los siguientes términos:

“Solicito al señor Secretario por favor anunciar los proyectos para la próxima sesión de comisión. El secretario da lectura al anuncio de proyecto de ley.

(...)

2. Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

Siendo las 8:30 pm., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 18 de

septiembre de 2012, a las 10:00 a.m.

Autores: Ministerio de Relaciones Exteriores y Ministerio de Minas y Energía.

Ponente: honorable Senador Guillermo García Realpe.

(...)

Habiendo anunciado los proyectos, citamos para el martes 18 de septiembre de 2012, a las 10:00 am...”.

El proyecto fue discutido y aprobado en la sesión del día 18 de septiembre de 2012, según consta en el Acta No. 08 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 37 del 11 de febrero de 2013[19], conforme al siguiente texto:

“Fecha: martes 18 de septiembre de 2012.

(...)

Tema: Discusión y aprobación de proyectos de ley y proposiciones.

(...)

Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

(...)

El Presidente, Senador Carlos Fernando Motoa:

Solicita al Secretario leer el informe con el que termina la ponencia.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Da lectura al informe con que termina la ponencia del Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado.

Proposición final

De acuerdo con las consideraciones expuestas, solicito a los honorables Senadores, miembros de la Comisión Segunda Constitucional, dar primer debate al Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Estatuto de la Agencia Internacional de energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009¿. Atentamente, Guillermo García Realpe, Senador de la República, Ponente.

Está leída la proposición con que termina el informe de ponencia señor Presidente.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Moota Solarte, somete a consideración de los Senadores de la Comisión, el informe con el que termina la ponencia. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, lo aprueba la Comisión.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, le informa:

Al Presidente que sí se aprueba por los Senadores de la Comisión el informe final de ponencia del Proyecto de ley número 36 de 2012.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Moota Solarte:

Solicita al secretario dar lectura al articulado del proyecto.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González, informa:

Al Presidente que el Senador Guillermo García Realpe, ha solicitado la omisión de lectura del articulado.

En consecuencia el señor Presidente, Senador Carlos Fernando Moota, somete a consideración de los Senadores, la proposición de omisión de lectura del articulado. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrado. Lo aprueba la Comisión.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, le informa:

Al Presidente que los Senadores si aprueban la omisión del articulado.

Lectura del título del proyecto.

El Secretario, doctor Diego González González, da lectura al título del proyecto de ley 36/2012 Senado.

Título, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

Está leído el título del proyecto de ley señor Presidente.

El Presidente, Senador Carlos Fernando Mota Solarte, informa:

A los Senadores que está a consideración de la Comisión, el título del proyecto, el articulado, y la voluntad de esta Comisión para que siga el trámite ordinario este proyecto de ley. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. Aprueba la Comisión el título leído.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, le informa:

Al Presidente que ha sido aprobado por los Senadores de la Comisión el título del proyecto, articulado, y la voluntad de la Comisión de que siga el trámite el Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado.

El Presidente, Carlos Fernando Mota, informa:

Que quedan nombrados como ponentes para el Segundo Debate los Senadores Guillermo García Realpe, Senador Juan Lozano y Senador Carlos Barriga. Continúe con el siguiente punto del Orden del Día señor Secretario.”

El Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, mediante certificación del 12 de agosto de 2013[20], señaló que la proposición final, la omisión de la lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del proyecto y el querer de que éste fuera ley de la República, fueron aprobados mediante votación ordinaria, conforme al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, sin que se registraran “votos en contra o abstenciones”.

En relación con el quórum, el citado funcionario manifestó que el mismo quedó integrado por 11 de los 13 Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, algunos de los cuales contestaron la lista al iniciar la sesión y otros se hicieron presentes durante el

transcurso de la misma.

2.2.3.1.3. Ponencia para segundo debate:

La ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia fue presentada por los Senadores Guillermo García Realpe y Juan Lozano Ramírez y publicada en la Gaceta del Congreso No. 702 del 16 de octubre de 2012[21].

2.2.3.1.4. Anuncio y aprobación del proyecto en segundo debate:

El proyecto de ley fue anunciado para segundo debate en el Senado de la República el 17 de octubre de 2012, como consta en el Acta No. 22 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 38 del 11 de febrero de 2013[22]. El anuncio se realizó así:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

(...)

Anunciado el primer proyecto y siguen otros dos proyectos Presidente.

Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

(...)

Siendo las 8:30 pm., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día jueves 18 de octubre de 2012, a las 10:00 a.m.”

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General del Senado[23], el proyecto fue aprobado a través del sistema de votación ordinaria, con un quórum deliberatorio y decisorio de 90 de 99 senadores, tal y como consta en el Acta No. 23 del 23 de octubre de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso No. 898 del 7 de diciembre 2012[24].

El siguiente es el texto de la aprobación:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado 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.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

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 del Orden del Día.”

2.2.3.1.5. Publicación del texto aprobado

El texto definitivo aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 737 del 30 de octubre de 2012[25].

2.2.3.2. Trámite en la Cámara de Representantes

2.2.3.2.1. Ponencia para primer debate:

Radicado el proyecto de ley de la referencia en la Cámara de Representantes con el número 195 de 2012, fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de

Representantes, y se designó como ponente al Representante Pedro Pablo Pérez Puerta. La ponencia favorable para primer debate se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 210 del 17 de abril de 2013[26].

2.2.3.2.2. Anuncio y aprobación en primer debate:

De conformidad con el texto del Acta No. 01 del 24 de abril de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso No. 454 del 27 de junio de 2013[27], el anuncio de la aprobación del proyecto de ley se realizó en los siguientes términos:

“La Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara, doctora Pilar Rodríguez Arias, da el anuncio de proyectos de ley:

Anuncio de proyectos de ley en Sesiones Conjuntas, hoy día 24 de abril de 2013, para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003. Estos dos proyectos serán discutidos y votados en la próxima sesión de comisión:

1. Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables Irena ¿, hecho en Boon, Alemania el 26 de enero de 2009.

(...)

El Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara, Representante Óscar de Jesús Marín Marín, convoca a sesión de la Comisión Segunda de la Cámara para el próximo martes 30 de abril a las 10:00 a. m.”

En efecto, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto de ley de la referencia en la siguiente sesión del 30 de abril de 2013, según consta en el Acta No. 29 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 626 del 16 de agosto de 2013[28].

De acuerdo con certificación expedida por la Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 20 de agosto de 2013[29], la aprobación se dio por unanimidad en votación ordinaria, con la presencia de 17 Representantes a la Cámara.

Como se puede observar, la aprobación se surtió sin que se hubiese presentado algún voto en contra o solicitud expresa que reclamase votación nominal, razón por la cual, se infiere la unanimidad de los presentes haciéndose innecesaria la votación nominal:

(...)

Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA), hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

(...)

Tiene el uso de la palabra el presidente de la Comisión, doctor Óscar de Jesús Marín:

A usted señor Viceministro, se cierra la discusión del informe de ponencia, ¿aprueba la comisión?

Tiene el uso de la palabra la Secretaria (e) doctora Carmen Susana Arias Perdomo:

Ha sido aprobado.

Tiene el uso de la palabra el presidente de la Comisión, doctor Óscar de Jesús Marín:

Articulado.

Tiene el uso de la palabra la Secretaria (e) doctora Carmen Susana Arias Perdomo:

Le informo señor Presidente que son tres artículos que tiene este proyecto, no reposa ninguna modificación y los artículos están publicados en la gaceta No. 210 del 2013.

Tiene el uso de la palabra el presidente de la Comisión, doctor Óscar de Jesús Marín:

En consideración el articulado, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la comisión?

Tiene el uso de la palabra la Secretaria (e) doctora Carmen Susana Arias Perdomo:

Ha sido aprobado señor Presidente.

Tiene el uso de la palabra el presidente de la Comisión, doctor Óscar de Jesús Marín:

Título señora Secretaria.

Tiene el uso de la palabra la Secretaria (e) doctora Carmen Susana Arias Perdomo:

¿por medio de la cual se aprueba el estatuto de la Agencia Internacional de Energías renovables, Irena, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero del 2009¿.

Tiene el uso de la palabra el presidente de la Comisión, doctor Óscar de Jesús Marín:

En consideración el título y la pregunta a los miembros de la comisión si quieren que este proyecto pase a segundo debate, se abre su discusión, anunció que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la comisión?

Tiene el uso de la palabra la Secretaria (e) doctora Carmen Susana Arias Perdomo:

Ha sido aprobado señor Presidente”[30].

2.2.3.2.3. Ponencia para la Plenaria de la Cámara de Representantes:

La ponencia para segundo debate al proyecto de la ley de la referencia fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 334 del 29 de mayo de 2013[31], con ponencia favorable del Representante a la Cámara Pedro Pablo Pérez Puerta.

2.2.3.2.4. Anuncio y aprobación de la Plenaria:

El anuncio de votación del proyecto de ley que ordena el Acto Legislativo 01 de 2003 se hizo en la sesión del 18 de junio de 2013, según consta en el Acta de Plenaria No. 215 de esa fecha y que se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 del 20 de septiembre de 2013[32]. La transcripción del anuncio es la siguiente:

“Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para Sesión del día de mañana 19 de junio de 2013

(...)

Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 036 de 2012 Senado, por medio de la cual se

aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.”

En efecto, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 216 de la sesión del 19 de junio de 2013, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de la ley por unanimidad en votación ordinaria con la asistencia de 159 Representantes a la Cámara, como consta en la Gaceta del Congreso No. 757 del 23 de septiembre de 2013[33], según lo ratifica la certificación expedida[34]por el Secretario General de la Cámara de Representantes del 20 de agosto de 2013.

La aprobación se realizó de la siguiente manera[35]:

“Punto ocho. Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena), hecho en Bonn Alemania el 26 enero 2009.

(...)

El informe con que termina la ponencia dice así:

De acuerdo con las consideraciones expuestas solicito a la Plenaria de la Cámara de Representantes dar segundo debate al proyecto de ley números 195 de 2012 Cámara, 36 de 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena), hecho en Bonn Alemania el 26 enero 2009.

Firma, Pedro Pablo Pérez Puerta.

Ha sido leída la proposición con que termina la Ponencia.

Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

En consideración el informe de ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, aprueba la Plenaria.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Ha sido aprobado señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Articulado, señor Secretario.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Tres artículos sin ninguna proposición o modificación a dichos artículos.

Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

En consideración el articulado del proyecto, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, aprueba la Plenaria.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Ha sido aprobado, señor Presidente.

Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

Título y pregunta, señor Secretario.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Proyecto de ley números 195 del 2012 Cámara, 36 del 2012 Senado, por medio de la cual se aprueba el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena), hecho en Bonn Alemania el 26 enero 2009.

Ha sido leído señor Presidente el título del proyecto.

Dirección de la Presidencia, doctor Augusto Posada Sánchez:

En consideración el título del proyecto y la pregunta si la Plenaria quiere que este proyecto de ley sea ley de la República.

Secretario doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano, informa:

Así lo quiere, señor Presidente.”

2.2.4. Sanción Presidencial y envío a la Corte Constitucional

El 16 de julio de 2013, el Presidente de la República sancionó la Ley 1665 de 2013, por medio de la cual se aprueba el instrumento internacional que es objeto de estudio.

Posteriormente, el 18 de julio de 2013, fue remitido el texto de la ley por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, dando cumplimiento al término de seis días otorgado por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

2.3. 1665 DE 2013.

Luego del recuento anterior, pasa la Corte a determinar la constitucionalidad del trámite de aprobación de la Ley 1665 de 2013.

2.3.1. Oportunidad en la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República.

La Corte observa que la aprobación ejecutiva del Estatuto fue suscrita por el Presidente de la República el día 22 de agosto de 2011[36]. Por otro lado, se verifica que la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Minas y Energía, se realizó el 26 de julio de 2012, según consta en la Gaceta del Congreso No. 470 de esa fecha[37].

2.3.2. Oportunidad de la publicación del proyecto de ley y cumplimiento del mínimo de debates para su aprobación.

Esta Corte constata que el proyecto de la ley fue publicado en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva: el proyecto de ley fue publicado el 26 de julio de 2012[38] y se inició el trámite en la Comisión Segunda del Senado el 4 de septiembre de 2012[39] (Art. 157-1 C.P.).

Además, fue aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones de cada cámara (art. 157-2 C.P.), aprobado en segundo debate en las plenarios de cada cámara (art. 157-3 C.P.) y recibió la debida sanción presidencial (art. 157-4 C.P.).

2.3.3. Cumplimiento del primer inciso del artículo 160 Superior

Entre el primer y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, tal como lo ordena el artículo 160 constitucional: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 18 de septiembre de 2012[40], mientras que la aprobación en la plenaria ocurrió el 23 de octubre de 2012[41]; del mismo modo, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara ocurrió el 30 de abril de 2013[42], y el segundo debate tuvo lugar el 19 de junio de 2013[43].

De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (23 de octubre de 2012) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (7 de abril de 2013) transcurrió un lapso no inferior a quince días, en cumplimiento del artículo 160 de la Carta Política.

2.3.4. Cumplimiento del quórum decisorio.

El proyecto fue discutido y aprobado en cuatro debates, en Comisiones y Plenarias de ambas Cámaras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 Superior. En cuanto a su discusión y aprobación, lo fue conforme al quorum y a las mayorías exigidas por los artículos 145 y 146 de la Carta Política y el Reglamento del Congreso. Así, su aprobación se dio mediante el sistema de votación ordinaria, en los términos fijados en las actas referenciadas en el acápite anterior y de conformidad con las certificaciones expedidas por los respectivos secretarios generales de las comisiones plenarias que reposan en el expediente.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que aunque el artículo 133 Constitucional prescribe que las votaciones de las Corporaciones Públicas serán nominales y públicas, exceptuó los casos determinados por la ley[44]. De esta manera, el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, estipula en su numeral 16 que no se requerirá votación nominal y pública “cuando en el trámite del 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”.

En el caso estudiado, se observa que dicha unanimidad es comprobable en los cuatro debates en los que se hizo uso de la votación ordinaria, puesto que, en cada una de las etapas del trámite legislativo no se mostró ninguna proposición frente al articulado. De igual

forma, se adelantaron acciones que unívocamente mostraban el común acuerdo de las comisiones y plenarias respecto a la aprobación del proyecto de ley. En efecto, en el primer y segundo debate, fue aprobada la omisión de la lectura del articulado y; en el tercero y cuarto debate, se hizo expresa mención por el Secretario General que el articulado no tenía proposiciones o modificaciones.

Por otra parte, se torna necesario precisar que las leyes aprobatorias de tratados internacionales se encuentran sometidas a los requisitos propios de las leyes ordinarias, por lo que para su aprobación se requiere de una mayoría simple. Al respecto, tal como lo ha señalado esta Corporación[45], en este tipo de proyectos basta que se compruebe el apoyo unánime de la célula legislativa correspondiente, para evidenciar su aprobación, circunstancia que difiere de los proyectos de ley o acto legislativo que, por mandato constitucional, exigen una mayoría calificada, caso en el cual debe existir evidencia sobre el número de votos requeridos.

Por lo anterior, encuentra la Corte que en el proyecto de ley estudiado existió unanimidad en su aprobación, configurándose las circunstancias contempladas por la ley y reconocidas por la jurisprudencia constitucional como excepciones de la votación ordinaria.

2.3.5. Cumplimiento del requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003

En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio de que trata el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003[46], que adicionó el artículo 160 de la Constitución Política, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió.

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

Según lo establece la jurisprudencia pertinente, esta disposición busca evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley y actos legislativos, en aras de permitir que los congresistas se enteren de los proyectos que van a ser discutidos y votados en las sesiones siguientes[47]. Según la Corte, la finalidad del anuncio es la de “permitir a los Congresistas

saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas"[48].

La exigencia del anuncio previo es entonces de rango constitucional, para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

Ahora bien, del texto de la disposición constitucional se desprende que el anuncio debe cumplir los siguientes requisitos[49]:

"a) El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.

b) El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.

c) La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.

d) Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado".

En el caso concreto de la aprobación del proyecto de la Ley 1665 de 2013, esta Corporación encuentra lo siguiente:

En el curso del proyecto durante su primer debate en la Comisión Segunda del Senado, el 11 de septiembre de 2012 (Acta No. 07, publicada en la Gaceta del Congreso No. 37 del 11 de febrero de 2013), se anunció el proyecto de ley para la próxima sesión y al finalizar la sesión se convocó para el día 18 de septiembre de 2012, sesión en la que efectivamente se llevó a cabo la aprobación (Acta No. 08, publicada en la Gaceta del Congreso No. 37 del 11 de febrero de 2013).

Igualmente, en el trámite del proyecto en el segundo debate en la plenaria del Senado, el proyecto se anunció el 17 de octubre de 2012 (Acta No. 22 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 38 del 11 de febrero de 2013) para la próxima sesión y al finalizar la sesión se convocó para el día jueves 18 de octubre de 2012.

Sobre este punto, se advierte que el proyecto no se aprobó para la fecha en la que fue anunciada, es decir en la sesión del 18 de octubre de 2012, pero sí en la siguiente sesión plenaria, esto es el 23 de octubre de 2012, como lo demuestra el consecutivo de las actas, (Acta No. 23, publicada en la Gaceta del Congreso No. 898 del 7 de diciembre de 2012).

De esta manera, observa la Corte que se dio cumplimiento a lo indicado por la jurisprudencia constitucional cuando señala “que la función del anuncio previo de que trata el artículo 160 C.P. no es el cumplimiento de una simple ritualidad, sino que está dirigida, entre otros objetivos, a permitir que los congresistas sean advertidos con antelación acerca de las iniciativas que serán sometidas a votación”[50], como en efecto se indica en este caso.

Por su parte, en cuanto a lo ocurrido en la Cámara de Representantes, se encontró que el anuncio para primer debate se realizó el 24 de abril de 2013 (Acta No. 01 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. No. 454 del 27 de junio de 2013) para el 30 de abril de 2013, sesión en la que efectivamente se discutió y aprobó el proyecto (Acta No. 29, publicada en la Gaceta del Congreso No. 626 del 16 de agosto de 2013).

Finalmente, en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley se anunció el 18 de junio de 2013 (Acta No. 215 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 751 del 20 de septiembre de 2013) para el 19 de junio de 2013, fecha en la que el proyecto fue aprobado (Acta No. 216 del 19 de junio de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso No. 757 del 23 de septiembre de 2013).

Resalta la Corte que en ninguna de las etapas de formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios, citaciones y votaciones. Así, tanto para los Congresistas de la correspondiente cámara legislativa, como para los ciudadanos interesados en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación del proyecto era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

2.3.6. Cumplimiento del artículo 162 de la Constitución.

El artículo 162 de la Constitución Política señala que “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. Ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas”. (Subrayado fuera de texto)

Observa la Corte que se le dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 162 Superior. Lo anterior, se verifica al observar la fecha en que el proyecto fue radicado en el Senado de la República y la fecha en que fue aprobado en cuarto debate. Así, el proyecto fue radicado en el Senado de la República el 26 de julio de 2012, es decir, en la legislatura que empezó el 20 de julio de 2012 y que terminó el 20 de junio de 2013. Por su parte, el proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el 19 de junio de 2013, es decir, se dio dentro de la misma legislatura.

En consecuencia, colige la Corte Constitucional que desde el punto de vista formal, la Ley 1665 de 2013 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992[51]

Concluido el análisis de forma del procedimiento de aprobación del proyecto de la ley de la referencia, procede la Corte a realizar el estudio material del Acuerdo objeto de revisión.

2.4. El contenido material de la Ley 1665 de 2013 y la constitucionalidad del ESTATUTO.

2.4.1. Finalidad y contenido.

El “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, se compone de un preámbulo y 20 artículos.

De manera preliminar, advierte la Corte que la regulación contenida en el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables -IRENA-, se refiere en su integridad a asuntos institucionales y administrativos de la Agencia, por lo que, la naturaleza de dichas normas no generan, en principio, debate alguno frente a su compatibilidad con la Carta Política. Lo anterior, por cuanto se trata de regulaciones usuales en la conformación de una persona jurídica internacional, que en su mayoría hacen referencia a asuntos procedimentales, así

como a sus objetivos y funciones en el marco de la cooperación internacional entre sus miembros.

2.4.1.1. Disposiciones generales

En el artículo 1 se establece la constitución de la Agencia y señala que ésta se fundamenta en el principio de igualdad de todos sus miembros a nivel internacional para el desarrollo de sus actividades.

El artículo 2 define los objetivos de la Agencia, entre los cuales se encuentra el de promover la implantación generalizada y reforzada del uso sostenible de todas las formas de energía renovable. Así mismo, la Agencia tiene en cuenta las prioridades nacionales de los Estados y los beneficios derivados de un planteamiento combinado de energía renovable y medidas de eficiencia energética, además de la contribución de las energías renovables en la conservación del medio ambiente, al mitigar la presión ejercida sobre los recursos naturales, destacándose la contribución de las energías renovables a la conservación del medio ambiente al mitigar la presión ejercida sobre los recursos naturales y a reducir la reforestación, sobre todo en las regiones tropicales, la desertificación y la pérdida de biodiversidad; el abastecimiento de energía y su seguridad; al desarrollo regional, y la responsabilidad intergeneracional.

El artículo 3 define las energías renovables, entre las cuales se incluye: “la bioenergía; la energía geotérmica; la energía hidráulica; la energía marina, incluidas la energía obtenida de las mareas, de las olas y la energía térmica oceánica; la energía solar y la energía eólica”.

El artículo 4 describe las actividades que se buscan realizar en beneficio de sus miembros, tales como analizar y supervisar las políticas; servicios de asesoramiento; desempeño de sus actividades; promover la cooperación internacional de energías renovables y difundir la información y fomentar la toma de conciencia pública acerca de los beneficios que ofrecen las energías renovables, entre otras.

En el artículo 5 se refiere al programa de trabajo anual que preparará la Secretaría, informará el Consejo y aprobará la Asamblea, precisando que la Agencia podrá llevar a cabo proyectos iniciados y financiados por sus Miembros, siempre y cuando exista disponibilidad

de recursos no económicos de la Agencia.

De esta manera, el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables se encuentra acorde con lo contenido en el artículo 226 de la Constitución que pone en cabeza del Estado el deber de “promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”

Las normas hasta aquí descritas son compatibles con la Constitución Política, en la medida en que versan sobre el establecimiento de una persona jurídica de derecho internacional - IRENA (Agencia Internacional de Energías Renovables)-, contemplada como una plataforma para el intercambio y desarrollo de los conocimientos acerca de las energías renovables. Igualmente, plantean disposiciones generales de la Agencia, así como sus objetivos y definición del tema tratado.

Así, se tiene que las energías tradicionales, también conocidas como combustibles fósiles, como lo son el carbón, el gas natural y el petróleo, se agotan con el tiempo y su consumo intensivo genera perjuicios tales como el cambio climático, la deforestación y desequilibrios geopolíticos y económicos[52]

En contraposición, las energías renovables están definidas como aquellas que son inagotables desde el punto de referencia del período de existencia de la humanidad. La materialización del concepto de renovable se refiere a “ritmos de consumo no superiores a los de producción o generación de manera natural”[53].

Con fundamento en lo anterior, tal como se advierte en la exposición de motivos de la ley aprobatoria del presente Estatuto, muchos Estados están buscando soluciones alternativas de energías, en aras de contribuir a un medio ambiente sano y limpio, así como a mitigar o solucionar el problema de la crisis energética mundial.

De esta manera, desde el preámbulo del Estatuto se deja establecida su intención de promover la implementación de las energías renovables en pro de lograr un desarrollo sostenible y de aminorar, en forma gradual, los problemas derivados de la seguridad energética y la inestabilidad de los precios de la energía.

Observa la Corte que las disposiciones normativas del Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables se encuentran dirigidas a desarrollar desde el punto de vista económico y ecológico la utilización de energías renovables. Así, dentro de sus objetivos enumerados en el artículo 2° se encuentra la de contribuir “a la conservación del medio ambiente al mitigar la presión ejercida sobre los recursos naturales y reducir la deforestación, sobre todo en las regiones tropicales, la desertización y la pérdida de biodiversidad; a la protección del clima; al crecimiento económico y la cohesión social, incluido el alivio de la pobreza y el desarrollo sostenible; el acceso al abastecimiento de energía y su seguridad, al desarrollo regional y a la responsabilidad intergeneracional”.

De otro lado, encuentra la Corte que las normas contenidas en el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables se ajustan a los principios consagrados en los artículos 79 y 80 Superiores, los cuales gobiernan la protección del medio ambiente sano y la preservación de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

2.4.1.2. Estructura y funcionamiento

En el artículo 6 consagra la adhesión de miembros a la Agencia y el ingreso de los mismos. Dentro del anterior contexto, el Estatuto estará abierto a todos los miembros de Naciones Unidas, determinando que si se trata de una organización intergubernamental regional de integración económica, sus Estados miembros decidirán sobre sus respectivas responsabilidades en cuanto al cumplimiento de obligaciones que les imponga el estatuto.

El artículo 7 señala que los observadores podrán asistir a las reuniones, tales como las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales activas en el ámbito de energías renovables y signatarios que no hayan firmado el estatuto.

El artículo 8 establece los órganos principales de la Agencia, los cuales son la Asamblea, el Consejo y la Secretaría. El artículo 9 indica todo lo concerniente a la composición y las funciones de la Asamblea como órgano supremo de la Agencia. El artículo 10 hace referencia al Consejo, el cual constará de no menos de 11 y no más de 21 representantes, que será equivalente a un tercio de los Miembros de la Agencia. Igualmente, explica sus funciones y todo lo concerniente a este órgano de dependencia. Por su parte, el artículo 11 regula lo

relativo a la Secretaría, la cual asistirá al Consejo y a sus órganos subsidiados en el ejercicio de sus funciones; desempeñará, así mismo, las demás actividades que le señale el Estatuto, como las que delegue la Asamblea o el Consejo.

Las anteriores normas hacen referencia a asuntos propios de la actividad institucional de la Agencia, las cuales se encuentran estrechamente vinculadas a las funciones, objetivos y actividades de la IRENA, motivo por el cual son disposiciones compatibles con la Carta Política

2.4.1.3. Presupuestos económicos

Según el artículo 12, las disposiciones del presupuesto y las contribuciones obligatorias de sus Miembros, se basarán en la escala de cálculo de las Naciones Unidas, según disponga la Asamblea. Así mismo, precisa quiénes financiarán a la Agencia, las contribuciones voluntarias y hace mención a la preparación del presupuesto, al auditor externo, al control de la gestión y a los controles financieros internos.

Esta disposición no presenta ningún problema de orden constitucional, en la medida en que trata aspectos técnicos de financiación de la agencia. Así mismo, es importante resaltar que la aprobación del reglamento financiero corresponde a la Asamblea de la Agencia, en donde el Estado Colombiano tiene representación, lo cual asegura la satisfacción de los principios que gobiernan las relaciones internacionales del país.

El artículo 13 prevé lo relativo a la personalidad jurídica, privilegios e inmunidades de que goza la Agencia para el ejercicio de sus funciones, la capacidad jurídica en cada uno de sus miembros y el cumplimiento de sus fines.

Frente a la anterior norma, encuentra la Corte que, al referirse a asuntos propios del funcionamiento de la Agencia Internacional de Energías Renovables, no presentan ningún reproche de constitucionalidad.

2.4.1.5. Relaciones con otras organizaciones

A su vez, el artículo 14 se refiere a las relaciones con otras organizaciones, de acuerdo con las disposiciones que aprueben los órganos de la Agencia con respecto a los derechos y obligaciones de cualquier Miembro, derivados de tratados internacionales de vigor.

Esta disposición es constitucional, puesto que contempla mecanismos de cooperación internacional, lo cual es comúnmente aceptado y se encuentra acorde con los principios que gobiernan las relaciones internacionales.

2.4.1.6. Modificaciones y retirada de la Agencia

El artículo 15 regula todo lo concerniente a las modificaciones al Estatuto, el retiro de sus Miembros y las obligaciones financieras, en caso de retiro. Respecto a la entrada en vigor de las modificaciones propuestas del Estatuto, señala que las mismas se darán cuando todos los miembros hayan consentido en quedar vinculados por la modificación de conformidad con los procedimientos constitucionales respectivos.

Esta previsión es usual en el derecho internacional público, por lo que no ofrece ningún reparo constitucional. En efecto, esta regla es necesaria para la aplicación del tratado internacional objeto de estudio. De igual manera, al prever el consentimiento de los Estados para las respectivas reformas o modificaciones, se hace compatible con los principios constitucionales que gobiernan las relaciones internacionales del país.

En el artículo 16 hace referencia a la resolución de controversias que se puedan generar entre los Miembros de la Agencia, las cuales se registrarán de acuerdo con el aparte 1 del artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

El artículo 17 precisa sobre la suspensión temporal de derechos, la cual se puede dar por mora en el pago de las contribuciones financieras a la Agencia. No obstante, la Asamblea podrá permitir a esos Miembros ejercer el derecho al voto, si llega al convencimiento de que el impago se debe a circunstancias ajenas a su control.

La previsión de que ante el incumplimiento en el pago de las obligaciones financieras se impongan sanciones y limitaciones no se opone a lo establecido en la Constitución Política, puesto que este tipo de sanciones no interfieren en la soberanía del Estado.

2.4.1.7. Disposiciones finales

En el artículo 18 se refiere a la decisión sobre la sede de la Agencia, la cual se estableció en los Emiratos Árabes Unidos.

En el artículo 19 se consagra lo referente a la firma, ratificación, entrada en vigor y adhesión a los Estatutos, los cuales quedaron abiertos a la firma de todos los estados Miembros de las Naciones Unidas y organizaciones intergubernamentales.

El artículo 20 comprende los temas relativos al depositario, registro y texto auténtico. El Gobierno de la República Federal de Alemania quedó designado como depositario del Estatuto y de todos los instrumentos de ratificación y adhesión de la Agencia de Energías Renovables (IRENA).

Sobre estas normas, reitera la Corte que se trata de disposiciones de índole reglamentario, propias de este tipo de tratados, las cuales se ajustan a la Constitución Política.

De conformidad con lo expuesto, concluye la Corte que el Estatuto que se examina conviene al desarrollo de los postulados constitucionales, pues le permite a Colombia acceder a la Agencia Internacional de Energías Renovables, con consecuencias favorables en materia de investigación, capacitación e intercambio de información y tecnología.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1665 de 2013, “Por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009.”

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

Presidente

Con aclaración de voto

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrada

Con aclaración de voto

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en comisión

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA C-332/14

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVABLES-Votación y anuncios del proyecto (Aclaración de voto)

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVABLES-Condiciones de votación en trámite legislativo (Aclaración de voto)

REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Interpretación de la expresión “próxima

sesión” (Aclaración de voto)

ESTATUTO DE LA AGENCIA INTERNACIONAL DE ENERGIAS RENOVABLES-Falta de evaluación suficiente del cumplimiento del requisito de votación nominal y pública (Aclaración de voto)

VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-Regla general (Aclaración de voto)

VOTACION ORDINARIA-Supuestos en que se admite deben ser interpretados de manera restrictiva a fin de evitar que tal mecanismo se torne en la regla (Aclaración de voto)

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS- Además del control amplio, también se debe asumir la tarea pedagógica de explicar de forma suficiente las razones de las decisiones (Aclaración de voto)

Referencia: Expediente LAT-419

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 1665 de 2013, por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Con nuestro acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, aclaramos nuestro voto a la sentencia C-332 de 2014, en relación con (i) la forma en que se llevaron a cabo las votaciones y los anuncios durante el trámite legislativo; y (ii) la metodología de análisis de constitucionalidad de las normas del Tratado objeto de control y su ley aprobatoria.

Aclaración de voto en relación con las votaciones y anuncios llevados a cabo durante el trámite legislativo de la Ley 1665 de 2013, por medio de la cual se aprueba “el Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (Irena)”.

En cuanto al análisis sobre el cumplimiento de los requisitos del procedimiento legislativo, existen dos aspectos en los que nos parece que el análisis se quedó corto. El primero, se relaciona con los anuncios del proyecto, efectuados en las distintas etapas del trámite; el segundo, con la forma en que se adelantaron las distintas votaciones en cada una de las

sesiones de comisiones y plenarios.

Ausencia de un estudio sobre el cumplimiento del requisito de anunciar oportuna y adecuadamente los proyectos que serán discutidos en cada etapa del trámite legislativo.

1. En el segundo debate el proyecto de Ley se anunció el miércoles 17 de octubre de 2012 para ser votado en la “próxima sesión” que tendría lugar el jueves 18 de octubre de 2012. El proyecto, sin embargo, no fue votado ese día sino en la siguiente plenaria, es decir, el 23 de octubre de 2012, según se puede confirmar en el consecutivo de las actas incorporadas a las gacetas del Congreso (Actas 22 y 23. Gaceta del Congreso 898 de 2012).

2. Sobre esta forma de analizar los anuncios, en compañía con otros Magistrados, salvamos el voto a la sentencia C-011 de 2010, en los siguientes términos:

“1. Con el acostumbrado respeto, a continuación exponemos las razones que nos llevaron a salvar el voto en la presente sentencia. La posición mayoritaria de la cual nos apartamos, a pesar de que reconoce un patrón irregular en la forma como se realizó el anuncio previo que exige el artículo 8 del Acto Legislativo de 2003 para la votación del proyecto de ley en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado y en la Plenaria del Senado, consideró que tal irregularidad no implicaba un desconocimiento de dicho requisito constitucional. En efecto, en la medida en que el proyecto fue anunciado para votación en una fecha determinada y la sesión prevista para esa fecha no se realizó, sino que tuvo lugar en una fecha posterior, tal situación no contrariaba el artículo 160 de la Carta, porque también se mantuvo la fórmula de la “próxima sesión” en cada uno de los anuncios, con lo cual se podía entender que el anuncio se había hecho para una fecha determinable.

En nuestra opinión, tal interpretación desconoce la finalidad constitucional del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la materia, y vuelve inocuo el requisito del aviso previo y determinado de votación de los proyectos de ley.

2. Acerca del cumplimiento del requisito del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta,[54] la Corte Constitucional ha señalado en varias oportunidades que esta disposición ordena (1) que la

fecha de votación de los proyectos de ley sea previamente anunciada; (2) que el anuncio de tal votación se realice en sesión distinta a la de la sesión en que es sometido a su aprobación; y, (3) que la votación debe surtir el día en que se anuncie.[55]

La Corte ha señalado además como requisitos mínimos que debe cumplir ese anuncio previo, el que sea realizado por el Presidente de la respectiva célula legislativa, o cuando menos, por el Secretario por instrucciones del Presidente de la Comisión o de la Plenaria.[56] Dado que el texto constitucional no exige una fórmula sacramental específica que emplee los términos votación o aprobación, se ha aceptado que se empleen expresiones análogas, de las cuales sea posible inferir para qué están siendo convocados los congresistas y que se está dando cumplimiento a lo ordenado en el Acto Legislativo 01 de 2003. Finalmente, el anuncio para la votación de un proyecto de ley debe hacerse para una sesión posterior a aquella en la que se hace el anuncio, “siempre y cuando se convoque para (...) una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”.[57]

3. Este requisito consagrado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, no sólo fue un tema sobre el cual existió un amplísimo consenso en el Congreso de la República durante el trámite de esta reforma constitucional en el Congreso, sino que, además, fue considerado como uno de los instrumentos necesarios para alcanzar uno de los objetivos principales de dicha reforma: el fortalecimiento y la racionalización de la actividad del Congreso de la República, mediante la introducción de mecanismos que, como el del aviso previo, garantizaran una mayor transparencia, publicidad y respeto de los derechos de las minorías políticas en el proceso de formación de las leyes en Colombia.[58]”

3. El análisis de los anuncios siguió entonces una metodología previamente utilizada por la Corporación en la verificación del cumplimiento de los requisitos de trámite legislativo, lo que nos llevó a suscribir la decisión. Pero aclaramos el voto para reiterar que la subregla planteada en la sentencia C-011 de 2010 no debe ser aplicada de forma tal que la exigencia del anuncio previo se torne inocua, pues esta es una garantía consustancial a la publicidad, la transparencia y el respeto por las minorías dentro del trámite legislativo.

En el proyecto no se evaluó, de forma suficiente, el cumplimiento del requisito de votación nominal y pública:

4. En la aclaración de voto a la sentencia C-339 de 2014[59] sostuvimos la necesidad de

que la Corte unifique y haga explícitos los criterios para verificar el cumplimiento de las condiciones de votación del trámite y, concretamente, cuándo es válido apartarse de la regla prevista en el artículo 133 de la Carta Política. Señalamos que el artículo 133 Superior, modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009, establece que el voto de los miembros de cuerpos colegiados de elección directa será nominal y público, salvo en los casos que determine la ley; afirmamos que la reforma constitucional citada (AL 01/09) tuvo por propósito reforzar los mecanismos de transparencia y el control ciudadano sobre la gestión de esas Corporaciones. Además, insistimos en la importancia de que en la reforma constitucional se haya acogido no solo la exigencia de votación pública, sino también la del voto nominal, y destacamos la forma en que esa regulación refleja los resultados de la ponderación efectuada por el propio Congreso al ejercer el poder de reforma, dando prevalencia a la transparencia y la responsabilidad del congresista hacia sus electores sobre el propósito de agilizar las sesiones parlamentarias.

5. Ese balance normativo fue recogido por el legislador ordinario, al modificar el artículo 130 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), a través del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011[60], disposición en la que, además de reiterar la regla general de votación nominal y pública, se dispuso que habrán de implementarse procedimientos electrónicos que acrediten el sentido del voto de cada congresista y el resultado de la votación; se previó que, a falta de dichos mecanismos, la votación nominal debe adelantarse mediante el llamado a lista para que cada congresista anuncie de manera verbal el sentido de su voto, y se estableció la obligación de publicar en la Gaceta del Congreso toda la información relacionada con el trámite legislativo, incluido el resultado de las votaciones y el sentido del voto de cada congresista.

6. En ese marco señalamos, que la regla de votación nominal es un medio para acreditar el quórum decisorio (art. 145 CP) y el apoyo de la mayoría al proyecto, porque exige verificar la presencia de los integrantes de la respectiva célula legislativa al momento de expresar el sentido de su voto.[61]

7. Después de proponer esas reflexiones acerca de la votación nominal y pública, dijimos que mediante la votación ordinaria, de naturaleza excepcional, se satisface el principio de celeridad de los procedimientos, pues esta se concreta en un golpe sobre el pupitre en señal de aprobación (pupitrazo), pero no siempre puede llevarse a cabo la votación en

esta forma porque el artículo 129 del Reglamento del Congreso, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, enuncia de manera taxativa los supuestos en los que procede esta modalidad excepcional de votación.

8. Uno de tales supuestos, es el previsto en el numeral 16 de dicha disposición y tiene lugar “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”. Pero aun en estos casos, prevalece la exigencia de votación nominal cuando esta es solicitada por alguno de los integrantes de la respectiva célula legislativa, e igualmente se impone la adopción de mecanismos de verificación de la votación ordinaria, que permitan dar a conocer el resultado de la votación y el sentido del voto de cada congresista.

9. La Corte ha entendido que los supuestos en los que se admite la votación ordinaria deben ser interpretados de manera restrictiva, a fin de evitar que tal mecanismo se torne en la regla, con base en dos argumentos: (i) la vigencia del principio de supremacía constitucional y (ii) la obligación de interpretar de forma restrictiva las normas que establecen excepciones a reglas previstas en la Constitución[62]. Estos criterios han inspirado la interpretación restrictiva de la excepción a la regla de votación nominal y pública en los casos en que existe unanimidad, insistiendo en que esta no puede presumirse sino que debe probarse o inferirse de manera razonable de las circunstancias en las que se desarrolló el debate parlamentario.[63]

10. Así pues, la Corporación ha insistido, de una parte, en la importancia de la regla de votación nominal y pública para la transparencia del trámite y el control ciudadano. De otra, ha explicado que presumir la existencia de este tipo de votación afecta esos principios y puede llevar a que la excepción se convierta en regla; y, finalmente, ha declarado que en términos probatorios, no debe suponerse o presumirse, sino que debe hallarse plenamente acreditada en el trámite, o bien, inferirse inequívocamente a partir de las circunstancias del trámite legislativo.

11. Las votaciones de los cuatro debates se efectuaron de manera ordinaria, argumentando la existencia de unanimidad. En los debates primero (CG 08/12) y segundo (GC 898/12) existió omisión de lectura del articulado. En el tercer y cuarto debates (GC 626/13, Acta 29 y GC 757/13), en cambio, no se presentó esa circunstancia. El proyecto propone que en el

tercer debate nadie dejó constancias de voto negativo, y no hace ninguna referencia al contexto del último debate.

12. Al parecer, en esos debates, sin que se haya discutido la omisión de lectura del articulado, se dio la votación ordinaria, lo que iría en contra de la regla general de que el voto sea nominal y público, salvo cuando esté plenamente acreditada la unanimidad. Como hemos insistido en otras oportunidades y especialmente en la aclaración a la sentencia C-339 de 2014, si se da validez al pupitrazo, en ausencia de prueba sobre la unanimidad de la votación, la excepción se convierte en regla y se genera una intensa afectación a los principios del trámite legislativo, especialmente, los asociados a la publicidad, la transparencia y el control ciudadano.

Aclaración sobre el estándar de análisis de constitucionalidad de los tratados y sus leyes aprobatorias

1. Es frecuente que la Corte Constitucional asuma un estándar de control amplio de los tratados y sus leyes aprobatorias. Esto puede entenderse como una actitud de deferencia hacia los órganos políticos que intervienen en la formación del Instrumento (Gobierno y Congreso de la República), o bien puede ser consecuencia de que las normas incorporadas en los tratados, por lo general, son depuradas por la opinión jurídica de la comunidad internacional y, en consecuencia, guardan armonía con la Carta Política.

2. Es entonces comprensible la aplicación de ese estándar. Sin embargo, consideramos que la Corte no tiene únicamente una tarea de control de constitucionalidad de las normas en este escenario, sino que también debe asumir la tarea pedagógica de explicar de forma suficiente las razones de sus decisiones. Así las cosas, si bien el tratado objeto de estudio en esta oportunidad no parece generar dudas de inconstitucionalidad por tratarse de un instrumento de naturaleza organizativa, lo cierto es que la Corte no debería efectuar el estudio del articulado por bloques, sino explicar, aunque sea brevemente, las razones de conformidad de cada uno de los artículos del documento frente a la Constitución Política.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

[1] Ver Sentencias C-468 de 1997; C-376 de 1998; C-426 de 2000 y C-924 de 2000

[2]Folio 69 del cuaderno de pruebas No. 1

[3]Folios 70 y 71 del cuaderno de pruebas No. 1

[4] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[5]Sentencia T-907 de 2011. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[6]M.P. Mauricio González Cuervo

[7] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[8] M.P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] Sentencias C-030 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-461 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-750 de 2008, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; C-175 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras

[10] Sentencias C-615 de 2009 y C-187 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[11] M.P. María Victoria Calle

[12] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[13] M.P. Rodrigo Escobar Gil

[14] LAT -371, Sentencia C-196 del 2012, M.P. María Victoria Calle

[16] Ver folios 4 a 22 del cuaderno de pruebas No. 2

[17] Ver folios 23 a 35 del cuaderno de pruebas No. 2

- [18] Ver folio 20 del cuaderno de pruebas No. 1
- [19] Ver folios 24 a 26 del cuaderno de pruebas No. 1
- [20] Ver folios 1 y 2 del cuaderno de pruebas No. 1
- [21] Ver folios 37 a 48 del cuaderno de pruebas No. 2
- [22] Ver folios 50 y 51 del cuaderno de pruebas No. 2
- [23] Ver folios 1 y 2 del cuaderno de pruebas No. 2
- [24] Ver folios 52, 54 y 56 del cuaderno de pruebas No. 2
- [25] Ver folios 59 y 60 del cuaderno de pruebas No. 2.
- [26] Ver folios 110 a 115 del cuaderno de pruebas No. 1
- [27] Ver folio 119 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 1
- [28] Ver folios 60 a 83 del cuaderno principal
- [29] Ver folio 106 del cuaderno de pruebas No. 1
- [30] Página 13 Gaceta del Congreso No. 626 del 16 de agosto de 2013 (folios 65 y 66 del cuaderno principal)
- [31] Página 32 de la Gaceta del Congreso No. 334 del 29 de mayo de 2013 (folio 162 del cuaderno de pruebas No. 1)
- [32] Páginas 120 y 121 de la Gaceta del Congreso No. 751 del 20 de septiembre de 2011 (folio 62 del Cuaderno de pruebas No. 3)
- [33] Ver folios 70 y siguientes del cuaderno de pruebas No. 3
- [34] Ver folio 74 del cuaderno de pruebas No. 1
- [35] Páginas 138 y 139 de la Gaceta del Congreso No.757 del 23 de septiembre de 2013

(folio 138 del cuaderno de pruebas No.3)

[36] Folios 70 y 71 del cuaderno de pruebas No. 1

[37] Ver folios 4 a 22 del cuaderno de pruebas No. 2

[38]Gaceta del Congreso No.470 del 26 de julio de 2012

[39] Publicación de la ponencia para primer debate en la Gaceta del Congreso No. 580 del 4 de septiembre de 2012.

[40]según consta en el Acta No. 08 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 37 del 11 de febrero 2013.

[41]Según consta en el Acta No. 23 del 23 de octubre de 2012, publicada en la Gaceta del Congreso No. 898 del 7 de diciembre de 2012

[42]Según consta en el Acta No. 29 del 30 de abril de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso No. 626 del 16 de agosto de 2013

[43] Según consta en el Acta de Plenaria No. 216 de la sesión del 19 de junio de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso No. 757 del 23 de septiembre de 2013

[44] En la Sentencia C-1017 de 2012. M.P. Luis Guillermo Guerrero, al estudiar la constitucionalidad del literal a) del artículo 3 de la Ley 1431 de 2011 “Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política” señaló: “La votación ordinaria se utiliza en los casos señalados de forma expresa por la ley y se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. Es obligación del respectivo secretario informar sobre el resultado de la votación, y en el evento de no pedirse verificación, se tendrá por exacto dicho informe. Este sistema de votación se preservó en el ordenamiento jurídico por razones de celeridad, pues la cantidad de determinaciones sometidas a la definición de los congresistas, harían excesivamente complejo y engorroso mantener la votación pública y nominal en todos los casos”.

[45] Sentencia C-360 de 2013.

[46]“Por el cual se adopta una Reforma Política constitucional y se dictan otras

disposiciones”

[47] Cfr. Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[48] Cfr. Auto 038 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis

[49] Sentencia C-576 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

[50] Sentencia C-51 de 2012. MP. Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.

[52] Ortega Rodríguez Mario. Energías Renovables. Página 13

[53] Ibídem

[54] El artículo 160 de la Constitución fue adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de fecha 3 de julio de 2003 así: “Artículo 8°. El artículo 160 de la Constitución Política tendrá un inciso adicional del siguiente tenor: || Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

[55] Véase entre muchas otras las sentencias C-644 de 2004 (MP: Rodrigo Escobar Gil), SV: Rodrigo Uprimny Yepes; C-549 de 2006 (MP: Manuel José Cepeda Espinosa); C-172 de 2006 (MP: Jaime Córdoba Triviño); C-241 de 2006 (MP: Marco Gerardo Monroy Cabra) y los Autos 038 de 2004 y 089 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[56] Ver por ejemplo las sentencias C-533 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis); C-661 de 2004, (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-780 de 2004 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra y SPV. Rodrigo Uprimny Yepes); C-333 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-400 de 2005 (MP. Humberto Sierra Porto); C-930 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño); C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra, SV. Jaime Córdoba Triviño, SPV y AV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-241 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra); C-276 de 2006 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa

y Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Alfredo Beltrán Sierra y SV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-322 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería y SV. Alfredo Beltrán Sierra); C-337 de 2006 (MP. Clara Inés Vargas Hernández, SV. Jaime Araujo Rentería); C-576 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SPV. Jaime Araujo Rentería); C-649 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, AV. Jaime Araujo Rentería); C-676 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa); C-863 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería); C-864 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Jaime Araujo Rentería); C-933 de 2006 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-309 de 2007 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Jaime Araujo Rentería, SV. Humberto Antonio Sierra Porto); C-502 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, SV. Jaime Araujo Rentería); C-718 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); C-927 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-387 de 2008 (MP. Rodrigo Escobar Gil); C-799 de 2008 (MP. Clara Inés Vargas Hernández); C-031 de 2009 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto); C-150 de 2009 (MP. Mauricio González Cuervo); C-195 de 2009 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio); C-248 de 2009 (MP. Luís Ernesto Vargas Silva); C-376 de 2009 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo); C-379 de 2009 (MP. María Victoria Calle Correa; También ver autos de Sala Plena Nos. 232 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería); 145 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla); A-119 de 2007 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Jaime Araujo Rentería); A-053 de 2007 (MP. Jaime Córdoba Triviño, SV. Jaime Araujo Rentería); y A-311 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SV. Humberto Antonio Sierra Porto, SV. Clara Inés Vargas Hernández).

[57] Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004 (MP. Rodrigo Escobar Gil, SV. Rodrigo Uprimny Yepes). Ver también la Sentencia C-930 de 2005 (MP. Jaime Córdoba Triviño SV. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil y Álvaro Tafur Galvis).

[58] Auto 013 de 2007 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto)

[59] Correspondiente a la revisión de constitucionalidad de la Ley 1662 de 2013 y del Acuerdo entre la República de Colombia y la Corte Penal Internacional sobre la Ejecución de Penas Impuestas por la Corte Penal Internacional. MP Luis Ernesto Vargas Silva (AV Luis Ernesto Vargas Silva; AV María Victoria Calle Correa; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[60] “Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política”

[61] Sobre la relación entre votación nominal y la verificación del cumplimiento de las reglas de quórum y mayorías ver Auto 118 de 2013 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Nilson Pinilla Pinilla, SV. Mauricio González Cuervo, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte sostuvo que existió un vicio de procedimiento en el trámite de un proyecto de ley estatutaria que fue aprobado en la plenaria del Senado por votación ordinaria, sin que existiera ningún elemento del que razonablemente pudiera inferirse ni el cumplimiento de la regla de mayoría absoluta prevista en el artículo 153 de la Carta para este tipo de iniciativas, ni la existencia de una voluntad unánime de aprobarlo. En tal sentido, este Tribunal afirmó que:

[62] Auto 032 de 2012 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva, SV. Humberto Sierra Porto). “El artículo 129 R.C. ofrece un listado preciso y minucioso de excepciones, entre las cuales no se encuentra la aprobación del informe de objeciones gubernamentales. Resultaría a todas luces contrario al principio de supremacía constitucional que se hiciera una interpretación flexible de estos tipos exceptivos, pues ello llevaría a contradecir el mandato constitucional consistente en que la regla general es la votación nominal y pública, a fin de cumplir los propósitos de la enmienda de 2009, antes explicados. Además, carecería de sentido que mientras el legislador orgánico, en cumplimiento del mandato constitucional mencionado, describe las excepciones a dicha regla general de forma detallada, la Corte realice una interpretación extensiva que tiende a desconocer la prescripción superior. De otro lado, dicha hermenéutica flexible llevaría a que cada vez que en el procedimiento legislativo se esté ante decisiones unánimes, lo cual no es poco frecuente, se haga uso de la votación ordinaria, desnaturalizándose con ello lo previsto en el artículo 133 de la Constitución”.

[63] Al respecto, en el Auto 118 de 2013MP. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. María Victoria Calle Correa, AV. Nilson Pinilla Pinilla, SV. Mauricio González Cuervo, SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. “Las reglas de excepción son de uso restrictivo y siempre deben apuntar a la realización de los fines de transparencia y publicidad en el proceso democrático. Una lectura en otro sentido implicaría flexibilizar las exigencias constitucionales, en desmedro de los principios anotados, dificultando los procesos de control social y político hacia los congresistas -accountability- y desnaturalizando, en últimas, el sentido de la reforma al

proceso de formación de la ley. Tampoco se podría verificar si un congresista se sujetó a la disciplina propia de su bancada.

En este orden de ideas, la utilización de alguna de las excepciones a la regla general de votación nominal y pública no puede ser interpretada como una vía para eludir el cumplimiento de los requisitos que la Constitución impone. Por ejemplo, la aprobación unánime de un proyecto de ley estatutaria, cuando no se hace uso de la votación nominal y pública, exige acreditar que el mismo ha contado con la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara. Es por ello que es importante que tanto los parlamentarios como la ciudadanía en general tengan la absoluta claridad acerca del procedimiento decisorio surtido, lo cual debe ser oportunamente registrado en las actas y grabaciones que dan cuenta del proceso de formación de la voluntad legislativa.

La unanimidad como causal de excepción al mandato general de votación nominal y pública sólo puede ser de recibo cuando, en virtud del principio de transparencia, haya claridad en torno a ella en la aprobación de un proyecto, en lo posible procurando que se pueda identificar qué congresistas se ausentaron, quiénes se abstuvieron, quienes votaron, y cuál fue el sentido de los que así lo hicieron.

La excepción a la votación nominal y pública, cuando la corporación respectiva tiene una posición unánime, es una excepción en sentido técnico; es decir, que confirma la regla. Si la Corporación vota unánimemente un proyecto de ley, la votación nominal y pública resulta entonces innecesaria respecto del resultado de la votación. Es razonable, por lo mismo, que el legislador haya exceptuado ese requisito porque en tal caso se garantiza de modo óptimo la transparencia y se permite el debido control ciudadano.

Ahora bien, cuando se exceptiona la votación nominal y pública sobre la base de la unanimidad, pero esta no es debidamente registrada por la corporación legislativa, se presenta un vicio de inconstitucionalidad. Esto ocurre en aquellos eventos en los cuales se constata que hubo una decisión aprobatoria pero no es posible determinar si esta fue o no unánime, o cuando no se conoce el resultado concreto de la votación. En esos casos, por razones de transparencia y publicidad, que son condiciones indispensables para asegurar el derecho al control político (CP arts. 40 y 133), no resulta aplicable la excepción. Si se decide no llevar a cabo una votación nominal y pública, porque aquel tipo de votación no se

requiere para individualizar la posición de los congresistas en vista de que hay unanimidad, pero luego no es posible definir con arreglo al procedimiento efectivo si hubo o no una aprobación unánime, porque ello no se registra por la Mesa Directiva ni se puede comprobar por cualquier medio idóneo, se ha desconocido un requisito esencial de validez en el trámite de la ley.”