

Sentencia C-387/08

LEY APROBATORIA DE PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO CAF

TRATADO INTERNACIONAL-Suscripción del Protocolo por quien tenía capacidad para representar al Estado Colombiano

LEY APROBATORIA DE PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO CAF-Trámite

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

La Corte ha establecido que el cumplimiento de este requisito supone que el anuncio de votación sea realizado (i) por la presidencia de la comisión o plenaria respectiva; (ii) en una sesión previa y diferente a aquélla en que la discusión y aprobación va a tener lugar; (iii) para una sesión posterior en fecha futura y determinada o, al menos, determinable; y (iv) de forma clara, empleando, de preferencia, la indicación específica de que el anuncio de los proyectos es para votación o, en su defecto, expresiones que permitan, por su significado o por el contexto en el que fueron dictadas, colegir la intención del anuncio, de manera que se realice la finalidad del requisito al dar a conocer a los congresistas que en la sesión señalada va a tener lugar el debate y aprobación del proyecto de ley anunciado, encontrando la corte que en el presente trámite el anuncio fue realizado en la forma señalada por la jurisprudencia constitucional.

REQUISITOS DE PUBLICACION Y ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Son concurrentes y complementarios/REQUISITOS DE PUBLICACION Y ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cronología en que tengan lugar no afecta principios que rigen debates legislativos/REQUISITOS DE PUBLICACION Y ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento garantiza la realización del principio de publicidad

La Corte Constitucional ha señalado que no existe norma constitucional o legal que establezca el imperativo de publicar el informe de ponencia antes de la realización del anuncio y que, en todo caso, la cronología en que éstos tengan lugar no afecta los principios de publicidad, información y transparencia que rigen los debates legislativos, siempre que tanto anuncio como publicación se practiquen antes de la votación. La Corte ha dejado sentado que una interpretación armónica y sistemática de las normas constitucionales y legales que rigen la publicación, el anuncio, el debate y la votación de los proyectos de ley en el Congreso de la República permite concluir que (i) ni la Constitución ni la ley establecen el requisito de precedencia de la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia al anuncio para votación, (ii) la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia con anterioridad al debate es condición necesaria para preservar el principio de publicidad, de manera que los congresistas puedan adelantar las discusiones pertinentes suficientemente informados, (iii) no existe una cronología establecida entre el anuncio y la publicación del proyecto de ley y su informe de ponencia, y (iv) el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003 introdujo un requisito específico para la etapa de votación de proyectos de ley que, en nada, incide en las reglas sobre la publicación del proyecto y de la ponencia respectiva. La

Corporación ha señalado que los requisitos de publicación y de anuncio previos al debate y votación de los proyectos de ley no sólo son concurrentes sino que además resultan complementarios, en la medida en que su cumplimiento garantiza la realización del principio de publicidad exigido constitucionalmente para los trámites legislativos, no obstante lo cual, no existe norma que imponga una inflexible cronología en su cumplimiento. En el presente caso si bien el anuncio precedió al debate y previo a este último se publicó el informe de ponencia para segundo debate, no se incurrió en ningún vicio de procedimiento.

Referencia: expediente LAT-312

Asunto: Revisión constitucional de la Ley 1144 de 2007 "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005".

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, envió fotocopia auténtica de la Ley número 1144 del 10 de julio de 2007, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005".

En Auto del dos de agosto de dos mil siete, el despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto. En la misma providencia, solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la remisión de los antecedentes legislativos de la Ley en revisión y la certificación del quórum y del desarrollo exacto y detallado de las votaciones. Así mismo, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores la certificación de los plenos poderes de la persona que intervino en la suscripción del tratado.

Adicionalmente, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la iniciación del presente proceso a los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo para los efectos señalados en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

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

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corporación a decidir sobre la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DE LA LEY Y DEL TRATADO OBJETO DE REVISIÓN

Según la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 46.685 del 10 de julio de 2007, el siguiente es el texto de la ley y del tratado objeto de revisión:

“LEY 1144 DE 2007

(julio 10)

Diario Oficial No. 46.685 de 10 de julio de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005, que a la letra dice:

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

PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL CONVENIO CONSTITUTIVO DE LA CORPORACION ANDINA DE FOMENTO

Los Plenipotenciarios de la República de Bolivia, de la República de Colombia, de la República del Ecuador, de la República de Perú y de la República Bolivariana de Venezuela, acreditados por sus respectivos Gobiernos según poderes que fueron otorgados en buena y debida forma,

Considerando que las transformaciones política y económica de los países latinoamericanos y del Caribe observadas en los últimos años, propiciaron un impulso importante al proceso de integración regional, concebido este en un contexto de progresiva apertura y complementariedad económica;

Reconociendo que los Presidentes de los Países Andinos registraron en el “Acta de Caracas” de mayo de 1991, su decisión de invitar a otros países latinoamericanos a participar en el

capital de la Corporación Andina de Fomento, a fin de fortalecer el comercio y la inversión entre los países andinos y otros países latinoamericanos;

Convencidos de que la Corporación Andina de Fomento está preparada para adelantar la promoción de actividades comunes entre los países latinoamericanos y del Caribe, a través del desarrollo de ventajas competitivas basadas en su experiencia, su conocimiento sobre la integración, su solidez financiera y su posición privilegiada en los mercados internacionales de capital; y

Teniendo presente que en las reuniones de Presidentes de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y del Mercado Común del Sur (Mercosur) se ha puesto de relieve la acción de la Corporación Andina de Fomento en apoyo al desarrollo sostenible y la integración, así como la conveniencia de contar con un banco regional basado en el fortalecimiento y ampliación de su capital mediante la participación de otros países latinoamericanos;

ARTICULO I.

El Convenio enmendado por las disposiciones del presente Protocolo Modificadorio es el Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, de fecha 7 de febrero de 1968, en adelante llamado el “Convenio Constitutivo”.

ARTICULO II.

El artículo 3o del Convenio Constitutivo, queda enmendado como a continuación se indica:

“La Corporación tiene por objeto promover el desarrollo sostenible y la integración regional, mediante la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas”.

ARTICULO III.

El artículo 59 del Convenio Constitutivo queda modificado como a continuación se indica:

“El presente Convenio queda abierto a la adhesión de todos aquellos países de América Latina y el Caribe que cumplan las condiciones para su adhesión que determine la Asamblea de Accionistas. Los instrumentos de adhesión se depositarán en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

El Convenio entrará en vigor para el país adherente treinta (30) días después de que la Asamblea de Accionistas determine que se han cumplido las condiciones para su adhesión, incluyendo la presentación del correspondiente instrumento de adhesión. La Asamblea de Accionistas considerará y aprobará el ajuste de las disposiciones pertinentes del presente Convenio, motivado por la adhesión de un nuevo Estado”.

ARTICULO IV.

El presente Protocolo Modificador entrará en vigencia en la fecha cuando hayan sido depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, los instrumentos de ratificación correspondientes a todas las Partes Contratantes.

EN FE DE LO CUAL los respectivos Plenipotenciarios suscriben el presente Protocolo Modificador en nombre de sus respectivos Gobiernos, en la ciudad de Caracas, a los veinticuatro días del mes de octubre de dos mil cinco.

Por el Gobierno de la República de Bolivia:

RENE RECACOCHA SALINAS.

Por el Gobierno de la República de Colombia:

LUIS ALBERTO LOBO.

Por el Gobierno de la República del Ecuador:

SANTIAGO CHÁVEZ PAREJA.

Por el Gobierno de la República de Perú:

CARLOS URRUTIA.

Por el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela:

PAVEL RONDÓN.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 8 de mayo de 2007.

Aprobados. Sométanse a la consideración del honorable Congreso Nacional para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

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

(Fdo.) Camilo Reyes Rodríguez.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Protocolo Modificatorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, suscrito en la ciudad de Caracas, el 24 de octubre de 2005.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Protocolo Modificatorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, suscrito en la ciudad de Caracas, el 24 de octubre de 2005, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

La Presidenta del honorable Senado de la República,

DILIAN FRANCISCA TORO TORRES.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

ALFREDO APE CUELLO BAUTE.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

ANGELINO LIZCANO RIVERA.

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 10 de julio de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

FERNANDO ARAÚJO PERDOMO.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

OSCAR IVÁN ZULUAGA ESCOBAR”.

1. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

Mediante escrito del 23 de noviembre de 2007, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo intervino en el proceso de la referencia para pronunciarse sobre la conveniencia y exequibilidad de la promulgación de la norma objeto de control de constitucionalidad, de conformidad con los argumentos que a continuación se reseñan.

En primer lugar, el Ministerio señala que la aprobación del Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), por el cual se deja abierta la adhesión a la misma de todos los países de América Latina y del Caribe que cumplan las condiciones que para ello determine la Asamblea de accionistas, resulta conveniente en atención a que internacionalmente se ha reconocido su importancia como instrumento de desarrollo sostenible y de integración de la región, así como su rol de banco regional con capacidad para promover el crecimiento, desarrollo y competitividad de los países miembros.

De otra parte, refiere que el trámite que surtió el tratado y su ley aprobatoria se ajustan a los principios constitucionales que rigen la materia y a los principios internacionales recogidos,

entre otros instrumentos, en la Convención de Viena.

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

En escrito del 26 de noviembre de 2007, el Ministerio de Relaciones Exteriores intervino en el proceso de la referencia para exponer las razones que, en su criterio, justifican la constitucionalidad de la Ley 1144 de 2007, previa alusión a consideraciones generales en torno a la naturaleza y alcance de la Corporación Andina de Fomento, al trámite que surtió el Convenio y el Proyecto de Ley Aprobatoria y a la Estructura del Protocolo Modificatorio.

En relación con la Corporación Andina de Fomento, señaló que se trata de una institución financiera multilateral que apoya el desarrollo sostenible de sus países accionistas y promueve la integración regional. Destacó que, en la actualidad, la CAF es la principal fuente de financiamiento de los países de la región andina, que cuenta con 17 países accionistas y que dirige sus servicios financieros tanto a los gobiernos de éstos como a las instituciones públicas, privadas y mixtas que en ellos operan.

En el mismo sentido, el Ministerio afirmó que las operaciones de la CAF no se han limitado a la integración y el crecimiento económico sino que se han extendido, entre otras actividades, a la transferencia de conocimiento y tecnología, la competitividad, la gobernabilidad, el fortalecimiento de sistemas financieros y la privatización. Finalmente refirió que desde la década de los noventa la CAF abrió su capital accionario a otros socios de América Latina y del Caribe y brindó un apoyo significativo al desarrollo de la infraestructura física indispensable para satisfacer las necesidades básicas de los países miembro.

Respecto del trámite que surtió el Convenio y el Proyecto de Ley Aprobatoria, el interviniente señaló que el Protocolo Modificatorio fue (i) suscrito en Caracas por el plenipotenciario que debidamente representaba al gobierno colombiano, (ii) confirmado por el Presidente de la República, (iii) presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República, (iv) aprobado por el Congreso, (v) sancionado por el Presidente de la República, y (vi) remitido a la Corte Constitucional para su revisión.

En cuanto a la estructura del protocolo modificatorio, el Ministerio señala que éste consta de cuatro artículos precedidos de un preámbulo en el que se establecen las razones que justifican la modificación del Acuerdo Constitutivo de la CAF, entre las que destacan los cambios políticos y económicos de los países Latinoamericanos y del Caribe, la conveniencia de fortalecer un banco regional, la convicción de la capacidad de la CAF de promover actividades comunes entre los países Latinoamericanos y del Caribe.

En relación con las disposiciones del Protocolo, señala que su artículo II, que modifica el artículo 3 del Convenio de 1968, busca simplificar y actualizar el objeto de la Corporación para hacerlo compatible con la misión y el entorno en el que la CAF desarrolla sus actividades. De otra parte, establece que la modificación que del artículo 59 del Convenio de 1968 introduce el artículo III del Protocolo, facilita la incorporación de otros países de América Latina y del Caribe como Estados miembro de la CAF.

Presentadas las anteriores consideraciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores afirma que el Protocolo bajo examen se ajusta plenamente a la Carta Política, en la medida en que desarrolla varios principios y disposiciones consagrados en su texto. En efecto, la celebración y adopción de este instrumento internacional es desarrollo de los principios constitucionales de promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional y de integración económica, social y política con las demás naciones de Latinoamérica y del Caribe, contenidos en los artículos 226 y 227 superiores.

El interviniente pone de presente que, a través de la celebración de tratados como el que se revisa, el Estado colombiano realiza esfuerzos para acceder a mejores posibilidades de promoción del desarrollo tecnológico y de infraestructura. De igual forma, señala que con la adopción del Protocolo, los países signatarios propenden por la puesta en marcha de un programa para la promoción del desarrollo sostenible y la integración regional.

En general, el Ministerio considera que el Protocolo desarrolla, entre otros, el artículo 189 de la Carta en el sentido de que al Presidente de la República le corresponde dirigir las relaciones internacionales, el artículo 2 superior en relación con los fines esenciales del Estado colombiano, el artículo 9 de la Constitución en lo que tiene que ver con el respeto de la soberanía nacional y el principio de autodeterminación de los pueblos y el artículo 71 constitucional, en cuanto a los estímulos que el Estado se compromete a crear para el fomento de la ciencia, la tecnología y demás manifestaciones culturales.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante concepto No. 4449 del 11 de enero de 2008, el Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, así como de su ley aprobatoria, esto es, la Ley 1144 del 10 de julio de 2007, por encontrar que formal y materialmente se ajustan a la Constitución Política.

Efectivamente, la Vista Fiscal da cuenta del trámite internacional de adopción del Protocolo y del proceso legislativo que se surtió en el Congreso de la República, a la luz de los cuales concluye que se dio estricto cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales que rigen la materia.

En cuanto al contenido sustancial del Protocolo objeto de revisión, el Procurador señaló, previa descripción de la naturaleza y desarrollo de la Corporación Andina de Fomento, que a través de su adopción el Estado colombiano busca promover y fomentar la cooperación e integración entre los países latinoamericanos y del Caribe, propósito que se acompasa con los postulados constitucionales consagrados, entre otros, en los artículos 9, 226 y 227 superiores.

En suma, el Procurador considera que el Protocolo se ajusta a la Carta Política en la medida en que afianza el proceso de integración, dado que promueve la inclusión de otros países latinoamericanos y del Caribe a la CAF, de manera que desarrolla los postulados constitucionales de internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre bases de reciprocidad, equidad y conveniencia nacional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

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

De acuerdo con el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, a la Corte Constitucional le corresponde definir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, control que según la jurisprudencia de esta Corporación se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación de la ley por parte del Congreso y a la sanción presidencial; (ii) automático, ya que la ley debe ser remitida por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción; e (iii) integral, dado que la Corte debe analizar los aspectos formales y materiales del tratado internacional y de su ley aprobatoria a la luz del texto constitucional, revisión que comprende tanto el proceso de negociación y celebración del instrumento en el plano internacional como el trámite legislativo desarrollado en el Congreso¹.

2. Revisión Formal del Trámite de Aprobación de la Ley 1144 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005”

1. Remisión de la Ley Aprobatoria y del Protocolo por parte del Gobierno Nacional

El 12 de julio de 2007, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 1144 de 2007, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005”, con lo que dio cumplimiento a lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, en el sentido de que el Gobierno debe remitir a la Corte Constitucional el texto del tratado internacional y de su ley aprobatoria dentro de los seis días siguientes a la sanción. En efecto, la Ley 1144 fue sancionada por el Presidente de la República el 10 de julio de 2007 y remitida a esta Corporación el 12 de julio del mismo año, esto es, dentro del término previsto en la norma constitucional referida.

1. Negociación y Celebración del Tratado

Esta Corporación ha establecido que el deber constitucional de revisar los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, comprende el examen de las facultades del representante del Estado para negociar y adoptar el instrumento internacional, a la luz de lo dispuesto en el artículo 7 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969.

En el caso objeto de revisión, se tiene que el Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento fue suscrito, en nombre del Gobierno de la República de Colombia, por el Ministro Plenipotenciario de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Venezuela, Luis Alberto Lobo, de acuerdo a los plenos poderes conferidos por el

Presidente de la República el 18 de octubre de 2005, según consta en el oficio OAJ.CAT No. 40250 de 2007 dirigido a esta Corporación por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores, acompañado de la copia de los plenos poderes referidos.

De esta forma, la Corte Constitucional considera que el Protocolo fue suscrito por quien tenía la capacidad para representar al Estado colombiano, habida cuenta que, de conformidad con el literal a) del artículo 7 de la Convención de Viena aludido, para la adopción y autenticación del texto de un tratado y para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona lo representa si presenta los adecuados plenos poderes, como en efecto ocurrió en el presente caso.

1. Trámite realizado en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 1144 de 2007

La Corte Constitucional ha señalado que, salvo la exigencia de iniciar su trámite en el Senado de la República, los proyectos de leyes aprobatorias de tratados internacionales no se encuentran sometidos a un trámite especial, por lo que para su discusión y aprobación debe seguirse el trámite de las leyes ordinarias.

De acuerdo con las certificaciones, actas y gacetas del Congreso remitidas por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, se tiene que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley 1144 de 2007 fue el siguiente:

1. Trámite en el Senado de la República

1. Radicación y Publicación del Proyecto de Ley y de su Exposición de Motivos

El proyecto de ley aprobatorio del “Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento”, inició su trámite en el Senado de la República, donde fue radicado el 9 de mayo de 2006 por el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco Isakson y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Alberto Carrasquilla Barrera, correspondiéndole el número de radicación 271 de 2006 Senado. El texto original del proyecto y su correspondiente exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 109 del 10 de mayo de 2006.

1. Ponencia para Primer Debate

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República del Proyecto de Ley 271 de 2006 Senado fue presentada por los Senadores Jesús Ángel Carrizosa y Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y publicada en la Gaceta del Congreso

No. 164 del 6 de junio de 2006.

1. Anuncio para Votación en Primer Debate

En la Sesión de la Comisión Segunda del Senado de la República, realizada el 31 de mayo de 2006, se enunciaron los proyectos de ley que serían discutidos y aprobados en la próxima sesión de la comisión que tendría lugar el 7 de junio del mismo año, dentro de los que se aludió al Proyecto de Ley 271 de 2006 Senado. Al cerrarse la sesión por falta de quórum, el Secretario del Senado informó que quedaban anunciados para la próxima sesión, además de los proyectos a los que previamente había hecho referencia, los número 108/2005, 218/2005 y 166/2005 que no se discutieron en aquella sesión. Lo anterior consta en el Acta de Comisión No. 24 del 31 de mayo de 2006 publicada en la Gaceta del Congreso No. 223 del 28 de junio de 2006.

1. Aprobación en Primer Debate

En la sesión de la Comisión Segunda del Senado de la República del 7 de junio de 2006, tuvo lugar la discusión y aprobación en primer debate del Proyecto de Ley 271 Senado, de conformidad con el anuncio que había sido realizado en la sesión del 31 de mayo de 2006. En efecto, según certificación del Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, el quórum fue integrado por 12 de los 13 Senadores que conforman dicha Comisión, todos los cuales dieron voto favorable al proyecto de ley en referencia². El desarrollo de la discusión y aprobación del proyecto quedó registrado en el Acta de Comisión No. 25 de 2006, publicada en la Gaceta No. 223 del 28 de junio de 2006.

2.3.1.5. Ponencia para Segundo Debate

2.3.1.6. Anuncio para Votación en Segundo Debate

En la Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado de la República, realizada el 6 de diciembre de 2006, se anunció para discusión y aprobación en la próxima sesión plenaria el Proyecto de Ley 271 de 2006 Senado, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 35 del 6 de diciembre de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso No. 57 del 1 de marzo de 2007.

2.3.1.7. Aprobación en Segundo Debate

En la sesión de la Plenaria del Senado de la República del 11 de diciembre de 2006 se desarrolló la discusión y aprobación en segundo debate del Proyecto de Ley 271 Senado, según había sido anunciado en la sesión plenaria del 6 de diciembre del mismo año. Así, conforme a la certificación del Subsecretario General del Senado de la República, en la sesión plenaria del 11 de diciembre de 2006 se pudo constatar un quórum de 97 Senadores de los 102 que conforman la Corporación y la aprobación del proyecto por la mayoría exigida constitucionalmente³. El proceso de discusión y aprobación del proyecto en segundo debate consta en el Acta de Plenaria No. 36 de 2006, publicada en la Gaceta No. 58 del 1 de marzo de 2007.

1. Trámite en la Cámara de Representantes

1. Radicación del Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes

El Proyecto de Ley 271 de 2006 Senado, aprobatoria del “Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento” fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 226 de 2007 Cámara.

2.3.2.2. Ponencia para Tercer Debate

La ponencia favorable para tercer debate en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 226 de 2007 Cámara fue presentada por el Representante Oscar Fernando Bravo Realpe y publicada en la Gaceta del Congreso No. 136 del 24 de abril de 2007.

2.3.2.3. Anuncio para Votación en Tercer Debate

En la Sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, realizada el 8 de mayo de 2007, se anunció para discusión y aprobación en la próxima sesión de comisión el Proyecto de Ley 226 de 2007 Cámara, tal como consta en el Acta de Comisión No. 29 del 8 de mayo de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 360 del 31 de julio de 2007.

2.3.2.4. Aprobación en Tercer Debate

2.3.2.5. Ponencia para Cuarto Debate

La ponencia favorable para cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley 226 de 2007 Cámara fue presentada por el Representante Oscar Fernando Bravo Realpe y publicada en la Gaceta del Congreso No. 197 del 18 de mayo de 2007.

2.3.2.6. Anuncio para Votación en Cuarto Debate

En la Sesión Ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes, realizada el 12 de junio de 2007, se anunció para discusión y aprobación en la próxima sesión plenaria el Proyecto de Ley 226 de 2007 Cámara, tal como consta en el Acta de Plenaria No. 55 del 12 de junio de 2007, publicada en la Gaceta del Congreso No. 327 del 17 de julio del mismo año.

2.3.2.7. Aprobación en Cuarto Debate

En la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 13 de junio de 2007 se desarrolló la discusión y aprobación en cuarto debate del Proyecto de Ley 226 Cámara, según había sido anunciado en la sesión plenaria del 12 de junio del mismo año. Así, conforme a la certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes⁵, en la sesión plenaria del 13 de junio de 2007, a la que asistieron 156 Representantes, fue considerado y aprobado en votación ordinaria el proyecto sometido a revisión constitucional. El trámite de discusión y

aprobación del proyecto en cuarto debate consta en el Acta de Plenaria No. 56 de 2007, publicada en la Gaceta No. 358 del 30 de julio del mismo año.

2.3.3. Remisión a la Presidencia de la República y Sanción Presidencial

El 22 de junio de 2007, el Secretario General del Senado de la República remitió al Presidente de la República para su sanción ejecutiva el Proyecto de Ley No. 271 de 2006 Senado y No. 226 de 2007 Cámara. Finalmente, El 10 de julio de 2007, el Presidente de la República sancionó la Ley 1144 “Por medio de la Cual se Aprueba el ‘Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento’, suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005”.

Hecho el anterior recuento legislativo, procede la Corte Constitucional a determinar la constitucionalidad del trámite que se imprimió en el Congreso de la República a la Ley 1144 de 2007.

1. Cumplimiento de los Requisitos Constitucionales y Legales en el Trámite Legislativo de la Ley 1144 de 2006

Según el anterior recuento, la Corte Constitucional considera que el trámite que se dio al Proyecto de Ley 271 de 2006 Senado - 226 de 2007 Cámara, que concluyó con la expedición de la Ley 1144 de 2007, se ajustó a los requisitos constitucionales y legales que rigen la materia, como pasa a revisarse.

2.4.1. Iniciativa Privativa del Gobierno Nacional

En efecto, el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo Modificador del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento fue presentado al Congreso de la República por el Gobierno Nacional a través de los ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, como corresponde según los artículos 241-10 y 189-2 de la Constitución Política y 142-20 de la Ley 5 de 1992.

2.4.2. Iniciación del Trámite Legislativo en el Senado de la República

El proyecto de ley inició su trámite legislativo en el Senado de la República con lo que se dio cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 154 constitucional y 143 de la Ley 5 de 1992. Concretamente, el trámite comenzó en la Comisión Segunda Constitucional Permanente, acatando lo establecido en el artículo 2 de la Ley 3 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 754 de 2002, en materia de competencia de las comisiones de las cámaras legislativas.

2.4.3. Anuncio Previo, Publicaciones Oficiales, Mayorías y Término entre Debates

El proyecto de ley objeto de estudio fue aprobado en las comisiones segundas y las plenarios de las diferentes cámaras legislativas, con lo que se cumplió con los requisitos establecidos en los numerales 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución Política.

En el trámite parlamentario dado al proyecto de ley se cumplió (i) con el anuncio previo

exigido por el inciso único del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, actuación cuya verificación será objeto de revisión particular en acápite posterior, (ii) con las mayorías requeridas en el artículo 146 constitucional, y (iii) con la publicación oficial del texto del proyecto de ley y del informe de ponencia antes de darle curso en la comisión respectiva, según exigen los artículos 157 y 160 de la Carta Política, al tiempo que se respetó el término que debe mediar entre los distintos debates, de acuerdo a lo señalado en el artículo 160 superior.

2.4.3.1. Cumplimiento de los Requisitos en el Senado de la República

Como quedó establecido en el capítulo anterior, (i) el 31 de mayo de 2006, en sesión de la Comisión Segunda del Senado de la República, se anunció para discusión y aprobación para la sesión del 7 de junio del mismo año el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo; (ii) el 6 de junio de 2006 se publicó la ponencia para primer debate; y (iii) el 7 de junio de 2006, en sesión de la Comisión Segunda, se aprobó en primer debate el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo por el voto favorable y unánime de los 12 Senadores que asistieron.

El curso del debate del proyecto de ley respetó el término mínimo de 8 días que debe mediar entre el primero y el segundo debate, de manera que (i) el 18 de octubre de 2006 se publicó la ponencia para segundo debate; (ii) el 6 de diciembre de 2006, en sesión Plenaria del Senado de la República, se anunció para votar en la siguiente sesión el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo; y (iii) el 11 de diciembre de 2006, en sesión plenaria, se aprobó en segundo debate el proyecto de ley con la mayoría de los votos de los 97 Senadores que asistieron.

2.4.3.2. Cumplimiento de los Requisitos en la Cámara de Representantes

El curso del debate del proyecto de ley atendió al término mínimo de 8 días que debe mediar entre el tercero y el cuarto debate, de suerte que (i) el 18 de mayo de 2007 se publicó la ponencia para cuarto debate; (ii) el 12 de junio de 2007, en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes, se anunció el proyecto de ley para la próxima sesión; y (iii) el 13 de junio de 2007, en sesión Plenaria se aprobó en cuarto debate el proyecto de ley, con la mayoría de los votos de los 156 Representantes que asistieron.

2.4.4. Consideración del Proyecto de Ley en no más de Dos Legislaturas

La Sala advierte que el proyecto de ley objeto de control de constitucionalidad no fue considerado en más de dos legislaturas como ordena el artículo 162 de la Constitución Política, término que, según la jurisprudencia de esta Corporación, se cuenta desde la fecha de radicación del proyecto de ley en el Congreso hasta el momento en que se han agotado los cuatro debates constitucionales y el proyecto ha sido aprobado por ambas cámaras⁶. En efecto, el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo fue presentado al Congreso por el Gobierno Nacional el 9 de mayo de 2006, en la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2005 y el 20 de junio de 2006, y fue aprobado en cuarto debate por la plenaria de la Cámara de Representantes el 13 de junio de 2007, dentro de la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2006 y el 20 de junio de 2007.

2.4.5. Sanción Presidencial

Por otro lado, se tiene que el proyecto de ley aprobatoria del Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento fue sancionado por el presidente de la República el 10 de julio de 2007, dando cumplimiento a lo dispuesto en el numeral cuarto del artículo 157 de la Constitución Política y en el artículo 196 de la Ley 5 de 1992.

2.4.6. Verificación Especial del Cumplimiento de los Requisitos de Anuncio Previo y Publicaciones Oficiales

La Corte considera pertinente reparar en el cumplimiento de los requisitos de anuncio previo y publicaciones oficiales, dado que su verificación, en el caso del primero demanda un mayor detenimiento y, en el evento del segundo, ha sido cuestionado por el Procurador General de la Nación.

1. Anuncio Previo

En materia del anuncio previo de que trata el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Carta Política, esta Corporación ha señalado que su finalidad es, por un lado, la de permitir a los congresistas conocer qué proyectos se van a discutir y votar en las sesiones siguientes, de manera que no sean sorprendidos con un debate intempestivo y, por otro, la de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho a la participación política.

En este sentido, ha señalado esta Corporación:

“La finalidad principal de dicho precepto constitucional es, tal como lo ha reconocido esta Corporación, ‘permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas7.’ Adicionalmente, dicha reforma facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 CP.)”⁸

La Corte ha establecido que el cumplimiento de este requisito supone que el anuncio de votación sea realizado (i) por la presidencia de la comisión o plenaria respectiva; (ii) en una sesión previa y diferente a aquella en que la discusión y aprobación va a tener lugar; (iii) para una sesión posterior en fecha futura y determinada o, al menos, determinable⁹; y (iv) de forma clara, empleando, de preferencia, la indicación específica de que el anuncio de los proyectos es para votación o, en su defecto, expresiones que permitan, por su significado o por el contexto en el que fueron dictadas, colegir la intención del anuncio, de manera que se realice la finalidad del requisito al dar a conocer a los congresistas que en la sesión señalada va a tener lugar el debate y aprobación del proyecto de ley anunciado¹⁰.

De acuerdo con el recuento del trámite legislativo adelantado precedentemente la Corte encuentra que el anuncio fue realizado en la forma señalada por la jurisprudencia constitucional como pasa a comprobarse.

- Primer Debate en Comisión Segunda del Senado de la República¹¹. El anuncio para votación del proyecto de ley fue realizado (i) por el Secretario de la Comisión a solicitud del Presidente de la misma; (ii) en la sesión inmediatamente precedente a aquélla en que tuvo lugar la aprobación, aserto que se deriva del cotejo de las fechas de las reuniones y de los números de las actas correspondientes. En efecto, el anuncio se hizo en la sesión del 31 de mayo de 2006, como consta en el acta No. 24, y la votación se practicó en la sesión del 7 de junio del mismo año, como quedó consignado en el acta No. 25, de lo que se sigue que entre el anuncio y la votación no medio otra sesión de comisión; (iii) para sesión posterior en fecha futura y determinada, dado que se indicó expresamente que se convocaba para votación del proyecto en la sesión del “próximo viernes 7 de junio”; y (iv) de forma clara como quiera que del contexto en que éste fue realizado, es posible tener por informados a los parlamentarios sobre la votación que del proyecto se iba a realizar en la próxima sesión. En efecto, por solicitud del Presidente de la Comisión Segunda del Senado, el Secretario informó a la Presidencia que quedaban anunciados para la próxima sesión, además de los proyectos de ley que habían sido indicados en el orden del día para discusión y aprobación en la próxima sesión -dentro de los que se encontraba el proyecto de ley 271 de 2006 Senado-, otros que no alcanzaron a ser discutidos en dicha sesión. De esta forma, si bien en el anuncio que hizo el Secretario se apeló a la expresión “anunciados para la próxima sesión”, es claro que, según se había referido en el orden del día, el anuncio era para discusión y aprobación, vocablos que esta Corporación ha entendido como análogos a la expresión votación que exige el texto constitucional.

- Segundo Debate en Plenaria del Senado de la República¹². El anuncio para votación del proyecto de ley fue realizado (i) por el Secretario del Senado por instrucciones del Presidente de la misma Corporación; (ii) en la sesión inmediatamente precedente a aquélla en que tuvo lugar la aprobación, circunstancia que deviene de la revisión de las fechas de las sesiones y de los números de las actas respectivas. Efectivamente, el anuncio se hizo en la sesión del 6 de diciembre de 2006, como consta en el acta de Plenaria No. 35, y la votación se practicó en la sesión del 11 de diciembre del mismo año, como quedó consignado en el acta de Plenaria No. 36, de lo que se sigue que entre el anuncio y la votación no medio otra sesión plenaria; (iii) para sesión posterior en fecha futura y determinable, como quiera que al inicio del anuncio se señaló que éste era para la discusión y aprobación del proyecto “en la próxima semana” y al término del mismo se indicó que habían sido leídos los proyectos para votación “en la siguiente sesión”, de manera que resultaba claro para los Senadores que la votación iba a tener lugar en la próxima sesión a la que fueran convocados la próxima semana, con lo que quedaban prevenidos de votaciones intempestivas; y (iv) de forma clara como quiera que se empleo el vocablo votación para señalar expresamente para qué asunto estaban siendo convocados los congresistas.

- Tercer Debate en Comisión Segunda de la Cámara de Representantes¹³. El anuncio para votación del proyecto de ley fue realizado (i) por el Secretario de la Comisión por instrucciones del Presidente de la misma Corporación; (ii) en la sesión inmediatamente precedente a aquélla en que tuvo lugar la aprobación, conclusión que resulta de la revisión de las fechas de las sesiones y de los números de las actas respectivas. Efectivamente, el anuncio se hizo en la sesión del 8 de mayo de 2007, según el acta No. 29, y la votación se practicó en la sesión del 9 de mayo del mismo año, como quedó consignado en el acta No. 30, de lo que se sigue que entre el anuncio y la votación no medio otra sesión; (iii) para

sesión posterior en fecha futura y determinada, dado que se indicó expresamente que se convocaba para votación del proyecto “para la sesión del 9 de mayo de 2007”; y (iv) de forma clara como quiera que se anunció el proyecto para “ser debatido y votado” y se hizo alusión al Acto Legislativo 1 de 2003, con lo que no queda duda de la finalidad del anuncio y del cumplimiento del requisito.

- Cuarto Debate en Plenaria de la Cámara de Representantes¹⁴. El anuncio para votación del proyecto de ley fue realizado (i) por el Secretario de la Cámara de Representantes por orden del Presidente de la misma Corporación; (ii) en la sesión inmediatamente precedente a aquélla en que tuvo lugar la aprobación, conclusión que resulta de la revisión de las fechas de las sesiones y de los números de las actas respectivas. Efectivamente, el anuncio se hizo en la sesión del 12 de junio de 2007, según el acta de Plenaria No. 55, y la votación se practicó en la sesión del 13 de junio del mismo año, como quedó consignado en el acta No. 56, de lo que se sigue que entre el anuncio y la votación no medio otra sesión; (iii) para sesión posterior en fecha futura y determinada, dado que se indicó expresamente que se convocaba “para mañana a la una de la tarde”; y (iv) de forma clara, dado que se indicó que para la sesión que se citaba los proyectos enunciados eran “los temas a tratar” y se indicó que éstos eran los “proyectos de ley para la próxima sesión”, expresiones de las que se puede deducir que el anuncio se trataba del cumplimiento del requisito establecido en el Acto Legislativo 1 de 2003 y que procuraba poner en conocimiento de los Representantes a la Cámara los proyectos que iban a ser sometidos a discusión y votación en la sesión aludida.

1. Publicaciones Oficiales

El Procurador General de la Nación, en el concepto rendido a esta Corporación dentro del trámite de constitucionalidad de la referencia, manifestó que en su criterio se configura un vicio de procedimiento en los eventos en que, como ocurrió en el trámite dado al proyecto de ley en la Comisión Segunda del Senado de la República, la publicación del informe de ponencia se efectúa con posterioridad al anuncio para el respectivo debate.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, en diferentes oportunidades ha señalado que no existe norma constitucional o legal que establezca el imperativo de publicar el informe de ponencia antes de la realización del anuncio y que, en todo caso, la cronología en que éstos tengan lugar no afecta los principios de publicidad, información y transparencia que rigen los debates legislativos, siempre que tanto anuncio como publicación se practiquen antes de la votación.

Sin embargo, en la Sentencia C-927 de 2007 la Corte consideró que el anuncio para votación de un proyecto de ley debe estar precedido de la publicación del informe de ponencia porque, de lo contrario, se sometería a los parlamentarios a votaciones intempestivas en sesiones a las que arribarían con insuficiente información sobre los proyectos a debatir. En dicha providencia, la Corte señaló que “[s]e está bajo el supuesto de una votación sorpresiva, no transparente y desinformada que pone en entredicho la legitimidad externa e interna del acto objeto de aprobación cuando (...) (iv) se constata que el aviso se efectuó sin que previamente se rindiera informe de ponencia o que éste no haya sido conocido por los

congresistas y la votación tiene lugar de manera intempestiva privando a la ciudadanía y a los miembros del Congreso de informarse acerca del texto sobre el cual recaerá la decisión”.

Por su parte, en las Sentencias C-665, C-718 y C-721 de 2007, la Corte ha dejado sentado que una interpretación armónica y sistemática de las normas constitucionales y legales que rigen la publicación, el anuncio, el debate y la votación de los proyectos de ley en el Congreso de la República permite concluir que (i) ni la Constitución ni la ley establecen el requisito de precedencia de la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia al anuncio para votación, (ii) la publicación del proyecto de ley y del informe de ponencia con anterioridad al debate es condición necesaria para preservar el principio de publicidad, de manera que los congresistas puedan adelantar las discusiones pertinentes suficientemente informados¹⁵, (iii) no existe una cronología establecida entre el anuncio y la publicación del proyecto de ley y su informe de ponencia, y (iv) el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003 introdujo un requisito específico para la etapa de votación de proyectos de ley que, en nada, incide en las reglas sobre la publicación del proyecto y de la ponencia respectiva.

De esta forma, la Corte ha reiterado que del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 se desprende que la votación debe estar precedida del anuncio, mas no que a este último deba anteceder la publicación del informe de ponencia. En este sentido, esta Corporación ha señalado que los requisitos de publicación y de anuncio previos al debate y votación de los proyectos de ley no sólo son concurrentes sino que además resultan complementarios, en la medida en que su cumplimiento garantiza la realización del principio de publicidad exigido constitucionalmente para los trámites legislativos, no obstante lo cual, no existe norma que imponga una inflexible cronología en su cumplimiento¹⁶.

“Una lectura sistemática de los artículos 157 y 160 de la Carta y 156 y 157 de la Ley 5 de 1992, y del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, señala que de conformidad con el principio de publicidad, (i) un proyecto de ley no puede ser debatido si no ha sido publicado previamente (artículo 157, CP); (ii) la iniciación del debate requiere que la ponencia haya sido publicada en la Gaceta del Congreso, o en su defecto entregada a los congresistas para que estos conozcan lo que se va a debatir (artículo 156, Ley 5 de 1992); y (iii) para que el proyecto de ley pueda ser aprobado por una célula legislativa, previamente debe haber sido anunciada su votación en una sesión distinta y anterior a aquella en la que ésta se produce (Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8)”¹⁷.

La Corte, en esta oportunidad, seguirá el precedente fijado por las sentencias C-665, C-718 y C-721 de 2007, habida cuenta que se considera que el hecho de que el anuncio se realice sin que previamente haya tenido lugar la publicación del informe de ponencia no implica necesariamente que la votación resulte intempestiva, sorpresiva y desinformada. En efecto, si se da cumplimiento a los requisitos constitucionales que exigen que el debate debe ser precedido por el anuncio y la publicación del informe de ponencia, los parlamentarios se presentan a la sesión correspondiente conociendo previamente los temas que se van a discutir y el texto del informe de ponencia respectivo, de manera que se cumple con el principio de publicidad y se garantiza un debate transparente e informado, sin que resulte relevante el orden en que se realicen el anuncio y las publicaciones oficiales, siempre que ambos precedan a la sesión de la votación.

En el mismo sentido, esta Corporación precisa que la postura adoptada en la Sentencia C-927 de 2007, no se separa del precedente reiterado en esta providencia, como quiera que en aquélla se fija una regla según la cual una votación resulta sorpresiva, no transparente y desinformada cuando el aviso se efectúa sin que previamente se rindiera informe de ponencia y la votación tiene lugar de manera intempestiva, privando a los interesados de informarse acerca del texto sobre el cual recaerá la decisión, de manera que es posible que, no obstante que la publicación del informe de ponencia no preceda al anuncio, la votación se ajuste a los principios de publicidad y transparencia, siempre que ésta no resulte intempestiva y privativa de la información aludida, lo cual se logra con la publicación del informe de ponencia con anterioridad a la sesión para la cual han sido convocados los congresistas para votar un proyecto de ley determinado.

Así las cosas, la Sala considera que en el caso concreto del trámite otorgado al proyecto de ley bajo revisión en la Comisión Segunda del Senado de la República no se incurrió en ningún vicio de procedimiento, habida cuenta que, como quedó visto anteriormente, el anuncio precedió al debate y previo a este último se publicó el informe de ponencia para segundo debate, con lo que se cumplió con los presupuestos constitucionales que rigen la materia y se realizó el principio de publicidad en la medida en que los Senadores dieron su voto favorable a un proyecto cuyo texto e informe de ponencia conocían previamente y para cuya votación habían sido convocados de acuerdo con el anuncio pertinente.

3. Revisión Material del Protocolo Modificatorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento

3.1. Finalidad y Contenido

El Protocolo Modificatorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005, surgió de la decisión adoptada por los presidentes de los países andinos registrada en el Acto de Caracas de 1991, en el sentido de invitar a otros países latinoamericanos a participar en el capital de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de las reuniones de los presidentes de la Comunidad Andina de Naciones y del Mercado Común del Sur en las que se destacó la acción de la CAF en el apoyo al desarrollo sostenible y a la integración y se puso de relieve la necesidad de contar con un banco regional basado en el fortalecimiento y la ampliación de su capital a través de la participación de otros países latinoamericanos.

En este orden de ideas, el Protocolo sometido a examen de constitucionalidad propende por (i) la integración regional, (ii) la complementariedad económica, (iii) el fortalecimiento del comercio y la inversión, (iv) la promoción de actividades comunes, y (v) el desarrollo de ventajas competitivas, entre los países latinoamericanos y del Caribe, a través de la ampliación del capital de la Corporación Andina de Fomento y del aprovechamiento de su solidez financiera y su posición privilegiada en los mercados internacionales de capital para el fomento, no solo del crecimiento y desarrollo de sus países accionistas, sino de la transferencia de conocimientos y tecnología, la competitividad, la gobernabilidad, la democracia, la reafirmación de valores éticos, la modernización estatal, la descentralización, el fortalecimiento de los sistemas financieros y la privatización.

El Protocolo consta de un preámbulo y cuatro artículos. El artículo I precisa que las

enmiendas adoptadas se refieren al Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, de fecha 7 de febrero de 1968.

El artículo II modifica el artículo 3º del Convenio Constitutivo, relativo al objeto de la CAF, que en la enmienda se define en función de la promoción del desarrollo sostenible y la integración regional, a través de la prestación de servicios financieros múltiples a clientes de los sectores público y privado de sus países accionistas.

El artículo III modifica el artículo 59 del Convenio Constitutivo en el sentido de dejarlo abierto a la adhesión de todos los países latinoamericanos y del Caribe que cumplan las condiciones señaladas por la Asamblea de Accionistas, señalando que el Convenio entrará en rigor para el país adherente treinta días después de que la Asamblea avale el cumplimiento de las condiciones que fije para tal efecto, incluyendo la presentación del instrumento de adhesión que deberá ser depositado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela.

Finalmente, el artículo IV establece que el Protocolo Modificadorio entrará en vigencia en la fecha en que se hayan depositado en el Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela, los instrumentos de ratificación correspondientes a todas las Partes Contratantes.

De esta forma, el Protocolo Modificadorio constituye una invitación formal a los países latinoamericanos y del Caribe a ser parte del capital de la Corporación Andina de Fomento, cuyo objeto se modifica para dotarla de mayor flexibilidad y alcance, en la medida en que se definen de manera amplia los instrumentos para alcanzar el desarrollo sostenible y la integración regional y se establecen como destinatarios de los servicios financieros que presta a los sectores públicos y privados de los países accionistas.

1. Constitucionalidad del Acuerdo

De acuerdo con el anterior recuento del contenido del Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 1144 de 2007, la Corte considera que el mismo es compatible con la Carta Política y constituye un desarrollo armónico de los artículos 9, 226 y 227 superiores, en la medida en que las enmiendas en él adoptadas (i) son respetuosas de los principios de soberanía nacional y de la libre autodeterminación de los pueblos, (ii) se orientan a la integración económica, social y política con los países latinoamericanos y del Caribe, y (iii) promueven la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

En efecto, esta Corporación considera que las enmiendas al Convenio Constitutivo de la CAF adoptadas en el Protocolo sometido a control automático, se ajustan a las disposiciones de la Constitución Política, como quiera que al (i) establecer los mecanismos de ampliación del capital de la Corporación Andina de Fomento mediante la adhesión de los países latinoamericanos y del Caribe, (ii) definir ampliamente los instrumentos financieros que enmarcan la capacidad operativa de la Corporación y, (iii) señalar como destinatarios de los

servicios financieros a los agentes de los sectores público y privado de los países accionistas; se consolida el impacto de dicha institución en el desarrollo y crecimiento económico y social de los países miembro, a través del fomento de proyectos productivos en las áreas de infraestructura, educación, agua potable y saneamiento básico, desarrollo rural y urbano y salud, así como de la financiación de actividades de las empresas privadas -que propende por la dinamización del mercado interno y por la generación de empleo- y la promoción del desarrollo e integración de los mercados financieros, cometidos que encuentran pleno respaldo en las normas constitucionales, en particular, en lo que guarda relación con los principios fundamentales del trabajo y la promoción de la prosperidad general, y con los derechos sociales, económicos y culturales.

Así, con base en el análisis formal y material adelantado anteriormente, la Corte declarará exequible tanto la Ley 1144 de 2007, como el Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005.

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

PRIMERO. Declarar EXEQUIBLE la Ley 1144 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005”.

SEGUNDO. Declarar EXEQUIBLE el “Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento” suscrito en la ciudad de Caracas el 24 de octubre de 2005.

TERCERO. Ordenar la comunicación de la presente sentencia al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores, para los fines contemplados en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

IMPEDIMENTO ACEPTADO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-721 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-468 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 Certificación de la aprobación en primer debate del Proyecto de ley No. 271/2006 Senado. Cuaderno de Pruebas 2.

3 Certificación del Subsecretario General del Honorable Senado de la República de Colombia. Cuaderno de Pruebas 1.

4 Certificación de la aprobación en tercer debate del Proyecto de ley 226/07 Cámara. Cuaderno de Pruebas 3.

5 Certificación del Secretario General de la Honorable Cámara de Representantes. Cuaderno de Pruebas 4.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-623 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-168 de 2001, M.P. Fabio Morón Díaz.

7 Corte Constitucional, Auto 038 de 2004, MP. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 MP. Álvaro Tafur Galvis.

8 Corte Constitucional, Auto 089 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-858 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 El anuncio se practicó en los siguientes términos: "(...) // Anuncio de proyectos de ley para discusión y aprobación en la próxima sesión de la comisión, miércoles 07 de junio de 2006. // Proyecto de Ley número 271 de 2006 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en Caracas, el 24 de octubre de 2005. // Ponentes: Honorables Senadores: Jesús Ángel Carrizosa Franco y Manuel Ramiro Velásquez Arroyave (...) // Toma la palabra el señor Presidente, Senador Jesús Ángel Carrizosa Franco. // Entonces por falta de quórum se aplaza el proyecto. Por sustracción de materia me toca levantar la sesión. Solicito al señor Secretario anunciar los proyectos para la semana siguiente: // El señor Secretario informa a la presidencia que en tal evento quedan anunciados para la próxima sesión planteada para el próximo miércoles 7 de junio, fuera de los ya anunciados el Proyecto de Ley número 108/2005; el Proyecto de Ley número 218/2005 y el Proyecto de Ley número 166 de 2005 que no se discutieron hoy. // El señor Presidente levanta la sesión". Gaceta del Congreso No. 223 del 28 de junio de 2006.

12 El anuncio se practicó en los siguientes términos: "Por instrucciones de la presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima semana. // Señor Presidente, en qué estamos, en anuncio de proyectos, para la votación es que mandé a hacer una corrección en el listado señor Presidente, ya viene en camino. (...) // Proyectos en Segundo Debate (...) // Proyecto de Ley número 271 de 2006 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio del Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento, suscrito en la ciudad de Caracas, el 24 de octubre de 2005. (...) // Leídos los proyectos para votar en la siguiente sesión". Gaceta del Congreso No. 57 del 1 de marzo de 2007.

14 El anuncio se practicó en los siguientes términos: "Dirige la Sesión el Presidente, honorable Representante Alfredo Cuello Baute: // Anuncie proyectos Secretario. // El Secretario General, doctor Angelino Lizcano Rivera informa: // Sí señor Presidente, para mañana a la una de la tarde, los siguientes son los temas a tratar: (...) // Proyecto de ley número 226 de 2007 Cámara, 271 de 2006 Senado (...). // Señor Presidente, están leídos los proyectos de ley para la próxima sesión". Gaceta del Congreso No. 327 del 17 de julio de 2007.

15 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-1039 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis y C-760 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-718 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-721 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.