

CONVENIO INTERNACIONAL-Documento que acredita delegación de facultad de representación

TRATADO INTERNACIONAL-Confirmación presidencial

LEY APROBATORIA DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO-Trámite

LEY APROBATORIA DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO -Falta de certeza sobre la fecha de votación/LEY APROBATORIA DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO-Anuncio de proyectos que se van a discutir en la “próxima semana”

Al estudiar el trámite del mencionado proyecto de ley en el Congreso de la República, resulta notorio que en el procedimiento de expedición de la ley aprobatoria del Segundo Protocolo de la Convención de la Haya de 1954, hubo vicios de inconstitucionalidad, por infracción del último inciso del artículo 160 de la Carta Política, ya que no se cumplió con los anuncios previos que debían darse, en los términos de certeza señalados por dicha norma, tanto a los congresistas como a la ciudadanía en general, respecto a la fecha de las sesiones en que se iban a llevar a cabo las votaciones correspondientes a los diferentes debates. Así las cosas, encontramos que el anuncio, en primer debate en la Comisión del Senado, se hizo para la siguiente sesión el día 14 de octubre de 2003 y sólo hasta el 11 de noviembre de dicho año el proyecto de ley fue aprobado, tres semanas y seis días después de anunciarse, sin que hubiere constancia de votación o de procedimiento legislativo alguno respecto al mencionado proyecto en dicho interregno. El anuncio, en segundo debate en la Plenaria del Senado, se hizo el 26 de noviembre de 2003, para lo que se utilizó la fórmula la próxima semana, expresión que no especifica la sesión en la que se iba a llevar a cabo la correspondiente votación, en contradicción con lo dispuesto por el último inciso del artículo 160 constitucional, y los hechos consignados en el expediente, no demuestran ni dan a entender que los parlamentario tuviesen certeza con relación a la fecha de la votación.

PROYECTO DE LEY-Anuncio debe hacerse para la votación

LEY APROBATORIA DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO-Vicio de procedimiento insubsanable por incertidumbre del momento en que se iba a realizar la votación

Las reglas concernientes al procedimiento previsto en la Constitución para las leyes no pueden ser obviadas por la Corte Constitucional ni por el Congreso de la República, en la medida en que su omisión constituye un vicio de carácter relevante que no permite ser subsanado en los términos del parágrafo del artículo 241 de la Carta Política, puesto que la naturaleza del yerro no permite su subsanación, dado que estamos en presencia de un vicio de procedimiento con una significación constitucional evidente. En este orden de ideas es claro, que el proyecto de ley se votó sin anuncios ciertos, respecto de las fechas en que se iban a llevar a cabo las respectivas votaciones, y que no consta en el expediente expresión o hecho alguno que permita inferir lo contrario. Que no obstante, se votó unánimemente en la Comisión del Senado y en la Comisión de la Cámara, la flagrante infracción del requisito constitucional señalado, no puede ser desconocida por la Corte, ya que además del conocimiento previo del texto, se dejó de cumplir otros propósitos y objetivos de la norma que no se limitan a éste, y que, en igual forma, tienden a la realización del principio de democracia participativa que orienta nuestra Carta Política, los cuales pudieron verse truncados ante la incertidumbre del momento en que se iba a realizar la votación.

Referencia: expediente LAT-272

Asunto: Revisión oficiosa de la Ley 899 de julio 21 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil cinco (2005).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones

constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, envió fotocopia auténtica de la Ley 899 de julio 21 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

En Providencia de agosto diecisiete (17) de 2004, el despacho del Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto. Adicionalmente, en el mismo Auto, 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.

Una vez allegados los mencionados documentos, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la presente demanda al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro de Defensa Nacional, al Ministro de Cultura y al Director de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, para que, si lo consideraban conveniente, intervinieran dentro del presente proceso con el propósito de impugnar o defender las disposiciones acusadas.

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 Protocolo y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DE LA LEY APROBATORIA DEL PROTOCOLO.

El texto de la norma conforme a su publicación en el Diario Oficial Año CXL No. 45.618 del veintitrés (23) de julio de 2004, es el que se transcribe a continuación:

“LEY 899 DE 2004

por medio de la cual se aprueba el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El Congreso de la República

Visto el texto del “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 2003

por medio de la cual se aprueba el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

El Congreso de la República

Visto el texto del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado).

«SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA DE 1954 PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO

La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Las Partes,

Conscientes de la necesidad de mejorar la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado y de establecer un sistema reforzado de protección para bienes culturales especialmente designados;

Reiterando la importancia de las disposiciones de la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado adoptada en La Haya el 14 de mayo de 1954, y haciendo hincapié en la necesidad de completar esas disposiciones con medidas que refuercen su aplicación;

Deseosas de proporcionar a las Altas Partes Contratantes en la Convención un medio para participar más estrechamente en la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado mediante el establecimiento de procedimientos adecuados;

Considerando que las reglas que rigen la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado deberían reflejar la evolución del derecho internacional;

Afirmando que las reglas del derecho internacional consuetudinario seguirán rigiendo las cuestiones no reguladas en las disposiciones del presente Protocolo,

Han convenido en lo siguiente:

CAPITULO 1

Introducción

Artículo 1. Definiciones.

A los efectos del presente Protocolo:

b) Por “bienes culturales” se entenderán los bienes culturales definidos en el artículo 1º de la Convención;

c) Por “Convención” se entenderá la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, adoptada en La Haya el 14 de mayo de 1954;

- d) Por “Alta Parte Contratante” se entenderá un Estado Parte en la Convención;
- e) Por “protección reforzada” se entenderá el sistema de protección reforzada establecido en los artículos 10 y 11;
- f) Por “objetivo militar” se entenderá un objeto que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuye eficazmente a la acción militar y cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrece en las circunstancias del caso una ventaja militar definida ;
- g) Por “ilícito” se entenderá realizado bajo coacción o de otra manera, en violación de las reglas aplicables de la legislación nacional del territorio ocupado o del derecho internacional;
- h) Por “Lista” se entenderá la Lista Internacional de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada establecida con arreglo al apartado b) del párrafo 1º del artículo 27;
- i) Por “Director General” se entenderá el Director General de la Unesco;
- j) Por “Unesco” se entenderá la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- k) Por “Primer Protocolo” se entenderá el Protocolo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado adoptado en La Haya el 14 de mayo de 1954;

Artículo 2. Relación con la Convención.

El presente Protocolo complementa a la Convención en lo relativo a las relaciones entre las Partes.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

2. Si una de las partes en un conflicto armado no está obligada por el presente Protocolo, las Partes en el presente Protocolo seguirán obligadas por él en sus relaciones recíprocas.

Así mismo, estarán obligadas por el presente Protocolo en sus relaciones con un Estado Parte en el conflicto que no esté obligado por él, cuando ese Estado acepte sus disposiciones y durante todo el tiempo que las aplique.

Artículo 4. Relaciones entre el Capítulo 3 y otras disposiciones de la Convención y del presente Protocolo.

Las disposiciones del Capítulo 3 del presente Protocolo se aplicarán sin perjuicio de:

a) la aplicación de las disposiciones del Capítulo I de la Convención y del Capítulo 2 del presente Protocolo;

b) la aplicación de las disposiciones del Capítulo II de la Convención entre las Partes del presente Protocolo o entre una Parte y un Estado que acepta y aplica el presente Protocolo con arreglo al párrafo 2 del artículo 3, en el entendimiento de que si a un bien cultural se le ha otorgado a la vez una protección especial y una protección reforzada, solo se aplicarán las disposiciones relativas a la protección reforzada.

CAPITULO 2 Disposiciones generales relativas a la protección

Artículo 5. Salvaguardia de los bienes culturales.

Las medidas preparatorias adoptadas en tiempo de paz para salvaguardar los bienes culturales contra los efectos previsibles de un conflicto armado conforme al artículo 3 de la Convención comprenderán, en su caso, la preparación de inventarios, la planificación de medidas de emergencia para la protección contra incendios o el derrumbamiento de estructuras, la preparación del traslado de bienes culturales muebles o el suministro de una protección adecuada in situ de esos bienes, y la designación de autoridades competentes que se responsabilicen de la salvaguardia de los bienes culturales.

Artículo 6. Respeto de los bienes culturales.

A fin de garantizar el respeto de los bienes culturales de conformidad con el artículo 4 de la Convención:

a) Una derogación fundada en una necesidad militar imperativa conforme al párrafo 2 del artículo 4 de la Convención solo se podrá invocar para dirigir un acto de hostilidad contra un bien cultural cuando y durante todo el tiempo en que:

i) Ese bien cultural, por su función, haya sido transformado en un objetivo militar, y

ii) No exista otra alternativa prácticamente posible para obtener una ventaja militar equivalente a la que ofrece el hecho de dirigir un acto de hostilidad contra ese objetivo;

b) Una derogación fundada en una necesidad militar imperativa conforme al párrafo 2 del artículo 4 de la Convención solo se podrá invocar para utilizar bienes culturales con una finalidad que pueda exponerles a la destrucción o al deterioro cuando y durante todo el tiempo en que resulte imposible elegir entre esa utilización de los bienes culturales y otro método factible para obtener una ventaja militar equivalente;

c) La decisión de invocar una necesidad militar imperativa solamente será tomada por el oficial que mande una fuerza de dimensión igual o superior a la de un batallón, o de menor dimensión cuando las circunstancias no permitan actuar de otra manera;

d) En caso de ataque basado en una decisión tomada de conformidad con el apartado a) se debe dar aviso con la debida antelación y por medios eficaces, siempre y cuando las circunstancias lo permitan.

Artículo 7. Precauciones en el ataque.

Sin perjuicio de otras precauciones exigidas por el derecho internacional humanitario en la conducción de operaciones militares, cada Parte en el conflicto debe:

a) Hacer todo lo que sea factible para verificar que los objetivos que se van a atacar no son bienes culturales protegidos en virtud del artículo 4 de la Convención;

b) Tomar todas las precauciones factibles en la elección de los medios y métodos de ataque para evitar y, en todo caso, reducir lo más posible los daños que se pudieran causar incidentalmente a los bienes culturales protegidos en virtud del artículo 4 de la Convención;

c) Abstenerse de decidir un ataque cuando sea de prever que causará incidentalmente daños a los bienes culturales protegidos en virtud del artículo 4 de la Convención, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, y

d) Suspender o anular un ataque si se advierte que:

i) El objetivo es un bien cultural protegido en virtud del artículo 4 de la Convención;

ii) Es de prever que el ataque causará incidentalmente daños a los bienes culturales protegidos en virtud del artículo 4 de la Convención, que serían excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista;

Artículo 8. Precauciones contra los efectos de las hostilidades.

En toda la medida de lo posible, las Partes en conflicto deberán:

- a) Alejar los bienes culturales muebles de las proximidades de objetivos militares o suministrar una protección adecuada in situ;
- b) Evitar la ubicación de objetivos militares en las proximidades de bienes culturales.

Artículo 9. Protección de bienes culturales en territorio ocupado.

1. Sin perjuicio de las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Convención, toda Parte que ocupe total o parcialmente el territorio de otra Parte prohibirá e impedirá con respecto al territorio ocupado:

- a) Toda exportación y cualquier otro desplazamiento o transferencia de propiedad ilícitos de bienes culturales;
- b) Toda excavación arqueológica, salvo cuando sea absolutamente indispensable para salvaguardar, registrar o conservar bienes culturales;
- c) Toda transformación o modificación de la utilización de bienes culturales con las que se pretenda ocultar o destruir testimonios de índole cultural, histórica o científica.

2. Toda excavación arqueológica, transformación o modificación de la utilización de bienes culturales en un territorio ocupado deberá efectuarse, a no ser que las circunstancias no lo permitan, en estrecha cooperación con las autoridades nacionales competentes de ese territorio ocupado.

CAPITULO 3 Protección reforzada

Artículo 10. Protección reforzada.

Un bien cultural podrá ponerse bajo protección reforzada siempre que cumpla las tres condiciones siguientes:

- a) Que sea un patrimonio cultural de la mayor importancia para la humanidad;
- b) Que esté protegido por medidas nacionales adecuadas, jurídicas y administrativas, que reconozcan su valor cultural e histórico excepcional y garanticen su protección en el más alto grado, y
- c) Que no sea utilizado con fines militares o para proteger instalaciones militares, y que haya sido objeto de una declaración de la Parte que lo controla, en la que se confirme que no se utilizará para esos fines.

Artículo 11. Concesión de la protección reforzada.

1. Cada Parte someterá al Comité una lista de los bienes culturales para los que tiene intención de solicitar la concesión de la protección reforzada.
2. La Parte bajo cuya jurisdicción o control se halle un bien cultural podrá pedir su inscripción en la Lista que se establecerá en virtud del apartado b) del párrafo 1 del artículo 27. Esta petición comprenderá toda la información necesaria relativa a los criterios mencionados en el artículo 10. El Comité podrá invitar a una Parte a que pida la inscripción de ese bien cultural en la Lista.
3. Otras Partes, el Comité Internacional del Escudo Azul y otras organizaciones no gubernamentales con la competencia apropiada podrán recomendar al Comité un bien cultural específico. En ese caso, el Comité podrá tomar la decisión de invitar a una Parte a que pida la inscripción de ese bien cultural en la Lista.
4. Ni la petición de inscripción de un bien cultural situado en un territorio, bajo una soberanía o una jurisdicción que reivindiquen más de un Estado, ni la inscripción de ese bien perjudicarán en modo alguno los derechos de las partes en litigio.
5. Cuando el Comité reciba una petición de inscripción en la Lista, informará de ella a todas las Partes. En un plazo de sesenta días, las Partes podrán someter al Comité sus alegaciones con respecto a esa petición. Esas alegaciones se fundarán exclusivamente en los criterios

mencionados en el artículo 10. Deberán ser precisas y apoyarse en hechos. El Comité examinará esas alegaciones y proporcionará a la Parte que haya pedido la inscripción una posibilidad razonable de responder antes de que se tome la decisión. Cuando se presenten esas alegaciones al Comité, las decisiones sobre la inscripción en la Lista se tomarán, no obstante lo dispuesto en el artículo 26, por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Comité presentes y votantes.

6. Al tomar una decisión sobre una petición, el Comité procurará solicitar el dictamen de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, así como el de expertos particulares.

7. La decisión de conceder o negar la protección reforzada solo se puede basar en los criterios mencionados en el artículo 10.

8. En casos excepcionales, cuando el Comité ha llegado a la conclusión de que la Parte que pide la inscripción de un bien cultural en la Lista no puede cumplir con el criterio del párrafo b) del artículo 10, podrá tomar la decisión de conceder la protección reforzada siempre que la Parte solicitante someta una petición de asistencia internacional en virtud del artículo 32.

9. Desde el comienzo de las hostilidades, una Parte en el conflicto podrá pedir, por motivos de urgencia, la protección reforzada de los bienes culturales bajo su jurisdicción o control, sometiendo su petición al Comité. El Comité transmitirá inmediatamente esta demanda a todas las Partes en el conflicto. En ese caso, el Comité examinará urgentemente las alegaciones de las Partes interesadas. La decisión de conceder la protección reforzada con carácter provisional se tomará con la mayor rapidez posible y, no obstante lo dispuesto en el artículo 26, por mayoría de las cuatro quintas partes de los miembros del Comité presentes y votantes. El Comité podrá conceder la protección reforzada, a la espera del resultado del procedimiento normal de concesión de dicha protección, siempre que se cumpla con las disposiciones de los párrafos a) y c) del artículo 10.

10. El Comité concederá la protección reforzada a un bien cultural a partir del momento en que se inscriba en la Lista.

11. El Director General notificará sin espera al Secretario General de las Naciones Unidas y a todas las Partes toda decisión del Comité relativa a la inscripción de un bien cultural en la

Lista.

Artículo 12. Inmunidad de los bienes culturales bajo protección reforzada.

Las Partes en un conflicto garantizarán la inmunidad de los bienes culturales bajo protección reforzada, absteniéndose de hacerlos objeto de ataques y de utilizar esos bienes o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares.

Artículo 13. Pérdida de la protección reforzada.

1. Los bienes culturales bajo protección reforzada sólo perderán esa protección:

b) Cuando y durante todo el tiempo en que la utilización del bien lo haya convertido en un objetivo militar.

2. En las circunstancias previstas en el apartado b) del párrafo 1, ese bien sólo podrá ser objeto de un ataque:

a) Cuando ese ataque sea el único medio factible para poner término a la utilización de ese bien mencionada en el apartado b) del párrafo 1;

b) Cuando se hayan tomado todas las precauciones prácticamente posibles en la elección de los medios y métodos de ataque, con miras a poner término a esa utilización y evitar, o en todo caso reducir al mínimo, los daños del bien cultural;

c) Cuando, a menos que las circunstancias no lo permitan, por exigencias de legítima defensa inmediata:

i) El ataque haya sido ordenado por el nivel más alto del mando operativo;

ii) Se haya dado un aviso con medios eficaces a las fuerzas adversarias, instándolas a poner un término a la utilización mencionada en el apartado b) del párrafo 1, y

iii) Se haya concedido un plazo razonable a las fuerzas adversarias para regularizar la situación.

Artículo 14. Suspensión y anulación de la protección reforzada.

1. Cuando un bien cultural no satisfaga alguno de los criterios enunciados en el artículo 10 del presente Protocolo, el Comité podrá suspender o anular su protección reforzada retirándolo de la Lista.

2. En caso de violaciones graves del artículo 12 por utilización de bienes culturales bajo protección reforzada en apoyo de una acción militar, el Comité podrá suspender la protección reforzada de esos bienes. Cuando esas violaciones sean continuas, el Comité podrá excepcionalmente anular su protección reforzada retirándolo de la Lista.

3. El Director General notificará sin demora al Secretario General de las Naciones Unidas y a todas las Partes en el presente Protocolo toda decisión del Comité relativa a la suspensión o anulación de la protección reforzada de un bien cultural.

4. Antes de tomar una decisión de esta índole, el Comité ofrecerá a las Partes la posibilidad de que den a conocer sus pareceres.

CAPITULO 4

Responsabilidad penal y jurisdicción

Artículo 15. Violaciones graves del presente Protocolo.

1. Cometerá una infracción en el sentido de este Protocolo toda persona que, deliberadamente y en violación de la Convención o del presente Protocolo, realice uno de los siguientes actos:

a) Hacer objeto de un ataque a un bien cultural bajo protección reforzada;

b) Utilizar los bienes culturales bajo protección reforzada o sus alrededores inmediatos en apoyo de acciones militares;

c) Causar destrucciones importantes en los bienes culturales protegidos por la Convención y el presente Protocolo o apropiárselos a gran escala;

d) Hacer objeto de un ataque a un bien cultural protegido por la Convención y el presente Protocolo;

e) Robar, saquear o hacer un uso indebido de los bienes culturales protegidos por la Convención, y perpetrar actos de vandalismo contra ellos.

2. Cada Parte adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos, con arreglo a su legislación nacional, las infracciones indicadas en el presente artículo, y para sancionar esas infracciones con penas adecuadas. Al hacer esto, las Partes se conformarán a los principios generales del derecho y del derecho internacional, comprendidas las normas que hacen extensible la responsabilidad penal individual a personas que no han sido autoras directas de los actos.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 2, cada Parte adoptará las medidas legislativas necesarias para establecer su jurisdicción respecto de las infracciones indicadas en el artículo 15, en los siguientes casos:

a) Cuando la infracción se haya cometido en el territorio de este Estado;

b) Cuando el presunto autor sea un nacional de este Estado;

c) Cuando se trate de las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del primer párrafo del artículo 15, en caso de que el presunto autor esté presente en el territorio de este Estado.

2. Con respecto al ejercicio de la jurisdicción, y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención:

a) El presente Protocolo no excluye que se pueda incurrir en responsabilidad penal individual ni que se ejerza la jurisdicción en virtud del derecho nacional e internacional aplicable, y tampoco afecta al ejercicio de la jurisdicción en virtud del derecho internacional consuetudinario;

b) Excepto en el caso en que un Estado que no es Parte en el presente Protocolo pueda aceptarlo y aplicar sus disposiciones con arreglo al párrafo 2 del artículo 3, los miembros de las fuerzas armadas y los nacionales de un Estado que no es Parte en el presente Protocolo, salvo aquellos de sus nacionales que sirven en las fuerzas armadas de un Estado que es Parte en el presente Protocolo, no incurrirán en responsabilidad penal individual en virtud del presente Protocolo, que además no impone ninguna obligación relativa al establecimiento de

jurisdicción con respecto a esas personas ni a su extradición.

Artículo 17. Procesamiento.

1. La Parte en cuyo territorio se comprobare la presencia del presunto autor de una de las infracciones enunciadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 15, si no extradita a esa persona, someterá su caso sin excepción alguna ni tardanza excesiva a las autoridades competentes para que la procesen con arreglo a un procedimiento conforme a su derecho nacional o, si procede, a las normas pertinentes del derecho internacional.

2. Sin perjuicio, llegado el caso, de las normas pertinentes del derecho internacional, a toda persona contra la que se instruya un procedimiento en virtud de la Convención o del presente Protocolo se le garantizará un tratamiento equitativo y un proceso imparcial en todas las etapas del procedimiento con arreglo al derecho nacional e internacional, y en ningún caso se le proporcionarán menos garantías de las que reconoce el derecho internacional.

Artículo 18. Extradición.

1. Las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 15 se reputarán incluidas entre las que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre Partes con anterioridad a la entrada en vigor del presente Protocolo. Las Partes se comprometen a incluir tales infracciones en todo tratado de extradición que concierten posteriormente entre sí.

2. Cuando una Parte que subordine la extradición a la existencia de un tratado reciba una solicitud de extradición de otra Parte con la que no tenga concertado un tratado de extradición, la Parte intimada podrá, a su elección, considerar que el presente Protocolo constituye la base jurídica para la extradición con respecto a las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1 del artículo 15.

3. Las Partes que no subordinen la extradición a la existencia de un tratado reconocerán las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1º del artículo 15 como casos de extradición entre ellas, con sujeción a las condiciones estipuladas en la legislación de la Parte requerida.

4. De ser necesario, a los fines de la extradición entre Partes se considerará que las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1º del artículo 15 se han cometido no solo en el lugar en que se perpetraron, sino también en el territorio de las Partes que hayan establecido su jurisdicción de conformidad con el párrafo 1º del artículo 16.

Artículo 19. Asistencia judicial recíproca.

1. Las Partes se prestarán la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición relacionados con las infracciones indicadas en el artículo 15, comprendida la asistencia con miras a la obtención de las pruebas necesarias para el procedimiento de que dispongan.

2. Las Partes cumplirán las obligaciones que les incumban en virtud del párrafo 1º de conformidad con los tratados u otros acuerdos de asistencia judicial recíproca que existan entre ellas. A falta de esos tratados o acuerdos, las Partes se prestarán esa asistencia de conformidad con su legislación nacional.

Artículo 20. Motivos de rechazo.

1. A los fines de la extradición, las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1º del artículo 15, y a los fines de la asistencia judicial recíproca, las infracciones indicadas en el artículo 15 no serán consideradas delitos políticos, delitos conexos a delitos políticos ni delitos inspirados en motivos políticos. En consecuencia, no se podrá rechazar una petición de extradición o de asistencia judicial recíproca formulada en relación con una infracción de ese carácter por el único motivo de que se refiere a un delito político o un delito inspirado en motivos políticos.

2. Ninguna disposición del presente Protocolo se interpretará en el sentido de que imponga una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca, si la Parte requerida tiene motivos fundados para creer que la petición de extradición por las infracciones indicadas en los apartados a) a c) del párrafo 1º del artículo 15 o la petición de asistencia judicial recíproca en relación con las infracciones del artículo 15 se han formulado con el fin de procesar o sancionar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opiniones políticas, o que el hecho de acceder a la petición podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos.

Artículo 21. Medidas relativas a otras violaciones.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 28 de la Convención, cada Parte adoptará las medidas legislativas, administrativas o disciplinarias que puedan ser necesarias para que cesen los siguientes actos, cuando sean perpetrados deliberadamente:

- a) toda utilización de bienes culturales en violación de la Convención o del presente Protocolo;
- b) toda exportación y cualquier otro desplazamiento o transferencia de propiedad ilícitos de bienes culturales desde un territorio ocupado en violación de la Convención o del presente Protocolo.

CAPITULO V Protección de los bienes culturales en los conflictos armados de carácter no internacional

Artículo 22. Conflictos armados de carácter no internacional.

1. El presente Protocolo se aplicará en caso de conflicto armado que no tenga carácter internacional y que se haya producido en el territorio de una de las Partes.
2. Este Protocolo no se aplicará en situaciones de disturbios y tensiones internos, como por ejemplo tumultos, actos de violencia aislados y esporádicos y otros actos de carácter similar.
3. No se invocará ninguna disposición del presente Protocolo con miras a menoscabar la soberanía de un Estado o la responsabilidad que incumbe a un gobierno de mantener o restablecer por todos los medios legítimos la ley y el orden en el Estado o de defender la unidad nacional y la integridad territorial del Estado.
4. Ninguna disposición de este Protocolo menoscabará la prioridad de jurisdicción de una Parte en cuyo territorio se produzca un conflicto armado de carácter no internacional con respecto a las violaciones indicadas en el artículo 15.
5. No se invocará ninguna disposición del presente Protocolo como justificación para intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en el conflicto armado o en los

asuntos internos o externos de la Parte en cuyo territorio se haya producido ese conflicto.

6. La aplicación del presente Protocolo a la situación mencionada en el párrafo 1º no producirá efecto alguno sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto.

7. La Unesco podrá ofrecer sus servicios a las partes en conflicto.

CAPITULO VI Cuestiones institucionales

Artículo 23. Reunión de las Partes.

1. La Reunión de las Partes se convocará al mismo tiempo que la Conferencia General de la Unesco y en coordinación con la Reunión de las Altas Partes Contratantes, si esta reunión ha sido convocada por el Director General.

2. La Reunión de las Partes adoptará su propio Reglamento.

3. La Reunión de las Partes tendrá las siguientes atribuciones:

a) Elegir a los miembros del Comité, con arreglo al párrafo 1 del artículo 24;

b) Aprobar los Principios Rectores elaborados por el Comité con arreglo al apartado a) del párrafo 1 del artículo 27;

c) Proporcionar orientaciones para la utilización del Fondo por parte del Comité y supervisarla;

d) Examinar el informe presentado por el Comité con arreglo al apartado d) del párrafo 1 del artículo 27;

e) Discutir cualquier problema relacionado con la aplicación de este Protocolo y formular recomendaciones cuando proceda.

4. El Director General convocará una Reunión Extraordinaria de las Partes, si así lo solicita como mínimo la quinta parte de ellas.

Artículo 24. Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

1. Por el presente artículo se crea un Comité para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado. Estará compuesto por doce Partes que serán elegidas por la Reunión de las Partes.
2. El Comité celebrará reuniones ordinarias una vez al año y reuniones extraordinarias cuando lo estime necesario.
3. Al establecer la composición del Comité, las Partes velarán por garantizar una representación equitativa de las distintas regiones y culturas del mundo.
4. Las Partes miembros del Comité elegirán para que las representen a personas competentes en las esferas del patrimonio cultural, la defensa o el derecho internacional, y consultándose mutuamente tratarán de garantizar que el Comité en su conjunto reúna las competencias adecuadas en todas esas esferas.

Artículo 25. Mandato.

2. No obstante lo dispuesto en el párrafo 1, el mandato de la mitad de los miembros nombrados en la primera elección concluirá al finalizar la primera reunión ordinaria de la Reunión de las Partes celebrada inmediatamente después de la reunión en la cual fueron elegidos. El Presidente de la Reunión de las Partes designará por sorteo a estos miembros después de la primera elección.

Artículo 26. Reglamento.

1. El Comité adoptará su propio Reglamento.
2. La mayoría de los miembros constituirá quórum. Las decisiones del Comité se tomarán por mayoría de dos tercios de los miembros votantes.
3. Los miembros no participarán en las votaciones de ninguna decisión relativa a bienes culturales que se vean afectados por un conflicto armado en el que sean partes.

Artículo 27. Atribuciones.

1. Las atribuciones del Comité serán las siguientes:

- a) Elaborar Principios Rectores para la aplicación del presente Protocolo;
- b) Conceder, suspender o anular la protección reforzada a bienes culturales, y establecer, actualizar y promover la Lista de Bienes Culturales bajo Protección Reforzada;
- c) Vigilar y supervisar la aplicación del presente Protocolo y fomentar la identificación de bienes culturales bajo protección reforzada;
- d) Examinar los informes de las Partes y formular observaciones a su respecto, tratar de obtener precisiones cuando sea necesario, y preparar su propio informe sobre la aplicación del presente Protocolo para la Reunión de las Partes;
- f) Determinar el empleo del Fondo;
- g) Desempeñar cualquier otra función que le encomiende la Reunión de las Partes.

2. El Comité ejercerá sus atribuciones en cooperación con el Director General.

3. El Comité cooperará con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales internacionales y nacionales cuyos objetivos son similares a los de la Convención, los de su Primer Protocolo y los del presente Protocolo. Para que le asistan en el desempeño de sus atribuciones, el Comité podrá invitar a que participen en sus reuniones, a título consultivo, a organizaciones profesionales eminentes como las que mantienen relaciones formales con la Unesco, comprendido el Comité Internacional del Escudo Azul (CIEA) y sus órganos constitutivos. También se podrá invitar a que participen a título consultivo a representantes del Centro Internacional de Estudio de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (Centro de Roma) (ICCROM) y del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Artículo 28. Secretaría.

1. Prestará asistencia al Comité la Secretaría General de la Unesco, que preparará su documentación y el orden del día de sus reuniones y se encargará de la aplicación de sus decisiones.

Artículo 29. El Fondo para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

1. Por el presente artículo se crea un Fondo para los siguientes fines:

a) Conceder ayuda financiera o de otra clase en apoyo de medidas preparatorias o de otro tipo que se hayan de adoptar en tiempo de paz con arreglo, entre otros, al artículo 5º, al párrafo b) del artículo 10 y al artículo 30;

b) Conceder ayuda financiera o de otra clase en relación con medidas de emergencia y medidas provisionales o de otro tipo que se hayan de adoptar con miras a la protección de bienes culturales en períodos de conflicto armado o de reconstrucción inmediatamente posteriores al fin de las hostilidades con arreglo, entre otros, al párrafo a) del artículo 8º.

2. De conformidad con las disposiciones del Reglamento Financiero de la Unesco, el Fondo se constituirá con carácter de fondo fiduciario.

3. Los recursos del Fondo sólo se utilizarán para los fines que el Comité decida con arreglo a las orientaciones definidas en el apartado c) del párrafo 3 del artículo 23. El Comité podrá aceptar contribuciones que hayan de ser destinadas exclusivamente a un determinado programa o proyecto, a condición de que haya decidido ejecutar ese programa o proyecto.

4. El Fondo constará de los siguientes recursos:

a) contribuciones voluntarias aportadas por las Partes;

b) Contribuciones, donaciones o legados aportados por:

i) Otros Estados;

ii) La Unesco u otras organizaciones del sistema de las Naciones Unidas;

iii) Otras organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales;

iv) Organismos públicos o privados, o particulares;

c) Todo interés que devenguen los recursos del Fondo;

d) Fondos recaudados mediante colectas e ingresos procedentes de actos organizados en beneficio del Fondo, y

e) Cualesquiera otros recursos autorizados por las orientaciones aplicables al fondo.

CAPITULO VII

Difusión de la información y asistencia internacional

Artículo 30. Difusión.

1. Las Partes procurarán servirse de todos los medios apropiados, y en particular de programas de educación e información, para fomentar el aprecio y el respeto de los bienes culturales por parte del conjunto de sus poblaciones.

2. Las Partes difundirán lo más ampliamente posible el presente Protocolo, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado.

3. Toda autoridad militar o civil que en tiempo de conflicto armado esté encargada de aplicar el presente Protocolo habrá de tener pleno conocimiento de su texto. Con este fin, las Partes:

a) Incorporarán a sus reglamentos militares orientaciones e instrucciones relativas a la protección de los bienes culturales;

b) En colaboración con la Unesco y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, prepararán y llevarán a cabo programas de formación y educación en tiempo de paz;

c) Por conducto del Director General, se comunicarán recíprocamente información relativa a las leyes, disposiciones administrativas y medidas adoptadas en relación con los apartados a) y b);

d) Por conducto del Director General, se comunicarán lo antes posible recíprocamente las leyes y disposiciones administrativas que adopten para garantizar la aplicación del presente Protocolo.

Artículo 31. Cooperación internacional.

En casos de graves violaciones del presente Protocolo, las Partes se comprometen a actuar

conjuntamente por conducto del Comité o por separado, en colaboración con la Unesco y las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Artículo 32. Asistencia internacional.

1. Toda Parte podrá pedir al Comité asistencia internacional para los bienes culturales bajo protección reforzada, así como ayuda para la preparación, elaboración o aplicación de las leyes, disposiciones administrativas y medidas mencionadas en el artículo 10.
2. Toda parte en un conflicto que no sea Parte en el presente Protocolo, pero que acepte y aplique sus disposiciones con arreglo al párrafo 2 del artículo 3º, podrá pedir al Comité una asistencia internacional adecuada.
3. El Comité adoptará reglas para la presentación de peticiones de asistencia internacional y determinará las formas que pueda revestir esta asistencia.
4. Se insta a las Partes a que, por conducto del Comité, presten asistencia técnica de todo tipo a las Partes o partes en conflicto que la pidan.

Artículo 33. Asistencia de la Unesco.

2. Se insta a las Partes a proporcionar asistencia técnica bilateral o multilateral.
3. La Unesco está autorizada a presentar, por propia iniciativa, propuestas sobre estas cuestiones a las Partes.

CAPITULO V III

Aplicación del presente Protocolo

Artículo 34. Potencias Protectoras.

El presente Protocolo se aplicará con el concurso de las Potencias Protectoras encargadas de salvaguardar los intereses de las Partes en conflicto.

Artículo 35. Procedimiento de conciliación.

1. Las Potencias Protectoras interpondrán sus buenos oficios siempre que lo juzguen

conveniente en interés de los bienes culturales, y especialmente cuando haya desacuerdo entre las Partes en conflicto sobre la aplicación o interpretación de las disposiciones del presente Protocolo.

2. A este fin, cada Potencia Protectora podrá, a invitación de una Parte o del Director General, o por propia iniciativa, proponer a las Partes en conflicto que sus representantes, y en particular las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales, celebren eventualmente una reunión en el territorio de un Estado que no sea parte en el conflicto. Las Partes en conflicto tendrán la obligación de hacer efectivas las propuestas de reunión que se les hagan. Las Potencias Protectoras propondrán a la aprobación de las Partes en conflicto el nombre de una personalidad perteneciente a un Estado que no sea parte en el conflicto o presentada por el Director General. Esta personalidad será invitada a participar en esa reunión en calidad de Presidente.

Artículo 36. Conciliación a falta de Potencias Protectoras.

1. En todo conflicto en el que no se hayan designado Potencias Protectoras, el Director General podrá ejercer sus buenos oficios o actuar por cualquier otro medio de conciliación o mediación con el fin de resolver las discrepancias.

2. A petición de una Parte o del Director General, el Presidente del Comité podrá proponer a las Partes en conflicto que sus representantes, y en particular las autoridades encargadas de la protección de los bienes culturales, celebren eventualmente una reunión en el territorio de un Estado que no sea parte en el conflicto.

Artículo 37. Traducciones e informes.

1. Las Partes se encargarán de traducir el presente Protocolo a las lenguas oficiales de sus países y de comunicar estas traducciones oficiales al Director General.

2. Una vez cada cuatro años, las Partes presentarán al Comité un informe sobre la aplicación del presente Protocolo.

Artículo 38. Responsabilidad de los Estados.

Ninguna disposición del presente Protocolo respecto de la responsabilidad penal de las

personas afectará a la responsabilidad de los Estados conforme al derecho internacional, comprendida la obligación de reparación.

CAPITULO IX

Cláusulas finales

Artículo 39. Lenguas.

El presente Protocolo está redactado en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso, siendo los seis textos igualmente auténticos.

Artículo 40. Firma.

El presente Protocolo llevará la fecha del 26 de marzo de 1999. Quedará abierto a la firma de todas las Altas Partes Contratantes en La Haya desde el 17 de mayo de 1999 hasta el 31 de diciembre de 1999.

Artículo 41. Ratificación, aceptación o aprobación.

2. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados ante el Director General.

Artículo 42. Adhesión.

1. El presente Protocolo quedará abierto a la adhesión del resto de las Altas Partes Contratantes a partir del 1° de enero del año 2000.

2. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión ante el Director General.

Artículo 43. Entrada en vigor.

1. El presente Protocolo entrará en vigor tres meses después de haberse depositado veinte instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.

2. Ulteriormente, el Protocolo entrará en vigor para cada una de las Partes tres meses después de la fecha en que hubieren depositado el respectivo instrumento de ratificación,

aceptación, aprobación o adhesión.

Artículo 44. Entrada en vigor en situaciones de conflicto armado.

Las situaciones previstas en los artículos 18 y 19 de la Convención determinarán que las ratificaciones, aceptaciones, aprobaciones o adhesiones del presente Protocolo depositadas por las partes en conflicto antes o después de haberse iniciado las hostilidades o la ocupación, surtan efecto inmediato. En esos casos, el Director General enviará, por la vía más rápida, las notificaciones previstas en el artículo 46.

Artículo 45. Denuncia.

1. Toda Parte podrá denunciar el presente Protocolo.
2. La denuncia se notificará mediante un instrumento escrito que será depositado ante el Director General.
3. La denuncia surtirá efecto un año después del recibo del instrumento correspondiente. No obstante, si en el momento de expirar este período de un año, la Parte denunciante se encontrase implicada en un conflicto armado, los efectos de la denuncia quedarán en suspenso hasta el fin de las hostilidades, y en todo caso mientras duren las operaciones de repatriación de los bienes culturales.

Artículo 46. Notificaciones.

El Director General informará a todas las Altas Partes Contratantes y a las Naciones Unidas del depósito de todos los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión previstos en los artículos 41 y 42, así como de las denuncias previstas en el artículo 45.

Artículo 47. Registro ante las Naciones Unidas.

En cumplimiento del artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, el presente Protocolo será registrado en la Secretaría de las Naciones Unidas a instancia del Director General.

EN FE DE LO CUAL, los infrascritos, debidamente autorizados, han firmado el presente Protocolo.

Hecho en La Haya el 26 de marzo de 1999, en un solo ejemplar que será depositado en los archivos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y del cual se remitirán copias certificadas conformes a todas las Altas Partes Contratantes.

(Hay firmas ilegibles).

Copia certificada conforme.

Consejo Jurídico de la Organización de las naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.»

III. INTERVENCIONES.

3.1. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.

El Ministerio de Relaciones Exteriores intervino a través de apoderada judicial, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la Ley 899 de 2004 que aprobó el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de 1999.

La interviniente consideró que tanto el protocolo como la ley aprobatoria que lo incorpora no adolecen de vicios en su formación, pues cumplieron con los requisitos formales de suscripción y aprobación de los tratados y convenios internacionales establecidos en la Constitución y la ley.

Señaló que se ajusta a la Carta Fundamental, el objetivo del protocolo de reforzar las medidas de protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, y que dicho fin, en cuanto a su desarrollo normativo, perfecciona las obligaciones de resguardo, conservación, rehabilitación y divulgación del patrimonio cultural de la Nación, conforme a lo previsto en los artículos 8 y 72 Superiores.

A continuación resaltó que el Segundo Protocolo objeto de revisión por parte de esta Corporación, complementa las disposiciones contenidas en la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, en el Reglamento para la aplicación de la Convención y en el primer Protocolo. Estos instrumentos internacionales fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 340

de 1996, la cual fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-467 de 1997. Por lo tanto, indicó que las consideraciones que fueron expuestas en dicho fallo, son relevantes para declarar la exequibilidad de la ley de referencia.

En concepto de la apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, la exequibilidad de la ley y del protocolo de la referencia, se soporta además en la inexistencia de cargas económicas para el Estado colombiano, pues el protocolo prevé que su financiación se soporta en contribuciones voluntarias de los Estados y en donaciones.

Agrega que se respeta igualmente la soberanía de cada Estado Parte, ya que se prohíbe la intervención de un Estado en el conflicto de otro so pretexto de la aplicación del Protocolo. Arguye que como manifestación del derecho a la libre autodeterminación, se les permite a los Estados Parte tipificar libremente las conductas que consideran perjudiciales para los bienes culturales, y que, así mismo, se respeta la libertad de cada uno para decidir acerca de la extradición de las personas que infrinjan dichas normas, sin interferir en las legislaciones internas y en los convenios internacionales vigentes entre los diferentes Estados.

Finalmente, concluyó que:

“(…), el Protocolo es un instrumento acorde y compatible con nuestra Constitución Política, no modifica o califica la condición de las partes en conflicto, de manera tal que no contiene normas que permitan la intervención de ningún Estado u organismo externo en el conflicto colombiano, sino que simplemente busca -respetando nuestra normatividad- la protección del patrimonio cultural, estableciendo mecanismos de protección y de sanción de las conductas que atenten contra dicho patrimonio.”

3.2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE CULTURA.

El Ministerio de Cultura intervino a través de apoderado judicial, solicitando la declaración de exequibilidad del “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954, para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de 1999 y de la ley aprobatoria que lo incorpora al ordenamiento jurídico colombiano.

Una vez resaltada la importancia de que Colombia adopte medidas preventivas para

salvaguardar el patrimonio cultural de la Nación, que tenga obligaciones mínimas en la materia y que establezca sanciones eficaces para quienes las incumplan, el apoderado de esta cartera consideró que el protocolo objeto de revisión, es la herramienta jurídica idónea para proteger nuestro patrimonio cultural de los posibles daños o deterioros que se pueden causar en medio del actual conflicto armado que atraviesa el país.

Así las cosas, en su opinión, la ley aprobatoria debe ser declarada exequible al igual que la Convención de la Haya y su primer Protocolo, ya que este Segundo Protocolo “actualiza la Convención de la Haya frente a las normas del Derecho Internacional Humanitario y crea un sistema de protección reforzada de los bienes culturales en caso de conflicto armado. (...) A su vez, se trata de un instrumento con un capítulo de definiciones de los términos más utilizados que le otorga mayor claridad para su interpretación y aplicación.”

Para el Ministerio de Cultura, la implementación del Sistema de Protección Reforzada, constituye el principal aporte de este Segundo Protocolo, ya que permite otorgarle una mayor salvaguarda internacional a ciertos bienes culturales que por su importancia son previamente registrados ante las autoridades competentes por cada uno de los Estados Parte. También consideró de trascendental valor las disposiciones acerca de la responsabilidad penal y la jurisdicción competente para conocer de las infracciones derivadas del ataque, la destrucción, el robo, el saqueo y el uso indebido de los bienes culturales protegidos por la Convención.

Por otra parte, el interviniente estimó que las medidas incorporadas a través de la Ley 899 de 2004 contribuyen a la materialización de los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política y al cumplimiento de las funciones propias del Ministerio de Cultura. Resalta que este instrumento internacional colaborará para la conservación de las casas de cultura, los centros artesanales y culturales, las bibliotecas, los teatros, los archivos, los monumentos en espacios públicos, los museos, las iglesias, las plazas, las áreas y los parques arqueológicos que se encuentran en constante amenaza de destrucción por el actual conflicto armado.

3.3. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.

El Ministerio de Defensa Nacional intervino a través de apoderada judicial, solicitando la declaratoria de exequibilidad de la Ley 899 de 2004.

En su intervención, la apoderada resaltó la importancia de establecer mecanismos de protección para los bienes culturales, los cuales a pesar de no gozar de una noción unívoca y universal, “suelen estar constituidos por los más relevantes testimonios y manifestaciones corporales e incorporeales de la actuación de una sociedad a lo largo de la historia, y cuya protección, conservación y fomento contribuirá a engrandecer el patrimonio común de la humanidad.”

Explicó que tanto a nivel nacional como internacional, bajo el liderazgo de la UNESCO y el Consejo de Europa, se ha tratado de delimitar la noción de “bien cultural”¹, la determinación de las restricciones a su circulación² y su conservación frente a los conflictos armados³, con el propósito de proteger el acceso a la cultura de la humanidad independientemente del origen del bien y de su Estado propietario. Dentro de este marco de cooperación internacional, la Convención de La Haya de 1954 es clasificada como una reglamentación cautelar y preventiva, que a través de medidas generales y concretas desarrolla como criterios fundamentales las obligaciones de salvaguardar, respetar y conservar los bienes culturales descritos en el artículo 1º de dicha Convención, para ser aplicada no sólo en tiempos de paz sino también en caso de conflicto armado. Así, el Segundo Protocolo a esta Convención, actualmente sujeto a revisión, es la concreción de la constante necesidad de mejorar los mecanismos de protección, estableciendo un sistema reforzado para los bienes culturales especialmente designados.

3.4. INTERVENCIÓN DE LA ACADEMIA COLOMBIANA DE JURISPRUDENCIA

El Doctor Nicolás Salomón Franco rindió concepto en nombre y representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, solicitando que la Ley 899 de 2004 sea declarada exequible.

Resaltó que el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” es un complemento afortunado del Primer Protocolo y de la Convención de La Haya de 1954, toda vez que perfecciona los mecanismos de protección ya existentes y contiene precauciones adicionales a las exigidas por el Derecho Internacional Humanitario.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 3698 del 12 de noviembre de 2004, solicitó la declaratoria de exequibilidad del “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954, para la protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado” y de la Ley 899 de 2004 que lo incorpora al ordenamiento jurídico colombiano.

Para comenzar, la Vista Fiscal expuso en detalle el proceso de suscripción del Protocolo y el trámite legislativo de la Ley Aprobatoria del Tratado, concluyendo que se cumplieron todas las exigencias constitucionales y legales correspondientes.

Luego expuso el análisis material del instrumento internacional, en el que consideró que el Segundo Protocolo no sólo avanza en la protección ideada por la Convención de la Haya y su Primer Protocolo, sino que también complementa el Derecho Internacional Humanitario al plantear mecanismos reforzados para limitar los efectos negativos de los conflictos armados internos y externos.

Como quiera que la finalidad primordial del instrumento internacional de la referencia es la adopción de medidas preparatorias para salvaguardar los bienes culturales de los efectos previsibles de los diferentes conflictos armados, es claro que concuerda con el deber Estatal de proteger y difundir el patrimonio cultural de la Nación contenido en los artículos 8, 63, 70, 71 y 72 de la Carta Política y en la Ley 397 de 1997 (Ley de la Cultura). Al respecto señaló que:

“para el Despacho, el texto del Protocolo bajo examen no vulnera en ningún aspecto el ordenamiento superior, por el contrario, contribuye a la realización de los principios constitucionales, al fortalecimiento de las relaciones internacionales, a la toma de conciencia para la protección y conservación de los bienes culturales en procura del cuidado y preservación del patrimonio cultural estatal, especialmente, en razón del conflicto armado que padece el Estado colombiano.”

El Ministerio Público recordó que el Estado Colombiano ha sido parte de varios instrumentos internacionales a través de los cuales se pretende la protección de los bienes culturales, entre ellos, los Protocolos I y II de 1977 -adicionales a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949- y la Convención de La Haya del 14 de mayo de 1954.

Finalmente, resaltó que la Ley 899 de 2004 no modifica los derechos y obligaciones que

fueron adquiridos previamente por Colombia al ratificar el Convenio de La Haya, su Reglamento y su Primer Protocolo. El contenido de este Segundo Protocolo se limita a concretar y reforzar el marco de protección adoptado a través de la Ley 340 de 1996, que incorporó a nuestro ordenamiento jurídico los citados instrumentos internacionales luego de ser declarada exequible por la Corte Constitucional.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia.

1. Esta Corporación es competente para efectuar la revisión constitucional del “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)” y de la Ley que lo aprueba, de conformidad con el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política.

Revisión formal.

Competencia del funcionario que suscribió el Protocolo en revisión.

2. El Protocolo objeto de revisión, fue suscrito en nombre de la República de Colombia por el entonces Embajador ante el Gobierno del Reino de los Países Bajos, doctor Telésforo Pedraza.

Como el citado funcionario no se encontraba dentro del catálogo de servidores frente a los cuales el numeral 2° del artículo 7° de la Convención de Viena “sobre el Derecho de los Tratados”, presume que representan al Estado⁴, fue necesario conferir mediante un documento público dichos poderes, de conformidad con lo previsto en el inciso a) del numeral 1° del mismo artículo de la Convención. Al respecto, la citada norma dispone que: “(...) Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a.) Si presenta los adecuados plenos poderes; (...)”. Se entiende por plenos poderes: “[el] documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del

Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar otro acto con respeto a un tratado” (Artículo 2° de la Convención de Viena).

3. En el presente caso, el Presidente de la República de Colombia, doctor Andrés Pastrana Arango, como director de las Relaciones Internacionales del Estado (C.P. art. 189-2), confirió plenos poderes al entonces Embajador ante el Gobierno del Reino de los Países Bajos, doctor Telésforo Pedraza, para expresar el consentimiento del Estado Colombiano en obligarse por el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”. Precisamente, el siguiente es el tenor literal del documento mediante el cual se confieren dichos poderes:

“ANDRÉS PASTRANA ARANGO

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

A TODOS LOS QUE LAS PRESENTES VIEREN.

S A L U D :

Por cuanto se ha de proceder a la firma del ‘SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCIÓN DE LA HAYA DE 1954 PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999), he determinado conferir, como por las presentes confiero, PLENOS PODERES al Doctor TELESFORO PEDRAZA, Embajador de Colombia ante el Gobierno del Reino de los Países Bajos, para que en nombre del Gobierno Nacional proceda a la suscripción de dicho Instrumento Internacional.

DADAS y firmadas de mi mano, selladas con el sello de República y refrendadas por el Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los veintisiete (27) días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

RÚBRICA

RÚBRICA

4. Con todo, es preciso aclarar que aun cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores no remitió a esta Corporación, la copia original del citado documento que acreditase la delegación del Presidente de la República de la facultad de representación del Estado Colombiano para la suscripción del citado Protocolo, dicho hecho no constituye vicio alguno que altere la legalidad o validez del acto de delegación de los plenos poderes, pues los documentos públicos de conformidad con lo previsto en el artículo 264 del Código de Procedimiento Civil, se reputan auténticos⁶.

5. Por otra parte, la capacidad del Estado Colombiano de obligarse por el Protocolo sometido a revisión, se manifestó igualmente en el concepto reconocido por el Derecho Internacional Público como confirmación presidencial.

En efecto, como lo ha señalado la doctrina⁷, la delegación del Presidente de plenos poderes con el propósito de habilitar a otros funcionarios del Estado para firmar, negociar o concluir un tratado; no implican -bajo ninguna circunstancia- la delegación de la función presidencial de confirmar o aprobar lo realizado por el plenipotenciario, como emanación del derecho del jefe de Estado de dirigir las relaciones internacionales (C.P. art. 189-28) .

Lo anterior significa que una vez dicho funcionario suscribe el tratado a nombre de Colombia, debe remitirse dicho documento al Presidente de la República, quien con su firma y la del Ministro de Relaciones Exteriores, mediante acto administrativo, lo confirma, es decir, dicta un decreto expresando su conformidad con el tratado, convenio o protocolo suscrito por el plenipotenciario, con el propósito de someterlo a la aprobación del Congreso, en los términos previstos en el artículo 150-16 del Texto Superior⁹.

Esta figura se conoce precisamente con el nombre de “confirmación presidencial”, y pretende reconocer el derecho que le asiste al Presidente de la República de dirigir las relaciones internacionales (C.P. art. 189).

Desde esta perspectiva, el tratado o protocolo suscrito por el plenipotenciario se sujeta a la confirmación o aquiescencia del jefe de Estado, quien, por una parte, en caso de confirmarlo, manifiesta el compromiso del Estado de asumir el trámite interno de aprobación, a través de su sometimiento al Congreso de la República y, en caso de negarlo, expresa el desistimiento

del Estado en obligarse por el tratado, o también puede significar, la decisión del Presidente de retomar su negociación en aras de aclarar, modificar o eliminar parte de su contenido.

En este orden de ideas, la confirmación presidencial necesariamente es un acto posterior a la suscripción del tratado y, por lo mismo, manifiesta el querer del Estado en la asunción de las obligaciones que surgen de dicho documento internacional. Por ello, la doctrina especializada reconoce a la confirmación, como un acto tácito de saneamiento del proceso de formación de un tratado o convenio realizado por una persona desprovista de plenos poderes para su suscripción, por cuanto si bien no existe una manifestación explícita del Estado ante la comunidad internacional de su aceptación ulterior, sí envuelve la exteriorización de un comportamiento que inequívocamente demuestra su aceptación¹⁰.

Precisamente, el artículo 8° de la Convención de Viena “sobre el derecho de los tratados” reconoce la capacidad del Estado en obligarse por un tratado, mediante la confirmación ulterior de un acto ejecutado sin la debida autorización. Al respecto, dispone la citada norma: “Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado”.

“[L]a confirmación presidencial, conforme al derecho de los tratados codificado en la Convención de Viena de 1969, en su artículo 8º, subsana cualquier eventual vicio de representación del Estado. Este principio es totalmente aplicable en el derecho constitucional colombiano, puesto que corresponde al Presidente de la República, como jefe de Estado, dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o Convenios (CP art. 189 ord 2º). Es natural entonces que la confirmación presidencial subsane los vicios de representación durante el trámite de suscripción de un tratado. La Corte concluye entonces que no hubo irregularidades en la suscripción del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988”¹¹.

En consecuencia, la confirmación presidencial es una herramienta válida en nuestro ordenamiento constitucional, ya que permite subsanar los eventuales vicios de representación que se presenten en la suscripción de tratados, convenios o protocolos

internacionales.

6. Visto lo anterior, en el presente caso, es claro que se acreditó la capacidad del Estado Colombiano en la suscripción del “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado”. Por una parte, dicha acreditación tuvo lugar mediante la copia de los plenos poderes remitidos a esta Corporación a través de un documento público que se reputa auténtico y, por la otra, mediante la confirmación presidencial del Protocolo, como acto suficiente para convalidar cualquier tratado y, por ende, para tener como válido el compromiso asumido por Colombia.

A este respecto, el Presidente de la República mediante Decreto del 7° de marzo de 2002, procedió a la confirmación presidencial del citado Protocolo, en los siguientes términos:

“RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 7 de marzo de 2002

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

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Guillermo Fernández de Soto”¹².

Por consiguiente, no queda duda alguna sobre la validez del compromiso asumido por Colombia ante la comunidad internacional, a partir de la remisión de la copia de los plenos poderes otorgados por el Presidente de la República y, adicionalmente, por su posterior confirmación presidencial.

7. Por ello, el paso siguiente consiste, en analizar la constitucionalidad del trámite legislativo de aprobación adelantado ante el Congreso de la República.

Trámite del proyecto de ley número 039 de 2003 – Senado de la República – y número 182 de 2003 – Cámara de Representantes – y su conformidad con la Constitución Política.

8. A continuación, esta Corporación adelantará el juicio de constitucionalidad del trámite de aprobación, por parte del Congreso de la República, del Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado.

El trámite del mencionado proyecto de ley, en el Senado de la República, fue el siguiente:

8.1. El proyecto de ley número 039 de 2003, fue presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson, el día 24 de julio de 2003¹³. El texto original y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 358 del 28 de julio de 2003 (páginas 17 a 24), en acatamiento de lo previsto en el artículo 157 Superior, conforme al cual, “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1º) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva”.

8.2. El proyecto inició su trámite legislativo de aprobación en el Senado de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 154 Superior. Ahora bien, en atención al contenido de su articulado, fue remitido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la citada Corporación¹⁴.

8.3. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional fue presentada por el Senador Habib Merheg Marun y publicada en la Gaceta del Congreso No. 477 del 18 de septiembre de 2003¹⁵. De igual manera, el día 29 de septiembre, se entregó copia simple de la citada ponencia a todos los senadores de la mencionada Comisión Constitucional Permanente¹⁶, sin que se señalara la fecha para su posterior discusión y aprobación.

8.4. En el Acta No. 07 del 7 de octubre de 2003 se anuncia, para “la próxima semana”, el mencionado proyecto. En el mismo sentido, el día 14 de la semana siguiente al 7 de octubre, en Acta No. 08, de dicho día, se señaló: “El señor secretario informa que sobre la mesa no se encuentra ninguna otra proposición. Quedan proyectos para anunciar para la próxima sesión. Fuera de los proyectos que no se han discutido hoy, como son el 39/2003 y el 59/2003. Queda pendiente de discutir para la próxima sesión el proyecto de ley No. 05/2003 Senado

...” 17 (negrillas fuera de texto), lo que quiere decir que el mencionado proyecto debía aprobarse en la siguiente sesión legislativa de dicha Comisión, puesto que, tal y como ocurre en este caso, en ocasiones el anuncio para la discusión, en un determinado contexto, puede ser entendido como cumplimiento del requisito constitucional que plantea el artículo 160.

8.5. Es necesario poner de presente que, a partir del 14 de octubre, fecha en la que se hizo el anuncio, transcurrieron tres semanas y seis días, sin que hubiere constancia de anuncio previo, votación o procedimiento legislativo alguno respecto al mencionado proyecto de ley, en los términos del artículo 160.

8.6. El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Segunda del Senado el 11 de noviembre de 2003, cuatro semanas después de la sesión del día 14 de octubre de 2003, en la cual se hizo el anuncio para la siguiente sesión, omitiéndose lo señalado por el último inciso del artículo 160 constitucional. Por otra parte, la votación fue unánime en favor de los trece (13) senadores que conforman la citada Comisión, según certificación expedida por la Secretaría de esa Corporación fechada el 24 de agosto de 2004¹⁸, tal y como consta en el Acta No. 10 de la misma fecha de sesión, visible a folio 44 del presente expediente y en disquette anexo. En consecuencia, en lo que tiene que ver con el requisito del quórum decisorio exigido por el artículo 146 del Texto Superior, debe decirse que sí se cumplió, teniendo en cuenta que dicha Comisión está compuesta por 13 miembros.

8.7. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por el Senador Habib Merheg Marun y publicada en la Gaceta del Congreso No. 632 del 27 de noviembre de 2003 (páginas 1 y 2 de la Gaceta)¹⁹.

8.8. La Presidencia del Senado anunció dicho proyecto de ley, en sesión del 26 de noviembre de 2003, según consta en el Acta No. 18 que fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 682 del 15 de diciembre de 2003²⁰, en la que se indicó: “En cumplimiento del Acto Legislativo número 01 de 2003, la Presidencia enuncia los siguientes proyectos para la próxima semana”, sin que se señalara específicamente la sesión en la que iba a ser votado, tal y como lo señala el último inciso del artículo 160 constitucional.

8.9. El proyecto de ley fue aprobado por esa Corporación el día 3 de diciembre de 2003, en la semana para la cual había sido anunciado, según certificación del Secretario General del Senado de la República, señor Emilio Otero Dajud, con un quórum de 96 senadores de 102²¹.

Dicha aprobación consta en el Acta número 20 de la misma fecha de sesión, visible en la Gaceta del Congreso No. 02 del 16 de enero de 2004²², con lo que se cumplió con el requisito del quórum decisorio previsto en el artículo 146 de la Carta Fundamental y con el término de 8 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la Comisión Constitucional respectiva y en la Plenaria Correspondiente (C.P. art. 160).

9. En la Cámara de Representantes, el trámite del mencionado proyecto fue el siguiente:

9.1. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el Congresista Dixon Ferney Tapasco Triviño, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 088 de marzo 19 de 2004 (Páginas 23 a 24)²³.

9.2. El anuncio del respectivo proyecto se realizó el día 31 de marzo de 2004, conforme aparece en la certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes²⁴ y en el Acta No. 021 de 2004, debidamente publicada en la Gaceta del Congreso No. 324 del 28 de junio del mismo año²⁵, en la que se señaló: "... vamos inicialmente a anunciar los proyectos que se van a discutir para primer debate la próxima semana", lo cual quiere decir que dicho proyecto debía ser discutido y votado en la semana que iba del 5 al 9 de abril de 2004, pero no se especifica la correspondiente sesión. Sobre el particular es menester reiterar, que el anuncio para la discusión de un proyecto en determinado contexto, como en este caso, puede ser interpretado como observancia del artículo 160 constitucional.

9.3. De acuerdo con la certificación del Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 27 de agosto de 2004, el proyecto de ley que se revisa fue aprobado en primer debate por unanimidad, con el voto de 18 Representantes, el día 13 de abril de 2004²⁶, por lo que es notoria la presencia de un vicio de procedimiento constitucional, en razón a que, si bien se anunció para la próxima semana, no existía la certeza respecto a la sesión en la que iba a ser votado, además, de que el mencionado proyecto fue sometido a votación en una semana diferente a aquella para la cual se había anunciado. Dicha Aprobación consta en el Acta No. 022 de 2004, debidamente publicada en la Gaceta del Congreso No. 325 del 28 de junio del mismo año. Sí se cumplió con el requisito de los 15 días que deben mediar entre la aprobación en una Cámara y su aquiescencia en la otra, según lo

previsto en el artículo 160 Superior.

9.4. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes correspondió al mismo Representante Dixon Ferney Tapasco Triviño y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 159 de abril 29 de 2004 (página 4)²⁷.

9.5. En Acta No. 108 del 2 de junio de 2004 se anunció el mencionado proyecto para ser discutido en la sesión del lunes 7 de junio de 2004, en los siguientes términos: “Señor secretario sírvase leer los proyectos que también van a ser discutidos el lunes a partir de las 4:00 p.m.”. Sin embargo, no hay constancia en el expediente respecto a si el 7 de junio hubo o no sesión. En Acta No. 109 del 8 del mismo mes y año, se anunció el mencionado proyecto, dentro del orden del día, para darle curso al segundo debate, no obstante se levantó la sesión y se citó para el día 9 de junio con el mismo orden del día. Lo anterior, consta en las Gacetas del Congreso Nos. 340 del 12 de julio de 2004 (Acta Plenaria No. 108) y 365 del 21 del mismo mes y año (Acta de Plenaria No. 109).

9.6. De conformidad con certificación expedida el 30 de agosto de 2004 por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley fue considerado y aprobado en plenaria con una votación de 160 votos a favor el día 9 de junio de 2004²⁸. Lo anterior, según consta en el Acta de Plenaria No. 110 de la misma fecha de sesión, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 391 del 26 de julio de 2004 (Página 55)²⁹, con lo que se cumplió con el requisito del quórum decisorio y con el término de 8 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la Comisión Constitucional respectiva y en la Plenaria correspondiente (C.P. art. 160).

Sanción Presidencial.

10. Enviado por la Cámara de Representantes el proyecto de ley 039/2003 Senado y 182/2003 Cámara, a la Secretaría General del Senado de la República, éste lo remitió al Presidente de la República, quien lo sancionó el día 21 de julio de 2004, como Ley 89930.

Remisión a la Corte Constitucional.

11. La Presidencia de esta Corporación, recibió el texto de la Ley 899 de 2004, junto con el Protocolo que ella aprueba, el veintiséis (26) de julio de 2004³¹, en cumplimiento y dentro de

los términos que señala el artículo 241, numeral 10, de la Carta Política.

12. Sin embargo, tal y como se señaló anteriormente, al estudiar el trámite del mencionado proyecto de ley en el Congreso de la República, resulta notorio que en el procedimiento de expedición de la ley aprobatoria del Segundo Protocolo de la Convención de la Haya de 1954, hubo vicios de inconstitucionalidad, por infracción del último inciso del artículo 160 de la Carta Política, ya que no se cumplió con los anuncios previos que debían darse, en los términos de certeza señalados por dicha norma, tanto a los congresistas como a la ciudadanía en general, respecto a la fecha de las sesiones en que se iban a llevar a cabo las votaciones correspondientes a los diferentes debates.

13. Así las cosas, encontramos que el anuncio, en primer debate en la Comisión del Senado, se hizo para la siguiente sesión el día 14 de octubre de 2003 y sólo hasta el 11 de noviembre de dicho año el proyecto de ley fue aprobado, tres semanas y seis días después de anunciarse, sin que hubiere constancia de votación o de procedimiento legislativo alguno respecto al mencionado proyecto en dicho interregno.

El anuncio, en segundo debate en la Plenaria del Senado, se hizo el 26 de noviembre de 2003, para lo que se utilizó la fórmula la próxima semana, expresión que no especifica la sesión en la que se iba a llevar a cabo la correspondiente votación, en contradicción con lo dispuesto por el último inciso del artículo 160 constitucional, y los hechos consignados en el expediente, no demuestran ni dan a entender que los parlamentario tuviesen certeza con relación a la fecha de la votación.

En igual sentido, el anuncio en primer debate en la Cámara de Representantes se hizo el 31 de marzo de 2004, en los siguientes términos: "... vamos inicialmente a anunciar los proyectos que se van a discutir para primer debate la próxima semana", sin que se mencionara la sesión específica para la realización de la votación, a lo que se suma que el proyecto de ley fue sometido a votación el 13 de abril de 2004, en una semana distinta a aquella para la cual se había anunciado.

Finalmente, encontramos que el anuncio en segundo debate en la Cámara de Representantes se hizo para el día 7 de junio de 2004, no obstante en el expediente no hay constancia respecto a si ese día hubo o no sesión. El mencionado proyecto de ley aparece en el orden del día de la sesión del 8 de junio, la cual se suspende y se cita, con el mismo orden,

para el día siguiente.

14. El último inciso del artículo 160 constitucional, adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, es claro en señalar que “ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado”, lo que quiere decir que debe especificarse con claridad la sesión en la que el proyecto será sometido a votación. En el presente caso, como bien se hizo notar precedentemente, las fórmulas utilizadas para los anuncios no dan certeza, respecto de las fechas de realización de las sesiones para las cuales se dio aviso, a lo que debe agregarse que en ocasiones el anuncio se hace para la discusión del proyecto o no se dice nada con referencia a la razón del mismo, cuando dicho anuncio, a la luz de lo dispuesto por la Constitución, debe hacerse para la votación del proyecto de ley, aunque en ocasiones, tal y como se ha señalado, el contexto en el que se anuncia para la discusión podría entenderse como cumplimiento del artículo 160.

15. Es necesario poner de presente, que las reglas concernientes al procedimiento previsto en la Constitución para las leyes no pueden ser obviadas por la Corte Constitucional ni por el Congreso de la República, en la medida en que su omisión constituye un vicio de carácter relevante que no permite ser subsanado en los términos del párrafo del artículo 241 de la Carta Política, puesto que la naturaleza del yerro no permite su subsanación, dado que estamos en presencia de un vicio de procedimiento con una significación constitucional evidente. Así lo manifestó esta Corporación en sentencia C-333 de 2005, cuando al respecto se señaló:

“En este sentido, no puede olvidarse que el requisito infringido en el presente caso fue impuesto por la norma fundamental del Estado que se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados ...

“De ahí que las normas dictadas por el Congreso contrariando lo dispuesto en la Constitución, esto es, desconociendo el procedimiento de formación de las leyes carecen de validez. Lo contrario sería prohiar la existencia de este tipo de vicios en el trámite legislativo atentatorios de la esencia de la función del Congreso en menoscabo de la jerarquía de la Carta Política como norma normarum del sistema normativo colombiano.”

16. En este orden de ideas es claro, que el proyecto de ley se votó sin anuncios ciertos, respecto de las fechas en que se iban a llevar a cabo las respectivas votaciones, y que no consta en el expediente expresión o hecho alguno que permita inferir lo contrario. Que no obstante, se votó unánimemente en la Comisión del Senado y en la Comisión de la Cámara, la flagrante infracción del requisito constitucional señalado, no puede ser desconocida por la Corte, ya que además del conocimiento previo del texto, se dejó de cumplir otros propósitos y objetivos de la norma que no se limitan a éste, y que, en igual forma, tienden a la realización del principio de democracia participativa que orienta nuestra Carta Política, los cuales pudieron verse truncados ante la incertidumbre del momento en que se iba a realizar la votación.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar INEXEQUIBLE la Ley 899 de julio 21 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-400/05

LEY-Posibilidad de saneamiento no desnaturaliza noción de vicio del procedimiento/LEY-Vicio saneable en el procedimiento/LEY-Omisión de etapas estructurales del procedimiento (Salvamento de voto)

LEY ORGANICA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO-Naturaleza de los vicios que deben estimarse insubsanables (Salvamento de voto)

El artículo 5° de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso a pesar de su carácter meramente enunciativo, es indicativa de la naturaleza de los vicios que deben estimarse insubsanables; a este respecto, si bien señala que no es posible reparar defectos que atenten contra “condiciones constitucionales” y “garantías constitucionales fundamentales”, es clara en señalar que la falta de tales “condiciones” o el desconocimiento de esas “garantías” se refiere a: (i) las circunstancias mismas en que se produce la “reunión de congresistas”, y no a cualquiera de los actos que dentro de tal reunión se cumplen; y (ii), la vulneración de garantías no es cualquiera, sino el desconocimiento de una de aquellas consideradas “fundamentales” es decir de los mismos derechos constitucionales.

LEY-Interpretación restrictiva de la noción de vicio insubsanable (Salvamento de voto)

La interpretación dada por la Corte al concepto de vicio insubsanable, por restringir las posibilidades de reparar defectos de trámite, resulta contraria al principio democrático. En efecto, al excluir de la posibilidad de reparación cualquier defecto de tramitación por el solo hecho de provenir del desconocimiento de normas de rango superior, deja por fuera muchos eventos de vicios e incluso de irregularidades que, subsanados, permitirían que la voluntad democrática expresada en el proceso legislativo convalidado llegara a tener fuerza de ley. Además, la interpretación restrictiva dada por la mayoría a la noción de vicio insubsanable, resta eficacia a la fuerza normativa del artículo 214 de la Carta, sin razón suficiente que justifique tal restricción, pues solamente se apoya en el carácter superior de las normas constitucionales infringidas con el vicio, olvidando que la disposición que, sin tal límite, autoriza corregir los defectos de trámite, también es de carácter superior. Finalmente, dicha interpretación no atiende a la teleología o finalidad del artículo 214 constitucional, que aboga porque el trabajo legislativo sea en lo posible preservado, en todos aquellos eventos en que por la naturaleza de las cosas sea factible enmendar los vicios de trámite que puedan presentarse.

PROYECTO DE LEY-Requisitos para su trámite (Salvamento de voto)

LEY-Plazo para el saneamiento de vicios/LEY-Trámite para la subsanación o saneamiento de vicios (Salvamento de voto)

Resulta obvio que el plazo legal de treinta días mencionado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 no puede ser entendido como aquel dentro del cual debe rehacerse todo el proceso de expedición de la ley subsiguiente al defecto detectado, pues de esta manera cualquier vicio originado antes del primer debate en la cámara que dio inicio al trámite, o durante este debate, difícilmente podría ser convalidado. En esa interpretación, la norma que permite el saneamiento no produciría efectos en esos casos, por lo cual esta exégesis debe ser rechazada, acudiendo a otra que le conceda efectos útiles a la disposición en todos los casos de vicios subsanables. Ahora bien, la posibilidad de subsanar exclusivamente la etapa del trámite afectada por el defecto de procedimiento depende de la separabilidad de dicha fase, asunto que necesariamente debe ser juzgado en cada caso particular.

LEY-Inseparabilidad de las etapas del trámite legislativo en saneamiento de vicios/LEY APROBATORIA DE LA CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA EL TERRORISMO-Inexistencia de inseparabilidad que obligue repetir todo el trámite (Salvamento de voto)

REF: Expediente LAT-272

Revisión oficiosa de la Ley 899 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el “Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes culturales en caso de Conflicto Armado”, hecho en La Haya el veintiséis de (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”

Con el habitual respeto por las decisiones de la Sala, salvo el voto en el asunto de la referencia, por las razones jurídicas que paso a expresar:

1. En la presente oportunidad, la Corte encontró que la Ley 899 de 2004 era inconstitucional por razones del trámite impartido, pues, durante el primer debate en cada una de las cámaras legislativas, el cumplimiento del requisito a que alude el artículo 8º del Acto Legislativo N° 01 de 2003 se llevó a cabo adoptando como fórmula para determinar la sesión para la votación del proyecto, la expresión “la próxima semana”. En efecto, sobre el particular la Sentencia de la que me aparto sostiene que esta fórmula arrojaba una evidente incertidumbre respecto del momento en que se iba a realizar la votación, con lo cual se incumplió con el requisito de anuncio previo que exige el artículo del Acto Legislativo mencionado, violándose por este motivo el derecho de participación y representación democrática. Adicionalmente, la mayoría estimó que el vicio anteriormente descrito era

insubsanable.

2. El suscrito comparte con la mayoría que el anunció relativo a la sesión en la que habría de debatirse y votarse el proyecto de ley, tanto en el caso de la comisión senatorial, como en el de la Cámara de Representantes, no se dio en los términos exigidos por el artículo 8° del Acto Legislativo N° 01 de 2003. Empero, discrepa en cuanto al carácter insubsanable que la decisión mayoritaria le atribuyó al vicio que por tal razón se configura. A su parecer, dicho vicio sí era susceptible de ser reparado, pues ni el carácter directamente constitucional de la norma que impone el requisito de anunciar el debate y la votación, ni el plazo de treinta días que el Reglamento del Congreso prescribe como término dentro del cual deben subsanarse los vicios de trámite en que se haya incurrido en el proceso legislativo, son obstáculos que impidieran en la presente oportunidad proceder a la convalidación de dicho trámite.

Las razones de esta discrepancia fueron ya expuestas en precedente salvamento de voto³², relativo a una sentencia en la que se examinó oficiosamente la ley aprobatoria de otro tratado internacional, salvamento al que ahora me remito para explicar por qué el vicio detectado si podía ser subsanado:

“...profundizando en torno del asunto de cuándo un vicio puede considerarse subsanable, en la Sentencia C-737 de 2001³³ la Corte había dejado sentado que “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”. (Negrillas fuera del original)

“Así pues, los precedentes aquí referidos llevaban a concluir que el vicio detectado por la Corte en la tramitación del proyecto que devino en la Ley 808 de 2004 era de naturaleza subsanable.

“ ...

“No obstante lo anterior, es decir desconociendo los precedentes mencionados, la Corte, con fundamento en una interpretación de los artículos 214 de la Carta y 202 de la ley 5ª de 1992, que priva de gran parte de sus efectos a estas disposiciones, consideró que la inobservancia del requisito a que alude el artículo 8 del Acto Legislativo 10 de 2003 era insubsanable. El suscrito no comparte la anterior posición de la mayoría, porque estima que se funda en una interpretación errónea de tales normas y del alcance del vicio de procedimiento detectado dentro del proceso. Pasa a explicar su posición al respecto:

El artículo 5º de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso dice así:

“ARTICULO 5o. Jerarquía del Reglamento. En desarrollo y aplicación de este Reglamento se entenderán como vicios de procedimiento insubsanables de la Constitución Política:

“1. Toda reunión de Congresistas que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales. En este evento sus decisiones carecerán de validez, y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno.

“2. El vulnerarse las garantías constitucionales fundamentales.

“PARAGRAFO. Sobre reformas constitucionales prevalecerá lo dispuesto en el artículo 379 constitucional.”

La anterior disposición, a pesar de su carácter meramente enunciativo, es indicativa de la naturaleza de los vicios que deben estimarse insubsanables; a este respecto, si bien señala que no es posible reparar defectos que atenten contra “condiciones constitucionales” y “garantías constitucionales fundamentales”, es clara en señalar que la falta de tales “condiciones” o el desconocimiento de esas “garantías” se refiere a: (i) las circunstancias mismas en que se produce la “reunión de congresistas”, y no a cualquiera de los actos que dentro de tal reunión se cumplen; y (ii), la vulneración de garantías no es cualquiera, sino el desconocimiento de una de aquellas consideradas “fundamentales” es decir de los mismos derechos constitucionales.

De esta forma, el artículo 5º de la Ley 5ª de 1992 permitía entrever lo que el legislador

estatutario consideraba insubsanable, concepto bajo el cual sólo podían entenderse cobijados aquellos defectos de trámite de gran envergadura que significan graves atentados contra principios o valores constitucionales.

De otro lado, la interpretación dada por la Corte al concepto de vicio insubsanable, por restringir las posibilidades de reparar defectos de trámite, resulta contraria al principio democrático. En efecto, al excluir de la posibilidad de reparación cualquier defecto de tramitación por el solo hecho de provenir del desconocimiento de normas de rango superior, deja por fuera muchos eventos de vicios e incluso de irregularidades que, subsanados, permitirían que la voluntad democrática expresada en el proceso legislativo convalidado llegara a tener fuerza de ley. Además, la interpretación restrictiva dada por la mayoría a la noción de vicio insubsanable, resta eficacia a la fuerza normativa del artículo 214 de la Carta, sin razón suficiente que justifique tal restricción, pues solamente se apoya en el carácter superior de las normas constitucionales infringidas con el vicio, olvidando que la disposición que, sin tal límite, autoriza corregir los defectos de trámite, también es de carácter superior. Finalmente, dicha interpretación no atiende a la teleología o finalidad del artículo 214 constitucional, que aboga porque el trabajo legislativo sea en lo posible preservado, en todos aquellos eventos en que por la naturaleza de las cosas sea factible enmendar los vicios de trámite que puedan presentarse.

3.2 Por último, el suscrito debe referirse a otro argumento que fue propuesto en la Sala Plena durante el debate previo a la adopción del presente pronunciamiento, y que también llevó a la mayoría a considerar que el vicio era insubsanable, aunque el texto final de la sentencia no recoge tal argumentación. Tal argumento es el referente al plazo de treinta días que menciona el artículo 202 del Reglamento del Congreso, que por su brevedad haría imposible reponer toda la actuación congresual subsiguiente al vicio que se detectó en el presente caso, de lo cual devendría que tal vicio, también por esta razón, resultaría ser insubsanable.

Al respecto debe recordarse que tal plazo está establecido para que se “enmiende el defecto observado”. Este “defecto” afecta la constitucionalidad de aquella etapa del trámite que concretamente se ve aquejado por él. Puede tratarse de una etapa estructural del procedimiento, como el debate o la votación en una de las comisiones o cámaras legislativas, que se ha cumplido efectivamente, pero de forma defectuosa, por lo cual el error detectado

debe corregirse. Ahora bien, lo propio del trámite de subsanación o saneamiento previsto por el constituyente y regulado por el legislador orgánico es que el mismo no necesariamente implica la repetición de todas las fases subsiguientes del proceso legislativo, a la manera de las nulidades procesales que se presentan en sede jurisdiccional. Obviamente, para que no sea necesario repetir todo el proceso legislativo subsiguiente al vicio, la etapa en que se produjo el defecto debe ser separable del trámite subsiguiente, de manera que la corrección del proceso sea lógicamente posible. Sobre este supuesto, la célula congresual correspondiente puede proceder a repetir el trámite defectuoso, sin necesidad de que se rehaga toda la actuación posterior.

Nótese que esta es la única interpretación razonable del plazo de treinta días que prescribe el artículo 202 del Reglamento del Congreso para que dentro de él se produzca el saneamiento del vicio. La otra posición, es decir la que exige la repetición de todo el proceso legislativo subsiguiente a la fase afectada, implica que sólo aquellos defectos de procedimiento que se presentan en las etapas ulteriores del trámite de expedición de la ley puedan ser subsanados. En efecto, recuérdese que el proceso legislativo ordinario regulado por los artículos 157, 158 y 160 de la Carta implica que el respectivo proyecto debe: 1) ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando, en cada caso, el quórum previsto por los artículos 145 y 146 de la Constitución; 3) observar los términos de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 160 de la Constitución. Por último, haber obtenido la sanción gubernamental.

Visto lo anterior, resulta obvio que el plazo legal de treinta días mencionado en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992 no puede ser entendido como aquel dentro del cual debe rehacerse todo el proceso de expedición de la ley subsiguiente al defecto detectado, pues de esta manera cualquier vicio originado antes del primer debate en la cámara que dio inicio al trámite, o durante este debate, difícilmente podría ser convalidado. En esa interpretación, la norma que permite el saneamiento no produciría efectos en esos casos, por lo cual esta exégesis debe ser rechazada, acudiendo a otra que le conceda efectos útiles a la disposición en todos los casos de vicios subsanables.

Ahora bien, según arriba se dijo, la posibilidad de subsanar exclusivamente la etapa del trámite afectada por el defecto de procedimiento depende de la separabilidad de dicha fase, asunto que necesariamente debe ser juzgado en cada caso particular. En efecto, recuérdese que en aplicación del principio de identidad flexible las plenarias pueden agregar al proyecto que se tramita nuevos artículos, aunque no hayan sido considerados en la comisión o en la otra cámara, sin que ello implique que por no haber surtido los cuatro debates reglamentarios, esas normas devengan inconstitucionales. No obstante, de otro lado, los principios de identidad y consecutividad exigen que el proyecto de ley que cursa en el Congreso sea el mismo en cuanto a su materia o núcleo temático durante los cuatro debates parlamentarios, por lo cual (i) los cambios introducidos en el segundo debate deben referirse a temas tratados y aprobados en primer debate, y (ii) los temas sobre los que versan los cambios deben guardar estrecha relación con el contenido del proyecto³⁵. Por lo anterior, lo aprobado en primer debate sí puede incidir en la materia sobre la cual puede versar el segundo debate, y sobre los textos que puede aprobar la plenaria en ese momento. De esta manera, de cara a la posibilidad de subsanar vicios en el trámite, en algunos casos el primer debate puede llegar a ser una etapa inseparable del segundo debate; no obstante, esta no es una regla general, sino que tal inseparabilidad debe ser juzgada en cada caso particular, dependiendo de las circunstancias del proceso legislativo de la ley que concretamente se estudia.

3.3 En el caso de la presente Sentencia, a juicio del suscrito no se presentaba una inseparabilidad que obligara necesariamente a repetir todo el trámite de la Ley 808 de 2004, aprobatoria de la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”. Ello por varias razones:

(i) En primer lugar, porque por la materia de que trataba el proyecto, esto es por referirse a la aprobación de un tratado internacional, las facultades del Congreso de la República presentaban ciertas particularidades: ciertamente, al órgano legislativo le compete, mediante ley “aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional” (C.P. Art. 150 numeral 16); el Congreso no puede en este caso modificar el texto del tratado sometido a su consideración, agregarle artículos nuevos, suprimir otros o alterar la redacción del texto; sólo, puede “aprobar o improbar” el tratado. Así las cosas, en el caso que ocupaba la atención de la Corte no se presentaba un supuesto de inseparabilidad de las etapas del proceso legislativo, inseparabilidad que

pudiera provenir de que lo aprobado en primer debate condicionara lo que podía aprobarse en el segundo.

(ii) En segundo lugar, el texto del proyecto de ley, que coincide con el del tratado, fue aprobado por amplia mayoría, por lo que no se desconoció el derecho de las minorías.

3. Como puede apreciarse, el anterior salvamento de voto también se refería a una sentencia en la que Corte examinaba, como ahora, un tratado internacional aprobado por amplia mayoría de votos. Por esa razón lo dicho en esa ocasión cabe repetirlo ahora, pues nuevamente el vicio detectado podía ser subsanado, por tratarse de una ley cuyo contenido material no podía ser variado por ninguna de las células legislativas, las que sólo podían limitarse a aprobar o improbar el tratado.

Así pues, congruente con mi posición anterior, salvo ahora nuevamente el voto, por las razones que aquí se han dejado expuestas.

Fecha ut supra,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-400/05

PROYECTO DE LEY-Anuncio de proyectos que se van a discutir en la “próxima semana” o en la “próxima sesión” (Salvamento parcial de voto)

La utilización de las fórmulas de “la próxima semana” o “la próxima sesión”, con el propósito de convocar a una sesión diferente para votar un proyecto de ley, se ajusta a las exigencias previstas en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, el cual pretende que exista por lo menos una fecha cierta y determinable para realizar la votación en una sesión distinta a la que se ordena inicialmente la lectura del proyecto. Ello ocurre básicamente porque cuando se anuncia que un proyecto de ley será objeto de votación en “la próxima sesión” o en “la próxima semana”, claramente está significando que su práctica tendrá lugar el día en que de ordinario se realiza la votación de proyectos de ley en Comisión o en Plenaria, de acuerdo a lo previsto en el artículo 83, inciso 2°, de la Ley 5ª de 1992.

PROYECTO DE LEY APROBATORIO DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA LA PROTECCION DE LOS BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO-
Anuncio en sesión previa que se convocará para votación en una fecha determinable
(Salvamento parcial de voto)

No le asiste razón a la sentencia de la cual me aparto, cuando declaró la inexecutable de la ley objeto de revisión, por la supuesta falta de claridad y certeza de las expresiones mediante las cuales se determinaron las fechas en que tendría lugar las sesiones de votación, pues conforme se acreditó, por una parte, las mismas resultaban acordes con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que tan sólo exige que las mismas resulten al menos determinables, y por la otra, porque de un análisis detenido del iter legislativo que condujo a la aprobación de ley, en todo momento, se cumplió con el contenido del aviso, esto es, que la votación se adelantaría en la “próxima semana” o en la “próxima sesión”.

PROYECTO DE LEY APROBATORIO DEL SEGUNDO PROTOCOLO DE LA CONVENCION DE LA HAYA PARA PROTECCION DE BIENES CULTURALES EN CASO DE CONFLICTO ARMADO-Ruptura
en la secuencia temporal del aviso por no reiteración del anuncio de votación para la
“próxima sesión” (Salvamento parcial de voto)

El único vicio que realmente condujo a la declaratoria de inexecutable de la ley objeto de revisión, y que así fue reconocido por la Sala Plena de esta Corporación como aparece acreditado en el Acta No. 19 de 2005, fue la ruptura en la secuencia temporal del aviso previsto en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, pues en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en la sesión correspondiente al martes 4 de noviembre de 2003, se omitió reiterar el anuncio de votación para la próxima sesión que se llevó a cabo el día 11 de noviembre del mismo año, y en la cual, conforme se expuso con anterioridad, tuvo lugar la aprobación del proyecto de ley.

PROYECTO DE LEY-Vicio por omisión en cumplir con la reiteración del anuncio de votación en una de las sesiones anteriores a aquella en que tuvo lugar la aprobación del proyecto es subsanable (Salvamento parcial de voto)

Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

Expediente LAT- 272.

Con el acostumbrado respeto, me aparto de la posición mayoritaria acogida en la presente sentencia, por las siguientes razones:

1. En opinión de la Corte, la ley aprobatoria de tratado objeto de control previo de constitucionalidad resulta contraria al ordenamiento Superior, por cuanto las expresiones utilizadas para acreditar el cumplimiento de la exigencia del aviso previsto en el último inciso del artículo 160 de la Constitución, tanto en primer debate de Senado y Cámara, como en Plenaria de Senado, no permitían especificar con claridad y certeza las sesiones en las que el proyecto de ley sería sometido a votación. A juicio de esta Corporación, la norma previamente señalada exige que los congresistas y la ciudadanía en general, tengan conocimiento respecto de la sesión en que se realizará la votación en una fecha predispuesta, y por ende, plenamente determinada mediante el anuncio previo. Esta Corporación textualmente expresó:

“EL anuncio, en segundo debate en la Plenaria del Senado, se hizo el 26 de noviembre de 2003, para lo que se utilizó la fórmula la próxima semana, expresión que no especifica la sesión en la que se iba a llevar a cabo la correspondiente votación, en contradicción con lo dispuesto por el último inciso del artículo 160 constitucional (...) En igual sentido, el anuncio en primer debate en la Cámara de representantes se hizo el 31 de marzo de 2004, en los siguientes términos: ‘...vamos inicialmente a anunciar los proyectos que se van a discutir para primer debate la próxima semana’, sin que se mencionara la sesión específica para la realización de la votación, a lo que se suma que el proyecto de ley fue sometido a votación el 13 de abril de 2004, en una semana distinta a aquella para la cual se había anunciado. // El último inciso del artículo 160 constitucional, adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, es claro en señalar que: ‘ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado’, lo que quiere decir que debe especificarse con claridad la sesión en la que el proyecto será sometido a votación. En el presente caso, como bien se hizo notar precedentemente, las fórmulas utilizadas para los anuncios no dan certeza, respecto de las fechas de realización de las sesiones para las cuales se dio aviso, a lo que debe agregarse que en ocasiones el anuncio se hace para la discusión del proyecto o no se dice nada con referencia a la razón del mismo, cuando dicho anuncio, a la luz de lo dispuesto por la Constitución, debe hacerse para la votación del proyecto de ley,

aunque en ocasiones, tal y como se ha señalado, el contexto en el que se anuncia para la discusión podría entenderse como cumplimiento del artículo 160”³⁶.

Contrario a lo resuelto por la Corte, a mi juicio, el último inciso del artículo 160 del Texto Superior, no exige el señalamiento previo de una fecha específica para llevar a cabo la votación, pues como se había reconocido previamente por la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, el citado requisito tan sólo tiene como propósito permitir que los congresistas y la comunidad en general, conozcan con anterioridad cuáles proyecto de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, así, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas³⁷. Para lograr dicha finalidad, la Corte reconoció que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, “siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable”³⁸.

A manera de ejemplo, en sentencia C-533 de 2004³⁹, esta Corporación determinó que resulta ajustado a la Constitución que en una sesión inicial se haga lectura de los proyectos que serán discutidos y votados, y se adopte como fecha de señalamiento para su aprobación definitiva la siguiente sesión correspondiente al día “martes”. En este caso, aun cuando no se determina con exactitud y especificidad la fecha para adelantar la votación, se trata de un término cierto y determinable.

Idéntica posición fue asumida por esta Corporación en Auto 089 de 2005⁴⁰, al reiterar el anterior precedente constitucional, en los siguientes términos:

“La Corte ha establecido que esta disposición requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable. La exigencia constitucional apunta al efectivo conocimiento previo de los proyectos que serán objeto de decisión, por lo que, si por razones del desarrollo del debate legislativo, la votación de un proyecto no tiene lugar el día inicialmente fijado, no se incurre inexorablemente en una vulneración a la Carta Fundamental, si existen elementos que permitan prever con claridad cuando se realizará la

votación”⁴¹.

Así las cosas, la utilización de las fórmulas de “la próxima semana” o “la próxima sesión”, con el propósito de convocar a una sesión diferente para votar un proyecto de ley, se ajusta a las exigencias previstas en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, el cual pretende que exista por lo menos una fecha cierta y determinable para realizar la votación en una sesión distinta a la que se ordena inicialmente la lectura del proyecto. Ello ocurre básicamente porque cuando se anuncia que un proyecto de ley será objeto de votación en “la próxima sesión” o en “la próxima semana”, claramente está significando que su práctica tendrá lugar el día en que de ordinario se realiza la votación de proyectos de ley en Comisión o en Plenaria, de acuerdo a lo previsto en el artículo 83, inciso 2°, de la Ley 5ª de 1992. Al respecto, la norma en cita, dispone que:

“ARTICULO 83. Día, hora y duración. Todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las Cámaras Legislativas y sus Comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas Mesas Directivas.

Los días miércoles de cada semana se procederá a la votación de los proyectos de ley o de acto legislativo cuya discusión estuviere cerrada y sometida a consideración de las plenarias. No obstante, los demás días serán igualmente hábiles para adoptar se tales decisiones, siempre que mediere una citación oportuna y expresa a cada uno de los integrantes de la respectiva Corporación legislativa.

Las sesiones plenarias durarán, al igual que en las Comisiones Permanentes, cuatro (4) horas a partir del momento en que el Presidente las declare abiertas. La suspensión o prórroga, así como la declaratoria de sesión permanente, requieren aprobación de la Corporación respectiva.

Las sesiones de las Comisiones se verificarán en horas distintas de las plenarias de la Cámara respectiva” ⁴².

La citada doctrina fue expresamente reconocida por esta Corporación, en sentencia C-473 de 2005⁴³, proferida tan sólo 20 días con posterioridad a la decisión de la cual nos apartamos. En dicha providencia, con acierto la Corte Constitucional manifestó que:

“En cuanto a los aspectos específicos del contexto, resalta la Corte que en ninguna de las etapas de la formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios y citaciones, cuando se postergó la consideración del proyecto. Siempre, al terminarse la sesión en la cual se ha debido discutir y votar el proyecto sin que se hubiere alcanzado a agotar el orden del día, el Presidente, directamente, o el Secretario correspondiente, por autorización de éste, (i) anunció que el proyecto de ley sería considerado en la próxima sesión, (ii) especificó el número y el nombre del proyecto de ley correspondiente al mecanismo de búsqueda urgente, y (iii) puntualizó que la consideración de dicho proyecto se haría en la próxima sesión, no en una fecha indeterminada e indeterminable. Por lo tanto, tanto para los congresistas de la correspondiente célula legislativa, como para los ciudadanos que tenían interés en influir en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad”. (Subrayado por fuera del texto original).

En el presente caso, tanto en primer debate de Senado y Cámara, como en Plenaria de Senado, las sesiones a través de las cuales se fue aplazando la votación del proyecto, y simultáneamente, se fue realizando consecuentemente el aviso que exige el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, tuvieron ocasión conforme a las expresiones utilizadas en dicho aviso, esto es, que la votación se adelantaría en la “próxima semana” o en la “próxima sesión”.

Veamos como ocurrió lo anterior -en la práctica- en cada una de las distintas etapas del proceso legislativo, en que supuestamente se incurrió en la falta de determinación de la sesión de votación:

- En la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el aviso inicial se llevó a cabo el día martes 7 de octubre de 2003 (Acta No. 07), reiterado el martes 14 de octubre del mismo año (Acta No. 08), siendo aprobado el proyecto el día martes 11 de noviembre de 2003 (Acta No. 10).

- En la Plenaria de Senado ocurrió exactamente lo mismo, el aviso tuvo lugar el día miércoles 26 de noviembre de 2003 (Acta No. 18), y siguiendo lo expuesto en el artículo 83 de la Ley 5ª de 1992, la votación se llevó a cabo a la semana completa siguiente de miércoles a

miércoles, esto es, el 3 de diciembre de 2003 (Acta No. 20).

- En la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el aviso se llevó a cabo el día miércoles 31 de marzo de 2004 (Acta No. 021), siendo aprobado el proyecto exactamente a la siguiente semana hábil, conforme se acreditó en el Acta No. 022 de 2004. La razón que fundamentó dicho acontecimiento, es decir, la existencia de una semana adicional a la práctica general de votación de los proyectos, fue la suspensión de sesiones parlamentarias, por la presencia de la semana santa.

Por consiguiente, no le asiste razón a la sentencia de la cual me aparto, cuando declaró la inexecutable de la ley objeto de revisión, por la supuesta falta de claridad y certeza de las expresiones mediante las cuales se determinaron las fechas en que tendría lugar las sesiones de votación, pues conforme se acreditó, por una parte, las mismas resultaban acordes con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, que tan sólo exige que las mismas resulten al menos determinables, y por la otra, porque de un análisis detenido del iter legislativo que condujo a la aprobación de ley, en todo momento, se cumplió con el contenido del aviso, esto es, que la votación se adelantaría en la “próxima semana” o en la “próxima sesión”.

2. El único vicio que realmente condujo a la declaratoria de inexecutable de la ley objeto de revisión, y que así fue reconocido por la Sala Plena de esta Corporación como aparece acreditado en el Acta No. 19 de 2005, fue la ruptura en la secuencia temporal del aviso previsto en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, pues en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, en la sesión correspondiente al martes 4 de noviembre de 2003, se omitió reiterar el anuncio de votación para la próxima sesión que se llevó a cabo el día 11 de noviembre del mismo año, y en la cual, conforme se expuso con anterioridad, tuvo lugar la aprobación del proyecto de ley.

“Es necesario poner de presente, que las reglas concernientes al procedimiento previsto en la Constitución para las leyes no pueden ser obviadas por la Corte Constitucional ni por el Congreso de la República, en la medida en que su omisión constituye un vicio de carácter relevante que no permite ser subsanado en los términos del párrafo del artículo 241 de la Carta Política, puesto que la naturaleza del yerro no permite su subsanación, dado que estamos en presencia de un vicio de procedimiento con una significación constitucional evidente. Así lo manifestó esta Corporación en sentencia C-333 de 2005”.

Contrario a lo resuelto por esta Corporación, a mi juicio, dicho vicio es subsanable porque se respetaron las etapas estructurales del procedimiento legislativo y tan sólo se omitió cumplir con la reiteración del anuncio de votación en una de las sesiones anteriores a aquella en que tuvo lugar la aprobación del proyecto⁴⁴. No cabe duda que los principios democrático y de instrumentalidad de las formas, conducen a sostener que el hecho de no reiterar un anuncio, cuando previamente éste se ha realizado, no puede consolidarse como un vicio de procedimiento en la formación de ley, pues es claro que dicha omisión no compromete ni el diseño de la forma como el constituyente previó el desarrollo de la función legislativa, ni los pilares del sistema democrático, ni la obligaciones de publicidad, conocimiento y de debate previo de los proyectos de ley. De donde resulta que, una conclusión en sentido contrario, sacrificaría la primacía de lo sustancial sobre lo formal, imponiendo trabas claramente desproporcionadas a la producción legislativa como expresión de la democracia representativa en el Estado Social de Derecho. Sobre la materia, esta Corporación ha sostenido:

“[Estos⁴⁵] no están diseñados para obstruir los procesos o hacerlos más difíciles. Según el principio de instrumentalidad de las formas, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo. Tal concepción tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en primer lugar la interpretación del alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes es realizada teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar (art. 1°, 2° y 228 de la Constitución). Por esta razón la Corte ha dicho que “las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental.⁴⁶

Pero, y esta es la segunda consecuencia, ello no implica que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores significativos. Esta Corte ha aclarado entonces que la flexibilización del trámite de las leyes establecida en la Carta de 1991 “no significa que los vicios en que pueda incurrirse carezcan de trascendencia en términos que

en ocasiones puedan llevar a la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que adolezca de los mismos”.⁴⁷

Finalmente, en Auto 089 de 2005⁴⁸, proferido 15 días con posterioridad a la decisión de la cual me aparto, la Corte le otorgó la naturaleza de subsanable al vicio que condujo a la declaratoria de inexecuibilidad de la ley objeto de revisión, reconociendo que el mismo podía ser corregido por el Congreso de la República, al no implicar un desconocimiento de las etapas estructurales del procedimiento legislativo. A juicio de la Corte, la ruptura en la secuencia temporal del aviso previsto en el artículo 8° del Acto Legislativo No. 01 de 2003, corresponde una a típica inadvertencia legislativa derivada del sometimiento de la actividad del Congreso a un orden del día, el cual por virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 5ª de 1992, resulta vinculante en la siguiente sesión hasta tanto no se concluya el debate o votación de los asuntos pendientes. En la citada providencia, esta Corporación manifestó:

“En el presente caso se evidencia que el vicio hace referencia a una inadvertencia, más que a una indeterminación explícita de la fecha en que se discutiría y votaría el proyecto de ley.

En el caso que ocupa a la Corte se encuentra que en la sesión del 2 de septiembre de 2003 se anunció en el orden del día la discusión y votación del proyecto de ley y debido a la imposibilidad de agotar el orden del día se decidió levantar la sesión. Nada se mencionó sobre el orden del día del 9 de septiembre de 2003, pero se sabía que se continuaría con lo que había quedado pendiente del orden del día en virtud del artículo 80 de la ley 5 de 1992. Efectivamente en la sesión posterior, la del 9 de septiembre de 2003, se llevó a cabo la discusión y votación del tratado. Lo anterior, es decir, la votación sin anuncio previo al finalizar la sesión en que no se pudo agotar el orden del día, configura un defecto de trámite en el procedimiento que se traduce en un vicio, pero de naturaleza subsanable.

En conclusión, el vicio en mención se constituye como la inadvertencia de un requisito constitucional que en consideración a las características globales del procedimiento legislativo que se surtió en este caso, es de carácter subsanable”.

Conforme a lo anterior, dejo consignado el salvamento de voto a la sentencia C-400 de 2005, pues a mi juicio con dicha jurisprudencia se desconocen los antecedentes jurisprudenciales establecidos por esta Corporación, en primer lugar, en cuanto al alcance del anuncio y, en segundo término, en torno a la posibilidad de subsanar su desconocimiento, cuando no se

comprometen las etapas estructurales del procedimiento legislativo.

Fecha ut supra,

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

A LA SENTENCIA C-400 de 2005

VICIO EN TRAMITE LEGISLATIVO-Procedimiento del saneamiento (Salvamento de voto)

VICIO SUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Anuncio de proyectos que se van a discutir en la “próxima semana” o “próxima sesión”/VICIO SUBSANABLE EN TRAMITE LEGISLATIVO-Ruptura de la secuencia de anuncios y votaciones (Salvamento de voto)

Las Comisiones Segundas Constitucionales anunciaron el proyecto para la “próxima semana” (en la Comisión Segunda del Senado) o para la “próxima sesión” (en la Comisión Segunda de la Cámara), sin precisar la fecha exacta en que tal proyecto sería debatido y votado. En el primer caso, el proyecto fue debatido y aprobado dos semanas después de que fuera anunciado; en el segundo caso, el debate debía realizarse en la sesión siguiente al anuncio, pero ésta sesión se levantó sin agotarse el orden del día, por lo que se continuó con el mismo al día siguiente y en esa sesión el proyecto fue aprobado. Si bien se respetaron las etapas estructurales del procedimiento legislativo, y el proyecto fue debatido y aprobado en las Comisiones Segundas y en las Plenarias de Senado, se rompió la secuencia de anuncios y votaciones que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003, por lo cual se incurrió en un defecto en el trámite constitucional previsto para la aprobación de proyectos de ley. No obstante, dicha incertidumbre no generaba inexorablemente la inconstitucionalidad de la ley, pues el contexto en cual este se produjo y su incidencia en el trámite visto en conjunto determinaban la posibilidad de subsanación.

Referencia: Expediente LAT-272

Revisión de la Ley 899 de 21 de julio de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado,” hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto salvo mi voto. Para la mayoría el vicio ocurrido en las sesiones de las Comisiones Segundas Constitucionales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, en las cuales se anunció de manera general el debate del proyecto en estudio para la “próxima sesión”, sin precisar la fecha en que dicha sesión tendría lugar y sin que dicho debate tuviera lugar en la sesión inmediatamente posterior al anuncio, sino dos o tres sesiones después, era un vicio que generaba la inconstitucionalidad de dicha ley. Si bien comparto que la subsanabilidad de un vicio debe ser valorada caso por caso, en el presente proceso estimo que militan las mismas razones que en otros para admitir la subsanación.⁴⁹

Si bien el Congreso realmente incurrió en el vicio detectado por la Corte, estimo que el mismo no era de naturaleza insubsanable. A continuación reitero la doctrina citada en mi salvamento de voto a la sentencia C-333 de 2005:

1. De conformidad con la jurisprudencia de esta Corte,⁵⁰ ante la entrada en vigor del Acto Legislativo No. 1 de 2003, los proyectos de ley o de acto legislativo cuyo trámite se hubiere iniciado antes de que dicho acto legislativo se encontrara vigente, y continuare bajo la vigencia de éste, el requisito previsto en el artículo 8 sólo es exigible en aquellas etapas del proceso legislativo iniciadas con posterioridad al 3 de julio de 2003.⁵¹

Si como resultado de ese cambio constitucional, alguna de las células legislativas omitió dar cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 8, la Corte ha considerado que en ese evento se está ante un vicio subsanable. En efecto, en los Autos 038 y 136 de 2004, la Corte ordenó la devolución del proyecto de ley para que se corrigiera el vicio detectado.⁵² En las sentencias C-533 de 2004⁵³ y C-661 de 2004,⁵⁴ por su parte, la Corte consideró que el vicio detectado

por incumplimiento de lo preceptuado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, fue corregido en el curso del trámite del proyecto y, por lo tanto, declaró exequibles las leyes así adoptadas.

Así, en la sentencia C-533 de 2004, la Corte examinó el trámite seguido con la Ley 840 de 2003, “Por medio de la cual se aprueba el “Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la Republica de El Salvador y el Gobierno de la Republica de Colombia”, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)”, que fue aprobada como proyecto de ley No. 031 de 2002 Senado, 230 de 2003 Cámara, por la Comisión Segunda del Senado, por la Plenaria del Senado y por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes antes de que entrara en vigor el Acto Legislativo 01 de 2003.

Durante su estudio y aprobación ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, realizado con posterioridad al 3 de julio de 2003, fecha a partir del cual se encontraba vigente el Acto Legislativo 01 de 2003, la Secretaría de dicha célula legislativa dio lectura, en una sesión inicial, a la lista los proyectos que serían discutidos y votados en una sesión posterior, sin señalar con precisión la fecha en tal debate y votación se llevaría a cabo, limitándose a señalar que se haría en la siguiente sesión correspondiente al día “martes.” La discusión y votación del proyecto se realizó finalmente tres sesiones después de aquella en que fue anunciado, debido a la falta de quórum y a la imposibilidad de agotar la agenda inicialmente prevista. El trámite ante la Cámara de Representantes fue recogido de la siguiente manera en la sentencia C-533 de 2004:

Al respecto la Corte constata que en la sesión ordinaria de la Cámara de Representantes del día miércoles 20 de agosto de 2003, según consta en el acta 065 de la misma fecha (Gaceta del Congreso Año XII N°503 del 30 de septiembre de 2003 Págs. 8 y 9) en el punto de negocios sustanciados por el Presidencia se ordenó la lectura de los proyectos que estarían en consideración el siguiente martes para ser discutidos y votados, dentro de los que figuraba el “Proyecto de ley N°230 de 2003 Cámara, 031 de 2002 Senado, por medio del cual se aprueba el ‘Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia”, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)’.”

Según consta en el Acta 066 de la sesión ordinaria del martes 26 de agosto de 2003 publicada en la Gaceta del congreso Año XII N°486 pags. 6 y 7 dicho proyecto hizo parte del orden del día de la referida sesión que no pudo ser cumplido por falta del quórum para decidir, siendo levantada la sesión y convocada la Plenaria para el miércoles 27 de agosto.

Según consta en el Acta 067 de la sesión ordinaria del miércoles 27 de agosto de 2003 publicada en la gaceta del Congreso Año XII N° 506 del 1 de octubre de 2003 pags 7 y 8 el orden del día desarrollado en dicha sesión aludió exclusivamente al examen de las objeciones presidenciales al proyecto de ley por el cual se modifica el artículo 9 de la Ley 191 de 1995 y se dictan otras disposiciones y al ejercicio de control político referido al debate sobre impunidad y justicia en Colombia convocado para esa fecha según proposición 301 de 2003 del 16 de junio del mismo año, así como en atención a las proposiciones 001 de 2003 del 20 de julio y 322ª de 2003 de 18 de junio del mismo año.

Finalmente según consta en el Acta No. 068 de la sesión ordinaria del martes 2 de septiembre de 2003 publicada en la Gaceta del Congreso No.514 del 3 de octubre de 2003 (pág.8), dentro del orden del día para dicha sesión se incluyeron los proyectos de ley que habían sido anunciados “para ser objeto de discusión y votación para la próxima plenaria” en la sesión del 20 de agosto de 2003 según consta en el acta respectiva (pag 9 del Acta 065 del 20 de agosto de 2003). Proyectos dentro de los que se encontraba el “Proyecto de ley N°230 de 2003 Cámara, 031 de 2002 Senado, por medio del cual se aprueba el ‘Tratado sobre Cooperación Judicial Mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia’, suscrito en Cartagena de Indias, a los diez (10) días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro (1994)’” que fue efectivamente discutido y votado en dicha sesión.

Para la Corte en el presente caso ha de entenderse cumplido el requisito señalado el inciso final del artículo 160 constitucional, en la medida en que, atendiendo la finalidad de la norma –a saber permitir a los Congresistas conocer previamente cuales proyectos serán sometidos a votación, sin que pueda sorprenderseles con votaciones intempestivas- y dadas las circunstancias que se presentaron en la sesión del 26 de agosto de 2003 donde fue necesario levantar la sesión por falta de quórum para decidir, el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 840 de 2003 fue discutido y aprobado previo anuncio en sesión anterior de que sería discutido y votado en la siguiente sesión plenaria destinada a la votación de

proyectos de ley, sesión plenaria que se realizó efectivamente el martes 2 de septiembre de 2003.

Algo similar ocurrió en la sentencia C-661 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, en donde se dijo lo siguiente:

Esta Sala observa que, contrario a lo exigido por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, el proyecto de la Ley de la referencia fue anunciado para votación, no en otra, sino en la misma sesión plenaria en que tuvo lugar el anuncio -23 de septiembre de 2003-. Esta circunstancia denota la existencia un vicio procedimental evidente, pues en contravía del mandato constitucional, la votación del proyecto no fue anunciada para una sesión posterior.

Sin embargo, como resultado de la dinámica del debate, el proyecto no fue votado el 23 de septiembre, lo que indica que su votación quedó pendiente. Ahora bien, en la sesión siguiente, celebrada el 30 de septiembre, la Plenaria del Senado incluyó la aprobación del Acta #8 del 23 de septiembre en la que aparece que el orden del día de esa sesión no fue agotado y que, por consiguiente, el proyecto de ley de la referencia no se votó. Esta circunstancia, a juicio de la Corte, implica que los Senadores conocían que el proyecto pendiente iba a ser votado en la sesión del 30, como en efecto ocurrió.⁵⁵

Así las cosas, tendiendo en cuenta que el proyecto de la Ley de la referencia fue finalmente votado en sesión posterior a la cual se anunció -pese a que, en principio, esa no era la intención- esta Corte encuentra que el vicio detectado se cumplió a cabalidad.

2. La posibilidad de subsanar vicios ocurridos en el procedimiento de formación de las leyes, se encuentra contemplada expresamente en el parágrafo del artículo 241 Superior, que establece expresamente que “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”.

La jurisprudencia ha dicho que son subsanables las irregularidades irrelevantes en el trámite legislativo “en la medida en que no vulnera(n) ningún principio ni valor constitucional, y en especial no llega(n) a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las cámaras, ni desconoce el contenido básico institucional diseñado por la Carta.”⁵⁶

Dicha hipótesis, tal como lo ha señalado esta Corporación,⁵⁷ constituye una manifestación directa del principio democrático en la medida en que permite que sea directamente el Congreso quien subsane los posibles yerros constitucionales en los que haya incurrido. Sin embargo, esta posibilidad se debe ejercer siempre en forma razonable, esto es, no puede implicar la repetición completa del procedimiento legislativo, puesto que una cosa es un vicio en el procedimiento, y otra muy distinta es la ausencia de procedimiento como tal. Así ha dicho la Corte que “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.”⁵⁸

La posibilidad de subsanar el vicio también depende del impacto del mismo en las etapas subsiguientes del trámite y de que el principio de consecutividad no sufra mengua. En principio si se trata de un vicio subsanable, la ley o el proyecto de ley serán devueltos al Congreso para que éste corrija el vicio detectado y surta las demás etapas del proceso legislativo a partir del momento en que se presentó el vicio. Excepcionalmente, la Corte puede decidir que subsanado el vicio, el acto le sea remitido para decidir definitivamente sobre su exequibilidad, sin que sea necesario surtir las etapas posteriores que ya se habían cumplido sin defecto propio alguno.⁵⁹

En el caso bajo estudio, las Comisiones Segundas Constitucionales anunciaron el proyecto para la “próxima semana” (en la Comisión Segunda del Senado) o para la “próxima sesión” (en la Comisión Segunda de la Cámara), sin precisar la fecha exacta en que tal proyecto sería debatido y votado. En el primer caso, el proyecto fue debatido y aprobado dos semanas después de que fuera anunciado; en el segundo caso, el debate debía realizarse en la sesión siguiente al anuncio, pero ésta sesión se levantó sin agotarse el orden del día, por lo que se continuó con el mismo al día siguiente y en esa sesión el proyecto fue aprobado. Si bien se respetaron las etapas estructurales del procedimiento legislativo, y el proyecto fue debatido y aprobado en las Comisiones Segundas y en las Plenarias de Senado, se rompió la secuencia de anuncios y votaciones que prevé el Acto Legislativo 01 de 2003, por lo cual se incurrió en un defecto en el trámite constitucional previsto para la aprobación de proyectos de ley. Al romperse la secuencia de anuncios, impidió que las Comisiones conocieran la fecha exacta de la votación de un proyecto y se generó una incertidumbre que contradice el espíritu del requisito previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. No obstante, dicha incertidumbre no generaba inexorablemente la inconstitucionalidad de la ley, pues el

contexto en cual este se produjo y su incidencia en el trámite visto en conjunto determinaban la posibilidad de subsanación.

El que el vicio haya sucedido en una etapa inicial del trámite, es decir en el primer debate en las Comisiones Constitucionales, no es óbice para devolver el proyecto y permitir su subsanación por el Congreso. Cuando la ley es aprobatoria de un tratado, la iniciativa del gobierno (artículo 154, CP), aconsejar que se mantenga en el Congreso de la República la decisión autónoma de aprobar o improbar el tratado (Art. 150, CP), sin que vuelva a quedar condicionada su actuación a la iniciativa del Gobierno. De acuerdo a lo anterior cobra gran importancia el hecho de que sea posible la subsanación del vicio, ya que no se requiere la iniciación de todo un trámite que implique retrotraer el procedimiento hasta la presentación del proyecto de ley por el gobierno, sino que con independencia de éste, el Congreso puede enmendar el error que éste mismo cometió. En ese sentido, admitir la posibilidad de subsanación implica permitir el ejercicio de la autonomía del Congreso dentro del sistema de separación de poderes.

Por lo anterior, la Corte Constitucional debió haber devuelto la Ley 899 de 21 de julio de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado,” hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)” para que el defecto señalado fuera subsanado por el Congreso siguiendo el trámite previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. Una vez subsanado el vicio, y surtidas las etapas posteriores, la ley debió haber sido enviada a la Corte Constitucional para que ésta decidiera definitivamente sobre su exequibilidad, como lo disponen el Artículo 241, parágrafo, de la Carta, y el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992.

Fecha ut supra,

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia C-400/05

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vicio subsanable (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT-272

Asunto: Revisión oficiosa de la Ley 899 de julio 21 de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Segundo Protocolo de la Convención de La Haya de 1954 para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado’, hecho en La Haya el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999)”.

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, reitero a continuación las razones expresadas por mí para apartarme de la sentencia de la referencia.

En efecto, y en armonía con las posiciones que he asumido en casos similares al presente, consideraré que si bien se estaba en presencia de un vicio de procedimiento, este vicio en tratándose de una Ley Aprobatoria de Tratado Público cuya vigencia se condiciona por la Constitución a la revisión de esta Corte, es subsanable y por eso ha debido obrarse en consecuencia.

De modo que en ese orden de ideas, me remito a lo expresado por la Corte con ponencia del suscrito, entre otras en las sentencias C-500 de 2001 y C-533 de 2004. En ellas se reitera el carácter finalista de los procedimientos previstos para la elaboración de las leyes que han de cumplir la función protectora del principio democrático como en cada caso lo haya buscado y enunciado el Constituyente.

Fecha ut supra,

Magistrado

1 Convención de la UNESCO para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, firmado en París el 23 de noviembre de 1972.

2 Convención sobre las medidas que deben adaptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedades ilícitas de bienes culturales,

firmado en París el 17 de noviembre de 1970 a instancias de la UNESCO y Convenio Europeo sobre las Infracciones relativas a los bienes culturales, firmado en Delfos el 23 de junio de 1985.

3 Convención para la Protección de Instituciones Artísticas, Científicas y Monumentos Históricos del 15 de abril de 1935 y Convención de La Haya para la protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, del 14 de mayo de 1954.

4 Según la citada norma: “(...). 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a un Estado: a.) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b.) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c.) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

5 Folio 43.

6 Dispone la norma en cita: “Artículo 264. Alcance probatorio. Los documentos públicos hacen fe de su otorgamiento, de su fecha y de las declaraciones que en ellos haga el funcionario que los autoriza (...)”. Véase, al respecto, sentencia C-309 de 2004. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

7 Ver, entre otros: GIRALDO SUAREZ. Juan de Dios. El Derecho de los Tratados. Editorial Salesiana. Medellín. 1976. NIETO NAVIA. Rafael. Estudios sobre Derecho Internacional Público. Publicaciones Javeriana. Bogotá. 1993. GUTIERREZ ESPADA. Cesáreo. Derecho Internacional Público. Editorial Trotta. Madrid. 1995. GAVIRIA LIEVANO. Enrique. Derecho Internacional Público. Temis. Bogotá. 1998. ALVAREZ LONDOÑO. Luis Fernando. Derecho Internacional Público. Publicaciones Javeriana. Bogotá. 2002.

8 Dispone la norma en referencia: “Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa: (...) 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho

internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.

9 Señala la norma en cita: “Artículo 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”.

10 Ver, GUTIERREZ ESPADA. Cesáreo. Derecho Internacional Público. Editorial Trotta. Madrid. 1995.

11 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Subrayado por fuera del texto original. Folio 31.

13 Folio 46.

14 Folio 46.

15 Folio 47.

16 Folio 45.

17 Folio 321 y disquette anexo.

18 Folio 28 del cuaderno 1º del presente expediente.

19 Folios 81 y 82.

20 Folio 97.

21 Folio 80.

22 Folio 98.

23 Folio 157.

24 Folio 46.

25 Folio 55.

26 Folio 46.

27 Folios 162.

28 Folio 132.

29 Folio 173.

30 Folio 31.

31 Folio 1°.

32 Salvamento de voto a la sentencia C-333 de 2005, por medio de la cual se efectuó la revisión oficiosa de la Ley 808 de 2004, aprobatoria de la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, suscrita en Bridgetown, Barbados, el 3 de junio de 2002, durante el Trigésimo Segundo Periodo Ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estado Americanos.”

33 M.P Eduardo Montealegre Lynett

34 Auto 0038 de 2004, M.P Manuel José Cepeda Espinosa.

35 Cf. Sentencia C- 1147 de 2003 M.P Rodrigo Escobar Gil

36 Subrayado por fuera del texto original.

37 Véase: Auto 038 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y Sentencia C-533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

39 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

40 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

41 Subrayado por fuera del texto original.

42 Subrayado por fuera del texto original.

43 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

44 Esta Corporación profundizando en torno del asunto de cuándo un vicio puede considerarse subsanable, ha sentado la doctrina constitucional conforme a la cual: “la posibilidad de saneamiento que otorga el ordenamiento jurídico se debe interpretar y ejercer en forma razonable; en otros 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 hayan cumplido con las etapas estructurales de tal procedimiento”. Sentencia C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y Auto 038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

45 Los requisitos formales de producción de la ley.

46 Sentencia C-055 de 1996. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

47 Sentencia C-500 de 2001. (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

48 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

49 Ver, entre otros pronunciamientos, el Auto 170 de 2003, MP: Álvaro Tafur Galvis, el Auto 038 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; el Auto 136 de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería; la sentencia C-533 de 2004, MP: Álvaro Tafur Galvis, SV: Jaime Araujo Rentería; y la sentencia C-661 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, SV (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

50 Ver, entre otras, las sentencias C-780 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño, C-661 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-644 de 2004, MP: Rodrigo Escobar Gil; C-533 de 2004, MP: Alvaro Tafur Galvis, y los autos 136 de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería; 038 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

51 El artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003, establece que “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

52 En el Auto 038 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa, el proyecto había sido tramitado en su totalidad antes de que entrara en vigor el Acto Legislativo 01 de 2003, pero en la votación del informe de objeciones la Plenaria del Senado omitió dar cumplimiento al requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, razón por la cual, el proyecto fue devuelto para que el Congreso subsanara este vicio. En el Auto 136 de 2004, MP: Jaime Araujo Rentería, el proyecto de ley objetado fue debatido y aprobado antes de la entrada en vigor del Acto Legislativo 01 de 2003, pero el requisito del artículo 8 de dicho acto, no se cumplió en relación con las insistencias de las plenarias de la Cámara y del Senado, razón por la cual, el proyecto fue devuelto al Congreso para que subsanara dicho vicio de trámite.

53 Corte Constitucional, Sentencia C-533 de 2004, MP: Alvaro Tafur Galvis, SV: Jaime Araujo Rentería.

54 Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 2004, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra, SV (E) Rodrigo Uprimny Yepes.

55 Corte Constitucional, Sentencia C-661 de 2004, MP: Margo Gerardo Monroy Cabra, SV: Rodrigo Uprimny Yepes.

56 Sentencia C-737 de 2001 MP: Eduardo Montealegre Lynnett. SV: Marco Gerardo Monroy Cabra; Álvaro Tafur Galvis; Jame Araujo Rentería; Clara Inés Vargas Hernández; Alfredo Beltrán Sierra.

57 Ver entre otras las sentencias C-500 de 2001, MP: Álvaro Tafur Galvis, C-579 de 2001, MP: Eduardo Montealegre, con AV: Manuel José Cepeda y Eduardo Montealegre Lynett, relativo a vicios subsanables; C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett y C-760 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa y Marco Gerardo Monroy Cabra.

58 Corte Constitucional, sentencia C-737 de 2001, MP: Eduardo Montealegre Lynett, donde la Corte analiza el proceso de aprobación de las leyes, el principio de instrumentalidad de las formas, la regla de unidad de materia y el alcance de las comisiones de conciliación. SV parcial alfredo Beltrán Sierra, sobre efectos diferidos de los fallos de inexecutable; SV: Marco Gerardo Monroy Cabra, sobre principio de identidad, SV: Clara Inés Vargas Hernández, sobre principio de identidad.

59 Ley 5ª de 1992. Artículo 202: ARTICULO 202. Vicios Subsanables. Cuando la Corte Constitucional encuentre, en la formación de la ley o del acto legislativo, vicios de procedimiento subsanables, ordenará devolver el proyecto, la ley o el acto legislativo a las Cámaras Legislativas para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. En este evento se dará prioridad en el Orden del Día. Subsanado el vicio dentro de los treinta (30) días siguientes a su devolución, se remitirá a la misma Corte para que decida definitivamente sobre su exequibilidad.

Las Cámaras podrán subsanar los vicios presentados atendiendo las consideraciones y procedimientos formulados por la Corte Constitucional. En su defecto, una Comisión Accidental de mediación presentará una propuesta definitiva a las Plenarias para su aprobación o rechazo.