C-337-15

Sentencia C-337/15

ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACION DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE (OTAN) SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Configuración de vicio de procedimiento insubsanable en trámite legislativo/ACUERDO ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACION DEL TRATADO DEL ATLANTICO NORTE (OTAN) SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Imposibilidad de verificar número de senadores que aprobó el proyecto de ley en segundo debate, configura un vicio insubsanable

La Corte concluye que para el asunto bajo examen no resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban un tratado internacional, y que el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable por cuanto en el momento preciso de llevarse a cabo la votación de la iniciativa legislativa 086 de 2013 ante la Plenaria del Senado de la República (segundo debate), ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple, así como tampoco se logra establecer el requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. Como la irregularidad que se evidencia tuvo lugar en una etapa estructural del proceso legislativo y afecta la conformación democrática de la voluntad parlamentaria del Senado de la República, la Ley 1734 de 2014, resulta inexequible.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Naturaleza

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY APROBATORIA DE TRATADO POR VICIOS DE PROCEDIMIENTO-Parámetros para establecer violación/VOTACION ORDINARIA EN TRAMITE LEGISLATIVO-Excepción a la votación nominal y pública

La jurisprudencia constitucional ha entendido que en el caso de las excepciones a la regla general de votación nominal y pública, las mismas no pueden ser interpretadas como una vía para eludir el cumplimiento de los requisitos que la Constitución impone para aprobar válidamente un proyecto de ley. Por lo menos así lo ha identificado en las siguientes providencias: (i) Auto 032 de 2012, en el cual la Corte declaró que la aprobación del informe de objeciones gubernamentales a un proyecto de ley, aun cuando sea unánime, como no se encuentra taxativamente relacionada dentro de las excepciones que habilitan la votación ordinaria, deben entonces cumplirse acudiendo a la regla general de votación nominal y pública; y, (ii) Auto 118 de 2013, en el cual esta Corporación evidenció la ocurrencia de 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 que permitiera inferir razonablemente el cumplimiento de la regla de mayorías absolutas para ese tipo de iniciativas conforme al artículo 153 Superior, ni la existencia de claridad ni de certeza sobre la voluntad unánime de impartirle aprobación. Justamente en este último auto en mención (Auto 118 de 2013), la mayoría de la Corte señaló que “la unanimidad como causal de excepción al mandato constitucional 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, quienes se abstuvieron, quienes votaron, y cuál fue el sentido de los que así lo hicieron". Así mismo, como parte de la ratio decidendi, precisó que cuando se excepciona la votación nominal y pública sobre la base de la unanimidad, pero ésta no es debidamente registrada por la corporación legislativa, se configura un vicio de inconstitucionalidad. Lo anterior se presenta cuando (i) se constata que hubo decisión aprobatoria pero no es posible determinar si esta fue o no unánime a través de los medios idóneos, o (ii) cuando no se conoce el resultado concreto de la votación. Cualquiera de esas dos situaciones lleva al desconocimiento de un requisito esencial de validez en el trámite legislativo. De allí que, como acertadamente lo explicó la Corte en el Auto 118 de 2013, siempre que se acuda a la unanimidad como forma de votación ordinaria para aprobar una iniciativa legislativa, es imperativo que se pueda acreditar, de manera clara y suficiente, que tal votación fue unánime y no simplemente aprobatoria, ello con el fin de constatar si el proyecto de ley ha contado o no con el quórum decisorio requerido y con las mayorías constitucionales exigidas para ser ley de la República.

QUORUM DECISORIO-Jurisprudencia constitucional/QUORUM DECISORIO Y MAYORIAS REQUERIDAS-Requisitos constitucionales/REQUISITOS DE QUORUM Y MAYORIAS EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento

Referencia: expediente LAT-436

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013".

Magistrada Ponente (E):

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Bogotá, DC., tres (03) de junio de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del "ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, y la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, por medio del cual fue aprobado.

I. ANTECEDENTES

1. Con base en lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 10 de septiembre de 2014 (Fl. 1 cuaderno principal), dentro del término constitucional, la Secretaria Jurídica de la

Presidencia de la República remitió copia autenticada de la Ley 1734 de 2014, para efectos de su revisión constitucional.

2. El Magistrado Sustanciador titular, mediante auto del 3 de octubre de 2014 (Fl. 18 cuaderno principal), avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Una vez recibidas éstas, mediante auto de 10 de noviembre de 2014 (Fl. 314 del cuaderno principal), se ordenó continuar el trámite del control de constitucionalidad y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rinda el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros del Interior, de Justicia y del Derecho, de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, al igual que al Defensor del Pueblo, al Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, al Fiscal General de la Nación, al Director de la Policía Nacional y al Director General de la Dirección Nacional de Inteligencia.

Fueron además invitados a participar los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Libre, Javeriana, de Antioquia, del Rosario, de Ibagué y Externado de Colombia, al igual que el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia, el Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo y la Comisión Colombiana de Juristas.

3. De manera que, luego de surtidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, esta Corporación se pronuncia respecto de la constitucionalidad del instrumento internacional bajo examen.

II. TEXTO DE LA NORMA.

La ley objeto de análisis, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial 49.268 del 8 de septiembre de 2014, es la siguiente:

“LEY 1734 DE 2014

(septiembre 8)

Diario Oficial No. 49.268 de 8 de septiembre de 2014

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa en castellano del Acuerdo en siete (7) folios, certificado por el Coordinador Encargado del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio).

ACUERDO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE SOBRE COOPERACIÓN Y SEGURIDAD DE INFORMACIÓN.

La República de Colombia, representada por

Su Excelencia Juan Carlos Pinzón Bueno,

Ministro de Defensa Nacional

y

la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN),

representada por

Su Excelencia Anders Fogh Rasmussen,

Secretario General de la OTAN.

Habiendo acordado hacer consultas sobre aspectos políticos y de seguridad de interés común y ampliar e intensificar la cooperación;

Conscientes de que la efectiva cooperación en este aspecto conlleva el intercambio de información sensible y/o privilegiada entre las Partes;

Han acordado lo siguiente:

ARTÍCULO 1.

Las Partes deberán:

(i) proteger y salvaguardar la información y el material de la otra Parte;

(ii) hacer todo lo que esté a su alcance por garantizar que, si es clasificada, dicha información y material mantendrán las clasificaciones de seguridad establecida por cualquiera de las partes con respecto a información y material del origen de esa Parte y protegerá dicha información y material de acuerdo con los estándares comunes acordados,

(iii) no utilizarán la información y el material intercambiados para propósitos diferentes de los establecidos en el marco de los respectivos programas y de las decisiones y resoluciones inherentes a dichos programas;

(iv) no divulgarán dicha información y material a terceros sin el consentimiento de la Parte que origina.

ARTÍCULO 2.

(i) El Gobierno de Colombia acepta el compromiso de hacer que todos sus connacionales quienes, en desarrollo de sus funciones oficiales, requieran o puedan tener acceso a información o material intercambiado de acuerdo con las actividades de cooperación

aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte, hayan sido investigados y aprobados en materia de seguridad antes de que obtengan acceso a dicha información y material.

(ii) Los procedimientos de seguridad estarán diseñados para determinar si una persona, teniendo en cuenta su lealtad y fiabilidad, puede tener acceso a información clasificada sin poner en riesgo su seguridad.

ARTÍCULO 3.

La Oficina de Seguridad de la OTAN (NOS), bajo la dirección y en nombre del Secretario General y el Presidente, el Comité Militar de la OTAN, actuando en nombre del Consejo del Atlántico Norte y el Comité Militar de la OTAN, y bajo su autoridad, es responsable por hacer los arreglos de seguridad para la protección de información clasificada intercambiada dentro de las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte.

ARTÍCULO 4.

El Gobierno de Colombia informará a NOS la autoridad de seguridad con la responsabilidad nacional similar. Se redactarán Convenios Administrativos separados entre OTAN y el Gobierno de Colombia, los cuales abarcarán, entre otras cosas, las normas de la protección de seguridad recíproca para la información que sea intercambiada y la coordinación entre NOS y la autoridad de seguridad de la República de Colombia y NOS.

ARTÍCULO 5.

Antes de intercambiar cualquier información clasificada entre OTAN y el Gobierno de Colombia, las autoridades de seguridad responsables deberán establecer de manera recíproca a su satisfacción que la Parte receptora está dispuesta a proteger la información que reciba, tal como lo requiere el originador.

ARTÍCULO 6.

Este Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que el Gobierno de Colombia y OTAN se hayan notificado entre sí por escrito que se han cumplido sus respectivos requerimientos internos legales para la entrada en vigor de este Acuerdo.

El Gobierno de Colombia o la OTAN podrá denunciar este Acuerdo en cualquier momento mediante notificación escrita entre sí. La información o el material que sea intercambiado previo a la fecha de terminación de este Acuerdo seguirá siendo protegida de acuerdo con sus disposiciones.

En testimonio de lo cual, los Representantes arriba nombrados firman el presente Acuerdo.

Dado en duplicado en Bruselas, el día 25 de junio de 2013, en español, inglés y francés teniendo los tres textos la misma autoridad.

Por la República de Colombia,

JUAN CARLOS PINZÓN BUENO.

Por la Organización del Tratado del Atlántico Norte,

ANDERS FOGH RASMUSSEN.

CÓDIGO DE CONDUCTA.

El Gobierno de la República de Colombia

representado por

Su Excelencia Juan Carlos Pinzón Bueno,

Ministro de Defensa Nacional,

Considerando que dentro del marco de las actividades de cooperación aprobadas por el Consejo del Atlántico Norte, el Consejo del Atlántico Norte podrá invitar a terceros Estados para participar en entidades políticas y militares en OTAN;

Por el presente se declara comprometido para ello.

En testimonio de lo cual, el suscrito plenipotenciario estampa su firma en este "Código de Conducta".

Dado en duplicado en Bruselas, el día 25 de junio de 2013 en español, inglés y francés, teniendo los tres textos la misma autoridad.

Por el Gobierno de la República de Colombia

Juan Carlos Pinzón Bueno"

(…)

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, que por su artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, en escrito radicado ante esta Corporación el 26 de noviembre de 2014, solicitó declarar la exequibilidad de la Ley 1734 de 2014, por cuanto la misma cumplió con los requisitos formales previstos en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, y porque su contenido atiende los principios y postulados que gobiernan el Estado colombiano.

En primer lugar, señaló que la Organización del Atlántico Norte – OTAN, es una organización internacional política y militar que surgió como un esfuerzo de los países europeos para cumplir tres objetivos: disuadir el expansionismo soviético, prohibir el resurgimiento del militarismo nacionalista en Europa a través de una fuerte presencia norteamericana en el continente, y el fomento de la integración política. Sin embargo, explicó que en la actualidad el propósito esencial de la OTAN es salvaguardar la libertad y la seguridad de sus miembros, mediante estrategias políticas y militares.

En el aspecto político, señaló que la OTAN promueve valores democráticos y fomenta consultas y cooperación en asunto de defensa y seguridad, con el objeto de construir confianza y prevenir conflictos; y en el aspecto militar, está comprometida con la resolución pacífica de las controversias, pero si fallan los esfuerzos diplomáticos, la OTAN tiene la capacidad militar necesaria para desarrollar operaciones de manejo de crisis, ya sea por sí sola o en cooperación con otros países.

En segundo lugar, adujo que la OTAN está conformada por 28 países "miembros de las principales democracias de Norteamérica y Europa", y que para el logro de sus objetivos coopera con un conjunto de países que si bien no hace parte de su estructura organizativa, son llamados países de contacto que escogen los temas en los cuales desean cooperar y el alcance de tal actividad. De allí que Colombia haya decidido ampliar e intensificar la cooperación, mediante la regulación del manejo de la información en el Acuerdo suscrito con la OTAN.

Al respecto precisó que "el sector Defensa de la República de Colombia viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional, la cual se rige por la prudencia, el respeto, la cooperación, la transparencia y el pragmatismo, siempre privilegiando la vía diplomática y el derecho internacional", por ello se pretende participar en diferentes escenarios internacionales con el fin de mejorar la capacidad de la Fuerza Pública. En esa medida, señaló que el Acuerdo suscrito con la OTAN se convierte en un mecanismo idóneo para la ejecución de la estrategia internacional del Sector Defensa, con miras a lograr una mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia trasnacional.

2. Intervención del Ministerio de Defensa Nacional

La apoderada especial de La Nación – Ministerio de Defensa Nacional, mediante escrito recibido en esta Corporación el 27 de noviembre de 2014 y complementado el 3 de marzo de 2015, pidió declarar exequible el Acuerdo bajo examen y la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, porque cumplió a cabalidad con los requisitos formales previsto en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa.

Explicó que en virtud de la aludida autorización, el Gobierno Nacional, por intermedio de la Ministra de Relaciones Exteriores y del Ministro de Defensa Nacional, de conformidad con los artículos 150-16, 189-2 y 224 Superiores, presentó ante la Secretaría General del Senado de la República el proyecto de Ley aprobatoria del "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en Bruselas, el 25 de junio de 2013.

Seguidamente hizo referencia al trámite legislativo ordinario que surtió el proyecto de ley, el cual en su sentir se acató en la totalidad cumpliendo con las publicaciones, los anuncios, los debates respectivos y las aprobaciones con el quórum decisorio requerido.

Después, centró su intervención en las razones por los cuales debe declararse exequible el Acuerdo desde el punto de vista material. Así, comenzó indicando que la OTAN es una organización internacional de carácter político y militar, formada a partir de una alianza de 28 países que comparten valores democráticos y promocionan la cooperación en asuntos de defensa y seguridad, buscando prevenir conflictos. Señaló que el principio fundamental que mantiene esta alianza de países de Norteamérica y Europa, es el compromiso común de mantener una cooperación entre sus miembros basado en la indivisibilidad de la seguridad, por ello lucha por preservar su seguridad mediante mutuas garantías y relaciones estables con otros países. Resaltó que existen Estados no miembros que por diferentes razones han entablado una relación de asociación y de cooperación con la OTAN para desarrollar diversos temas de interés común.

Luego, la apoderada especial del Ministerio de Defensa señaló que esa Cartera viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional en temas de defensa y seguridad, que se despliega en los ámbitos bilateral y multilateral. Esa estrategia busca ampliar las capacidades, modernizar y profesionalizar con los últimos avances, a las mujeres y a los hombres que hacen parte de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, con miras a que Colombia se consolide como un actor relevante en los escenarios regionales, hemisféricos y globales. Por consiguiente, precisó que "es un objetivo estratégico de Colombia fortalecer la cooperación con organismos multilaterales y otras nacionales, no solamente en la perspectiva de buscar mayor efectividad en la lucha contra la delincuencia trasnacional y otras amenazas, sino también para orientar la visión de futuro de las Fuerzas Armadas de Colombia".

En seguida enfocó su intervención en resaltar la importancia de la relación de cooperación entre Colombia y la OTAN, arguyendo que en el marco de la estrategia de cooperación antes descrita, la misma "resulta ser de mayor importancia para los intereses nacionales". Sostuvo que "la experiencia de Colombia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia trasnacional en general, es hoy reconocida a nivel internacional, incluyendo la OTAN. Así, con el presente Acuerdo, Colombia tiene la intención de compartir sus capacidades y su experiencia con la OTAN, así como tener acceso a las mejores prácticas y a los altos estándares en áreas como logística, transformación de Fuerzas Armadas, misiones humanitarias, misiones de paz, derechos humanos y contratación pública en materia de defensa, entre otros".

Indicó que con la adopción de estos elevados estándares, se está dando cumplimiento al

desafío de “definir la hoja de ruta” que determine el futuro de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, dentro de un modelo de planeación a mediano y largo plazo que busca evolucionar de manera concordante con los retos operaciones.

Así, señaló que el beneficio de esta relación de cooperación se traduce en dos aspectos principales: (i) contar con un espacio idóneo para que el país puede ofrecer y mostrar la experiencia de sus Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, el secuestro, la extorsión, el lavado de activos y otras amenazas trasnacionales que hoy afecta a muchos países en el mundo y que amenaza la seguridad y estabilidad internacional, al igual que la formación en derecho humanos de los uniformados y los procesos de fortalecimiento de las instituciones de seguridad; y, (ii) en la marco de la cooperación, la OTAN ofrecerá a Colombia la posibilidad de tener acceso a conocimiento, experiencia, buenas prácticas en materia de misiones de paz, misiones humanitarias, derechos humanos, justicia militar, procesos de transformación y mejoramiento del sector de defensa y seguridad.

Culminó ese tema señalando que la relación de cooperación que surge con la OTAN derivada de la suscripción del Acuerdo bajo estudio, en ningún caso implica la presencia de tropas extranjeras en territorio colombiano y tampoco la membresía de Colombia a la OTAN.

La apoderada especial del Ministerio de Defensa Nacional adujo que el tipo de información a intercambiar se relaciona con los programas e iniciativas de cooperación bilateral en aspectos logísticos, técnicos y operativos, lo cual implica el intercambio de información sensible y/o privilegiada de las Partes. De allí que “algunas de estas medidas incluyen el compromiso de proteger y salvaguardar la información y el material que se intercambia, lo cual implica asegurar el cumplimiento de procedimiento de seguridad comunes, así como el compromiso de no divulgar información a terceros sin el consentimiento de la parte que origina”.

En escrito complementario precisó que el Acuerdo establece un mecanismo para los intercambios de información que se requieran en el marco de la relación de cooperación estratégica que se busca establecer con la OTAN, por lo cual, en caso de que la información que se pretenda intercambiar tenga algún tipo de clasificación restringida y limitada, existe un mecanismo que garantiza a las dos partes el cumplimiento de la normatividad interna, sin que se pueda hablar de su indeterminación. Por consiguiente, “el Acuerdo no crea derecho alguno que vincule al Gobierno Colombiano respecto del tratamiento que deba dar a la información de carácter clasificado. Por el contrario, el Acuerdo establece que el intercambio de información clasificada se realizara a satisfacción de cada una de las Partes (artículo 5), lo que significa que el mismo es respetuoso de los procedimientos y normas que vinculan a cada una de las partes en el marco de la normatividad que les rige”.

Al respecto, señaló que hay materialidad legislativa compuesta por las normas que se encuentran vigentes al interior del ordenamiento jurídico colombiano sobre reserva y protección de la información (Ley 57 de 1985, Ley 1437 de 2011, Ley Estatutaria 1621 de 2013, Ley Estatutaria 1581 de 2012 y Ley 1712 de 2014, al igual que la Convención Americana de Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Constitucional), las cuales

soportan la implementación que mediante convenios administrativos (art. 4 del Acuerdo) desarrollarán las Partes, cuando a ello haya lugar; por ende, consideró claro que el Gobierno Nacional al suscribir dichos convenios debe sujetarse al marco jurídico mencionado para realizar intercambios de información, logrando su protección y seguridad. En ese sentido, estimó que no existe indeterminación en el Acuerdo por cuanto los límites legales para la protección y seguridad de la información y el acceso a la misma, se encuentran definidos en la legislación colombiana.

Finalizó su intervención manifestando que el Acuerdo no vulnera derechos fundamentales porque desde el artículo 1º se establece que el intercambio de información es "sobre aspectos políticos y de seguridad", cuya clasificación puede ser pública o reservada, caso último en el cual se garantiza la seguridad y protección de la información por la Parte emisora según las normas vigentes en el ordenamiento interno, siendo aceptadas las condiciones por la Parte receptora.

Sostuvo que puntualmente el Acuerdo no vulnera el artículo 74 de la Constitución, porque si bien el instrumento internacional establece la prohibición de divulgar la información objeto del tratado, esto no se traduce en la imposibilidad de que cualquier persona pueda solicitar información pública y se le conceda el acceso a la misma, más aún si se trata de pública permanente. Indicó que "lo que se restringe es la posibilidad de que el receptor de la información, que para el caso de la información originada es la OTAN, pueda divulgarla por decisión propia".

Así mismo, fue enfática en afirmar que esa obligación de no divulgar información objeto del Acuerdo a terceros no afecta el derecho fundamental al hábeas data, porque el Gobierno Nacional al intercambiar información que involucre datos personales sensibles, debe dar prevalencia a la aplicación de la Ley 1581 de 2012, y porque las personas interesadas en conocer la información acerca de datos personales que reposa en bases de datos administradas por el Gobierno Colombiano, pueden hacer su solicitud a la autoridad competente en virtud de la misma Ley 1581 de 2012 y no en desarrollo del Acuerdo suscrito con la OTAN.

3. Intervención del Departamento Administrativo – Dirección Nacional de Inteligencia

La Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo – Dirección Nacional de Inteligencia, en su intervención solicitó la declaratoria de exequibilidad del Acuerdo bajo estudio y de su ley aprobatoria, en tanto el primero no vulnera preceptos constitucionales y, de otra parte, porque la segunda cumple con todos los requisitos de formación y contenido para ser considerada ley de la República.

Concretamente, señaló que el Acuerdo bajo examen busca crear mecanismos que sirven para alcanzar los fines esenciales del Estado descritos en el artículo 2º de la Constitución, a la vez que corresponde al ejercicio constitucional del Gobierno Nacional respecto al manejo de las relaciones internacionales conforme al artículo 189 Superior, en tanto que la política del Sector Defensa se orienta a la "aproximación del sector a diferentes regiones del mundo con criterios estratégicos de prevención, cooperación y modernización para el fortalecimiento de la seguridad y defensa nacional". Así, el Acuerdo hace parte del importante proceso de integración que ha venido adelantando Colombia en el Sector de

Defensa, con el fin de mejorar su capacidad y obtener herramientas de información que le permita conocer los fenómenos actuales que amenazan la seguridad e integridad del Estado.

Indicó que el tener acceso a la información que brinda el Acuerdo con la OTAN, contribuiría a defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden justo. Así mismo, ayudaría a prevenir amenazas contra intereses superiores como la seguridad y la defensa nacional.

De otro lado, afirmó que en la función de inteligencia y contrainteligencia el activo más preciado es la información, ya que ella después de haber sido recolectada y procesada, da como resultado un informe que le sirve al Presidente de la República en la prevención y neutralización de las amenazas a los intereses legítimos de la Nación. Puntualizó que el artículo 11 de la Ley 1621 de 2013, señala que los organismos de inteligencia y contrainteligencia pueden cooperar con homólogos de otros países, para lo cual se deben establecer protocolos de seguridad para garantizar la protección y reserva de la información intercambiada, debiendo tales protocolos ceñirse a la Constitución, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Así mismo, sostuvo que respecto a la transferencia internacional de datos personales, es necesario establecer reglas de seguridad exigiendo al país receptor que cuente con un adecuado nivel de protección a la luz de los estándares actuales sobre la materia, para brindar de esa forma garantías a los derechos constitucionales, en especial al derecho a la intimidad.

Por último, afirmó que el Acuerdo bajo examen es importante porque permite tener acceso a las buenas prácticas que en materia de protección de la información manejan los países miembros de la OTAN, fortalece el conocimiento de datos relevantes para combatir el delito trasnacional y contrarrestar las amenazas, y porque le permite al Estado complementarse con otros canales de información a los que no tiene acceso de primera mano, lo que le permite contar con los elementos de juicio necesarios para la toma de decisiones en el tiempo prudente. Sin embargo, recalcó que se deben adoptar medios seguros e idóneos para la transmisión de la información.

4. Intervención de la Universidad de Ibagué

La Decana de la Facultad de Derecho de esa institución educativa, emitió concepto en el que solicitó la declaratoria de exequibilidad del Acuerdo que suscribió la República de Colombia con OTAN en Bruselas el 25 de junio de 2013, al igual que de la Ley 1734 de 2013 que aprobó el instrumento internacional.

Para fundar su petición, indicó que desde el punto de vista formal no existe objeción alguna, en tanto el Acuerdo como su ley aprobatoria, cumplieron con todos los parámetros que establecen la Constitución Política y la Convención de Viena de 1969.

Seguidamente, sostuvo que el contenido material del Acuerdo suscrito con la OTAN sobre cooperación y seguridad de la información, “se fundamenta en que dicho tipo de tratados, apoyan activamente la lucha del Estado Colombiano en contra del terrorismo y la

delincuencia internacional, además de contribuir con el fortalecimiento de las fuerzas militares colombianas a través de la cooperación internacional con organismos de la importancia estratégica de la Organización del Tratado del Atlántico Norte".

5. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas "CCJ"

El Coordinador de Incidencia Nacional de la CCJ, en escrito recibido el 25 de noviembre de 2014 en la Secretaría de la Corte, agradeció la invitación que se hizo a la Comisión para presentar concepto de constitucionalidad en relación al proceso de la referencia, pero manifestó que por compromisos previamente adquiridos no podían emitirlo.

IV. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN (E):

1. La Procuradora General de la Nación (E), doctora Martha Isabel Castañeda Curvelo, en ejercicio de las competencias previstas en los artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el que solicitó a la Corte como pretensión principal, declarar la inexequibilidad de la Ley 1734 de 2013. Posteriormente, en escrito complementario, pidió subsidiariamente declarar la exequibilidad condicionada de dicha ley y planteó disponer que el Presidente de la República realice una declaración interpretativa frente al artículo 4º del Acuerdo.

2. En cuanto al procedimiento pre-legislativo, la Vista Fiscal indicó que (i) el Gobierno Nacional confirió plenos poderes al Ministro de Defensa Nacional el 21 de junio de 2013, para que en su nombre suscribiera el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", cumpliéndose de esa forma la competencia del funcionario que firmó el instrumentos internacional en representación de Colombia; y, (ii) el Presidente de la República mediante aprobación ejecutiva del 2 de septiembre de 2013, dispuso someter el mencionado Acuerdo al Congreso de la República para su discusión y aprobación.

3. En relación con el proceso legislativo, el Ministerio Público señaló que (i) se dio cumplimiento al requisito de presentación del proyecto por parte del Gobierno Nacional al Senado de la República, y al requisito de su publicación antes de dársele trámite inicial en la Comisión Segunda del Senado de la República, (ii) se respectó el lapso mínimo entre debates dispuesto en el artículo 160 de la Constitución; (iii) en todas las sesiones se respetó el quórum exigido y la aprobación del proyecto se hizo según la mayoría requerida, previo anuncio en sesión anterior; (iv) la aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas según lo previsto en el artículo 162 de la Constitución; (v) el Congreso de la República actuó dentro de sus competencias respecto de la aprobación de leyes que incorporan tratados internacionales al ordenamiento jurídico, puesto que no modificó el contenido del Acuerdo; y, (vi) luego de la aprobación por parte del órgano legislativo, el 8 de septiembre de 2014 el Presidente de la República sancionó la ley bajo examen y la remitió a la Corte Constitucional el 10 de septiembre de 2014. Así las cosas, encontró satisfechos todos los requisitos constitucionales.

4. Frente al análisis material del instrumento internacional, la Procuradora General de la Nación (E), manifestó que el mismo desde un punto de vista general, no desconoce los mandatos constitucionales sobre relaciones y política internacional, por cuanto la

cooperación entre la OTAN y Colombia tiene como propósito fortalecer la capacidad operativa de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional mediante el intercambio de información entre las partes. Indicó que ese propósito en nada contradice el artículo 2º de la Constitución, porque el establecimiento de medidas que busquen mejorar el desempeño de la Fuerza Pública en aspectos relacionados con la defensa y seguridad nacional, propende por el cumplimiento de la misión constitucional de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Así mismo, contribuye a la realización del artículo 217 Superior, ya que con el acceso efectivo a información de primera mano, la Fuerza Pública puede desarrollar las finalidades de defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Agregó que el Acuerdo no implica una injerencia en la soberanía nacional porque Colombia no cumple con el requisito geográfico para ser miembro de la OTAN, por ende, solo puede establecer parámetros de cooperación en materias relativas a la seguridad y a la lucha contra conductas delictivas trasnacionales. Además, no supone la presencia de tropas extranjeras en el territorio colombiano. Por lo anterior, estimó que el instrumento internacional "no parece ser contrario a la conveniencia nacional ya que, como se indicó, el fortalecimiento de la Fuerza Pública a partir del suministro de información en forma recíproca, tiene fines constitucionales legítimos e importantes".

Refiriéndose puntualmente a la conformidad del contenido específico del tratado, indicó que el mismo afecta el derecho fundamental al hábeas data (art. 15 inc. 2º de la C.P.) y el derecho a acceder a los documentos públicos (art. 74 ibídem), en la medida que establece una prohibición de divulgar la información objeto del instrumento internacional.

Al respecto, la Vista Fiscal afirmó que "el problema central del contenido del tratado radica en su alto grado de indeterminación, pues de su texto no se deriva con claridad el tipo de información que será objeto de intercambio. En efecto, en el tratado no se puede distinguir con claridad qué tipo de información cabe dentro de la denominación genérica de 'información clasificada', pues parece referirse a distintas clases de información". Así, señaló que la información objeto del Acuerdo podría entenderse al menos de dos formas disimiles:

La primera hipótesis interpretativa es que "la información clasificada podía entenderse como información pública, lo que resulta problemático pues no resultan claros los parámetros sobre los que opera la reserva y respecto de quiénes es oponible". Para explicar lo anterior, sostuvo que en artículo 1º del Acuerdo, el numeral 1º refiere al deber de protección y salvaguardia de la información en general, mientras que en el numeral 2º indica que las Partes deberán hacer todo lo que esté a su alcance para garantizar que, si es clasificada, dicha información mantenga las clasificaciones de seguridad de conformidad con los estándares comunes acordados.

Luego indicó que según el artículo 2º del Acuerdo, respecto del Estado colombiano el sujeto que puede acceder a la información objeto del instrumento internacional es un servidor público, porque éste en desarrollo de sus funciones oficiales puede requerir o tener acceso al material intercambiado. De allí, según el Ministerio Público, resulta que la información y

material objeto de intercambio entre las partes podría ser catalogada como información pública, siendo solo permitido su acceso a servidores públicos, situación que tornan el Acuerdo en inconstitucional por desconocer en ese punto el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, al igual que el artículo 74 de la Constitución que establece el derecho fundamental de acceder a la información pública.

En el mismo sentido, adujo que el Acuerdo no establece para el funcionario que maneja la información una obligación de motivar la negativa de acceso a la información pública solicitada por un residente colombiano, así como tampoco refiere al lapso durante el cual la información materia del instrumento internacional tendrá la clasificación de reservada, ni precisa el ámbito de aplicación de la reserva pues solo indica que es reservada respecto de terceros en forma genérica. En esos términos, señaló que la reserva sería incluso oponible a las autoridades judiciales y a organismos de control, lo que supone un obstáculo a las funciones judiciales y de control.

La segunda hipótesis interpretativa que planteó la Procuradora General de la Nación (E), derivada de la indeterminación del Acuerdo, es que la información a la que refiere el mismo "podría tratarse de información personal y, en particular, datos personales sensibles, con el consecuente problema que el tratado no prevé formas para que esa información sea conocida por su titular, puesto que la obligación de guardar la reserva frente a terceros, distintos a las partes, si es bastante clara", lo que termina afectando el derecho fundamental al hábeas data.

En suma, el Ministerio Público concluyó que las dos interpretaciones posibles, que indicó pueden no ser las únicas, dan cuenta del alto grado de indeterminación del Acuerdo bajo examen porque existe vaguedad respecto del contenido de la información objeto de intercambio entre las Partes, razón por la cual solicitó, como pretensión principal, la inexequibilidad del mismo y de su ley aprobatoria.

5. En escrito separado, la Vista Fiscal solicitó subsidiariamente la exequibilidad condicionada de la Ley 1734 de 2014, bajo el entendido que antes de hacer intercambios de información clasificada, las autoridades de la República de Colombia deben establecer con las autoridades de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que los términos en los cuales esa Organización debe proteger la información que le suministre la República de Colombia deben ajustarse a la Constitución Política y a nuestras leyes internas que regulan, entre otros asuntos, el hábeas data, el derecho a la intimidad, el manejo de la información sensible de las personas residentes en Colombia, el tratamiento de la información pública, la información exceptuada por daño a los intereses públicos, y los límites y fines de la función de inteligencia y contrainteligencia.

Y declarar exequible el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, disponiendo que el Presidente de la República al manifestar su consentimiento en obligarse por este instrumentos internacional, realice una declaración interpretativa respecto del artículo 4º, según la cual, los convenios administrativos separados del Acuerdo que se redacten y celebren entre la OTAN y el Gobierno de la República de Colombia, no pueden implicar obligaciones nuevas,

diferentes o adicionales a las suscritas por las Partes, so pena de ser considerados tratados internacionales independientes que para entrar en vigor deben agotar los trámites previos constitucionales de aprobación por el Congreso de la República y la revisión previa por parte de la Corte Constitucional.

Para fundamentar la pretensión subsidiaria, indicó que como el instrumento internacional en su artículo 5º contempla que antes del intercambio de información clasificada entre la OTAN y el Gobierno de Colombia, las autoridades de seguridad responsables deberán establecer de manera recíproca la protección de la información de acuerdo con los requerimientos del originador de la misma, "(…) resulta viable que el Gobierno de Colombia antes de hacer intercambio de información clasificada, establezca con la OTAN los términos en los cuales esa Organización debe proteger la información que le suministre la República de Colombia, los cuales deben ajustarse a la Constitución Política y las leyes" que regulan el tema, más aún cuando en el preámbulo del instrumento se establece claramente que las partes contratantes son conscientes que la efectiva cooperación en este aspecto conlleva el intercambio de información sensible y/o privilegiada entre las Partes.

En forma adicional, adujo que como el artículo 4º del instrumento internacional establece la posibilidad de redactar convenios interadministrativos entre las Partes Contratantes para regular la protección de seguridad recíproca de la información intercambiada, entonces, en tales convenios es obligatorio que las autoridades de la República de Colombia atiendan los parámetros que sobre el manejo de la información consagran la Carta Política y las leyes.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es completo, automático, y versa tanto sobre el contenido material del Acuerdo bajo estudio y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales.

En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar dos aspectos: de una parte, la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, y de otra, la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley objeto de análisis.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional. Por este motivo, este tipo de instrumentos debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República (Art. 154 C.P); (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una

de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; (vi) la votación nominal y pública en cada una de las células legislativas, salvo cuando se trata de votación unánime, y (vii) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes (Art. 241-10 C.P).

Por último, frente a los aspectos de fondo, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional sujeto a análisis y las de su ley aprobatoria con los preceptos constitucionales, a fin de determinar si se ajustan o no a la Carta Política.

De acuerdo con este marco de análisis, la Sala asume a continuación el estudio del tratado.

2. La revisión del aspecto formal.

2.1. Representación del Estado, suscripción del Acuerdo y aprobación presidencial

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación del 15 de octubre de 2014[1], firmada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales, informó a esta Corporación que para la suscripción del "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", el Gobierno Nacional otorgó plenos poderes al Ministro de Defensa Nacional, Juan Carlos Pinzón Bueno.

Dentro del material probatorio aportado por la Cancillería se encuentra copia del documento del 21 de junio de 2013, que otorgó plenos poderes al Ministro de Defensa Nacional para que suscribiera en nombre del Estado Colombiano, el Acuerdo con la OTAN sobre cooperación y seguridad de información[2], lo cual se materializó el 25 de junio de 2013 en Bruselas – Reino de Bélgica.

Adicionalmente, dicha agencia estatal remitió copia del acto por medio del cual el Presidente de la República impartió la respectiva aprobación ejecutiva el 2 de septiembre de 2013, y sometió a consideración del Congreso de la República el mencionado Acuerdo[3].

En este orden de ideas, la Sala encuentra que el Acuerdo en comento fue suscrito de conformidad con las disposiciones constitucionales que regulan la celebración de tratados internacionales por parte del Estado colombiano. Advierte igualmente que fueron cumplidas las previsiones contenidas en el artículo 7, numeral 1º, literal a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el sentido que para la adopción y autenticación de un tratado, al igual que para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un acuerdo internacional, se considera que una persona representa a un Estado si presenta plenos poderes, como sucede en el presente caso.

Finalmente, en lo que concierne a la aprobación presidencial del Acuerdo, se tiene que el Presidente de la República cumplió con este requisito y ordenó la remisión del texto correspondiente al Congreso, con el fin que fuera discutido y aprobado, cumpliéndose con ello lo previsto en los artículos 189-2 y 224 de la Constitución Política.

2.2. Examen del trámite de la Ley 1734 de 2014 ante el Congreso de la República.

Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el proyecto de ley radicado bajo los números 086 de 2013 Senado y 168 de 2013 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 1734 de 2014 "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013" surtió el siguiente trámite:

2.2.1. Trámite en el Senado de la República.

2.2.1.1. Publicación del proyecto y reparto. El proyecto de ley correspondiente a la aprobación del "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013, fue presentado al Senado de la República el 11 de septiembre de 2013, por la Ministra de Relaciones Exteriores, Dra. Ángela Holguín Cuéllar, y el Ministro de Defensa Nacional, Dr. Juan Carlos Pinzón Bueno. El texto del proyecto de ley y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso N° 711 del 11 de septiembre de 2013[4].

Ese mismo día el Secretario General del Senado de la República, remitió el proyecto de ley 086 de 2013 al Presidente de esa célula legislativa para que procediera a su reparto, advirtiéndole que por la materia la competencia correspondía a la Comisión Segunda Constitucional Permanente. Por tal razón, el mismo 11 de septiembre de 2013, el entonces Presidente del Senado de la República repartió el mencionado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Primer debate

2.2.1.2. Informe de ponencia. El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por los senadores Carlos Emiro Barriga Peñaranda y Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, siendo publicado en la Gaceta del Congreso No. 857 del 23 de octubre de 2013[5].

2.2.1.3. Anuncio. El proyecto de ley 086 de 2013 fue anunciado por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República el 23 de octubre de 2013, según consta en el Acta No. 06 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 1005 del 5 de diciembre de 2013, en los siguientes términos:

"El Secretario, Diego Alejandro González González, informa al Presidente, el 4º punto es el anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión de Comisión. Por instrucciones del señor Presidente, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (…)

6. Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte-Sur,

cooperación y seguridad de información, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Le informo señor Presidente que han sido anunciados los proyectos de ley para la próxima sesión de Comisión.

Se levanta la sesión, se cita para el próximo miércoles en la sede de la Central de Inteligencia de la Policía Nacional" (negrillas fuera del texto original).

Si bien en la parte final de la sesión llevada a cabo el 23 de octubre de 2013, se citó a los senadores integrantes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente para el "próximo miércoles en la sede de la Central de Inteligencia de la Policía Nacional", es decir, el 30 de octubre de 2013, lo cierto es que revisando el consecutivo de actas, la "próxima sesión de Comisión" -como se indicó en el anuncio- tuvo lugar en el salón de sesiones de la Comisión Segunda del Senado el 6 de noviembre de 2013, fecha en la cual se aprobó el proyecto de ley, por lo cual la Sala evidencia que el anuncio para discusión y votación del proyecto de ley 086 de 20013, se cumplió efectivamente en la sesión previa a aquella en la cual fue decidido.

Sobre el punto, importa precisar que si bien el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución Política, exige que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, y que se convoque para su aprobación en una fecha futura, también es cierto que esa fecha puede ser prefijada y determinada, o por lo menos, determinable. Justamente la Corte ha avalado como anuncios con fechas determinables, aquellos que utilizan expresiones como "próxima sesión" o "siguiente sesión"[6], entre otras, sin que exista un vicio de forma que afecte aquella regla constitucional.

Es más, en la medida en que el objeto del anuncio previo es el conocimiento de los proyectos de ley que serán objeto de decisión, con el fin de no sorprender a los congresistas y de que éstos preparen la discusión, sí por razones diversas la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre en vulneración a la Carta Fundamental si del contexto existen elementos que permitan determinar con claridad cuando se realizará la votación.

Para el caso, como la sesión que fue citada para el 30 de octubre de 2013 no se realizó, y en el anuncio se indicó que la discusión y aprobación del proyecto de ley se efectuaría en la "próxima sesión", reafirmando luego que tendría lugar en la "próxima sesión de Comisión", no cabe duda que al haberse llevado a la cabo la aprobación del proyecto de ley en la primera ocasión siguiente en que volvió a sesionar la Comisión[7], se cumplió plenamente con la exigencia constitucional del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, sin que se estructure vicio alguno.

2.2.1.4. Aprobación. De acuerdo con la certificación suscrita el 15 de octubre de 2014 por el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República[8], el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 6 de noviembre de 2013, según consta en el Acta N° 07 de 2013, publicada en la Gaceta del Congreso N° 1006 del 5 de diciembre 2013, con un quórum deliberatorio y decisorio integrado por 12 de los 13

senadores que conforman esa Comisión[9], quienes votaron de forma ordinaria por unanimidad, con base en el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011. En dicha Gaceta, sobre el tema se refiere lo siguiente:

"(…) El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, informa:

Es la 1:00 no las 2:00, no se nos adelante tanto Senador, señor Secretario sírvase leer el informe con el que termina la ponencia, siendo las 12:55 minutos.

Proposición Final: Por las anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad propongo darle primer debate ante la honorable Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República al Proyecto de ley núme ro 86 de 2013 Senado, "Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013. Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. Ponentes: honorables Senadores Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar y Carlos Emiro Barriga Peñaranda.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, informa a la Comisión:

Está a consideración de los Senadores el informe con que termina la ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿Aprueba la Comisión el informe leído?

El señor Secretario, Diego Alejando González González, le informa al Presidente:

Los Senadores sí aprueban la proposición final del informe de ponencia del proyecto de ley 86 de 2013 Senado.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

Solicita al Secretario se sirva leer el articulado del proyecto.

El señor Secretario, Diego Alejandro González González, le informa al señor Presidente:

El señor ponente Carlos Emiro Barriga está solicitando la omisión de lectura del articulado del Proyecto de ley 86 de 2013 Senado.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

Someto a consideración de los Senadores el articulado del Proyecto de ley 86 de 2013 Senado. Anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿aprueba la Comisión el informe final?

El señor Secretario, Diego Alejandro González González, le informa al Presidente:

La Comisión sí aprueba la proposición de omisión de lectura y el articulado del Proyecto de ley 86 de 2013 Senado.

(…)

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, informa:

Les recuerdo a los Senadores que estamos en la votación del título del proyecto, señor Secretario.

El señor Secretario, Diego Alejandro González González:

Procedo con la lectura del título del proyecto 86/2013 Senado: “por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013. Está leído el título del proyecto señor Presidente.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, informa:

Está en consideración el título del proyecto, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Comisión?

El señor Secretario, Diego Alejandro González:

Le informo al Presidente, la Comisión sí aprueba el título del proyecto de ley leído.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

Quiere la Comisión que este proyecto de ley tenga segundo debate.

El señor Secretario, Diego Alejandro González González:

Así lo quieren los Senadores de la Comisión, que este proyecto de ley pase a segundo debate señor Presidente.

El señor Presidente, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, informa:

Nómbrese a los mismos ponentes para el segundo debate. Continúe con el siguiente punto del orden del día señor Secretario”.

De lo anterior, la Corte observa que se cumplieron las condiciones previstas en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el numeral 16 artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, para otorgar validez a la votación ordinaria. Lo anterior por cuanto existió la voluntad unánime de los integrantes asistentes de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de impartir aprobación al proyecto de ley 086 de 2013, habida cuenta que: (i) la aprobación del informe de ponencia se dio sin que ningún senador planteara objeciones o proposiciones en otro sentido; (ii) por solicitud de un senador ponente, se aprobó la omisión de lectura del articulado, el contenido del mismo y el título del proyecto de ley, sin manifestaciones de oposición; y, (iii) no se formularon solicitudes de votar el proyecto de ley en forma nominal y pública, ni se presentaron otra clase de manifestaciones de disenso a la iniciativa que permitan desvirtuar la aprobación por unanimidad. Por el contrario, los senadores expresaron su voluntad de que el proyecto de ley pasara a segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

Así mismo, gracias a que el proyecto de ley 086 de 2013 Senado fue considerado como

primer punto del orden del día referente a discusión y aprobación de proyectos, y a las intervenciones que realizaron activamente varios senadores aprovechando la asistencia del Ministro de Defensa Nacional, fue posible verificar la existencia del quórum decisorio al momento de votar la iniciativa legislativa[10], conforme lo exige el artículo 145 de la Carta Política, ya que se contó con la presencia de 12 senadores de los 13 que integran la Comisión. De contera que, el proyecto se aprobó por las mayorías requeridas por el artículo 146 Superior.

Finalmente, de acuerdo con la certificación remitida por el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, se constató el cumplimiento de la regla de votación prevista en el artículo 123 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, por cuanto informó que "al momento de la votación no se registraron votos en contra o abstenciones"[11], es decir, el número de votos emitidos coincidió con el número de congresistas presentes en la Comisión al momento de realizar la votación.

Segundo debate

2.2.1.5. Informe de ponencia. La ponencia para segundo debate fue presentada por los senadores Carlos Emilio Barriga Peñaranda y Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 948 del 22 de noviembre de 2013[12].

2.2.1.6. Anuncio. De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 069 del 5 de marzo de 2014[13], el proyecto de ley 086 de 2013 Senado fue anunciado por el Secretario de la Plenaria del Senado de la República en sesión ordinaria del martes 3 de diciembre de 2013, de lo cual da cuenta el Acta de Plenaria No. 35 de la misma fecha.

En el texto de la referida acta el anuncio se realizó de la siguiente forma:

"II

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

Siguiente punto: los anuncios para la siguiente sesión del día de mañana son los siguientes:

(…)

CON FE DE ERRATAS

(…)

* Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información", suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

(…)

Están leídos los proyectos para la próxima sesión plenaria, señor Presidente.

(…)

Siendo las 9:27 p. m., la Presidencia levanta la sesión, y convoca a la sesión del día miércoles 4 de diciembre de 2013, a las 2:00 p. m.”[14]

2.2.1.7. Aprobación. Dando cumplimiento al anuncio realizado con fecha determinada, el proyecto de ley fue discutido y aprobado mediante votación ordinaria el miércoles 4 de diciembre de 2013, según consta en el Acta No. 36 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 070 del 5 de marzo de 2014, de la siguiente forma:

“La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día.

Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información”·, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el Informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el Informe de ponencia.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador José David Name Cardozo.

Palabras del honorable Senador José David Name Cardozo.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador José David Name Cardozo:

Señor Presidente, porque no le pregunta otra vez a la Plenaria, el Senador Robledo, no está si podemos seguir los proyectos que no tengan discusión, votando como se ha hecho normalmente.

La Presidencia manifiesta:

El Senador Name ha propuesto a la Plenaria, que si quiere que se levante la solicitud que hizo el Senador Robledo de votación nominal.

Por solicitud del honorable Senador José David Name Cardozo, la Presidencia pregunta a la Plenaria si acepta levantar la propuesta de votación nominal y, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

Dejan constancia de su voto negativo a la proposición positiva con que termina el Informe de ponencia al Proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, los honorables Senadores: Hemel Hurtado Angulo, Rodrigo Romero Hernández, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Jorge Eliécer Guevara, Camilo Ernesto Romero Galeano y Alexander López Maya.

Se abre segundo debate

Por solicitud del honorable Senador Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, la Presidencia somete a consideración de la Plenaria la omisión de la lectura del articulado del proyecto y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado en bloque 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 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre la República de Colombia y la organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013".

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y estos responden afirmativamente.

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 le imparten su aprobación.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto del Orden del Día."

2.2.1.7.1. Revisando la anterior información, la Sala observa que al momento de dar lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia para segundo debate[15] y al ser sometida la misma a consideración de la Plenaria del Senado de la República, fue aprobada mediante votación ordinaria pero con la constancia del voto negativo de 6 senadores, situación que constituye una irregularidad porque desvirtúa la existencia de unanimidad frente a esa votación puntual, lo que imponía la necesidad de aprobar el informe de ponencia acudiendo a la regla general de votación nominal y pública con el fin de permitir que los disidentes manifestaran su desacuerdo respecto a que el proyecto de ley fuese sometido a segundo debate en esa sesión Plenaria[16].

Sobre el punto, la Sala advierte que el caso bajo estudio presenta una similitud respecto del precedente fijado en la sentencia C-134 de 2014[17]. En esa oportunidad, la Corte declaró la inexequibilidad de una ley aprobatoria de tratado[18], al encontrar configurado un vicio de procedimiento insubsanable porque durante el segundo debate adelantado en la Plenaria del Senado de la República, la aprobación del proyecto de ley 175 de 2011 Senado, se hizo mediante votación ordinaria pese a no existir unanimidad. A esa conclusión llegó después

de verificar que tres sendores manifestaron su voto negativo frente al informe de ponencia y mantuvieron su posición disidente luego de llevarse a cabo la votación estructural de la iniciativa legislativa, es decir, cuando ya la Plenaria había adoptado el articulado propuesto, el título del proyecto de ley y manifestado la voluntad de que surtiera el trámite siguiente en la Cámara de Representantes. Ese registro de votación negativa fue el que destacó y analizó la Sala, concluyendo la configuración de una irregularidad en el procedimiento legislativo porque no se cumplieron los indicadores para acreditar la unanimidad.

En el presente caso, si bien es cierto que la unanimidad durante la votación del informe de ponencia fue desvirtuada y ello obligaba a que la aprobación se surtiera mediante votación pública y nominal, no lo es menos que en la fase estructural de la votación del proyecto de ley en segundo debate[19], cuando se conforma la voluntad legislativa respecto a la aprobación de la iniciativa, se evidencia la existencia de unanimidad por cuanto: (i) se aprobó la omisión de lectura del articulado, el contenido en bloque del mismo y el título del proyecto de ley, sin manifestaciones de oposición; (ii) los senadores presentes votaron favorablemente que el proyecto de ley 086 de 2013 Senado pasara a la Cámara de Representantes para cumplir el restante trámite legislativo, y, (iii) no se formularon solicitudes de votar el proyecto de ley en forma nominal y pública. Significa lo anterior que aquellos senadores que inicialmente se opusieron, se adhirieron al voto positivo de forma posterior, sin dejar constancias sobre votación negativa y sin solicitar que la aprobación de los demás puntos neurálgicos del debate fuesen sometidos a votación nominal y pública.

2.2.1.7.2. Ahora bien, además lo anterior, la manera como se registró en el acta esta forma de votación ordinaria impide establecer si con ella se dio cumplimiento real y efectivo a los restantes requisitos que determinan la aprobación válida de un proyecto de ley. Concretamente, como se explicará más adelante, ante las constantes variaciones de asistencia con tendencia a la baja por parte de los senadores en la sesión del miércoles 4 de diciembre de 2013, es imposible establecer la existencia del quórum decisorio, la aprobación por la mayoría requerida y la coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto al momento de la votación del proyecto de ley 086 de 2013 Senado.

Con el ánimo de acreditar el cumplimiento de esos requisitos, el Magistrado Sustanciador mediante auto del 3 de octubre de 2014[20], solicitó a los Secretarios Generales de las Comisiones y las Plenarias, enviar certificación precisando el quórum deliberatorio y decisorio, así como las mayorías y votaciones con las cuales se discutió y aprobó el proyecto de ley 086 de 2013 Senado – 168 de 2013 Cámara. En ese sentido, se recalcó el deber de brindar constancia expresa sobre la modalidad de votación utilizada en cada etapa del trámite legislativo, con el fin de acreditar los requisitos constitucionales y legales exigidos.

En vista de que el Secretario General del Senado de la República en dos oportunidades se limitó a remitir las copias de las Actas de Plenaria, publicadas en las Gacetas del Congreso, acompañadas por dos informes[21] relacionando a grosso modo el trámite surtido sin precisar la información solicitada[22], fue necesario requerirlo para que enviara la correspondiente certificación, la cual finalmente fue recibida el 8 de mayo de 2015 con el siguiente texto:

“Que el Proyecto de Ley número 86 de 2013 Senado “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de la Información’, fue aprobado por votación ordinaria, como aparece en el Acta número 36 de fecha 04 de diciembre de 2013, Gaceta del Congreso 70 de 2014; de acuerdo a la última votación nominal, la cual fue de 58 votos como se encuentra en la página 36 de la misma Gaceta”[23].

El análisis de este punto del trámite legislativo y de los requisitos cuyo cumplimiento no se advierte con claridad, será objeto de pronunciamiento más adelante. [Infra, f.j. 3.3.2.]

2.2.1.8. El texto definitivo del proyecto de ley 086 de 2013 Senado, aprobado en segundo debate en plenaria del Senado de la República del 4 de diciembre de 2013, fue publicado en la Gaceta del Congreso 013 de 2014.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes.

Tercer debate

2.2.2.1. Informe de ponencia. Radicado el proyecto de ley en la Cámara de Representantes con el número 168 de 2013 Cámara, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designado como ponentes los Representantes a la Cámara, José Gonzalo Gutiérrez Triviño y Telésforo Pedraza Ortega. El informe de ponencia fue inicialmente publicado en la Gaceta del Congreso No. 171 del 29 de abril de 2014, pero como el texto fue incluido de forma incompleta[24], se repitió y complementó la publicación del informe de ponencia de manera efectiva en la Gaceta del Congreso No. 205 de 2014[25].

2.2.2.2. Anuncio. De acuerdo con la certificación allegada a esta Corporación el 21 de octubre de 2014, por el Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes[26], el proyecto de ley 168 de 2013 fue anunciado en Sesión Conjunta de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes de Senado y Cámara, según reporta el Acta No. 02 del 28 de mayo de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso N° 327 del 2 de julio de 2014. De acuerdo con el texto de la referida acta, el anuncio se realizó de la siguiente forma:

“El Presidente, Senador Édgar Espíndola Niño, solicita al Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara, anunciar proyectos de ley en Cámara para la próxima sesión.

La Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara, doctora Pilar Rodríguez Arias, procede con el anuncio de proyectos de ley, de acuerdo con lo ordenado por el Presidente de la Comisión Segunda y para dar cumplimiento al Acto Legislativo número 1 de 2013 en su artículo 8º, se anuncia el siguiente proyecto para la próxima sesión, donde se debatan y voten proyectos de ley en la Comisión Segunda de la Cámara:

Proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, 86 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sobre cooperación y seguridad de información, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

Ponencias primer debate en Cámara, Gacetas del Congreso número 171 de 2014 y 205 de 2014.

Señor Presidente, ha sido efectuado el anuncio ordenado por la Presidencia. Se convoca en la Comisión Segunda de la Cámara para el próximo martes a las 10:00 de la mañana".[27]

Observa la Corte que el anuncio para discusión y votación del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, efectivamente se realizó en la sesión previa a aquella en la cual fue decidido, por cuanto en el mismo se indicó como fecha determinable "el próximo martes" y la aprobación se efectuó el martes 3 de junio de 2014, dando cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución Política.

2.2.2.3. Aprobación. Siguiendo lo informado en la misma certificación a la que se hizo referencia en el numeral anterior, el proyecto de ley 168 de 2013 Cámara fue aprobado en sesión ordinaria del 3 de junio de 2014, según reporta el Acta No. 034 de esa misma fecha, consignada en la Gaceta del Congreso No. 338 del 8 de julio de 2014[28].

Del contenido del Acta y de la citada certificación, se observa que leída la proposición con que termina el informe de ponencia y luego de ser escuchadas las explicaciones de los ponentes, por solicitud del representante Iván Cepeda se realizó votación nominal y pública, siendo aprobada aquella proposición con 10 votos por el SI y 1 voto por el NO de la siguiente forma:

"Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión honorable Representante Telésforo Pedraza Ortega:

Bueno, finalizado señor Ministro de la Defensa Nacional, someto a consideración de la Comisión la proposición con que termina el informe de ponencia de los dos, tanto el Representante Gonzalo, como quien les habla. En consideración de la Comisión la proposición con la que termina el informe de ponencia, se abre la discusión, va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión? honorable Representante Iván Cepeda ha pedido votación nominal, señora Secretaria, sírvase llamar a lista.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión honorable Representante Telésforo Pedraza Ortega:

Sí, señor Presidente.

Por el sí, se aprueba la proposición con que termina el informe de ponencia, por el no, se niega.

Yahir Fernando Acuña Cardales –

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez –

Eduardo José Castañeda Murillo Sí

Iván Cepeda Castro No

José Gonzalo Gutiérrez Triviño Sí

Carlos Eduardo León Celis Sí

Juan Carlos Martínez Gutiérrez Sí

José Ignacio Mesa Betancur –

Víctor Hugo Moreno Bandeira –

Telésforo Pedraza Ortega Sí

Hernán Penagos Giraldo Sí

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas Sí

Augusto Posada Sánchez –

Juan Carlos Sánchez Franco Sí

Iván Darío Sandoval Perilla –

Albeiro Vanegas Osorio Sí

Carlos Alberto Zuluaga Díaz –

Señor Presidente, le informo el estado de la votación. Diez (10) honorables Representantes han votado por el sí, uno (1) por el no, en consecuencia ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia".

Seguidamente, el Presidente de la Comisión sometió a consideración de los asistentes el articulado en bloque del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, el cual fue aprobado por votación nominal y pública, con 11 votos por el SI y 1 voto por el NO. Así fue reportado en el Acta correspondiente:

"Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión honorable Representante Telésforo Pedraza Ortega:

En consideración de la Comisión se votará en bloque, el articulado del proyecto, se abre la discusión, va a cerrarse, queda cerrada, ¿lo aprueba la Comisión? El Representante Cepeda siempre pide votación nominal para todo, para cumplir con las formalidades.

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Se aprueba el articulado en bloque, por el no se niega.

Yahir Fernando Acuña Cardales –

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez –

Eduardo José Castañeda Murillo Sí

Iván Cepeda Castro No

José Gonzalo Gutiérrez Triviño Sí

Carlos Eduardo León Celis Sí

Juan Carlos Martínez Gutiérrez Sí

José Ignacio Mesa Betancur –

Telésforo Pedraza Ortega Sí

Hernán Penagos Giraldo Sí

Pedro Pablo Pérez Puerta Sí

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas Sí

Augusto Posada Sánchez –

Juan Carlos Sánchez Franco Sí

Iván Darío Sandoval Perilla –

Albeiro Vanegas Osorio Sí

Carlos Alberto Zuluaga Díaz Sí

Le informo señor Presidente el resultado de la votación. Once (11) honorables Representantes han votado que sí, un (1) honorable Representante que no, en consecuencia se ha aprobado el articulado del proyecto".

Después, se sometió a consideración de la Comisión el título del proyecto y se le preguntó si deseaba que el proyecto de ley pasara a segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes para convertirse en ley de la República, a lo cual se obtuvo aprobación por votación nominal y pública con resultados de 11 votos por el SI y un voto por el NO, de la siguiente manera:

"Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí señor Presidente, se les pregunta a los honorables Representantes si votan el título del proyecto que enseguida se va a leer, y que si ustedes quieren que este proyecto pase a segundo debate y se convierta en ley de la república.

Título del proyecto, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la organización del tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información.

Leído el título del proyecto, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente de la Comisión honorable Representante Telésforo Pedraza Ortega:

En consideración de la Comisión las preguntas de ley. Se abre la discusión va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión en votación nominal?

Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Por el sí, se aprueba el título y ¿quieren los honorables Representantes que sea ley de la república?, por el no, se niega.

Yahir Fernando Acuña Cardales –

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez –

Eduardo José Castañeda Murillo Sí

José Gonzalo Gutiérrez Triviño Sí

Carlos Eduardo León Celis Sí

Juan Carlos Martínez Gutiérrez Sí

José Ignacio Mesa Betancur –

Víctor Hugo Moreno Bandeira –

Telésforo Pedraza Ortega Sí

Hernán Penagos Giraldo Sí

Pedro Pablo Pérez Puerta Sí

Carlos Arturo Piedrahíta Cárdenas Sí

Augusto Posada Sánchez –

Juan Carlos Sánchez Franco Sí

Iván Darío Sandoval Perilla –

Albeiro Vanegas Osorio Sí

Carlos Alberto Zuluaga Díaz Sí

Once (11) votos por el sí, un (1) voto por el no, en consecuencia se ha aprobado el título del proyecto leído y los honorables Representantes quieren que este proyecto tenga segundo debate y se convierta en ley de la República".

Del anterior recuento, la Corte evidencia que al haberse cumplido la aprobación del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, siguiendo la regla general de votación nominal y

pública que establece el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009, se logra establecer con claridad la existencia del quórum decisorio que exige el artículo 145 Superior, por cuanto de los 18 integrantes habilitados que conforman la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara, estuvieron presentes en el registro de votación 12 representantes[29], es decir, más de la mayoría de los integrantes de la misma.

Igualmente, dadas las bondades que representa esta clase de votación nominal y pública, fue posible determinar el cumplimiento de la regla fijada en el artículo 146 de la Carta Política, en la medida en que las decisiones sometidas a consideración fueron tomadas por la mayoría de los votos de los asistentes, sumado a que se pudo establecer la coincidencia entre el número de votos emitidos con el número de congresistas presentes en la Comisión al momento de realizar la votación (art. 123-4 Ley 5ª de 1992). Por ende, fueron satisfechos todos los requisitos constitucionales y legales.

Cuarto debate

2.2.2.4. Informe de ponencia. Para este último debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, la ponencia fue presentada por los representantes José Gonzalo Gutiérrez Triviño y Telésforo Pedraza Ortega, y fue publicada en la Gaceta del Congreso N° 266 del 9 de junio de 2014[30].

2.2.2.5. Anuncio. El anuncio del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, se realizó en la sesión Plenaria del 5 de agosto de 2014, según consta en el Acta No. 06 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 484 del 10 de septiembre de 2010, en los siguientes términos:

“Dirección de la Presidencia, doctora Sandra Liliana Ortiz Nova:

Señor Secretario, sírvase anunciar proyectos para el día de mañana.

Subsecretaria General, doctora Yolanda Duque Naranjo:

Se anuncian proyectos para el día de mañana 6 de agosto a las 2 de la tarde.

(…)

Proyecto de ley número 168 de 2013 Cámara, 086 de 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información”, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013.

(…)

Señora Presidenta, se han anunciado los proyectos para el día de mañana 6 de agosto.

Dirección de la Presidencia, doctora Sandra Liliana Ortiz Nova:

Se levanta la sesión siendo a las 7:27 p. m., y se convoca para el día de mañana 6 de

agosto a las 2 de la tarde. Tengan unas muy buenas noches, muchas gracias”[31].

2.2.2.6. Aprobación. Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes[32] y dando cumplimiento al anuncio, el proyecto de ley 168 de 2013 Cámara fue considerado y aprobado por la Plenaria de esa célula legislativa así:

a) En sesión ordinaria realizada el 6 de agosto de 2014, que consta en el Acta No. 07 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 485 del 10 de septiembre de 2014, fue aprobado a través de votación nominal y pública el informe con que termina la ponencia, el cual según da cuenta la certificación reportó una votación de 79 votos por el SI[33] y 7 por el NO.[34] Si bien al inicio de la sesión se registró la asistencia de 160 representantes, lo cierto es que al momento de abrir y realizar el registro de votación de este proyecto de ley, se encontraban presentes en el recinto 86 representantes, los cuales emitieron su voto.

b) Toda vez que ese día solo se discutió y aprobó el informe de ponencia, el proyecto de ley 168 de 2013 Cámara fue anunciado para continuar su estudio en sesión del martes 12 de agosto de 2014, a las 2 pm. De ello da cuenta tanto la certificación remitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, como la parte final del Acta 07 del 6 de agosto de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso No. 485 del 10 de septiembre de la misma anualidad.

c) Según el Acta de Plenaria No. 08 del 12 de agosto de 2014, publicada en la Gaceta del Congreso No. 498 del 17 de septiembre de 2014, y la certificación referida en el ordinal anterior, el articulado en bloque del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara, fue aprobado mediante votación pública y nominal por 81 votos por el SI y 9 votos por el NO. Así quedó registrado en el Acta de Plenaria No. 08 de 2014:

“La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Proyectos para segundo debate.

Señor Presidente, en la pasada sesión se había aprobado el informe de ponencia donde se le pedía a la plenaria que se le diera segundo debate, el articulado de este proyecto consta de tres artículos sin ninguna proposición, y estábamos en la votación de dicho articulado.

(…)

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

Sometemos a votación en bloque el articulado, se abre la discusión, se cierra la discusión ¿Cómo vota la Cámara de Representantes?

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Señor Presidente, la Secretaría le certifica que ha sido probado este proyecto. El doctor está votando negativamente, quiere dejar constancia de su voto.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

Señor Secretario, sírvase abrir el registro para darle garantía a los miembros de la Cámara de Representantes y pueden hacer el uso de su voto en forma negativa o positiva.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Por favor, abrir el registro para la votación del articulado.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Efraín Antonio Torres Monsalvo:

Efraín Torres vota Sí.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Telésforo Pedraza vota Sí.

La doctora Clara Rojas vota Sí.

Se retira el voto manual de la doctora Clara Rojas, porque votó manual y queda el electrónico.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

Señor Secretario, sírvase cerrar el registro e informe la votación.

La Secretaría Gener al informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano

Se cierra el registro, y la votación es de la siguiente manera.

Por el Sí: 80 votos electrónicos y uno manual para un total 81 votos.

Por el No: 9 votos electrónicos.

Señor Presidente, ha sido aprobado el articulado de este proyecto".

Seguidamente se consideró el título del proyecto de ley 168 de 2013 Cámara y se le preguntó a la Plenaria de la Cámara de Representantes si querían que tal proyecto fuese ley de la República, siendo aprobadas las dos cosas por votación nominal y pública cuyo registro de votos arrojó: 81 votos por el SI y 9 votos por el NO, de los 162 representantes a la Cámara que se hicieron presentes de acuerdo con el registro inicial de asistencia[35]. Así quedo consignado en el texto del Acta No. 08 de 2014:

"Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

Señor Secretario, sírvase leer el título y hacer la pregunta correspondiente.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Proyecto de Ley número 168 del 2013 Cámara, 086 del 2013 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sobre cooperación y seguridad de información, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 junio 2013.

Y se le pregunta a la Plenaria por tratarse del último debate, si quiere que este proyecto sea ley de la República.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

En consideración el título y la pregunta, abrimos el registro por favor.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar el título del proyecto de ley. Señores Representantes pueden votar.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Efraín Torres deja constancia que vota sí.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Fabio Raúl Amín Saleme:

Señor Secretario, cierre el registro y sírvase informar la votación.

La Secretaría General informa, doctor Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se cierra el registro y la votación es de la siguiente manera:

Por el Sí: 81 votos electrónicos, ninguno manual.

Señor Presidente, ha sido aprobado el proyecto en cuanto su título y la pregunta".

No obstante, verificando el registro de votación del proyecto de ley bajo análisis, según la información que reporta la Gaceta del Congreso 498 del 17 de septiembre de 2014, solo estaban presentes en recinto 91 representantes, de los cuales 90 emitieron su voto. El representante Rafael Eduardo Paláu Salazar del Partido de la U, a pesar de estar presente en la Plenaria al momento de llevarse a cabo la votación, figura en los registros electrónicos como "no votado" –no se presentaron registros manuales-, lo que se traduce en el incumplimiento de la regla establecida en el artículo 123 numeral 4º de la Ley 5ª de 1992, toda vez que el número de votos -en todas las votaciones-, debe ser igual al número de congresistas presentes en la respectivas corporación al momento de votar, con derecho a votar. De hecho, si el resultado no coincide como se evidencia en el presente caso, la aprobación debió ser anulada por el presidente y repetida en procura de cumplir esta exigencia legal. Cabe señalar que el representante no estaba excusado de votar de acuerdo con las situaciones que establece el art. 124 de la Ley 5ª de 1992.

En este orden de ideas, la Corte considera que si bien se siguió la regla general de votación nominal y pública que establece el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009, y se logró establecer la existencia del quórum decisorio que exige el artículo 145 de la Constitución Política, así como la aprobación por la mayoría de los votos de los asistentes de acuerdo con el artículo 146 Superior, no lo es menos que tal aprobación en cuarto debate incumplió la regla establecida en el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. En ese evento, la votación debió ser anulada por el Presidente

de la Plenaria de la Cámara, ordenando su repetición hasta tanto existiera coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto.

Sin embargo, en esta oportunidad no se ahondará en el análisis de esa irregularidad, por cuanto la Sala advierte la configuración de un vicio insubsanable en una fase previa del trámite legislativo, concretamente, en la votación del proyecto de ley durante el segundo debate surtido en la Plenaria del Senado de la República.

2.2.3. De acuerdo a la certificación emitida el 16 de octubre de 2014 por el Secretario General de la Cámara de Representantes, "(…) en el trámite del proyecto de Ley mencionado no surgieron discrepancias en las Cámaras respecto del mismo, por lo tanto no dio lugar a etapa de conciliación y no aplica el cumplimiento de la exigencia de publicidad dispuesta en el inciso final del artículo 161 de la Constitución Política"[36]. De lo anterior se concluye que ante la ausencia de discrepancias en el texto aprobado en el Senado de la República y en la Cámara de Representantes, no fue necesario agotar la etapa legislativa de conciliación del proyecto de ley 086 de 2013 Senado – 168 de 2013 Cámara.

3. Existencia de un vicio de procedimiento legislativo insubsanable en la votación del proyecto de ley en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República.

Evaluado el trámite legislativo que surtió en el Congreso de la República el proyecto de ley 086 de 2013 Senado – 168 de 2013 Cámara, la Corte advierte la configuración de un vicio de procedimiento legislativo que se presentó en una de las fases estructurales del trámite, esto es, en la aprobación del proyecto mediante votación ordinaria en la Plenaria del Senado de la República (segundo debate). La manera como se registró en el acta esta forma de votación impide determinar si con ella se dio cumplimiento real y efectivo a varios requisitos que determinan la aprobación válida de un proyecto de ley. Puntualmente, la Sala observa que el vicio radica en la imposibilidad de establecer (i) la existencia de quórum decisorio de acuerdo con el artículo 145 de la Carta Política; (ii) la aprobación por la mayoría simple requerida por el artículo 146 ibídem; y, (iii) la coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto al momento de la votación del proyecto de ley, en procura de dar cumplimiento al artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992.

Para fundamentar lo anterior, la Sala adoptará la siguiente metodología: (i) se referirá a la votación ordinaria como excepción al mandato constitucional de votación pública y nominal, haciendo un especial énfasis en los indicadores que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado para evidenciar de forma razonable la existencia de unanimidad; seguidamente (ii) se pronunciará sobre la necesidad de verificar el cumplimiento del quórum decisorio y de las mayorías en los supuestos de votación ordinaria; y para finalizar la premisa (iii) analizará la imposibilidad que existe, en el caso concreto, de verificar con exactitud el número de senadores que aprobó el proyecto de ley en segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, situación que por haberse presentado en las fases iniciales del trámite legislativo, deriva en la configuración de un vicio de carácter insubsanable.

3.1. La votación ordinaria como excepción al mandato constitucional general de votación pública y nominal. Indicadores que permiten evidenciar de forma razonable la existencia de

unanimidad para aplicar excepcionalmente la votación ordinaria.

3.1.1. De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 01 de 2009, por regla general el voto de los congresistas debe ser nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. Esta regla general, como lo ha explicado la Corte, "se justifica en el propósito del Constituyente derivado de 2009 de fortalecer el sistema de partidos e imponer mayores niveles de razonabilidad y transparencia al trabajo legislativo"[37], así como en permitir un mayor control por parte de los electores sobre las decisiones tomadas por sus elegidos[38], lo que profundiza las bases democráticas del procedimiento de creación legislativa en el ordenamiento colombiano.

3.1.2. Ahora bien, con la expedición de la Ley 1431 de 2011, el Legislador procedió a regular las excepciones a la antedicha regla general. Es así que el artículo 1° de esa Ley, que modifica el artículo 129 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en su numeral 16 contempla taxativamente que en el trámite de un proyecto de ley no se requiere votación nominal y pública cuando 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. Quiere ello decir que, en el trámite legislativo de un proyecto de ley, si al momento de llevarse a cabo la votación del mismo en determinada célula legislativa, existe acuerdo entre todos los parlamentarios presentes para aprobar o hundir el proyecto sometido a su consideración, es viable optar por el método de votación ordinaria por unanimidad[39] ya que imprime celeridad en los procedimientos.

En este punto, cabe precisar que la jurisprudencia constitucional ha sido muy cuidadosa en afirmar que, so pretexto de la celeridad en los procedimientos, lo que el legislador ha contemplado como una excepción en materia de votaciones de iniciativas legislativas, no puede convertirse en una regla general que termine desnaturalizando la votación nominal y pública que el constituyente diseñó como principal. Lo anterior porque se desconocería el principio de supremacía de la Constitución y la interpretación de los regímenes exceptivos previstos en la Carta Política[40].

Dado que 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, es que la jurisprudencia constitucional ha entendido que en el caso de las excepciones a la regla general de votación nominal y pública, las mismas no pueden ser interpretadas como una vía para eludir el cumplimiento de los requisitos que la Constitución impone para aprobar válidamente un proyecto de ley.

Justamente en este último auto en mención (Auto 118 de 2013), la mayoría de la Corte señaló que "la unanimidad como causal de excepción al mandato constitucional 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, quienes se abstuvieron, quienes votaron, y cuál fue el sentido de los que así lo hicieron". Así mismo, como parte de la ratio decidendi, precisó que cuando se excepciona la votación nominal y pública sobre la base de

la unanimidad, pero ésta no es debidamente registrada por la corporación legislativa, se configura un vicio de inconstitucionalidad. Lo anterior se presenta cuando (i) se constata que hubo decisión aprobatoria pero no es posible determinar si esta fue o no unánime a través de los medios idóneos, o (ii) cuando no se conoce el resultado concreto de la votación. Cualquiera de esas dos situaciones lleva al desconocimiento de un requisito esencial de validez en el trámite legislativo.

De allí que, como acertadamente lo explicó la Corte en el Auto 118 de 2013, siempre que se acuda a la unanimidad como forma de votación ordinaria para aprobar una iniciativa legislativa, es imperativo que se pueda acreditar, de manera clara y suficiente, que tal votación fue unánime y no simplemente aprobatoria, ello con el fin de constatar si el proyecto de ley ha contado o no con el quórum decisorio requerido y con las mayorías constitucionales exigidas para ser ley de la República.

3.1.3. Es más, sobre el punto recientemente esta Corporación en el Auto 175 de 2015[43], al percatarse de la existencia de un vicio de procedimiento subsanable en la aprobación mediante votación ordinaria por unanimidad en cuarto debate y en el trámite de conciliación de un proyecto de ley aprobatorio de un Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial suscrito entre la República de Colombia y Venezuela, formuló la siguiente pregunta que adquiere absoluta relevancia para el presente caso: "¿Cuándo entender que existe unanimidad a efectos de dar aplicación a la excepción que autoriza la votación ordinaria?".

Con el fin de dar respuesta al interrogante, en primer lugar precisó que (i) la Corte Constitucional como órgano encargado de hacer el control de constitucionalidad, no puede dar por sentada la existencia de la unanimidad sin una "evidencia razonable" que así lo indique; y que, (ii) el asumir una "suerte de presunción de unanimidad" para ejercer tal control, conlleva en la práctica a dejar sin efectos el mandato constitucional de votación nominal, el cual opera como regla general.

En segundo lugar, recogió y sistematizó unos indicadores que permiten inferir la existencia de unanimidad. Estos se evidencian (i) "cuando al declarar el resultado de la votación se deja constancia expresa e inequívoca de la aprobación unánime, ya sea en el acta de sesión o en alguno de los demás medios probatorios que registra lo ocurrido durante la votación[44]"; y, (ii) "cuando en el curso de los debates se dan manifestaciones indicativas de unanimidad, lo que ocurre, por ejemplo, cuando los informes de ponencia hayan sido favorables, se aprueba omitir la lectura del articulado[45], ninguno de los integrantes de la plenaria o comisión solicita la votación nominal y pública[46] y, en general, cuando no se registran posiciones contrarias a la aprobación del proyecto". Y también señaló que tales indicadores se desvirtúan cuando se presentan manifestaciones expresas de oposición al proyecto, cuando alguno o varios de los congresistas solicitan que la votación se realice acudiendo a la regla general de votación nominal y pública, o cuando alguno o varios de los parlamentarios dejan constancia de voto negativo frente al debate estructural de la iniciativa legislativa.

Sin embargo, enfatizó en que aún en los supuestos en los que existe una evidencia razonable de unanimidad, siempre, en todos los casos, resulta indispensable que de las

actas de sesión y certificaciones se pueda establecer de manera inequívoca el número de votos con el que fue aprobado un proyecto de ley, por cuanto esa información es trascendental para acreditar el cumplimiento a los requisitos constitucionales de quórum decisorio y mayorías, es decir, en esos medios de prueba se debe precisar el número de parlamentarios que estaban presentes al momento de abrir el registro de votación y el resultado de la votación con el cual fue aprobado el proyecto de ley[47]. Además, la anterior información permite validar el acatamiento de la regla que establece el artículo 123, numeral 4º de la Ley 5ª de 1992, en el sentido de constatar que el número de votos emitidos sea igual al número de congresistas habilitados que estaban presentes en la respectiva Comisión o Plenaria al momento preciso de efectuar la votación de la iniciativa legislativa.

3.1.4. En este orden de ideas, a título de conclusión, la Sala considera que la validez de la votación ordinaria por unanimidad como excepción a la regla general de votación nominal y pública, es predicable siempre que de la misma se puedan inferir los indicadores señalados, y que del acta de sesión y certificación respectiva se obtenga información clara y fidedigna dando cuenta del número de congresistas que participaron en la votación (registro de votación) y del total de votos que fueron emitidos como expresión de la voluntad para aprobar un determinado proyecto de ley. Lo anterior disciplina la práctica legislativa y permite a la Corte evidenciar el cumplimiento de los requisitos constitucionales que se exigen para que un proyecto se convierta en ley de la República.

3.2. La existencia verificable del quórum decisorio y del cumplimiento de la regla de mayorías en los supuestos de aprobación de proyectos de ley mediante votación ordinaria por unanimidad.

3.2.1. El artículo 157 de la Constitución Política prescribe que ningún proyecto será ley sin haber sido aprobado en primer debate por la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, y en segundo debate por el Pleno de cada célula legislativa. Dicha aprobación es considerada un acto solemne por medio de la cual un funcionario, corporación u organismos adopta una decisión, en el sentido de respaldar, aceptar, refrendar o asentir válidamente frente al texto de una iniciativa legislativa o de una proposición, cuyo estudio corresponde adelantar.

Para que esa aprobación sea válida, la Carta Política diseñó algunos requisitos de estricto cumplimiento durante el procedimiento de formación de las leyes ante el Congreso de la República. Puntualmente, el artículo 145 Superior señala que el Congreso en pleno, las Cámaras o comisiones no podrán abrir sesiones ni deliberar con menos de la cuarta parte de sus miembros; es lo que se conoce como quórum deliberatorio.

La existencia del quórum deliberatorio mínimo no permite per se que los parlamentarios asistentes adopten decisión alguna, por lo tanto, el mismo artículo en comento establece que las decisiones sólo podrán tomarse con la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, salvo que la Constitución determine un quórum diferente; es decir, se establece como regla general un quórum decisorio que corresponde a la mitad más uno de los integrantes habilitados de cada corporación o comisión, quienes deben estar presentes durante todo el proceso de votación para manifestar su voluntad y resolver válidamente

sobre cualquier asunto sometido a su estudio. Significa lo anterior que, únicamente se pueden entrar a adoptar decisiones cuando se ha establecido y certificado con claridad el quórum decisorio, independientemente de la modalidad de votación que se emplee.

Al estar configurado el quórum decisorio, partiendo de él, es posible que contabilizada la votación que se realiza en relación con un proyecto de ley, éste obtenga la debida aprobación por haber cumplido la regla de mayorías de acuerdo con el artículo 146 Superior, esto es, que la decisión sea tomada por la mayoría de los votos de los asistentes (mayoría simple), salvo que la Constitución exija expresamente una mayoría especial (mayoría calificada) como sucede, por ejemplo, con la aprobación de leyes estatutarias. Sin embargo, la Corte ha dejado claro que en los casos de proyectos de leyes aprobatorios de tratados internacionales, la mayoría que se exige para que se surta su aprobación, corresponde a la mayoría simple[48].

3.2.2. Ahora bien, en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional ha llamado la atención sobre la necesidad de que las actas y certificaciones que emiten los secretarios de comisión o plenarias del Congreso de la República, consignen la información necesaria y precisa que permita verificar el cumplimiento de los requisitos constitucionales de quórum decisorio y de mayorías requeridas.

Ejemplo de ello es la sentencia C-008 de 1995[49], en la cual la Corte declaró inexequible un proyecto de ley estatutaria referente al ejercicio de la actividad de recolección, manejo, conservación y divulgación de información comercial, por cuanto en el segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes no fue posible establecer el quórum decisorio ni la mayoría calificada con los cuales se aprobó por unanimidad la iniciativa legislativa. La información requerida no fue posible extraerla de las Gaceta correspondientes, ni de la certificación emitida por el Secretario de dicha Plenaria, situación que configuró un vicio de procedimiento insubsanable. Adicionalmente, motivó un pronunciamiento especial de esta Corporación señalando que frente a los temas de quórum y de mayorías, la responsabilidad de los funcionarios que manejan esa información no se limita a precisar el número de la Gaceta del Congreso en la cual reposa el acta de sesión, sino que surge la carga probatoria de demostrar mediante certificaciones exactas "[el] número de asistentes a las respectivas sesiones, el quórum decisorio con el cual se votó, el número de votos depositados a favor y en contra del proyecto y el número de miembros de la comisión o cámara, además de los datos específicos que en cada proceso solicite el Magistrado Sustanciador".

Así mismo, manteniendo esa línea, en el Auto 170 de 2003[50] se devolvió al Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria porque de la información contenida en actas y certificaciones, no fue posible establecer si la aprobación por unanimidad del proyecto en la Plenaria de la Cámara de Representantes obtuvo la mayoría calificada que exige la Constitución, ya que solo se informó que había sido aprobada "por la mayoría de los presentes ciento cincuenta (154) Honorables Representantes a la Cámara" sin realizar una discriminación de los votos y sin brindar detalles del resultado de la votación, por lo cual se evidenció un vicio de procedimiento legislativo.

Más adelante, en la sentencia C-307 de 2004[51], la Corte puntualmente exhortó sobre la labor que cumplen los Secretarios de las comisiones y plenarias, a quienes les corresponde

informar de manera fidedigna el resultado de las votaciones y expedir las certificaciones que demuestren que la aprobación cumplió con los requisitos constitucionales, especialmente los atinentes al quórum decisorio y a la regla de mayorías.

3.2.3. De forma más reciente, en los Autos 118 de 2013[52] y 175 de 2015[53], esta Corporación constató la existencia de vicios de trámite subsanables, cuando de la información contenida en las actas y en las certificaciones no se puede determinar con certeza el número de votos con el que aprobó un proyecto, y consecuentemente, que el mismo haya sido válidamente aprobado por la mayoría requerida cuando se ha optado por la votación ordinaria por unanimidad.

En el primer auto en mención, la Corte señaló que para acreditar el cumplimiento del quórum decisorio y de la regla de mayorías en un proyecto de ley estatutaria cuya aprobación se había efectuado por votación ordinaria, no resultaba suficiente indicar el número de congresistas presentes al momento de efectuarse el registro de asistencia al comienzo de la sesión porque entonces sólo se verifica una votación positiva, sino que resulta indispensable señalar con claridad y certeza la forma cómo se surtió la aprobación por unanimidad del proyecto, así como la determinación de las mayorías, ya que en el transcurso de la sesión la práctica legislativa demuestra que el quórum tiende a variar. De manera que, al evidenciar la configuración de un vicio de naturaleza subsanable, dispuso la devolución de la iniciativa legislativa al Senado de la República, en donde se surtió el cuarto debate que era necesario repetir.

Profundizando aún más esta línea, en el segundo auto en comento (Auto 175 de 2015), la Corte consideró estructurado un vicio de procedimiento subsanable porque en el cuarto debate de una ley aprobatoria de tratado internacional y en el trámite de aprobación de los informes de conciliación en ambas plenarias, no fue posible inferir de manera razonable a partir de las actas, las constancias secretariales y demás medios de prueba, el número de congresistas presentes en el recinto al momento de efectuarse la votación ordinaria del proyecto objeto de control, para efectos de establecer el cumplimiento de las exigencias de quórum decisorio y mayorías[54].

En esa oportunidad, este Tribunal evidenció que el número de asistentes certificados en el acta no permanece constante durante el curso de la sesión, lo que se traduce en un quórum variable como práctica legislativa, por ende, señaló como indispensable contar con información fidedigna expedida por los secretarios de las corporaciones respectivas o registrada en el acta de sesión, en la cual se indique con precisión el número de congresistas y de votos con el que se aprobó el proyecto de ley[55]. De allí, sostuvo que si tales certificaciones no son aportadas o no cuentan con la información suficiente que permita constatar el cumplimiento de las exigencias constitucionales, corresponde a la Corte valorar, según el transcurrir del debate, si al momento de la votación se acreditaron los requisitos de quórum decisorio y de mayorías. Puntualmente señaló:

“En los supuestos en que un proyecto es votado de manera ordinaria, para entender cumplidas las condiciones constitucionales de validez en su aprobación, es preciso que, apreciados los medios de prueba permitan inferir la existencia de voluntad unánime de aprobarlo por parte de los integrantes de la respectiva comisión o plenaria o, en su caso,

que se presenta alguna de las demás excepciones que habilitan esta modalidad de votación (art. 129 R.C). Pero además es necesario que exista constancia expresa o, en su defecto, pueda inferirse de manera razonable a partir de las actas, las constancias secretariales y demás medios de prueba, el número de congresistas presentes en el recinto al momento de efectuarse la votación, para efectos de establecer el cumplimiento de las exigencias de quórum y mayorías. En relación con esto último, ante la evidencia de que el número de asistentes certificado en el acta no permanece constante durante el curso de la sesión, es necesario contar con certificaciones precisas, expedidas por los secretarios de las corporaciones respectivas, del número de congresistas y de votos con el que se aprobó el proyecto de ley objeto de examen. Cuando, como ocurre en el presente caso, tales certificaciones no son aportadas o no contienen la información precisa, la Corte deberá examinar, a partir de la manera en que transcurrió el debate, si al momento de la votación se dio cumplimiento a lo exigido en los artículos 145 y 146 superiores. Si, como ha señalado este Tribunal, la votación no puede "presumirse ni suprimirse", tampoco hay lugar a presumir la existencia de quórum y mayorías, ni a suprimir la constatación de su cumplimiento"[56]

Además, en esa ocasión la Corte al analizar el trámite que se llevó a cabo para aprobar el informe de conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes[57] del proyecto de ley que terminó siendo la Ley 1722 de 2014[58], al requerir el envío de la certificación del quórum, la constancia que obtuvo reportaba el registro inicial de asistencia de 131 representantes, e informaba que la consideración y aprobación del informe se hizo "a través de votación ordinaria (…) siendo ochenta y ocho (88) votos el último resultado de votación nominal registrada, realizada con anterioridad a la votación de interés". De esa certificación arribó a dos conclusiones: (i) confirmó que el número de parlamentarios que asisten a una sesión no se mantiene invariable en el curso de la misma, por lo cual el quórum decisorio no se puede acreditar con el número de asistentes a la correspondiente sesión; y, (ii) constató que por la manera en que se realizó la votación ordinaria por unanimidad, ni la propia Secretaría de la Cámara de Representantes logró establecer con precisión y emitir certificación, frente a cuál fue el quórum decisorio y el número de votos con el que se aprobó el informe de conciliación.

Es más, esa imposibilidad de acreditar el número de representantes presentes al momento preciso de votar el proyecto de ley aprobatorio de un tratado internacional, motivó el que la certificación informara como quórum decisorio el número de votos emitidos en la última votación nominal registrada, situación que una vez estudiada por la Corte, permitió constatar que entre la votación nominal anterior más próxima a la votación del proyecto de ley que se controlaba, y la votación nominal más próxima siguiente al mismo, varió sensiblemente el quórum al punto que en ésta última, una vez se abrió el registro de votación, se verificó la disolución del quórum decisorio[59]. Por esa razón, ante la falta de certificación precisa sobre el número de votos con que se aprobó en esa oportunidad la conciliación en la Cámara de Representantes, y la inexistencia de datos en el acta de sesión que permitiera llegar a una conclusión fundada sobre la existencia del quórum decisorio y el cumplimiento de la regla de mayorías, esta Corporación tuvo por no acreditadas las exigencias establecidas en los artículos 145 y 146 de la Carta Política, al igual que el requisito establecido en el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992, resultando con ello la configuración de un vicio de procedimiento legislativo.

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

3.3.1. Al analizar el trámite que surtió el proyecto de ley 086 de 2013 Senado ante la Plenaria del Senado de la República, la Corte evidenció el cumplimiento de los requisitos de publicación de la iniciativa antes de su discusión y aprobación, y de anuncio previo llevado a cabo el 3 de diciembre de 2013, en el cual se informó que el proyecto sería objeto de discusión y aprobación en sesión plenaria del 4 de diciembre de 2013, como en efecto sucedió. [Supra, 2.2.1.5. y 2.2.1.6.]

De igual forma, advirtió que la constancia de votos negativos respecto a la aprobación de la proposición positiva con que terminaba el informe de ponencia desvirtúa la existencia de unanimidad y motivaba el que su aprobación se hubiese realizado acudiendo a la regla general de votación nominal y pública [Supra, 2.2.1.7.1], lo que constituye una irregularidad en el proceso legislativo. Sin embargo, posteriormente, en la fase estructural de votación del proyecto de ley, los senadores que manifestaron su oposición decidieron unirse al voto positivo expresando su voluntad democrática de aprobar el contenido del articulado, el título del proyecto y el querer para que la iniciativa continuara su trámite ante la Cámara de Representantes, sin solicitar que la votación se hiciera de forma nominal y pública. Esas manifestaciones indicativas permiten inferir la existencia de unanimidad en estas últimas aprobaciones para aplicar de manera excepcional el mecanismo de votación ordinaria.

3.3.2. Sin embargo, de la información que reposa en el acta de sesión Plenaria No. 036 del 4 de diciembre de 2013 (GC 070/14) y de la certificación remitida por el Secretario General del Senado de la República, la Corte advierte la imposibilidad de establecer la existencia del quórum decisorio (art. 145 de la C.P.), la aprobación por la mayoría requerida (art. 146 ibídem) y la coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto al momento de la votación del proyecto de ley 086 de 2013 Senado (art. 123-4 de la Ley 5ª de 1992).

En primer lugar, el Secretario General del Senado de la República se limitó a remitir dos informes indicando las Gacetas del Congreso en las cuales fue publicado el trámite legislativo que surtió en segundo debate el proyecto de ley 086 de 2013 Senado, y sólo

hasta el 8 de mayo de 2015 envió certificación señalando que la iniciativa había sido "aprobada por votación ordinaria, como aparece en el Acta número 36 de fecha 04 de diciembre de 2013, Gaceta del Congreso 70 de 2014, de acuerdo a la última votación nominal, la cual fue de 58 votos como se encuentra en la página 36 de la misma Gaceta". Es decir, la constancia no reporta información clara y precisa que permita establecer de manera inequívoca el número de parlamentarios que estuvieron presentes al momento de votarse de manera ordinaria el proyecto de ley aprobatorio del Acuerdo bajo control, así como tampoco consigna el número de votos de quienes manifestaron la unanimidad para aprobar la iniciativa.

De tal magnitud es la dificultad para establecer la forma en que se registró en el acta de sesión la votación ordinaria, que la Secretaría del Senado de la República no pudo constatar y certificar el quórum decisorio y, a partir de éste, demostrar el cumplimiento de la regla de mayoría simple necesaria para impartir aprobación válida a una ley que vincula al ordenamiento interno un tratado o instrumento internacional. La única aproximación en la cual se basó, fue el registro de la última votación nominal previa al proyecto de ley 086 de 2013 Senado, que como se indicó fue de 58 votos, dando por sentado que ese fue el quórum decisorio con el cual se aprobó la iniciativa legislativa objeto de control.

En segundo lugar, ante la falta de claridad y precisión en la información que reporta el Secretario del Senado de la República, corresponde a la Corte analizar el transcurrir del debate que se adelantó el 4 de diciembre de 2013 en la Plenaria del Senado de la República, con el fin de auscultar si los requisitos constitucionales consagrados en los artículos 145 y 146 Superiores, fueron satisfechos.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso 070 del 5 de marzo de 2014, que contiene el texto del Acta No. 36 de la sesión ordinaria que se llevó a cabo el 4 de diciembre de 2013 en la Plenaria del Senado de la República, la Sala observa lo siguiente: (i) al inicio de la sesión el registro de asistencia reportó la presencia en el recinto de 96 senadores, de los 98 que se encontraban habilitados para ejercer plenamente sus funciones. Los dos senadores restantes dejaron de asistir con excusa debidamente certificada; (ii) una vez culminado el registro de asistencia, la Secretaría informó la existencia de quórum deliberatorio; (iii) seguidamente se procedió a la lectura del orden del día, a realizar el anuncio de los proyectos de ley para discusión y aprobación en la siguiente sesión plenaria, y a someter a consideración algunas actas anteriores de Plenaria que fueron finalmente aprobadas; (iv) al abordar el punto IV del orden del día relacionado con la votación de proyectos de ley o de Actos Legislativos, el senador Jorge Enrique Robledo solicitó expresamente que "todos los proyectos que siguen se voten con votación nominal", a lo cual accedió la Presidencia de la Plenaria. Por esa razón se cumplió la votación nominal y pública de un informe de Fe de Erratas para subsanar el error mecanográfico que se encontró en un proyecto de ley pro-estampilla, siendo el resultado de la votación registrada un total de 54 votos por el SI; (v) continuando con el punto IV del orden del día, previo aplazamiento de la votación de un informe de conciliación, se sometió a discusión y aprobación la conciliación de un proyecto de ley de Acto Legislativo[60], momento en el cual la Secretaría de la Plenaria informó "que se ha registrado quórum decisorio", procediéndose a la votación nominal y pública cuyo resultado total fue de 66 votos (SI: 48 y NO: 18).

Al desarrollar el punto V del orden del día correspondiente a la lectura de ponencias y consideración de proyectos de ley en segundo debate, (vi) la primera iniciativa que trabajó la Plenaria fue un proyecto de ley que modificada normas del estatuto tributario, que ante la complejidad técnica que implicaba por tratarse de la tarifa del gravamen a los movimientos financieros, contó con un amplio y largo debate frente al contenido del artículo 1º. Por esa razón, primero se efectuó la votación nominal y pública de ese artículo como estaba en la ponencia inicial, arrojando como resultado un total de 65 votos (SI: 63 y NO: 02), y seguidamente se votó una proposición aditiva al mismo artículo que formuló el senador Jorge Enrique Robledo, cuyo resultado de votación nominal y pública fue de un total de 58 votos (SI: 20 y No: 38). Justamente este es el último registro de votación nominal que acreditó en su certificación para el presente caso, el Secretario General del Senado de la República; (vii) posteriormente el Ministro de Hacienda y Crédito Público intervino ante la Plenaria para explicar unas proposiciones sustitutivas al proyecto de ley que estaba en consideración (modificación a normas del estatuto tributario), las cuales generaron una falta de concertación con los ponentes y motivaron la conformación de una subcomisión de concertación, además de una moción de orden por las inconformidades expresadas frente a quiénes habían quedado integrando tal comisión; (viii) lo anterior generó una serie de interpelaciones y, luego, fueron finalmente designados los senadores integrante de la subcomisión de conciliación.

Solo después de haberse adelantado ese largo debate, se abordó el estudio del proyecto de ley 086 de 2013 Senado que es objeto del presente control por parte de la Corte: (ix) una vez leída la proposición positiva con que terminaba el informe de ponencia, un senador solicitó seguir votando los demás proyectos de ley “como se ha hecho normalmente” y por ello el Presidente preguntó a la Plenaria “si aceptaba levantar la propuesta de votación nominal y, cerrada la discusión, esta responde afirmativamente”. Para ese momento de la sesión, en el acta se reportó que el senador Robledo no estaba en el recinto, quien había solicitado desde el principio la votación nominal y pública de todas las iniciativas en debate ese día.

(x) A partir de allí la omisión de lectura del articulado y su aprobación en bloque, así como el título del proyecto de ley 086 de 2013 Senado y la voluntad de la Plenaria del Senado respecto a que el mismo avanzara a trámite en la Cámara de Representantes, fueron con celeridad aprobadas a través de la votación ordinaria por unanimidad, sin que el Acta de sesión reporte verificación alguna del quórum decisorio.

(xi) Seguidamente fueron aprobados ágilmente dos proyectos de ley más acudiendo a la modalidad excepcional de votación ordinaria por unanimidad; sin embargo, en el tercer proyecto de ley posterior al que es objeto de control actual, la Secretaría de la Plenaria dio lectura al impedimento que manifestó un senador y, una vez abierto el registro de votación nominal, el resultado total fue de 26 votos (Si: 25 y NO: 01). Ante la evidencia clara de la desintegración del quórum decisorio, el impedimento no fue decidido y se procedió de una vez a levantar la sesión, relacionando la constancia que fue entregada por un senador indicando su retiro del recinto “por razones insuperables”.

Pues bien, una vez analizado el trascurrir del debate, la Sala confirma que el número de parlamentarios que asiste a una sesión no se mantiene invariable en el curso de la misma,

con lo cual la verificación del quórum se torna difícil de acreditar. Justamente, en el presente caso, el registro inicial de asistencia da cuenta de la presencia en el recinto de 96 senadores, pero el registro de votación previo más cercano al proyecto de ley bajo control da cuenta de la votación efectiva de 58 senadores, y el posterior registró 26 votos, lo que representa una variación sensible.

Así mismo, evidencia que en el caso bajo estudio la forma como se llevó a cabo la votación y como fue registrada en el acta de sesión correspondiente, impiden establecer con precisión el quórum decisorio y el número de votos con el que se aprobó por unanimidad el proyecto de ley 086 de 2013 Senado, al punto que ni siquiera la Secretaría del Senado de la República pudo acreditar de manera fidedigna la información exigida. Es más, el desarrollo del debate da cuenta de la variación del quórum decisorio con tendencia a la baja desde que se surtió la aprobación del informe de conciliación de un proyecto de Acto Legislativo. Igualmente, los registros de votaciones previo (58 votos) y siguiente (26 votos) al proyecto 086 de 2013 Senado, no otorgan a la Sala elementos de los cuales pueda inferir que al momento de votarse la iniciativa que se controla, se dio cumplimiento a las exigencias que consagran los artículos 145 y 146 Superiores. Por el contrario, dada la agilidad con que se dio la votación ordinaria posterior de dos proyectos de ley y la siguiente constatación de la desintegración del quórum decisorio con 26 votos registrados, ponen en duda justamente que durante la votación del proyecto de ley 086 de 2013 Senada el quórum decisorio estuviera conformado[61] y, por ende, el que la aprobación por unanimidad hubiese cumplido con la regla de mayoría simple.

Por consiguiente, ante la inexistencia de datos en el acta de sesión Plenaria del 4 diciembre de 2013 y la imprecisión en la certificación que fue remitida por el Secretario del Senado de la República, la Corte no cuenta con elementos que le permitan establecer la existencia del quórum decisorio (art. 145 de la C.P.), la aprobación por la mayoría requerida (art. 146 ibídem) y la coincidencia entre el número de votos emitidos y el número de parlamentarios presentes en el recinto al momento de la votación del proyecto de ley 086 de 2013 Senado (art. 123-4 de la Ley 5ª de 1992).

3.3.3. Decisión a adoptar. Carácter insubsanable del vicio: Con el fin de lograr una concreción del principio de conservación del derecho y una manifestación del principio democrático, de forma reiterada la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de subsanar vicios de procedimiento que le permitan al Congreso corregir los yerros constitucionales en los cuales haya incurrido. No obstante lo anterior, ha identificado que esa idea de corregir el procedimiento legislativo resulta viable cuando ya se ha formado válidamente la voluntad política de una de las cámaras, porque de lo contrario nos ubicaríamos en la existencia de un vicio insubsanable.

Así, desde la sentencia C-737 de 2001[62], la Corte estableció como criterio básico para proceder al saneamiento de un vicio de trámite legislativo, el que no implique de suyo rehacer una etapa estructural del procedimiento, ya que ello difiere del concepto de subsanar o corregir la irregularidad y supone la repetición integral del trámite. Desde esa óptica, indicó que no es la gravedad del vicio la que determina su carácter de subsanable o insubsanable, sino la posibilidad real de corregirlo realizando un análisis sobre la razonabilidad de la corrección.

En procura de desarrollar ese criterio de razonabilidad, esta Corporación en sentencia C-576 de 2006[63] fijó y sistematizó unos parámetros de evaluación judicial, para determinar en qué eventos resulta subsanable un vicio de procedimiento legislativo y cuándo exige la declaratoria de inexequibilidad porque el vicio tiene la connotación de ser insubsanable. Son los siguientes: "(i) el cumplimiento de las etapas básicas y estructurales del proceso legislativo, establecidas en el artículo 157 de la Carta; (ii) el contexto dentro del cual se presentó el vicio; (iii) la garantía de los derechos de las minorías a lo largo del debate parlamentario y del principio democrático en la votación del proyecto de ley; (iv) el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario."

Justamente, frente al último parámetro en mención, esa misma sentencia señaló que cuando se refiere al trámite de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales, se debe recordar que éstas surten el mismo procedimiento de las leyes ordinarias pero el trámite del proyecto de ley debe iniciar en el Senado de la República, por lo cual, "la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad. Así, una de las etapas estructurales del trámite, v.gr., la aprobación por el Senado, habrá concluido a plenitud sin vicio alguno". Quiere ello decir que en los eventos en que el vicio se presente antes de que el Senado de la República haya formado adecuadamente su voluntad política, el yerro tendrá el carácter de insubsanable y tendrá por consecuencia la declaratoria de inexequibilidad de la ley.

De forma más reciente, la Corte en sentencia C-399 de 2011[64] al efectuar el control de constitucionalidad de la una ley que aprobaba el "Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte"[65], constató la existencia de un vicio de procedimiento legislativo en la cadena de anuncios porque el proyecto fue anunciado y votado en la misma sesión, cuando se estaba adelantando el segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República; lo anterior motivó la declaratoria de inexequibilidad de la ley aprobatoria del tratado reiterando que si el yerro se presentó "hasta la votación en la Plenaria del Senado se considera como un vicio en el trámite legislativo insubsanable (...). Así las cosas, en estos supuestos corresponde a la Corte declarar la inexequibilidad de la ley aprobatoria y, por su parte, al Congreso de la República reiniciar, desde el primer momento, el trámite de la totalidad del proceso de aprobación legislativa".

Siguiendo esa misma línea argumentativa, en la sentencia C-134 de 2014[66] esta Corporación verificó que durante el segundo debate de un proyecto de ley aprobatorio de tratado en el Senado de la República, se incurrió en un vicio de procedimiento legislativo insubsanable porque la votación ordinaria de la iniciativa no fue unánime y se omitió realizar la votación nominal que funge como regla constitucional. En esa oportunidad precisó que "existe una regla consolidada en relación con el carácter insubsanable de los vicios de trámite de las leyes aprobatorias de tratado, cuando estos se presentan antes de haberse cumplido el segundo debate, pues solo en ese momento puede considerarse que se ha formado la voluntad de una de las cámaras legislativas". Por ende, declaró inexequible la ley aprobatoria de tratado.

Siendo ello así, la Corte declarará la inexequibilidad de la Ley 1734 de 2014, para que el Congreso de la República, si lo considera pertinente, reinicie la totalidad del procedimiento de aprobación legislativa tendiente a incorporar al ordenamiento jurídico interno el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', dando cumplimiento a los requisitos constitucionales y legales pertinentes.

4. Conclusiones.

De conformidad con lo analizado, la Corte concluye que para el asunto bajo examen no resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las leyes que aprueban un tratado internacional, y que el vicio de procedimiento que se configura es de carácter insubsanable por cuanto en el momento preciso de llevarse a cabo la votación de la iniciativa legislativa 086 de 2013 ante la Plenaria del Senado de la República (segundo debate), ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple, así como tampoco se logra establecer el requisito legal que consagra el artículo 123-4 de la Ley 5ª de 1992. Como la irregularidad que se evidencia tuvo lugar en una etapa estructural del proceso legislativo y afecta la conformación democrática de la voluntad parlamentaria del Senado de la República, la Ley 1734 de 2014, "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013", resulta inexequible como a continuación se reflejará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, "por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información', suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013".

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, archívese el expediente y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta (E)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Ausente en comisión

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MYRIAM ÁVILA ROLDÁN

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALBERTO ROJAS RÍOS

A LA SENTENCIA C-337/15

ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Discrepancia al concluir que vicio en trámite legislativo es insubsanable (Aclaración de voto)

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Debate frente al carácter subsanable o insubsanable de los vicios de forma (Aclaración de

voto)

VICIO SUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Concepto desarrollado en la jurisprudencia constitucional no permite llegar a la regla aplicada en la decisión (Aclaración de voto)

FORMACION DE LA LEY-Posibilidad de subsanar vicios de procedimiento (Aclaración de voto)

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Posibilidad de subsanar vicios de forma presenta una tensión entre los principios de validez, eficacia y economía procesal (Aclaración de voto)

TRAMITE LEGISLATIVO-Implica cuatro debates y no sólo dos estructurales (Aclaración de voto)

La Constitución expresa de forma irrefutable que el proceso de aprobación de una Ley ordinaria, que es el mismo que corresponde seguir en el caso de Leyes Aprobatorias, requiere del consentimiento de los cuatro sujetos que de forma independiente aunque con una lógica dependencia instrumental, intervienen en él: la Comisión Segunda Permanente Constitucional del Senado, el Senado en pleno, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y la Cámara de Representantes en pleno. La aprobación libre de vicios adelantada como consecuencia de los debates válidamente desarrollados al interior de cada una de ellas, deber ser considerado parte estructural del debate y en ese sentido, respetado si el vicio se presenta con posterioridad.

Referencia: Expediente LAT-436

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1734 del 8 de septiembre de 2014, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información’, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013”.

Magistrada (e) Ponente:

Myriam Ávila Roldán

Con el acostumbrado respeto por las providencias emitidas por esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara su voto en relación con los argumentos que llevaron a la Sala a tomar la decisión contenida en la Sentencia C-337 de 2015. Mi discrepancia respecto de la posición mayoritaria no tiene fundamento en el sentido de la decisión adoptada, sino en las consideraciones que llevaron a concluir en esta providencia, que el vicio presente en el trámite legislativo es de naturaleza insubsanable, generando como consecuencia la inexequiblidad de la Ley aprobatoria y la necesidad de repetir el mencionado procedimiento de aprobación de la norma desde sus inicios, desconociendo el consentimiento emitido antes de surgir el desconocimiento a los requisitos procesales, por una de las células legislativas.

La Sala Plena de la Corte Constitucional llegó a la conclusión en la Sentencia C-337 de 2015 que:

“(…) el vicio de procedimiento legislativo relacionado con la imposibilidad de verificar el cumplimiento del quórum decisorio y de la regla de las mayorías en el momento preciso de llevarse a cabo la votación en segundo debate ante la Plenaria del Senado de la República, tiene el carácter de insubsanable porque se dio en una etapa estructural del trámite legislativo cuando aún no se había formado la voluntad democrática y política de la cámara a la cual le corresponde por mandato constitucional expresar su inicial beneplácito por tratarse de una ley aprobatoria de tratado.

Siendo ello así, la Corte declarará la inexequibilidad de la Ley 1734 de 2014, para que el Congreso de la República, si lo considera pertinente, reinicie la totalidad del procedimiento de aprobación legislativa (…)”.

La decisión de la Sala de declarar la inexequibilidad de la Ley aprobatoria por encontrar un vicio, a su juicio insubsanable, en su formación, tuvo fundamento en la regla consolidada en la jurisprudencia de la Corte Constitucional según la cual, la posibilidad de subsanar por parte del Congreso los vicios de procedimiento legislativo sólo será viable cuando dicho vicio se presente con posterioridad a que se haya formado válidamente la voluntad política de una de la cámaras, contrario sensu esto significa, que los yerros constitucionales de las leyes aprobatorias de tratados internacionales serán insubsanables cuando se presentan antes de haberse cumplido el segundo debate en la plenaria del Senado, pues sólo en ese momento puede afirmarse que se ha formado la voluntad de una de las cámaras.

Si bien reconozco que la jurisprudencia de la Corte en ese sentido ha sido estable y reiterada, no comparto la conclusión a la que llega, toda vez que considero que esta carece de suficiente fundamento jurídico que reconozca las garantías constitucionales que irradian la finalidad del procedimiento legislativo, siempre subordinado a la materialización a través de las funciones del Congreso, de valores democráticos sustanciales.

Aunque la jurisprudencia reciente de esta Corporación sea pacífica frente al tema en discusión, considero que el debate frente al carácter subsanable o insubsanable de los vicios de forma en el procedimiento legislativo de leyes aprobatorias de tratados internacionales, se debe llevar a cabo, incluso proponiendo un cambio en la línea jurisprudencial con fundamento en las consideraciones que a continuación procederé a exponer.

1. El concepto de vicio subsanable desarrollado en la Jurisprudencia constitucional, no permite llegar a la regla aplicada en sus decisiones recientes y reiteradas en la Sentencia C-337 de 2015.

En este primer argumento, plantearé las razones por las cuales considero que la decisión a la que arriba la Corte en esta oportunidad, de declarar la inexequibilidad de la Ley 1734 de 2014 por haber incurrido el Congreso en un yerro procedimental insubsanable, bajo el único argumento que éste se presentó antes de que el Senado se hubiese pronunciado a plenitud sin vicio alguno; no encuentra fundamento en la Sentencia C-737 de 2001, referenciada en la decisión, y que por el contrario se trata de un salto argumentativo realizado en la Sentencia C-576 de 2006 y reiterado hasta hoy en la Jurisprudencia sin mucho análisis, desconociendo la tensión que existe entre los principios de validez y eficacia que sustenta la teoría de la subsanabilidad de los vicios en nuestro ordenamiento.

La posibilidad de subsanar los vicios de procedimiento que se presenten en la formación de la Ley, encuentra sustento en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, en el que se dispone: “Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto”.

Esa posibilidad de subsanar los vicios de forma presenta una tensión entre los principios de validez y eficacia / economía procesal, en el que la Norma citada de la Carta Política, claramente expone una preferencia del Constituyente por el segundo de ellos. Al respecto se ha pronunciado la Doctrina constitucional afirmando que: “Esta elección del constituyente, reitera la apuesta por la primacía de los principios de eficacia y economía procedimental sobre el de validez, pues la posibilidad de subsanar un vicio significa que las vulneraciones a los preceptos que sirven como parámetro ni implican automáticamente su expulsión del ordenamiento, sino que se presenta una segunda oportunidad para que se realicen en la forma debida, pues, en la medida que lo permita el ordenamiento jurídico, deben limitarse las consecuencias de los vicios para evitar un perjuicio al Estado y a la sociedad”.[67]

Es el reconocimiento de esa prevalencia del principio de eficacia sobre el de validez, lo que llevó a la Sentencia C-737 de 2001 a concluir que, a la luz del principio de instrumentalidad de las formas, y teniendo como criterio de aplicación el de razonabilidad, la identificación en el examen que realiza la Corte de un vicio formal en el procedimiento de aprobación de una ley, no justifica automáticamente la inexequibilidad de la misma. Sostuvo esta Corporación en esa oportunidad:

“(…) la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otras palabras, no puede otorgarse a dicha facultad un alcance tan amplio, que acabe por desnaturalizar la noción misma de vicio del procedimiento legislativo. Para que se pueda hablar de un vicio saneable en el procedimiento de formación de la ley, es necesario que, cuando menos, se haya cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento, puesto que la omisión de éstas -por ejemplo, la pretermisión de los debates ante alguna de las Cámaras legislativas-, hace imposible hablar de un procedimiento legislativo como tal -y, en consecuencia, impide considerar la omisión respectiva como un vicio-. En efecto, en esos eventos no habría propiamente un vicio del procedimiento en la formación de la ley sino una ausencia o inexistencia de procedimiento, que no puede ser subsanada. Por lo mismo, es imposible catalogar como “saneamiento” lo que, en realidad, equivale a la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se terminaría por burlar los mismos fines sustantivos que el principio de instrumentalidad de las formas pretende preservar.

33. Conforme a lo anterior, el principio de instrumentalidad de las formas, expresamente consagrado en el artículo 228 de la Carta, implica que la constatación de que ocurrió una irregularidad en el trámite de una ley, no conlleva inevitablemente que el juez constitucional deba siempre retirarla del ordenamiento. Es necesario que, previamente, el juez examine (i) si ese defecto es de suficiente entidad como para constituir un vicio susceptible de afectar la validez de la ley; (ii) en caso de que la irregularidad represente un

vicio, debe la Corte estudiar si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite mismo de la ley; (iii) si el vicio no fue convalidado, debe la Corte analizar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto observado; y (iv) si no se presenta ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es posible que ella misma subsane, en su pronunciamiento, el vicio detectado, de conformidad con los lineamientos arriba trazados, y respetando siempre el principio de razonabilidad". (Negrilla fuera del texto).

De las consideraciones realizadas en la citada decisión, no se puede llegar a la conclusión de que un vicio es subsanable o no, dependiendo la parte del proceso en el que éste aconteció. Ahora bien, la sentencia si establece un límite al saneamiento de los vicios formales, el que no se haya cumplido con alguna de las etapas estructurales del procedimiento legislativo, la pregunta es ¿Cuáles son esas etapas estructurales del trámite legislativo cuya omisión genera la imposibilidad de sanear ese vicio? la respuesta correcta considero que es: aquellos requisitos esenciales sin los cuales no se puede expedir una ley, dispuestos en el artículo 157 de la Carta y no el que una de las Cámaras haya expresado su voluntad.

El salto argumentativo se realiza con respecto a las Leyes Aprobatorias de tratados Internacionales en la Sentencia C-576 de 2006, reiterada en numerosas ocasiones, incluso en la Providencia que motiva esta aclaración. En esa decisión consideró el Tribunal Constitucional colombiano:

"En lo que se refiere al trámite de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales se debe recordar que estas leyes surten el mismo procedimiento que las leyes ordinarias[68] con la particularidad de que el proyecto de ley debe iniciar su trámite en el Senado y la competencia del Congreso de la República se limita a aprobar o improbar el tratado o convenio[69]. La Corte ha determinado como criterios relevantes para establecer la subsanibilidad de este vicio los siguientes: "(i) el cumplimiento de las etapas básicas y estructurales del proceso legislativo, establecidas en el artículo 157 de la Carta; (ii) el contexto dentro del cual se presentó el vicio; (iii) la garantía de los derechos de las minorías a lo largo del debate parlamentario y del principio democrático en la votación del proyecto de ley; (iv) el tipo de ley de que se trata y su evolución a lo largo del debate parlamentario."[70] En armonía con los criterios y particularidades mencionadas se debe entender que en materia de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales, la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad. Así, una de las etapas estructurales del trámite, v.gr., la aprobación por el Senado, habrá concluido a plenitud sin vicio alguno".

Analizados cuidadosamente los dos precedentes, se puede observar que lo que aparentemente es un desarrollo posterior de lo establecido en la Sentencia C-737 de 2001, en realidad es una contradicción de la misma, ya que desconoce que la irregularidad en trámite de la ley no genera automáticamente su inexequibilidad, lo cual se desvirtúa al afirmar que simplemente porque el vicio se presenta en los dos primeros debates, este debe ser considerado insubsanable y todo el trámite legislativo se debe repetir como si no

hubiese existido, sin ni siquiera analizar si se cumplen los demás requisitos de subsanabilidad.

Igualmente, la posición adoptada en la Sentencia C-576 de 2006 y reiterada en la sentencia sobre la cual aclaro mi voto, desconoce la prevalencia reconocida en la Constitución, del principio de eficacia sobre el de validez que enmarca el proceso de creación de las leyes. Así, no encuentro que exista ningún fundamento para concluir que si un vicio surge en el marco del primer debate o en el segundo ante la plenaria del Senado, como es el caso de la Ley 1734 de 2014, este no pueda ser subsanado y continuar desde ese punto el trámite.

2. El trámite legislativo implica cuatro debates y no sólo dos estructurales.

El artículo 157 de la Carta Política es claro al diferenciar el primer debate que se surte en las Comisiones Permanentes de las Cámaras y el segundo debate adelantado ante las plenarias. Estable la citada norma:

“Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.

3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno”. (Negrilla fuera del Texto constitucional).

Ello demuestra que existe una separación entre la manifestación de la voluntad que en el trámite legislativo desarrolla una de las Comisiones y la realizada por la Cámara de Representantes o el Senado. Considerar lo contrario, permitiría llegar a dos conclusiones absurdas a la luz de las garantías constitucionales que surgen del principio democrático, propio de nuestro Estado Social de Derecho, que irradia el proceso de aprobación de las leyes:

(i) por un lado, una de las conclusiones a las que se puede arribar es que bastaría con la aprobación de un proyecto de ley en dos debates adelantados en cada una de las sesiones plenarias de las Cámaras, para que el mismo cumpla con los requisitos para su sanción y posterior promulgación, contradiciendo con ello lo dispuesto en el Capítulo 3 “De las Leyes”, del Título VI “De la Rama Legislativa”, de la Constitución, especialmente el antes citado artículo 157.

(ii) en segundo lugar, si determinar que un vicio es subsanable o insubsanable depende de que haya sido aprobado por la plenaria del Senado, en el caso específico de la leyes aprobatorias de tratados; entonces se podría concluir que el debate adelantado en esa instancia libre de vicios, generaría el saneamiento de aquellos que se hayan presentado en la Comisión Segunda, pues en últimas lo relevante es que las Cámaras emitan su voluntad de aprobar el tratado, entendiendo que al ser los miembros de la Comisión miembros de la

plenaria, la re-validación de su consentimiento, antes viciado, subsanaría el yerro automáticamente.

Esa interpretación, así como la primera, también contradice las reglas y principios propios del trámite legislativo, dispuestos en la Carta Política.

En conclusión, la Constitución expresa de forma irrefutable que el proceso de aprobación de una Ley ordinaria, que es el mismo que corresponde seguir en el caso de Leyes Aprobatorias, requiere del consentimiento de los cuatro sujetos que de forma independiente aunque con una lógica dependencia instrumental, intervienen en él: la Comisión Segunda Permanente Constitucional del Senado, el Senado en pleno, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y la Cámara de Representantes en pleno. La aprobación libre de vicios adelantada como consecuencia de los debates válidamente desarrollados al interior de cada una de ellas, deber ser considerado parte estructural del debate y en ese sentido, respetado si el vicio se presenta con posterioridad.

Así, en mi opinión, en el caso de la Ley 1734 de 2014, el vicio debe ser corregido del punto del proceso en el que surge, Segundo Debate en la plenaria del Senado, en adelante, no teniendo que repetir el Primer Debate adelantado en la Comisión Segunda, toda vez que dicha célula legislativa expresó su consentimiento válidamente y el yerro en el trámite legislativo no tiene efectos retroactivos.

Dejo, pues, expuestas las razones que me llevaron a aclarar el voto con respecto a la línea argumentativa que llevó a esta Corporación a adoptar la decisión en el asunto de la referencia.

Fecha ut supra,

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-337/15

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1734 de septiembre 8 de 2014, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013”

LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Congreso de la República no surte totalidad de requisitos para la aprobación (Aclaración de voto)/LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE

INFORMACION-Acreditación de quórum decisorio y aprobación por mayoría simple no es manifiesta (Aclaración de voto)

PROYECTO DE LEY-Votación previa verificación del quórum (Aclaración de voto)

SECRETARIA GENERAL DEL SENADO DE LA REPUBLICA-Competencia para certificar quórum decisorio (Aclaración de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Vicio insubsanable en segundo debate (Aclaración de voto)/LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Votación nominal y pública por vicio insubsanable (Aclaración de voto)

VOTACION DE PROYECTO DE LEY-Diferencia entre unanimidad y consenso (Aclaración de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Ausencia de unanimidad respecto de la oposición a la propuesta de aprobación del informe de Ponencia (Aclaración de voto)

LEY APROBATORIA DE TRATADO DE ACUERDO ENTRE COLOMBIA Y LA OTAN SOBRE COOPERACION Y SEGURIDAD DE INFORMACION-Desacuerdo con ratio decidendi de sentencia C-337 de 2015 sin perjuicio de coincidir en declaración de inexequibilidad de Ley 1734 de 2014 (Aclaración de voto)

Aclaro mi voto frente a la Sentencia de constitucionalidad C-337 de 2015, aprobada por la Sala Plena en sesión de fecha tres (3) de junio de dos mil quince (2015). Si bien comparto la decisión adoptada, considero pertinente formular las siguientes observaciones en relación con dos aspectos formales del escrutinio jurídico adelantado, a saber: (i) la acreditación del quorum decisorio y (ii) la procedencia de la utilización de la regla excepcional de votación ordinaria.

En efecto, respecto de la ley aprobatoria sub examine no se surte la totalidad de los requisitos exigidos por la Constitución Política para la aprobación, por parte del Congreso de la República, de tratados celebrados por el Estado colombiano. No obstante, considero que la afirmación consignada en el texto de la providencia judicial en ciernes conforme a la cual "ni del acta de sesión ni de la certificación respectiva es posible acreditar las exigencias constitucionales de quórum decisorio y de la aprobación por la mayoría simple" no es manifiesta.

En primer término, es de señalar que el inicio de la votación de cualquier proyecto de ley, demanda, por antonomasia, la previa verificación del quórum por parte de la Secretaría de la respectiva Cámara o Comisión. En ese sentido, la presunción que opera es la concerniente a la correcta configuración del quórum, desvirtuable –por supuesto– en atención a lo contrario sensu consignado en el Acta de la correspondiente sesión y/o en la respectiva Gaceta del Congreso de la República.

La Corte Constitucional ha reconocido, de manera expresa y en múltiples decisiones, la

competencia de la Secretaría de la respectiva Cámara o Comisión para certificar el quórum decisorio, en lo atinente a su acreditación. En relación con la Ley 1734 de septiembre 8 de 2014, "Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información', suscrito en Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013", el texto de la certificación cursada por la Secretaría General del Senado de la República –y recibida en la Corte Constitucional el día 8 de mayo de 2015–, dispone, de manera expresa, lo sucesivo: "Que el Proyecto de Ley número 86 de 2013 Senado <<por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de la Información', fue aprobado por votación ordinaria, como aparece en el Acta número 36 de fecha 04 de diciembre de 2013, Gaceta del Congreso 70 de 2014; de acuerdo a la última votación nominal, la cual fue de 58 votos como se encuentra en la página 36 de la misma Gaceta".

Una vez surtida la verificación de la página 36 de la Gaceta del Congreso de la República número 70 de 2014, en consonancia con lo advertido en la aludida certificación, no subsiste duda en relación con la correcta acreditación del quórum decisorio.

Sin perjuicio de lo anterior, es pertinente advertir que, en el curso del segundo debate –surtido en la Sesión Plenaria del Senado de la República de fecha 4 de diciembre de 2013– se configuró un vicio de carácter insubsanable. La "aprobación", mediante votación ordinaria "pero con la constancia del voto negativo de 6 Senadores", de la proposición sustitutiva con que concluye el Informe de Ponencia para Segundo Debate, constituye, per se, una irregularidad que desvirtúa la configuración de unanimidad al interior del Senado de la República. Por consiguiente y de manera inexorable, debió activarse la regla general de votación nominal y pública.

No es de recibo la afirmación conforme a la cual "en la fase estructural de la votación del proyecto de ley en segundo debate, cuando se conforma la voluntad legislativa respecto a la aprobación de la iniciativa no hubo votos negativos", en la medida en que la "unanimidad", a diferencia del "consenso", no sólo precisa de la ausencia de oposición, sino que exige la manifestación inequívoca de expresa favorabilidad.

Considero que la expresa aseveración de oposición a la propuesta de aprobación del Informe de Ponencia –que solicitare, a su vez, la aprobación del entonces proyecto de ley aprobatoria– es fehaciente evidencia de la ausencia de unanimidad, indistintamente del posterior silencio en la mal denominada "fase estructural de la votación del proyecto de ley en segundo debate" de quienes, instantes previos, consignaron su oposición a que el proyecto de ley aprobatoria sub examine continuara su trámite en el Congreso de la República.

En adición a lo anterior, conviene anotar que el Senador de la República Jorge Enrique Robledo Castillo solicitó que se efectuara votación nominal y pública. Ello debió, a su turno, activar la regla general de votación –inhabilitando al Senado de la República a proceder a efectuar una votación ordinaria–, sin perjuicio de que no se encontrara presente, al momento de la votación, ese Congresista.

Como corolario de lo anterior, me permito manifestar mi desacuerdo con la ratio decidendi

de la Sentencia C-337 de 2015, sin perjuicio de coincidir en la declaración de inexequibilidad de la Ley 1734 de septiembre 8 de 2014, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre cooperación y seguridad de información’, suscrito en Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013”.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

[1] Cfr. Folio 310 del cuaderno principal.

[2] Cfr. Folio 311 del cuaderno 1.

[3] Cfr. Folio 312 del cuaderno principal.

[4] Cfr. Folios 29 a 31 del cuaderno 1. En la GC 711 del 11 de septiembre de 2011, se pueden consultar las páginas 4 a 7.

[5] Cfr. Folios 132 y 133 del cuaderno 1. En la GC 857 del 23 de octubre de 2013, la ponencia para primer debate se encuentra consignada en las páginas 1 a 3.

[6] Al respecto se pueden consultar la sentencias C-621 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) C-982 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa), C-639 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) y C-533 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[7] Sobre el punto, se pueden consultar las sentencias C-309 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-502 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), y C-639 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[8] Cfr. Folios 120 y 121 del cuaderno principal.

[10] En la página 8 de la GC No. 1006 del 5 de diciembre de 2013, se registra que el senador Guillermo García Realpe había solicitado el uso de la palabra y que no le fue otorgada porque no estaba en el recinto; sin embargo, en la página 15 previo a abrir el registro de votación del informe final de ponencia, dicho senador intervino, con lo cual se advierte su regreso al recinto y presencia durante la aprobación del proyecto de ley.

[11] Cfr. Folio 121 del cuaderno 1.

[12] Cfr. Folios 46 a 61 del cuaderno de pruebas 1. Puntualmente en la Gaceta se puede consultar el informe de ponencia para segundo debate en las páginas 14 y 15.

[13] Cfr. 62 a 97 del cuaderno 1.

[14] Gaceta del Congreso No. 069 del 5 de marzo de 2014, páginas 11 y 12, y la parte final corresponde a la página 72.

[15] De acuerdo con la Gaceta del Congreso No. 948 del 22 de noviembre de 2013 (pág. 15), la proposición final con que termina el informe de ponencia señala lo siguiente: “Por las

anteriores consideraciones de conveniencia y de conformidad, propongo darle segundo debate ante la honorable Plenaria del Senado de la República al proyecto de ley número 86 de 2013 Senado, 'Acuerdo entre la República de Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información, suscrito en la ciudad de Bruselas, Reino de Bélgica, el 25 de junio de 2013' // Cordialmente, // Carlos Emiro Barriga Peñaranda, Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, Senadores de la República."

[16] Esta Corporación en sentencia C-816 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yepes), se refirió a la importancia de la aprobación expresa por parte de las Plenarias, de la votación con que termina el informe de ponencia, por cuanto ella constituye un primer momento de la deliberación en el que los parlamentarios expresan su conformidad con las orientaciones generales del proyecto, antes de proceder al segundo momento del debate, en el que se aborda la discusión y posterior votación del articulado. En esa ocasión, como ratio decidendi estableció que el respectivo informe de ponencia no había sido aprobado por la mayoría absoluta que exige la Constitución, lo que devino en la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo No. 01 de 2003.

[17] (MP María Victoria Calle Correa, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[18] Ley 1634 de 2013, "por medio de la cual se aprueban el 'Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Reforzar la Representación y la Participación en el Fondo Monetario Internacional', adoptado el 28 de marzo de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante Resolución 63-2, adoptada el 28 de abril de 2008, y el 'Proyecto de Enmienda del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional para Ampliar las Facultades de Inversión del Fondo Monetario Internacional', adoptado el 7 de abril de 2008 y aprobado por la Junta de Gobernadores mediante la Resolución 63-3, adoptada el 5 de mayo de 2008."

[19] En la sentencia C-044 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa, con SPV de la ponente y Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte explicó las diferentes etapas del debate de un proyecto de ley en una célula legislativa. Sobre el punto en el f.j. 42 sostuvo que "(…) el debate se inicia con la apertura formal a cargo del presidente de la respectiva célula legislativa. Durante el curso del mismo, hay lugar a distinguir tres momentos, cada uno de los cuales debe surtirse como paso previo al siguiente: (i) la presentación y aprobación del informe de ponencia, en el que la mayoría expresa su conformidad con las orientaciones generales del proyecto contenidas en el informe de ponencia y manifiesta su voluntad de darle el debate correspondiente; (ii) la deliberación en torno al articulado del proyecto, que constituye un espacio para la discusión en torno a los contenidos específicos de la iniciativa; (iii) la votación del articulado, el título y la manifestación de voluntad de que el proyecto discutido se convierta en ley". Y más adelante, en el f.j. 43 precisó que se presenta el debate estructural cuando formalmente se abra el espacio para la discusión del contenido del proyecto de ley, es decir, en las etapas (ii) y (iii) antes identificadas.

[20] Cfr. Folio 18 del cuaderno 1.

[21] Cfr. Folios 27 del cuaderno 1 y 1 a 3 del cuaderno 2. Estos informes se encuentran fechados del 9 de octubre de 2014 y del 27 de octubre de la misma anualidad, radicados en la Secretaría General de esta Corporación el 15 de octubre de 2014 y el 28 de octubre de

2014, respectivamente. En el último de ello, el Secretario General del Senado de la República indica que para atender la información que estaba solicitando la Corte con datos específicos sobre la aprobación del proyecto de ley 086 de 2013 Senado, “de manera atenta me permito informarle que para su contestación, la petición fue trasladada a la Sección de Relatoría para lo de su competencia”. No obstante, la información precisa nunca fue remitida.

[22] A folio 46 del cuaderno 2, dentro de los copias enviadas por el Secretario General del Senado de la República, se observa una constancia emitida dentro del trámite legislativo, del 6 de diciembre de 2013 y suscrita por dicho Secretario, la cual tiene por título “Sustanciación Segunda Ponencia y Texto definitivo”, en la cual se indica que en sesión Plenaria del 4 de diciembre de 2013, fue considerado y aprobado en segundo debate el proyecto de ley No. 086 de 2013 Senado. En la misma manifiesta que “[e]l resultado de las votaciones presentadas para la aprobación de este proyecto son las registradas en el Acta No. 036 de fecha 4 de diciembre de 2013, atendiendo lo dispuesto en el artículo 5º del Acto Legislativo 01 de 2009, que establece ‘(…) El voto de sus miembros será nominal y público, excepto en los casos que determine la Ley (…)’, desarrollados por la ley 1431 de 2011. // La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretaría General de esta Corporación, en ésta misma sesión Plenaria y con el quórum constitucional requerido -sin precisarlo-. // La constancia de consideración y aprobación de este proyecto, se encuentra señalado en el Acta 36 de diciembre 4 de 2013, previo anuncio en sesión Plenaria del día 3 de diciembre de 2013, Acta 35”.

[23] Cfr. Folio 423 del cuaderno 1.

[24] En las páginas 33 y 34 de esa Gaceta fue solo incluido el informe de ponencia con los antecedentes del trámite que el proyecto de ley surtió en el Senado de la República, el objetivo del Acuerdo internacional suscrito con la OTAN para cooperación y seguridad de la información, y una parte de la exposición de motivos, no siendo incluido el texto del Acuerdo ni la parte final de la exposición de motivos del proyecto de ley. Lo anterior fue reportado por el Secretario de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara, en la certificación que allegó a la Corte el 21 de octubre de 2014 (folios 260 y 261 cdno 1).

[25] Cfr. Folios 111 vto. a 113 del cuaderno 2. Específicamente se pueden consultar las páginas 6 a 10 de la Gaceta del Congreso 205 de 2014.

[26] Cfr. Folios 260 y 261 del cuaderno 1.

[27] Cfr. Folios 276 a 286 del cuaderno 1. En la Gaceta del Congreso No. 327 del 2 de julio de 2014, se puede consultar la página 47.

[28] Cfr. Folios 288 a 309 del cuaderno 1. En la Gaceta del Congreso No. 338 del 8 de julio de 2014, ver la página

[29] Si bien al votar la proposición con que termina el informe de ponencia, en el recinto de la Comisión se encontraban presentes 11 representantes, dicho número también permite afirmar la existencia de quórum decisorio.

[30] Cfr. Folios 148 a 153 del cuaderno 2. En esa gaceta se pueden consultar las páginas 5 a 10 que contienen la totalidad del informe de ponencia.

[31] Cfr. Folio 220 vuelto del cuaderno 1. En la Gaceta del Congreso No. 484 de 2014, se puede consultar la página 46.

[32] Cfr. Folio 192 a 195 cuaderno 1.

[33] Confrontando esa información con la consignada en el Acta 07 publicada en la Gaceta del Congreso 485 del 10 de septiembre de 2014, se observa que los 79 votos por el SI corresponden a 77 votos registrados electrónicamente (pág. 33), y a 2 votos cuyo registro fue manual: uno del representante Telésforo Pedraza Ortega (final pág. 34) y el otro de la representante Esperanza María de los Ángeles Pinzón de Jiménez, según nota aclaratoria realizada por la Subsecretaria General de la Cámara de Representantes (pág. 35).

[34] Cfr. Folios 194 y 195 del cuaderno 1.

[35] Así lo refiere expresamente la certificación que remitió el Secretario General de la Cámara de Representantes. Cfr folios 194 y 195 del cuaderno 1.

[36] Cfr. Folios 194 y 195 del cuaderno 1.

[37] Auto 032 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). En esa oportunidad la Corte encontró un vicio de procedimiento subsanable en el trámite legislativo aplicado a la aprobación del informe de objeciones gubernamentales por razones de inconstitucionalidad presentadas contra el proyecto de ley No. 90/09 Senado – 259/09 Cámara "por el cual se rinde homenaje a la memoria, vida y obra del intelectual, librepensador y escritor antioqueño Manuel Mejía Vallejo y se decretan disposiciones y efectos en su honor". Concretamente, este Tribunal señaló que la Plenaria de la Cámara de Representantes al aprobar el informe de objeciones gubernamentales por unanimidad, desconoció la regla general de raigambre constitucional, que establece la obligación para los congresistas de votar nominal y públicamente. Precisó que si bien a través del artículo 1° numeral 16 de la Ley 1431 de 2011, se estableció taxativamente una excepción a dicha regla general, permitiendo la votación por unanimidad durante el trámite de un proyecto de ley, la excepción no es aplicable al trámite de las objeciones gubernamentales por cuanto la norma no lo contempla. Quiero ello decir que aquellas actuaciones del Congreso que no se hallen descritas en el listado taxativo, se entienden subsumidas por la regla general. // En ese mismo sentido se ha pronunciado esta Corporación en los Autos 031/12 (MP María Victoria Calle Correa), 086/12 (MP Juan Carlos Henao Pérez) y 089/12 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

[38] En el reciente Auto 175 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa, con AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, y SV de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez), en el cual se evidenció la configuración de un vicio de procedimiento subsanable en el trámite legislativo de una ley aprobatoria de tratado, la Corte indicó que la incorporación del voto público y nominal expresa los resultados de una ponderación que adelantó el mismo Congreso al modificar el artículo 133 Superior, "a través de la cual acordó dar prevalencia al imperativo constitucional de fortalecer la transparencia de las decisiones y las herramientas de control ciudadano sobre la gestión de sus

representantes en los cuerpos colegiados, ratificando la regla de votación nominal, sobre el propósito, sin duda plausible pero puramente instrumental, de agilizar las sesiones parlamentarias, que esgrimían los partidarios de eliminar dicha exigencia" (ver f.j. 3.1.1. pág 35).

[39] Este método ha sido avalado por la Corte en las sentencias C-355 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, con SV de María Victoria Calle Correa y AV del ponente y de Luis Ernesto Vargas Silva, f.j. 2.4.4.1.2.), C-169 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa, f.j. 3.3.3.4) y C-295 de 2012 (MP Juan Carlos Henao Pérez, fundamento jurídico 6.4 literal c).

[40] Sobre el tema se puede consultar el Auto 032 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Humberto Antonio Sierra Porto. Ver f.j. 3.3.3).

[41] (MP Luis Ernesto Vargas Silva, SV Humberto Antonio Sierra Porto).

[42] (MP Jorge Iván Palacio Palacio. AV de María Victoria Calle Correa y Nilson Pinilla Pinilla. SV de Mauricio González Cuervo y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[43] (MP María Victoria Calle Correa, con AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, y SV de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[44] Así ocurrió en la sentencia C-295 de 2012 (MP Juan Carlos Henao Pérez), donde se verificó que en el acta de una de las sesiones en las que el proyecto se aprobó por votación ordinaria quedó registrada de manera expresa la unanimidad. Asimismo, en la aprobación del proyecto de ley estatutaria de acceso a la información pública nacional, cuyo trámite fue revisado por la Corte en la sentencia C-274 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, SV. Luis Ernesto Vargas Silva, SPV. María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio, Luis Ernesto Vargas, SPV. Nilson Pinilla Pinilla, SPV. Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, AV. María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio). La Corte concluyó que se cabía inferir la existencia de unanimidad, pues en el video de la sesión correspondiente "el Secretario del Senado señaló expresamente que dicha aprobación se hacía por unanimidad, y manifestó oralmente la totalidad de votos emitidos."

[45] Sentencia C-750 de 2013 (MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, SV. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SPV. Jorge Iván Palacio Palacio, AV. Alberto Rojas Ríos, SPV. y AV. María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva). En esa ocasión la Corte consideró que se había acreditado la exigencia de unanimidad necesaria para que procediera la votación ordinaria, entre otros factores, debido a que en todos los debates del proyecto se aprobó la omisión de lectura del articulado.

[46] Sentencia C-221 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En ese caso, la aprobación del proyecto en uno de los debates se surtió mediante votación ordinaria. La Corte valoró entonces la certificación secretarial en conjunto con otros elementos, y dentro de ellos el hecho de que no hubiese existido solicitud de votación nominal: "el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, que modificó el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 en lo relativo a la votación nominal y pública, dispuso en su numeral 16 que una de las excepciones a esta clase de votación se presenta, justamente, cuando existe unanimidad en la votación, como en efecto

ocurrió. De esta manera, como ninguno de los Senadores solicitó votación nominal ni verificación de quórum, ni se registraron votos negativos o impedimentos, este requisito se encuentra debidamente satisfecho".

[47] Esa conclusión resulta similar a la que planteó en su momento la Corte en el Auto 118 de 2013 y que ya fue reseñada en la parte final del f.j. 3.1.2.

[48] Sobre el punto se puede consultar la sentencia C-089 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio, f.j. 3.7.3). Allí se reiteran los precedentes establecidos en las sentencias C-008 de 1995 (MP José Gregorio Hernández Galindo) y C-322 de 2006 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), en el sentido que afirmar que las mayorías calificadas son de aplicación restringida. Por ende, precisó que al no existir norma expresa que imponga esa exigencia cuando se trata de leyes aprobatorias de tratados, lo que procede es aplicar la regla general de mayoría simple. A esa misma conclusión arribó la sentencia C-750 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

[49] (MP José Gregorio Hernández Galindo).

[50] (MP Álvaro Tafur Galvis).

[51] (MMPP Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra).

[53] (MP María Victoria Calle Correa, con AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y de Jorge Iván Palacio Palacio, y SV de Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[54] Auto 175 de 2015, f.j. 3.3.3. (pág. 45 y ss).

[55] En ese caso específico, la Corte encontró satisfechos los requisitos constitucionales para aprobar en proyecto de ley en los tres primeros debates, no sucediendo lo mismo con el cuarto debate y con la aprobación del informe de conciliación en Senado y Cámara. Así,

[56] Auto 175 de 2015, f.j. 3.2.5. (págs. 43 y 44).

[57] Ver f.j. 3.3.3.3. (pág. 49 y ss).

[58] "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre la República de Colombia y la República Bolivariana de Venezuela", suscrito en Caracas, República Bolivariana de Venezuela, el 28 de Noviembre de 2011, y sus seis anexos con sus respectivos apéndices, suscritos en Cartagena, República de Colombia, el 15 de abril de 2012, así: Anexo I "Tratamiento arancelario preferencial". Anexo II "Régimen de origen". Anexo III "Reglamentos técnicos, evaluación de la conformidad y metrología". Anexo IV "Medidas sanitarias, zoosanitarias y fitosanitarias". Anexo V "Medidas de defensa comercial y medida especial agrícola". Anexo VI "Mecanismo de solución de controversias""

[59] Allí verificó que (i) el registro de asistencia inicial fue de 131 representantes; (ii) la votación nominal y pública anterior más próxima al proyecto de ley objeto de análisis en

esa oportunidad, arrojó un resultado de 88 votos, y (iii) la votación nominal y pública siguiente -luego de votarse ordinariamente dos informes de conciliación y cinco proyectos de ley- dio cuenta de un registro de votación fallida por la desintegración del quórum decisorio, ya que el resultado obtenido permitió establecer que sólo votaron 51 representantes.

[60] Proyecto de ley 139 de 2012 Senado, 326 de 2013 Cámara, por medio del cual se desarrolla el artículo 334 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

[61] Si los integrantes habilitados en el Senado de la República para diciembre de 2013 eran 98 senadores, el quórum decisorio se conformaba mínimo con la presencia y votación de 50 senadores.

[62] (M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Con SPV de Alfredo Beltrán Sierra, Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis. SV de Jaime Araujo Rentería y Marco Gerardo Monroy Cabra).

[63] (MP Manuel José Cepeda Espinosa. Con SPV de Jaime Araujo Rentería). En esa oportunidad, la Corte encontró configurado un vicio de procedimiento legislativo relacionado con el anuncio previo del proyecto de ley en segundo debate de una ley aprobatoria de tratado, y como se cumplió en una etapa estructural antes de que se formara la voluntad democrática en el Senado de la República, indicó que el vicio era insubsanable, lo que derivó en la inexequibilidad de la ley objeto de control.

[64] (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[65] Adoptado en Asunción (Paraguay), el 8 de junio de 1990 durante el vigésimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos OEA.

[66] (MP María Victoria Calle Correa, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[67] Alfonso Palacios Torres, Concepto y control del procedimiento legislativo, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005. P. 320.

[68] Ley 5 de 1992. Artículo 204. Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento.

[69] Constitución Política Artículo 150. ARTICULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 16. Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

[70] Criterios aplicados en Auto 089 de 2005 MP: Manuel José Cepeda Espinosa; Auto 207 de

2005 MP: Rodrigo Escobar Gil.