CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA- Características

Según lo previsto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Nacional corresponde a la Corte el control automático de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. Este control se efectúa tanto sobre el contenido material del Tratado y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables. En relación con el aspecto formal, corresponde a la Corte examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, al igual que la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley sujeta a análisis.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA- Trámite legislativo

La Constitución Nacional no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, de tal manera que debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C. N.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C. N.). Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario; (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República; (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarios de cada una de las cámaras (Art. 157 C. N.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C. N.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes, (Art. 241-10 C. N.).

LEY APROBATORIA DEL TRATADO-Trámite legislativo/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Importancia/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Evolución jurisprudencial/REQUISITO DE ANUNCIO PREVIO DE VOTACION EN TRAMITE LEGISLATIVO-Cumplimiento

La jurisprudencia constitucional le ha conferido una significativa importancia a la exigencia derivada de lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003. Ha entendido la Corporación que este requisito no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales. Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento relativo a la materia respecto de la cual recaerá su

decisión. De otro modo, se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada. El anuncio previo a la votación de un proyecto de ley resulta ser uno de los requisitos del procedimiento legislativo y su trasgresión afecta la validez del acto jurídico en dos planos igualmente importantes: de cara a la legitimidad externa del acto - respecto de la transparencia que se exige de esta suerte de actuaciones frente a la ciudadanía en general -, así como en correspondencia con su legitimidad interna, esto es, dentro del procedimiento que se surte en el Congreso de la República, en relación con los miembros de dicha Corporación.

ACUERDO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA SOBRE PESCA ARTESANAL-Objetivos

El Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal suscrito en la ciudad de Popayán el día 13 de mayo de 1994, tiene como telón de fondo la realización de unos objetivos específicos dentro de los cuales se encuentran los siguientes: (i) el desarrollo conjunto de la actividad pesquera marítima, fluvial así como la acuicultura artesanales, particularmente en la Zona de Integración Fronteriza; (ii) el manejo integral entre la Partes encaminado a asegurar un aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos; (iii) la armonización de la normas referentes a la administración de los asuntos concernientes a la pesca artesanal; (iv) el establecimiento de mecanismos de comunicación, coordinación, consulta y control entre las autoridades nacionales competentes; (v) el intercambio de información disponible y de tecnologías desarrolladas en el campo de la pesca artesanal y el desarrollo de investigaciones conjuntas; (vi) el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y nutricionales de las comunidades pesqueras así como la ejecución de proyectos binacionales; (vii) el manejo técnico y racional de los recursos pesqueros y de ecosistemas de influencias.

Referencia: expediente L.A.T. 305

Revisión constitucional de la Ley 1131 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá, D.C., siete (7) de noviembre de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión constitucional de la Ley 1131 de 2007 “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

I. ANTECEDENTES.

Mediante oficio radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 22 de febrero de 2007, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República, Mauricio González Cuervo, remitió a esta Corporación copia auténtica del “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)”, y de la Ley 1131 de 2007 que lo aprueba, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, la Corte resuelva sobre la exequibilidad del tratado internacional y de su ley aprobatoria.

El Magistrado Sustanciador, por medio de auto del veintitrés (23) de marzo de dos mil siete (2007) avocó el conocimiento del proceso. Con el fin de contar con los elementos de juicio suficientes para proferir una decisión, dispuso la práctica de pruebas en relación con los antecedentes legislativos. Recibidas éstas, dictó auto de continuación de trámite y ordenó dar cumplimiento a lo dispuesto en los numerales cuarto y siguientes del auto de 23 de marzo de 2007.

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

II. ORDENAMIENTO OBJETO DE REVISION.

A continuación se transcribe el texto de la ley enviada para revisión.

LEY 1131 DE 2007

(febrero 15)

Diario Oficial No. 46.543 de 15 de febrero de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).”

“El Congreso de Colombia

Visto el texto del “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que a la letra dice:

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

ACUERDO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA SOBRE PESCA ARTESANAL

El Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Colombia,

CONSIDERANDO:

1. Que es necesario desarrollar conjuntamente la actividad de la pesca marítima, fluvial y la acuicultura artesanales, especialmente en la Zona de Integración Fronteriza.
2. Que el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos requiere un manejo integral entre las Partes.
3. Que es indispensable armonizar las normas de administración sobre la materia.
5. Que se deben compartir la información disponible y las tecnologías desarrolladas en la pesca artesanal, así como aunar esfuerzos para adelantar investigaciones conjuntas.
6. Que se deben elevar las condiciones socioeconómicas y nutricionales de las comunidades pesqueras artesanales de la región, mediante la planificación y ejecución de proyectos binacionales, y
7. Que se deben manejar en forma técnica y racional los recursos pesqueros y los ecosistemas de influencias.

ACUERDAN:

Artículo 1o. Realizar una evaluación y elaborar un inventario de los recursos pesqueros en las aguas marítimas y fluviales de la Zona de Integración Fronteriza.

Artículo 2o. Adoptar regulaciones binacionales, sobre la base de las investigaciones científicas y la evaluación de los recursos pesqueros, para racionalizar la pesca artesanal y para garantizar la sustentabilidad de estos recursos y de los ecosistemas de influencia.

Artículo 3o. Elaborar programas binacionales de manejo integral, que serán ejecutados por las autoridades nacionales competentes.

Artículo 4o. Diseñar programas binacionales de acuicultura, con la participación de las correspondientes autoridades nacionales y del sector pesquero artesanal.

Artículo 5o. Fomentar, sobre la base de organizaciones de pescadores artesanales, la creación de Empresas Binacionales destinadas a la captura, acopio, procesamiento y comercialización de los recursos de la pesca.

Artículo 6o. Realizar censos binacionales de pescadores artesanales que incorporen la información social, económica y técnica necesaria que permita el diagnóstico y la planificación de programas de asistencia y cooperación.

Artículo 8o. Gestionar conjuntamente asistencia técnica y económica internacional para los planes, programas y proyectos binacionales que lo requieran.

Artículo 9o. Establecer mecanismos de información, destinados a los pescadores artesanales, sobre períodos de veda fijados de común acuerdo.

Artículo 10. Convenir acciones binacionales de vigilancia y control para el debido respeto y observancia de los período de veda.

Artículo 11. Elaborar programas de diversificación de actividades productivas de los pescadores artesanales, durante los períodos de veda.

Artículo 12. Para el debido cumplimiento de las funciones de asesoramiento y de coordinación, las Partes constituirán un Comité Técnico Binacional, conformado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, autoridades competentes en la materia, organizaciones comunales, gremiales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG).

Este Comité Técnico Binacional funcionará de acuerdo a su propio Reglamento.

Artículo 13. La Presidencia del Comité Técnico la ejercerán los representantes de las autoridades nacionales competentes, en forma alternada y por períodos de un año.

Artículo 14. Cada Parte notificará a la otra la nómina de los miembros del Comité Técnico y los cambios que se produzcan.

Artículo 15. El Comité Técnico Binacional tendrá las siguientes funciones:

15.1 Proponer a los Gobiernos proyectos y programas binacionales para el fomento de la pesca artesanal.

15.2 Proponer regulaciones binacionales sobre artes y métodos de captura, tendientes al mejor manejo de los recursos pesqueros.

15.3 Ejercer el seguimiento de los programas binacionales en ejecución y de los mecanismos de protección, vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas.

15.4 Recomendar períodos simultáneos de veda para cada uno de los recursos bioacuáticos comunes en las zonas de influencia y en la extensión que los estudios técnicos lo determinen.

15.5 Proponer a los Gobiernos programas binacionales de investigación científica.

15.6 Presentar informes anuales a los Ministerios de de Relaciones Exteriores y a la Comisión de Vecindad, y

15.7 Las demás que le asignen las Partes.

Artículo 16. El presente Acuerdo entrará en vigor en la última fecha en que las Partes se comuniquen el cumplimiento de los requisitos de su orden interno.

Artículo 17. Cualquiera de las Partes podrá denunciar el presente Acuerdo, mediante notificación escrita, que surtirá efectos sesenta días después.

Artículo 18. El presente Acuerdo podrá ser modificado, por mutuo acuerdo, mediante canje de notas.

En fe de lo cual firman, en dos ejemplares igualmente auténticos, en la ciudad de Popayán, a los 13 días del mes de mayo de 1994.

El Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador,

Diego Paredes Peña.

La Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia,

Noemí Sanín de Rubio.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

Bogotá, D. C., 5 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.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébase el “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o. de la Ley 7a. de 1944, el “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”, firmado en la ciudad de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994), que por el artículo 1o. de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá, D. C., a los...

Presentado al honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

Carolina Barco Isakson.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Andrés Felipe Arias Leiva.

III. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Por auto fechado el día 14 de mayo de 2007 el Magistrado Sustanciador ordenó por

intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional solicitar a la Presidenta del Senado de la República que remitiera a la Corte certificado en donde constara (i) fecha exacta en que se presentó el informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Permanente del Senado al Proyecto de Ley 195/2005 (Senado) “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”; (ii) fecha exacta en que se presentó el informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado al Proyecto de Ley 195/2005 (Senado) “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”; (iii) certificación donde se registre el número de Senadores y Senadoras que aprobaron, en la Plenaria del Senado, el Proyecto de Ley 195/2005 (Senado) “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal”.

Mediante escrito remitido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 22 de mayo de 2007, el Secretario General del Senado de la República, Emilio Otero Dajud, certificó lo siguiente:

“Que el informe de ponencia para segundo debate en la plenaria de Senado al proyecto de ley 195 de 2005 - Senado “Por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal” fue presentado por el ponente del proyecto honorable Senador de la República GUSTAVO ADOLFO ARISTIZABAL ARANGO, el día 12 de junio de 2006, según consta en el Acta No. 53 de la sesión ordinaria de la misma fecha, la cual no pudo ser aprobada por el hecho de no haberse registrado el quórum decisorio.

Que el día martes 13 de junio de 2006, fue aprobado el proyecto de ley que se convirtió en ley de la República 1131 de 2007, según consta en el Acta No. 54 de la sesión ordinaria de la misma fecha, en la cual contestaron lista 98 honorables Senadores de la República de los 102 que conforman la plenaria, una vez sometida a consideración de la plenaria y cerrada su discusión, esta respondió afirmativamente.”

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El día 26 de junio de 2007 se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores solicitando declarar la constitucionalidad del “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal” firmado en Popayán el 13 de mayo de 1994. La solicitud fue respaldada en los motivos que se sintetizan a continuación.

Subrayó, de otra parte, que este sector de la pesca artesanal combina numerosos métodos que actúan sobre diversos recursos y resaltó que la importancia relativa de las capturas varía de país en país. Insistió en que “[s]ólo una buena ordenación de estas pesquerías y de los recursos que explotan, así como de otros componentes socioeconómicos de la misma área de influencia podrá garantizar una gestión más moderna y efectiva de la zona costera colombiana.”

A juicio de la entidad interviniente, el Acuerdo bajo examen se realizó previa coordinación y asesoría de “un equipo internacional compuesto por expertos de las dos nacionalidades, que cubre las distintas materias (estadística, biología economía, gestión) y el esfuerzo invertido

en un recurso que conduce a una distribución de las embarcaciones pesqueras teniendo en cuenta las estrategias, los usos y el conocimiento de los pescadores.” De inmediato pasó a describir la situación de la pesca artesanal en Colombia¹. Dadas las características de esta actividad y sus marcadas diferencias con la pesca industrial, al ser la primera de tipo artesanal y encaminada a la subsistencia,

“se lleva a cabo por lo general cerca de la costa, con instrumentos manuales, rudimentarios y con baja inversión hace necesario coordinar y buscar espacios de articulación y apoyo con la comunidad científica y técnica del Ecuador para compartir, intercambiar y conocer experiencias de funcionamiento del subsector, aspectos tecnológicos y de formación de pescadores artesanales, estudios en biología de las especies, épocas de reproducción, reclutamiento explotación, esfuerzo total (pesca industrial más artesanal), que sería la base para mejorar e innovar nuevas prácticas tecnológicas e implementar medidas de ordenamiento unificadas para el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros que son compartidos y para el establecimiento de mecanismos de control y cruce de información entre los dos países a través de este Acuerdo de pesca artesanal.”

Respecto de la pregunta acerca de si el trámite que siguió el Acuerdo y el Proyecto de Ley Aprobatoria se ajusta o no a lo previsto en la Constitución, manifestó la entidad interviniente lo siguiente:

“EL ACUERDO ENTRE ECUADOR Y COLOMBIA SOBRE PESCA ARTESANAL fue firmado en Popayán el 13 de mayo de 1994 en dos ejemplares igualmente auténticos. / El 5 de marzo de 2002, el Presidente de la República aprobó y ordenó someter a la aprobación del Congreso de la República el proyecto de Ley Aprobatoria (...) de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política Nacional, aprobación que también fue suscrita por la Ministra de Relaciones Exteriores y por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural./ (...) Impartida la aprobación ejecutiva el 5 de marzo de 2002, el Gobierno Nacional por intermedio de la Ministra de Relaciones Exteriores (...) presentó ante la Secretaría General del Senado de la República, [el proyecto de Ley Aprobatoria]./ Surtidos los trámites correspondientes, el Congreso de la República aprobó el acuerdo(...) que se convirtió en la Ley 1131, la cual fue sancionada por el Presidente de la República el 15 de febrero de 2007 y publicada en el Diario Oficial no. 46.543 de 15 de febrero de 2007, remitida a la Corte Constitucional dentro del término previsto por el ordenamiento superior.”

Luego de describir la estructura del Acuerdo, la entidad interviniente brindó las razones que en su parecer justifican la constitucionalidad del acuerdo bajo examen. Manifestó, en primer término, que el Acuerdo armonizaba con los principios constitucionales “de promoción de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional y de integración económica, social y políticas con las demás naciones.” A juicio de la entidad, lo anterior se enmarca dentro de las exigencias derivadas a partir de distintas disposiciones constitucionales relacionadas con esta temática como lo son los artículos 2º, 8º, 9º, 67, 79, 80, 226, 227, 189 numeral (2), 150 numeral (16), 289, entre otros.

Por medio de la realización de esta suerte de acuerdos, subrayó la entidad interviniente, se ponen en práctica esfuerzos encaminados a proteger los recursos naturales y a obtener su

explotación racional tanto por parte de la comunidad involucrada como de su entorno. Se crea conciencia acerca de que si dicho recurso no se explota “en debida forma, puede verse afectado en su producción, calidad, variedad y demás factores técnico- ecológicos, reflejándose las negativas consecuencias en el ecosistema, que se traduce en un factor de riesgo para el deterioro de la calidad de vida de la población correspondiente.”

Enfatizó la intervención, en que el Acuerdo señala la implementación y creación de planes para la protección y buen uso de los recursos pesqueros sin afectar el ecosistema, de manera que también en este punto se cumple con la necesidad de que los colombianos y las colombianas se instruyan acerca de la necesidad de proteger el medio ambiente y de cómo el concepto de pesca artesanal juega un papel de suma importancia en esa dirección. También subrayó la intervención, el aporte que efectúa el Acuerdo en relación con la necesidad de tomar conciencia sobre la responsabilidad y el deber del Estado en la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo sostenible, esto es, “la conservación restauración o sustitución [de los recursos naturales] y asimismo en relación con la necesidad de “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.”

Con base en los motivos expresados, solicitó el Ministerio de Relaciones Exteriores que se declare la constitucionalidad del Acuerdo bajo examen.

Intervención del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

Mediante escrito allegado a la Secretaría General de la Corporación el día 28 de junio de 2007, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se pronunció a favor de declarar la constitucionalidad del Acuerdo sobre Pesca Artesanal celebrado entre Colombia y Ecuador y la Ley Aprobatoria de dicho Tratado. A favor de lo anterior, brindó las razones que se exponen de inmediato.

Apuntó la entidad interviniente que el objetivo del Acuerdo coincidía con lo prescrito por la Constitución Nacional respecto de la necesidad de promover un desarrollo sostenible y concordaba, en tal sentido, con lo establecido en el artículo 80 superior. A juicio del Ministerio, el instrumento pactado entre Colombia y Ecuador busca “mejorar las condiciones económicas nutricionales de las comunidades pesqueras artesanales mediante la planificación y ejecución de proyectos binacionales.” Lo anterior se conecta, además, con la necesidad de buscar nuevas formas que permitan una mejor utilización del recurso pesquero por cuanto se prescribe “un manejo técnico y racional de los recursos pesqueros y de los ecosistemas de influencia.”

Luego de recordar lo consignado en la exposición de motivos de la Ley 1131 de 2007, resaltó el Ministerio que el acuerdo objeto de estudio se orienta a elaborar “programas de diversificación de actividades productivas de los pescadores artesanales durante los períodos de veda.” De otra parte, también se ocupa “de la explotación de los recursos naturales renovables y al uso racional que se hace de tales recursos así como del “establecimiento de nuevos horizontes económicos para los pescadores artesanales” lo cual “muy seguramente conducirá a que estos trabajadores [obtengan] mejores ingresos económicos y a su vez el recurso hidrológico sea utilizado racionalmente, protegiendo así los ecosistemas donde se

realiza la actividad de la pesca marítima, fluvial y de acuicultura artesanal.”

El Ministerio puso énfasis asimismo en que el Acuerdo establece la existencia de un Comité Técnico Binacional al cual se le confiere la tarea de “desarrollar políticas públicas tendientes al mejoramiento en el manejo del recurso hidrológico y de las condiciones socio-económicas de los pescadores de la región.”

Con fundamento en lo expuesto, solicitó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que se declarara la exequibilidad de la norma objeto de control de constitucionalidad.

Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El día 28 de junio de 2007 fue allegada a la Secretaría General de la Corte Constitucional la intervención presentada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural por intermedio de la cual el Ministerio solicitó que se declarara la constitucionalidad de la norma bajo examen. El Ministerio ofreció los siguientes argumentos en apoyo de su petición.

En primer lugar, se refirió la entidad interviniente a la importancia de “la pesca y de la acuicultura como una fuente vital de alimentos, empleo, recreación, comercio y bienestar económico para las poblaciones de todo el mundo , tanto para las generaciones presentes como para las futuras” y mencionó, de manera simultánea, la necesidad de que esta actividad se lleve a cabo de modo “responsable.” Dijo, en relación con lo anterior, que internacionalmente se reconocía la importancia de esta práctica “por lo que en los diferentes espacios de discusión los Estados han manifestado su compromiso con la aplicación de medidas de conservación y manejo efectivo de los recursos pesqueros.”

Hizo memoria la entidad interviniente sobre la exigencia establecida por el Comité de Pesca (COFI) en su 19º Periodo celebrado en 1991 quien reconoció la grave situación que podría desprenderse de la falta de regulación de las pesquerías en particular para las “especies ícticas transfronterizas (especies migratorias que no reconocen divisiones político administrativas de los Estados)” y “pidió que se elaboraran nuevos criterios que llevaran a una pesca sostenible y responsable.” Recordó asimismo cómo, con posterioridad, en la Conferencia sobre Pesca Responsable celebrada en el año de 1992 en Cancún, México, se había solicitado a la FAO preparar un Código Internacional de Conducta que hiciera frente a estos problemas. Indicó, que justo con ese propósito la FAO presentó un proyecto de Código, adoptado por unanimidad el 31 de octubre de 1995 por la Conferencia de la FAO. Este Código tiene vigencia mundial y está dirigido tanto a países miembros como no miembros. Cobija, además, a las entidades pesqueras, a las organizaciones subregionales, regionales y mundiales, tanto gubernamentales como no gubernamentales y a todas las personas involucradas en la conservación de los recursos pesqueros y la ordenación y desarrollo de la pesca, tales como los pescadores y aquellos que se dedican al procesamiento y comercialización del pescado y productos pesqueros, así como otros usuarios del medio ambiente acuático que tienen relación con la actividad pesquera.”

A continuación, expuso algunos de los principales criterios adoptados por el Código (expediente a folios 61-63) y destacó cómo en lo que respecta a las poblaciones de peces transfronterizas, poblaciones de peces transzonales, poblaciones de peces altamente

migratorios y poblaciones de peces de alta mar, cuando estas sean explotadas por dos o más Estados, incluidos los Estados ribereños, tales Estados deben cooperar convirtiéndose en miembros de dicha organización. Más adelante resaltó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cómo en el ámbito nacional Colombia ha reconocido la importancia del desarrollo de las zonas de frontera. Así, subrayó la intervención, “el documento CONPES 3155 de 2002, el cual en concordancia con la Ley 191 de 1995 de desarrollo fronterizo y el Decreto 569 de 2001 mediante el cual se crea la Comisión de la Integración y Desarrollo Fronterizo, establece como ámbito territorial de aplicación las fronteras que comparte [Colombia] con Venezuela, Brasil Perú, Ecuador y Panamá y en el caso marítimo con: Costa Rica, Ecuador, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua , Panamá, República Dominicana y Venezuela.”

Subrayó el Ministerio que de conformidad con el contexto legal y administrativo existente en el país, el Acuerdo efectuado entre Colombia y Ecuador sobre pesca artesanal adquiere plena justificación. A juicio de la entidad interviniente, el Acuerdo en su parte considerativa así como en los aspectos que se ocupan de las acciones que es preciso adoptar conjuntamente por los dos países, “responde tanto a las necesidades de manejo de los recursos pesqueros compartidos y también a los requerimientos de las comunidades de pescadores que serían beneficiarios de las actividades realizadas en el marco de este acuerdo.”

Según la entidad interviniente, el Acuerdo resulta un instrumento apropiado para proteger la “producción de alimentos y otorga prioridad a la actividad pesquera en los términos del artículo 65 de la Constitución Política.” Significa, por demás, “un instrumento esencial para mejorar el ingreso y la calidad de vida de las personas que se dedican a la explotación de este tipo de actividad económica en consonancia con el deber que tiene el Estado en Colombia de proteger los recursos naturales, el medio ambiente y la diversidad e integridad del mismo.”

Con fundamento en lo expuesto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consideró que el Tratado y la Ley aprobatoria del mismo deben ser considerados como ajustados a lo que dispone la Constitución Nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito presentado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 17 de julio de 2007, el señor Procurador General de la Nación solicitó a la Corporación declarar la inexecutable del Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal “a menos que la Corte Constitucional logre establecer que el Presidente de la Comisión Segunda del Senado autorizó la reproducción y entrega física de la ponencia para primer debate antes de realizarse el anuncio, caso en el cual se solicita que sea declarado EXEQUIBLE.” (Mayúscula y énfasis añadidos en el escrito del Procurador). La Vista Fiscal sustentó su petición en los motivos que se sintetizan a continuación.

El Procurador General de la Nación consideró pertinente efectuar una aclaración previa para recordar que el Acuerdo y su Ley Aprobatoria ya habían surtido trámite en el Congreso y había sido sancionada la Ley con el número 871 de 2003 por el Presidente de la República. Trajo a la memoria la Vista Fiscal, cómo la Corte Constitucional mediante sentencia C-781 de 2004 había declarado inexecutable la Ley “por cuanto en la Comisión Segunda Constitucional

Permanente de la Cámara de Representantes no se cumplió con el requisito de quórum decisorio.” A renglón seguido, citó el informe de la Procuraduría el pasaje pertinente de la referida sentencia².

Posteriormente, examinó la Procuraduría lo concerniente al cumplimiento del trámite formal. En tal sentido, verificó la entidad los siguientes aspectos. Constató, en primer lugar, que el Proyecto de Ley fue “radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional el día 7 de diciembre de 2005, [mediante] la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco.” De esta manera se cumplió con el requisito derivado a partir de lo dispuesto en el artículo 154 de la Constitución Nacional. También comprobó la Vista Fiscal que se cumplió con la publicación del Proyecto de Ley antes de darle curso en la Comisión respectiva, tal como lo ordena el artículo 157 numeral 1º superior.

Confirmó la entidad, que el informe de ponencia para primer debate fue presentado por el Senador Jairo Clopatofsky Ghisays y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 115 del 12 de mayo de 2006. Respecto del cumplimiento del trámite de los anuncios, evidenció la Vista Fiscal lo siguiente:

“en el Acta 21 del 10 de mayo de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso número 223 de 28 de junio de 2006, consta que el proyecto de Ley 195 de 2005 fue anunciado para ser discutido y aprobado en primer debate el 16 de mayo de 2006. El anuncio se hizo en los siguientes términos: ‘Proyectos de Ley para anunciar su discusión y votación en la sesión de la Comisión Segunda del Senado, del día martes 16 de mayo de 2006: (...) 5. Proyecto de Ley número 195 de 2005 Senado. Y al finalizar se lee: ‘Con estos proyectos nos vamos para la sesión del martes 16 de mayo, a las 10 a. m. . Se levanta la sesión.’”

No obstante lo establecido en el anuncio, ratificó el Procurador que el martes 16 de mayo no se efectuó la discusión del proyecto en la sesión conjunta de las Comisiones Segunda de Senado y Cámara sino que fue anunciado de nuevo en los términos que se transcriben a continuación:

“‘La Comisión Segunda del Senado entonces anuncia para la sesión del miércoles 31 de mayo fuera de los proyectos ya anunciados (...) el 195 de 2005’ y al finalizar observa: ‘agotado el orden del día para el senado también, se convoca entonces nuevamente para el día miércoles 31 revisaremos los proyectos anunciados’.”

Corroboró la Vista Fiscal que efectivamente en la sesión del 31 de mayo de 2006 – tal como quedó consignado en el Acta No. 24 de esa fecha – fue discutido y aprobado en primer debate el Proyecto de Ley y se contó con un quórum de doce de los trece Senadores que conforman la Comisión, “cumpliéndose el requisito sobre quórum decisorio de conformidad con lo dispuesto en el artículo 146 superior.

Confirmó el jefe del Ministerio Público que la ponencia favorable para segundo debate había sido presentada por el senador Gustavo Aristizábal y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 171 del 7 de junio de 2006. Pudo establecer, de igual forma, que si bien es cierto el Proyecto fue anunciado el día 7 de junio para ser votado el día 12 de junio de 2006 (Gaceta del Congreso 226 de 5 de julio de 2006) en la sesión del día 12 de junio no se llevó a cabo la votación del proyecto anunciado por lo que el Proyecto de Ley se anunció nuevamente para

ser votado el día 13 de junio, fecha en la cual, fue aprobado con un quórum de 98 Senadores de los 102 que conforman el Senado (Gaceta del Congreso No. 231 de 12 de julio de 2006).

En relación con lo anterior, concluyó el Concepto del Procurador que:

“revisado el trámite legislativo surtido en la Comisión Segunda del Senado “resulta claro que en esta oportunidad se dio cumplimiento a la exigencia constitucional prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8, por cuanto la aprobación del proyecto en primer debate del Senado, pese a las sucesivas prórrogas, se realizó de conformidad con el mandato constitucional aludido, pues no se presentó un rompimiento en la cadena de anuncios.” (Énfasis añadido).

Ahora bien, a continuación resaltó el concepto presentado por la Vista Fiscal que al ser publicada la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República el día 12 de mayo de 2006 y al ser anunciado el proyecto para debate el día 10 de mayo, a juicio de la entidad, no se le dio cumplimiento

“a las precisas exigencias que para el trámite de los proyectos de ley han de cumplirse según lo preceptuado por los artículos 156 y 157 de la ley 5ª de 1992, lo que de suyo lleva a concluir que también fue quebrantado el artículo 157 de la Constitución Política. Y si bien obra en el expediente constancia de entrega de la ponencia del proyecto de ley a los senadores de la comisión segunda, esta constancia tiene fecha de 15 de mayo de 2006, es decir, en momento posterior a la realización del anuncio, entonces no se cumplió con el objetivo buscado por el artículo 156 inciso 2º de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.”

De inmediato pasó la Vista Fiscal a verificar si se había cumplido con las exigencias constitucionales y legales en el trámite que tuvo lugar en la Cámara de Representantes. Así, verificó que la ponencia para primer debate en la Comisión 2ª de la Cámara fue presentada por los Representantes Roosevelt Rodríguez Rengifo y Oscar Fernando Bravo publicada en la Gaceta del Congreso No. 327 de 29 de agosto de 2006. Constató asimismo que el Proyecto de Ley fue anunciado en la sesión del 13 de septiembre de 2006, tal como aparece en el Acta No. 9 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 509 de noviembre de 2006. Encontró el Procurador que el anuncio establecía lo siguiente: “anuncio Proyectos de ley para primer debate. 1. Proyecto de Ley 304 de 2006 Cámara 195 de 2005 Senado. (...) Anunciados para el martes 19 de septiembre de 2006.”

Confirmó la Vista Fiscal que el proyecto fue, en efecto, aprobado el día 19 de septiembre de 2006, tal y como puede verificarse en el Acta No. 509 de 3 de noviembre de 2006. Según certificación escrita por la Secretaría de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes se contó con la asistencia de 18 Representantes, se dio primer debate y se aprobó por unanimidad.

El Procurador General de la Nación pudo constatar, de igual forma, que la ponencia para segundo debate fue presentada por los Representantes Roosevelt Rodríguez Rengifo y Oscar Fernando Bravo y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 455 de 12 de octubre de 2006. Comprobó simultáneamente por intermedio de certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes, que el Proyecto fue anunciado en los términos que

se exponen de inmediato: “Se anuncian los temas, proyectos y actas para debatir el siguiente martes a las tres de la tarde: (...)”. El anuncio se insertó en el Acta 21 del 25 de octubre de 2006 y fue publicado en la Gaceta No. 609 de 4 de diciembre de 2006.

De conformidad con lo expuesto en el concepto presentado por el señor Procurador “en efecto el proyecto de ley fue debatido y aprobado el próximo martes, es decir el 31 (sic) de octubre como consta en el Acta número 22 de la fecha. La sesión contó con la asistencia de 158 Representantes y fue publicada en la Gaceta No. 607 de 1 de diciembre de 2006.”(Énfasis añadido por la Vista Fiscal).

Luego de haber efectuado el anterior análisis, concluyó la Vista Fiscal que el procedimiento legislativo había cumplido con la exigencia constitucional derivada de lo establecido en el artículo 160 superior. “Entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, así: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 31 de mayo de 2006, mientras que la aprobación en la Plenaria ocurrió el 13 de junio del mismo año; igualmente, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara tuvo lugar el 19 de septiembre de 2006, mientras que la aprobación en segundo debate en la Plenaria se dio el 31 de octubre de 2006.” (Énfasis añadido por la Vista Fiscal). Corroboró el Procurador, de otra parte, que “entre la aprobación del proyecto en el Senado (13 de junio de 2006) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (19 de septiembre de 2006) transcurrió un lapso no inferior a quince días.(Énfasis añadido por la Vista Fiscal). Por demás, constató el Ministerio Público que en vista de no haberse introducido ninguna modificación al Proyecto no hubo lugar a conciliación de modo que no existe publicación de la conciliación tal y como lo exige el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Más adelante afirmó la Vista Fiscal que el trámite de la Ley bajo examen había cumplido con el requisito de quórum decisorio prescrito en el artículo 146 constitucional y con los correspondientes debates y aprobaciones, tanto por las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes, como en las Plenarias de Senado y Cámara según lo determinado en los artículos 160 y 163 superiores. De otro lado, se cumplió con el requisito previsto en el artículo 162 constitucional de conformidad con el cual ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

Por último, constató el Ministerio Público que el Presidente de la República había sancionado la Ley Aprobatoria el día 15 de febrero de 2007 convirtiéndose en la Ley 1131 de 2007. Confirmó también que remitida la Ley por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el día 22 de febrero de 2007 a la Corte Constitucional se cumplió con el término de remisión exigido por el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Nacional.

Posteriormente, se pronunció el concepto presentado por el Jefe del Ministerio Público acerca del supuesto vicio de inconstitucionalidad del Convenio y de su Ley Aprobatoria por desconocimiento del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992 en los siguientes términos que se citan a continuación:

“De conformidad con lo preceptuado por el artículo 157 de la Ley 5/92 se tiene que, ‘la iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo’ lo que guarda consonancia con el artículo 157 de la Constitución, según el cual ‘los proyectos

deben ser publicados por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva.' / Aluden ambos preceptos a la publicación de las ponencias de los proyectos de ley. La finalidad de dicha publicación es, según lo ha señalado la Corte 'poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que éstos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras [Sentencia C-140 de 1998]'. Se trata de un aval al derecho de participación política de los congresistas y de los ciudadanos en general, que tendrán la oportunidad de conocer previamente el texto que se someterá a su aprobación, dándoles la posibilidad de participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto al proyecto. Es una exigencia mínima de racionalidad deliberativa y decisoria que implica que con anterioridad los congresistas conozcan los informes de ponencia para un provechoso desarrollo de la discusión legislativa. / En el presente caso se observa que cuando el proyecto de ley aprobatorio del referido instrumento internacional fue tramitado en la Comisión Segunda del Senado de la República, se desconoció el artículo 157 del Reglamento del Congreso y por ende el 157 numeral 1º de la [Constitución], que exigen la publicación de la ponencia antes de darle curso al proyecto en la célula legislativa, toda vez que la ponencia para primer debate fue publicada el 10 de mayo de 2006 y el anuncio para primer debate se llevó a cabo el día 12 de mayo del mismo año. /Atendiendo a lo anterior, este despacho considera que el trámite legislativo en estudio se encuentra viciado de inconstitucionalidad no subsanable toda vez que el vicio se produjo en el primer debate en el Senado de la República, cuando este no había expresado válidamente su voluntad; y no obstante obrar en el expediente constancia de entrega de la ponencia a los senadores que integran la comisión, dicha constancia es de fecha 15 de mayo de 2006, es decir que no es anterior a la realización del anuncio, en ese sentido no se cumple con lo establecido por el artículo 156 inciso 2º de la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso.”

No obstante lo expuesto en líneas precedentes, la Vista Fiscal subrayó que si la Corte Constitucional lograba determinar que el Presidente de la Comisión Segunda del Senado autorizó la reproducción y entrega física de la ponencia para primer debate, antes del 10 de mayo de 2006, fecha en la que tuvo lugar el anuncio, el vicio habría de tenerse por inexistente. Por este motivo, pasó el Jefe del Ministerio Público a efectuar el análisis de fondo del Acuerdo bajo examen.

Luego de efectuar un estudio sobre la manera como está configurado el Acuerdo y de resaltar la importancia que la Constitución de 1991 le confiere a la integración internacional en tanto que una forma de cooperación encaminada a “lograr un desarrollo social, económico y político” y, en el caso particular del Acuerdo examinado, dirigida a “promover y fomentar el desarrollo y progreso en la Zona del Litoral Pacífico colombiano, manifestó la Vista Fiscal que el Acuerdo sub judice armonizaba con los postulados constitucionales consignados en los artículos 9º, 226 y 227 superiores, los cuales tienen como propósito brindar orientación a la “política exterior del Estado colombiano referentes a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional así como en el respeto de la soberanía nacional y el respeto a la autodeterminación de los pueblos.”

Agregó el concepto emitido por el Jefe del Ministerio Público que de conformidad con las

finalidades del Acuerdo, éste se ajusta a las exigencias derivadas de la Constitución Nacional y resulta por tanto exequible desde el punto de vista material.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

La competencia y el objeto del control

1.- Según lo previsto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Nacional corresponde a la Corte el control automático de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación se efectúa tanto sobre el contenido material del Tratado y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Nacional no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, de tal manera que debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C. N.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C. N.).

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

La constitucionalidad del tratado y de la ley aprobatoria en sus aspectos formales

Negociación y suscripción del Acuerdo

2.- La Corte Constitucional ha resaltado en múltiples oportunidades, el deber constitucional de revisar los tratados internacionales y las leyes que los aprueban y ha afirmado que tal análisis implica comprobar la existencia de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar, adoptar el articulado mediante su voto y autenticar el instrumento internacional respectivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969.

En el caso bajo estudio, la negociación y suscripción del Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal, estuvo a cargo de la Ministra de Relaciones Exteriores Noemí Sanín de Rubio, por lo que, de conformidad con lo que establece el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴, no era necesario que se le otorgaran plenos poderes, dado que la celebración de tratados se encontraba dentro de sus funciones ordinarias.

Aprobación Presidencial

3.- El día 5 de marzo de 2002, el Presidente de la República dio su aprobación ejecutiva y ordenó someter a la consideración del Congreso de la República el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal, firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, 1994”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 2, de la Constitución. El decreto correspondiente fue suscrito también por el Ministro de Relaciones Exteriores.⁵

En el marco del control automático de constitucionalidad, la Corte Constitucional mediante sentencia C-781 de 2004 encontró que el trámite de la Ley no se había ajustado a las exigencias constitucionales y resolvió, en consecuencia, declararla inexecutable. La Corte constató que de conformidad con la certificación emitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes respecto del caso sub examine, el Proyecto de Ley había sido aprobado de manera unánime “por ‘siete de diecisiete’ miembros que componen dicha célula.”

Subrayó la Corporación en aquella ocasión, que, según lo dispuesto en la ley, la Comisión Segunda de la Cámara estaba integrada por 19 Representantes, lo que implicaba, a su turno, “que para votar el proyecto se requería un quórum decisorio de por lo menos 10 representantes.” En vista de lo anterior, verificó la Corte que al estar compuesta la Comisión por 17 miembros, el quórum indispensable para obtener la aprobación del proyecto debía ser superior al número de votos que certificó el propio Secretario de la Comisión. Así las cosas, concluyó que “en cualquier caso, al haberse votado por un número inferior de Representantes (7, según la certificación), se desconoció el artículo 145 de la [Constitución]”.

La Corte Constitucional resolvió, entonces, declarar inexecutable la Ley 871 de 2003 al “no haberse cumplido con el trámite legislativo para [su] aprobación”. Por ese mismo motivo, se abstuvo la Corporación de examinar de fondo el Acuerdo. No obstante, indicó que lo anterior no podía interpretarse como un obstáculo para que, de estimarlo conveniente, el Gobierno presentara un nuevo proyecto de ley mediante el cual se aprobara “el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal, firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, 1994.”

Así las cosas, el Gobierno Nacional por intermedio de la Ministra de Relaciones Exteriores, Carolina Barco Isakson, y del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias Leiva, sometió nuevamente a consideración del Congreso de la República el referido Acuerdo.

Una vez efectuado el examen del trámite del “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal, firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro, 1994” y luego de verificar que tanto la negociación y suscripción del Acuerdo como la aprobación presidencial se realizaron cumpliendo con las exigencias constitucionales, procederá la Corte a desarrollar el examen formal de su Ley Aprobatoria.

Examen del trámite de la Ley 1131 de 15 de febrero de 2007 ante el Congreso de la

República

4.- Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, la Corporación estableció que el trámite surtido para la expedición de la Ley No. 1131 de 2007 fue el siguiente:

Tramite en el Senado de la República

5.- El texto del proyecto de Ley por medio del cual “se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal” - suscrito en la ciudad de Popayán el día 13 de mayo de 1994 por la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, Noemí Sanin de Rubio y el Ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Diego Paredes Peña -, radicado bajo el número 195 de 2005 (Senado) se publicó junto con la respectiva exposición de motivos en la Gaceta del Congreso No. 900, el día miércoles 14 de diciembre de 2005 (páginas 1 a 3).

6.- El informe de ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, fue presentado por el Congresista Jairo Clopatofsky Ghisays y se publicó en la Gaceta del Congreso No. 115 del viernes 12 de mayo de 2006 (páginas 1 a 2).

7.- En el Acta número 21 del 10 de mayo de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso 223 del día 28 de junio de 2006 (páginas 15 a 17) se verifica que el Proyecto de Ley 195 de 2005, Senado, fue anunciado para ser discutido y aprobado en primer debate el 10 de mayo de 2006. El anuncio se hizo en los siguientes términos: “Proyectos de Ley para anunciar su discusión y votación en la sesión de la Comisión Segunda del Senado, del día martes 16 de mayo de 2006: (...) 5. Proyecto de Ley número 195 de 2005 Senado.” Y al finalizar se lee: “Con estos proyectos nos vamos para la sesión del martes 16 de mayo, a las 10 a. m. Se levanta la sesión.”

8.- En el Acta número 22 del día 16 de mayo de 2006 - publicada en la Gaceta del Congreso 223 del 28 de junio de 2006 (páginas 17 y 18) -, se constata que el Proyecto de Ley 195 de 2005, Senado, no se votó y fue anunciado de nuevo como se transcribe a continuación: “La Comisión Segunda del Senado entonces anuncia para la sesión del miércoles 17 de mayo de 2006. En la sesión del miércoles 17 de mayo de 2007 - publicada en la Gaceta del Congreso 333 (página 12) - no se votó el Proyecto de Ley y se anunció de nuevo de la forma que se transcribe a continuación: “fuera de los proyectos ya anunciados (...) el 195 de 2005’ y al finalizar observa: ‘agotado el orden del día para el senado también, se convoca entonces nuevamente para el día miércoles 31 revisaremos los proyectos anunciados’.”

9.- De conformidad con lo establecido en el Acta número 24 del día 31 de mayo de 2006 - publicada en la Gaceta del Congreso 223 del miércoles 28 de junio de 2006 (páginas 39-40) -, se verifica que la Comisión Segunda del Senado de la República aprobó en primer debate el proyecto de ley. Según certificación expedida el día 30 de marzo de 2007 por el Subsecretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, el proyecto se aprobó con una votación a favor de 12 de los 13 Senadores y Senadoras que integran la Comisión.

10.- La ponencia para segundo debate fue presentada por el senador Gustavo Aristizábal y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 171 del miércoles 7 de junio de 2006 (páginas

17 a 19).

11.- En el Acta No. 52 del día 7 de junio de 2006 - publicada en la Gaceta del Congreso número 226 del 5 de julio de 2006 -, se verifica que el Proyecto de Ley 195 de 2005, Senado, fue anunciado de la siguiente forma: "Por instrucciones de la Presidencia de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Señora Presidenta, los proyectos para debatir en las siguientes sesiones, son: (...) Proyecto de Ley número 195 de 2005, Senado." Al final se añadió: "Siendo las 8:00 p.m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el lunes 12 de junio de 2006, a las 3:00 p.m."

"La Presidenta interviene para un punto / No habiendo quórum decisorio para votar los proyectos que han sido ya cerrados en su debate general, no podemos continuar si no hasta mañana, señor Secretario sírvase leer los proyectos que serán debatidos y aprobados el día de mañana (...) Proyecto de Ley número 195 de 2005 'Por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal' firmado en la de Popayán, a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)." (Énfasis añadido).

13.- En la Gaceta del Congreso 231 del miércoles 12 de julio de 2006 (página 46) se publicó el Acta de Plenaria del Senado de la República No. 54, fechada el día jueves 13 de junio de 2006. Allí consta que el Proyecto de Ley 195 de 2005 "por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal" fue aprobado. Mediante escrito expedido por el Secretario General del Senado de la República el día 22 de mayo de 2007 se certifica lo siguiente:

"[e]l día martes 13 de junio de 2006, fue aprobado el proyecto de ley que se convirtió en ley de la República 1131 de 2007, según consta en el Acta No. 54 de la sesión ordinaria de las mismas fechas, en la cual contestaron lista 98 honorables Senadores de la República de los 102 que conforman la plenaria, una vez sometida a consideración de la plenaria y cerrada su discusión, esta respondió afirmativamente."

Trámite en la Cámara de Representantes

14.- Radicado el Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes con el número 304 de 2006, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designados como ponentes los Representantes Roosevelt Rodríguez R (coordinador ponente) y Oscar Fernando Bravo R. (ponente). El informe de ponencia fue rendido el día 28 de agosto de 2006 y publicado en la Gaceta del Congreso No. 327 del martes 29 de agosto de 2006 (páginas 12 a 14).

15.- En el Acta de Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes No. 009 de 2006, fechada el día 13 de septiembre de 2006 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 509 del viernes 3 de noviembre de 2006 (página 36) se verifica lo siguiente respecto del anuncio:

"Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Oscar Fernando Bravo R./ sigue punto del Orden del Día. / Hace uso de la palabra la Secretaria General, doctora Pilar

Rodríguez Arias: / Quinto: Anuncio proyectos de ley para primer debate. / 1. Proyecto de Ley 304/2006 Cámara, 195/2005 Senado, 'por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal, firmado en la ciudad de Popayán a los 13 días del mes de mayo de 1994' (...) Anunciados para el martes 19 de septiembre de 2006." (Énfasis añadido).

16.- En el Acta de Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes No. 010 de 2006, fechada el día 19 de septiembre de 2006 y publicada en la Gaceta del Congreso No. 509 de viernes 3 de noviembre de 2006 (páginas 20 a 21), se constata que el Proyecto de Ley fue aprobado una vez verificada la existencia de quórum decisorio (15 Representantes) y que se designaron los mismos ponentes para la Plenaria de la Cámara de Representantes. (Énfasis añadido).

17.- El informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentado el día 3 de octubre de 2006 por los Congresistas Roosevelt Rodríguez (Coordinador ponente) y Oscar Fernando Bravo R. (Ponente). Se publicó en la Gaceta del Congreso No. 455 del jueves 12 de octubre de 2006 (páginas 24 a 26).

18.- En la Gaceta del Congreso No. 609 del lunes 4 de diciembre de 2006 se publicó el Acta de Plenaria del día miércoles 25 de octubre de 2006. En la página 16 de la mencionada Gaceta aparece el Proyecto de Ley anunciado en los siguientes términos:

"Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Alfredo Cuello Baute: / Cuál es el orden señores citantes de intervención, por favor los señores citantes mientras el Secretario anuncia los proyectos del próximo martes. / (...) El Secretario General doctor Angelino Lizcano Rivera informa: Se anuncian los temas, proyectos y actas para debatir el próximo martes a las tres de la tarde. / Proyecto de Ley número 304 de 2006 Cámara, 195 de 2005 Senado." (Énfasis añadido).

19.- En el Acta de Plenaria No. 22 de la Sesión Ordinaria del día martes 31 de octubre de 2006, - publicada en la Gaceta del Congreso No. 607 del viernes 1º de diciembre de 2006 (páginas 14 y 15) -, aparece que el Proyecto de Ley 304 de 2006, Cámara, 195 de 2005, Senado, "por medio del cual se aprueba el acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal" fue aprobado. (Énfasis añadido). Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes (expediente cuaderno 2 a folio 3) así como de conformidad con lo establecido en el Acta de Sesión Plenaria referida, para resolver sobre la aprobación del proyecto de ley se hicieron presentes 158 Representantes y fue aprobado por la mayoría.

20.- La Ley fue sancionada por el Presidente de la República el día 15 de febrero de 2007. El texto de dicha Ley fue remitido a la Corte Constitucional para su revisión el día 21 de febrero del mismo año dentro del término máximo de 6 días señalados para el efecto por el artículo 241 numeral 10 de la Constitución Nacional.

21.- A partir del examen efectuado por la Corte Constitucional con el objeto de verificar si la Ley Aprobatoria 1131 de 15 de febrero de 2007 cumplió en sus aspectos formales con las exigencias derivadas de la Constitución y de la Ley 5ª de 1992 Orgánica del Reglamento del Congreso (artículos 139 a 203), puede concluirse que el Proyecto de Ley inició su curso en el

Senado de la República - como lo exige el artículo 154 de la Constitución-; fue publicado antes de comenzar el procedimiento en las comisiones respectivas; aprobado en primero y segundo debates en cada una de las cámaras legislativas.

En lo que respecta a las exigencias derivadas de lo dispuesto en el artículo 160 superior se tiene lo siguiente: entre el primer debate en cada una de las Cámaras, transcurrió un tiempo no inferior a ocho días: el primer debate en el Senado de la República tuvo lugar el 31 de mayo de 2006 y la aprobación en la Plenaria se llevó a cabo el día 13 de junio del mismo año. El día 19 de septiembre de 2006 se aprobó el Proyecto en primer debate por parte de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y la aprobación en segundo debate por parte de la Plenaria de la Cámara se presentó el día 31 de octubre de 2006. De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (13 de junio de 2006) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (19 de septiembre de 2006) transcurrió un lapso no inferior a quince días.

Fue factible ratificar, de igual modo, que en vista de no haberse presentado ninguna modificación al Proyecto, no existía publicación de conciliación, tal como lo exige el artículo 9º del Acto Legislativo 01 de 2003. También resultó posible verificar que el trámite observó el requisito del quórum decisorio en el sentido prescrito por el artículo 146 de la Constitución Nacional, así como cumplió con los debates y aprobaciones en las Comisiones Segundas Permanentes y en las Plenarias de Senado y Cámara, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 160 y 163 superiores. El trámite formal respetó, por demás, el requisito plasmado en el artículo 162 superior encaminado a ordenar que ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas.

22.- Ahora bien, en relación con los anuncios debe la Corte constatar dos asuntos separados aun cuando relacionados entre sí. De una parte, si el trámite legislativo que surtió el Proyecto de Ley sub examine en el Senado de la República cumplió o no con el requisito consignado en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003. De otra parte, ha de establecer si - aún cuando inicialmente se hizo un anuncio antes de la publicación de la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, el hecho de que con posterioridad a la publicación de la ponencia se hayan efectuado nuevamente los avisos, tal circunstancia da lugar a una inconstitucionalidad.

A fin de responder los interrogantes planteados, es preciso recordar que el requerimiento consignado en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 -adicionó en un inciso el artículo 160 superior -. Al tenor del artículo 8º “[n]ingún 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.” A partir de lo establecido en la disposición transcrita, puede afirmarse que el aviso debe preceder a la votación y que no resulta factible anunciar y votar un proyecto de ley en la misma sesión. En otras palabras, el aviso y la votación deben tener lugar en sesiones distintas.

23.- La jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto del cumplimiento del requisito del anuncio previo a la votación ha evolucionado hacia una comprensión cada vez más flexible de las exigencias que se pueden derivar del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 que

adiciona el artículo 160 superior.

(1) Ha dicho la Corte, por ejemplo, que la finalidad del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 consiste en facilitar que los congresistas conozcan con antelación cuáles proyectos serán sometidos a votación sin que pueda sorprenderseles con votaciones intempestivas”6; ha establecido igualmente, que aun cuando no se determinare con exactitud la fecha para adelantar la votación, debe siempre tratarse de un término cierto y determinable7.

(2) De otra parte, ha indicado la Corporación8 que el nuevo requisito de procedimiento legislativo previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se acredita con “anunciar en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada”9.

(3) En otras ocasiones, la Corte ha estimado 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 determinable10” (negrillas originales). No obstante lo anterior, en sentencia C-780 de 2004 la Corte revisó la constitucionalidad del “Protocolo modificador a la ‘Convención de Extradición entre la República de Colombia y el Reino de España’, y de su correspondiente ley aprobatoria. Esta Corporación encontró que el anuncio para la votación del proyecto en el primer debate en la Cámara de Representantes no indicaba una fecha cierta y precisa, habiéndose indicado que el mismo sería votado “la próxima semana”, irregularidad que no constituyó un vicio en el procedimiento.

(4) Posteriormente, ha indicado la Corte que cuando el anuncio y la votación tienen lugar en la misma sesión, se origina un vicio insubsanable. Así lo afirmó, por ejemplo, en sentencia C-333 de 2005 cuando revisó la constitucionalidad de la Ley 898 2004 por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, suscrita en la ciudad de Bridgetown, Barbados, el tres (3) de junio de dos mil dos (2002), en el Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos”, encontrando que se había presentado un vicio de procedimiento insubsanable por cuanto “se anunció el debate y votación del Proyecto de Ley No. 206 de 2003, en la misma sesión en que fue aprobado”. A partir de las consideraciones efectuadas en esa providencia la Corte dejó sentado que el incumplimiento del requisito del anuncio previo a la votación de un proyecto de ley configuraba un vicio de procedimiento con significación constitucional evidente. Subrayó la Corporación que al ser éste un requisito derivado del texto mismo de la Constitución Nacional su inobservancia generaba la invalidez de la ley, por cuanto la finalidad del anuncio consiste precisamente en afianzar la realización del principio democrático asegurando el respeto por las minorías parlamentarias, la publicidad y la transparencia del proceso legislativo.

(5) Más tarde, en sentencia C- 400 de 2005, la Corte adelantó la 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)”, declarándola inexecutable, por cuanto 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. En la mencionada providencia, el juez constitucional consideró en relación con el requisito señalado en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 que (a) las fórmulas utilizadas para el anuncio deben dar certeza, respecto de las fechas de realización de las sesiones para las cuales se dio aviso; (b) a la luz de lo dispuesto por la Constitución, el anuncio debe hacerse para la votación del proyecto de ley, aunque, en ocasiones, el contexto en el que aquél se realiza da a entender que se cumplió lo dispuesto en el artículo 160 Superior; (c) resulta inadmisibles el anuncio realizado sin especificar la razón del mismo o llevado a cabo para la discusión y no para la votación del proyecto; y (d) la naturaleza de estos yerros no permite su subsanación, dado que se está en presencia de un vicio de procedimiento con una significación constitucional evidente, así el proyecto de ley haya sido votado por unanimidad.

(6) En otras circunstancias, ha considerado la Corte que, más allá del término empleado para efectuar el anuncio, no se incurre en un vicio de procedimiento cuando durante la sesión se da a entender que se está haciendo alusión a la votación del proyecto de ley. En ese orden, ha estimado la Corporación que si el legislador emplea un vocablo como “considerar”, ha de interpretarse este término en el sentido de comprender “tanto la discusión como la votación”¹¹. Lo que sí ha exigido la Corte es que se presente claridad respecto del momento en que habrá de efectuarse la votación¹².

(7) Otras veces ha subrayado la Corte Constitucional la necesidad de no romper la cadena de anuncios. Esta exigencia se incumple, a juicio de la Corporación, cuando quiera que se interrumpe la secuencia de citaciones y anuncios, esto es, cuando la votación tiene lugar en un sesión distinta de aquella en la que fue anunciada. En ese mismo sentido, ha encontrado la Corte que la omisión del anuncio para la votación significa un vicio de procedimiento capaz de afectar el trámite subsiguiente puesto que, en atención del principio de consecutividad, la validez de cada una de las etapas del procedimiento para la formación de las leyes depende, a su vez, de la validez de las actuaciones antecedentes¹³.

(8) En sentencia C- 241 de 2006 mediante la cual se declaró inexecutable la Ley 968 del 13 de julio de 2005 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador”, la Corte sistematizó las reglas jurisprudenciales referentes al requisito del anuncio en los siguientes términos:

“Con fundamento en el anterior análisis jurisprudencial, para el cumplimiento de lo señalado en el Acto Legislativo se puede afirmar que (i) se hace necesario que así no esté exactamente determinada, la fecha de votación sea determinable; (ii) se hace imposible el cumplimiento de lo previsto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, si el anuncio para la votación se da el mismo día que ésta; (iii) la contextualización que se da con la mención de que se está cumpliendo con los requisitos del Acto Legislativo fortalece el que el anuncio de votación sea válido a la luz de la Carta; (iv) no existe una fórmula textual específica para realizar el anuncio. Lo esencial es verificar si se cumplió la finalidad del anuncio, para lo cual se deben atender las circunstancias de cada caso; (v) si bien la omisión del requisito del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 es, en principio, subsanable, tal posibilidad no se da si las graves irregularidades en el anuncio se presentan en el primero de

los debates de todo el trámite de aprobación de la ley.”

(9) En sentencia C- 576 de 2006, la Corte Constitucional precisó su jurisprudencia respecto del tipo de vicio que se originaba con la inobservancia del requisito del anuncio previo a la votación. Estimó la Corte que omitir el cumplimiento del requisito consignado en el artículo 160 superior “hasta la votación en la Plenaria del Senado se considera como un vicio en el trámite legislativo insubsanable que desencadenará la declaratoria de inexecutable de la ley aprobatoria de un tratado internacional.” Cuando la falta de observancia de este requisito tiene lugar “en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable.” En esta eventualidad, la ley aprobatoria “se devolverá al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad”

24.- A partir de lo planteado hasta aquí, resulta evidente que, pese a la existencia de matices en su desarrollo, la jurisprudencia constitucional le ha conferido una significativa importancia a la exigencia derivada de lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003. Ha entendido la Corporación que este requisito no puede considerarse una mera formalidad por cuanto cumple con un propósito específico vinculado con la idea de afianzar y profundizar el sistema democrático así como con la necesidad de racionalizar la actividad del Congreso de la República mediante la adopción de un conjunto de medidas y la introducción de un grupo de reglas procedimentales¹⁴. Resulta, pues, congruente con estos fines, que, con suficiente antelación a la votación, quienes deban resolver sobre si aprueban o no un proyecto de ley se informen y adquieran conocimiento relativo a la materia respecto de la cual recaerá su decisión. De otro modo, se desvirtuaría el proceso de creación legislativa y se reduciría a ser una instancia en la que las decisiones se adoptan de manera irreflexiva y desinformada.

25.- El requisito de los anuncios apunta también a la necesidad de que el procedimiento legislativo sea más transparente por cuanto sólo a partir del aviso previo a la votación, las y los congresistas estarán preparadas (os) para el acto de decisión y no las (los) tomará por sorpresa privándolas (los) de la oportunidad de reflexionar sobre cómo ha de recaer su decisión y hasta qué punto resulta conveniente u oportuno para el Estado colombiano votar un proyecto de ley determinado. Esto únicamente se cumple cuando el anuncio y la votación se efectúan en sesiones distintas así como cuando no se interrumpe la cadena de anuncios, para efectos de lo cual el anuncio debe redactarse de manera que este determinado o sea determinable el día en que tendrá lugar la votación.

26.- Así, pues, el anuncio previo a la votación de un proyecto de ley resulta ser uno de los requisitos del procedimiento legislativo. Con el fin de poner claramente de relieve este aspecto es preciso no perder de vista que los requisitos constitucionales son de ineludible cumplimiento por el Congreso de la República. Se indicó más arriba, que tales exigencias materializan elementos propios del principio democrático como son la publicidad, la participación política, las garantías de la oposición y la transparencia del debate parlamentario. Su trasgresión afecta la validez del acto jurídico en dos planos igualmente importantes: de cara a la legitimidad externa del acto - respecto de la transparencia que se exige de esta suerte de actuaciones frente a la ciudadanía en general -, así como en correspondencia con su legitimidad interna, esto es, dentro del procedimiento que se surte en el Congreso de la República, en relación con los miembros de dicha Corporación.

27.- Se está bajo el supuesto de una votación sorpresiva, no transparente y desinformada que pone en entredicho la legitimidad externa e interna del acto objeto de aprobación cuando (i) luego de haberse efectuado el aviso resulta imposible determinar con exactitud la fecha en que se llevará a cabo la votación, esto es, cuando no se fija una fecha cierta o no se proporcionan datos que hagan factible determinar cuál habrá de ser la fecha de votación; (ii) el anuncio y la votación tienen lugar en la misma sesión; (iii) se rompe la cadena de anuncios, es decir, se suspende la secuencia de citaciones y, de esta manera, se efectúa la votación sin que haya mediado anuncio previo lo que implica romper con la exigencia de consecutividad, es decir, se desconoce el principio según el cual la validez de cada una de las etapas del procedimiento para la formación de las leyes depende, a su turno, de la validez de las actuaciones antecedentes; (iv) se constata que el aviso se efectuó sin que previamente se rindiera informe de ponencia o que éste no haya sido conocido por los congresistas y la votación tiene lugar de manera intempestiva privando a la ciudadanía y a los miembros del Congreso de informarse acerca del texto sobre el cual recaerá la decisión.

28.- Ciertamente es, en efecto, que el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 no prevé como presupuesto del anuncio que el informe de ponencia se haya rendido con antelación. Ese, sin embargo, resulta ser un requerimiento que armoniza con el propósito perseguido por la disposición contenida en el artículo 8º, a saber, la obtención de una votación no sorpresiva e informada, precedida de suficiente análisis y reflexión. A propósito de lo anterior, resulta pertinente recordar que el informe de ponencia tiene lugar ya dentro del proceso de formación misma de la Ley y constituye un requisito sine qua non de procedibilidad de los debates que se presentan en desenvolvimiento del iter legis. El informe de ponencia ha sido entendido por la doctrina como la actividad de un congresista individualmente considerado o de un grupo de congresistas dentro de la cámara o comisión respectiva, orientada a conferirle legitimidad interna al procedimiento legislativo¹⁵, esto es, una actuación dirigida a propiciar una decisión informada, consciente y reflexiva así como a conferirle legitimidad externa al proceso de producción legislativa, en el sentido de permitir dotar tal procedimiento de la transparencia necesaria para el conocimiento e información de la ciudadanía.

29.- Sería, entonces, por entero inocuo que pudiera anunciarse el proyecto para votación si con antelación no se ha rendido el informe de ponencia. En vista de la diversidad temática y del número de Proyectos que se someten a la aprobación, la única manera de asegurar una votación con conocimiento del tema sobre el que se adoptará la decisión es que se garantice de alguna manera la posibilidad de conocer previamente sobre qué versan los respectivos proyectos de ley que se someterán a votación y cuál es el estudio jurídico y político que elabora la ponencia.

30.- Con todo, también respecto de esta exigencia es factible distinguir al menos lo siguiente: (a) se rinde informe de ponencia después del anuncio, pero con posterioridad se vuelve a avisar el proyecto de ley sin que medie una interrupción en la cadena de avisos de forma que se garantiza una votación no intempestiva, se respeta el principio de consecutividad y se asegura que la decisión sea transparente e informada; (b) se realiza el anuncio antes de haberse rendido informe de ponencia y la votación tiene lugar inmediatamente después, de modo que la decisión se adopta sin que haya mediado conocimiento suficiente sobre el proyecto así que la votación resulta sorpresiva, no transparente y desinformada.

En el primer caso, la irregularidad inicial se subsana por cuanto el anuncio se repite en un momento posterior y la votación se realiza cuando ya el informe de ponencia se ha rendido sin que medie interrupción en la cadena de anuncios. En el segundo caso, se presenta un vicio. Si el yerro ocurre en el trámite ante la Comisión Segunda del Senado resulta insubsanable toda vez que en esa eventualidad, el defecto descrito incide en que la votación se torne sorpresiva, no transparente y desinformada e impide cumplir con las finalidades encaminadas a garantizar la realización del principio democrático así como imposibilita garantizar, en tal sentido, tanto la legitimidad externa como la legitimidad interna de la actuación. De esta suerte, vale la pena insistir una vez más en que el requisito del anuncio no es únicamente una exigencia de orden formal. Este requerimiento tiene, de modo simultáneo, un carácter sustancial relacionado estrechamente con la posibilidad de asegurar que la participación en las decisiones adoptadas en el marco del proceso legislativo sea más democrática, esto es, más informada y reflexiva así como más respetuosa de los derechos de las minorías y más transparente frente a la ciudadanía.

Para ponerlo en otros términos: la falta de observancia de los supuestos previstos en el artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003 significa, por tanto, una irregularidad formal, la cual, - como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional -, hasta la votación en la Plenaria del Senado constituye un vicio en el trámite legislativo insubsanable cuya presencia desencadenará la declaratoria de inexecutable de la ley aprobatoria de un tratado internacional. A contrario sensu, si se deja de observar el requisito del anuncio previo a la votación "en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado, se considera un vicio subsanable." En esta eventualidad, la ley aprobatoria "se devolverá al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad."

31.- Revisado el trámite surtido para la aprobación de la Ley bajo examen de la Corte en la presente oportunidad, se tiene que durante las actuaciones efectuadas en el Senado de la República el Proyecto de Ley Aprobatoria fue anunciado el día 10 de mayo de 2006 para ser discutido y aprobado el día 16 de mayo de 2006. El informe de ponencia se rindió el día 12 de mayo de 2006, esto es, después de que tuvo lugar el anuncio. La pregunta que surge aquí es si - aún cuando inicialmente el aviso se efectuó antes de la publicación de la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República, el hecho de que con posterioridad a la publicación de la ponencia se haya realizado nuevamente el aviso, tal circunstancia da lugar a una inconstitucionalidad.

32.- Aquí ha de repararse, de una parte, en que dentro del trámite surtido en la Comisión Segunda del Senado el proyecto de ley fue anunciado dos veces sin que se haya presentado ninguna ruptura en la cadena de avisos. Debe tenerse en cuenta, de otra parte, que si bien el informe de ponencia para primer debate se rindió después de haberse verificado el primer anuncio - lo que en términos generales daría lugar a un vicio insubsanable -, en el presente asunto, la votación tan sólo tuvo lugar el día 31 de mayo de 2006, esto es, muchos días después de haberse rendido informe de ponencia y sin que haya mediado interrupción en la cadena de anuncios. De este modo, estima la Corte que hasta aquí se cumplió con la finalidad perseguida por el artículo 160 superior por cuanto el proceso logró asegurar tanto la legitimidad interna del proceso legislativo como su legitimidad externa, en los términos expuestos en párrafos anteriores.

33.- En relación con el trámite surtido en la Plenaria del Senado, se tiene que el Proyecto de Ley fue anunciado el día 7 de junio de 2006 y el informe de ponencia se presentó ese mismo día. También en esta oportunidad el proyecto fue anunciado dos veces sin que se presentara una ruptura en la cadena de avisos. Inicialmente el Proyecto de Ley había sido anunciado el día 7 de junio para ser discutido y aprobado el día 12 de junio de 2006. En la sesión del 12 de junio no fue votado el proyecto y fue anunciado de nuevo para ser debatido y aprobado el día 13 de junio, cuando fue aprobado.

34.- Así las cosas, considera la Corte que si bien el anuncio no debe efectuarse antes de haber sido rendido el informe de ponencia, en el caso concreto esta irregularidad se subsanó al mediar una cadena ininterrumpida de anuncios y verificarse el segundo anuncio luego de haberse rendido informe de ponencia. Con ello, se dio también cumplimiento a la exigencia establecida en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 por el cual se adiciona el artículo 160 superior consistente en que la votación debe realizarse en fecha diferente al anuncio. No se incurrió, pues, en ningún yerro que en relación con el requisito del anuncio antes de la votación pudiese acarrear la inconstitucionalidad del Proyecto en el trámite desarrollado tanto en la Comisión Segunda del Senado de la República como en la Plenaria del Senado¹⁶.

35.- Respecto de los anuncios efectuados durante el trámite desarrollado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes así como en la Plenaria de la Cámara, estima la Corte Constitucional que, de conformidad con el material probatorio allegado y analizado en párrafos anteriores, se cumplió con las exigencias constitucionales. De otra parte, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del tratado internacional el día 15 de febrero y el texto de la misma fue remitido dentro del término previsto por la Norma Fundamental a la Corte Constitucional para su revisión.

36.- En consideración a lo expuesto, estima la Corte Constitucional que la Ley 1131 de 2007 "Por medio del cual se aprueba el Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal" cumple con los requisitos formales derivados de la Constitución y de la Ley. A renglón seguido pasará la Corporación a efectuar el análisis de fondo de la Ley sub examine.

La constitucionalidad de la ley aprobatoria 1131 de 2007 en sus aspectos materiales

Descripción del Acuerdo

37.- El Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal suscrito en la ciudad de Popayán el día 13 de mayo de 1994, tiene como telón de fondo la realización de unos objetivos específicos dentro de los cuales se encuentran los siguientes: (i) el desarrollo conjunto de la actividad pesquera marítima, fluvial así como la acuicultura artesanales, particularmente en la Zona de Integración Fronteriza; (ii) el manejo integral entre la Partes encaminado a asegurar un aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos; (iii) la armonización de la normas referentes a la administración de los asuntos concernientes a la pesca artesanal; (iv) el establecimiento de mecanismos de comunicación, coordinación, consulta y control entre las autoridades nacionales competentes; (v) el intercambio de información disponible y de tecnologías desarrolladas en el campo de la pesca artesanal y el desarrollo de investigaciones conjuntas; (vi) el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas y nutricionales de las comunidades pesqueras así como la ejecución de

proyectos binacionales; (vii) el manejo técnico y racional de los recursos pesqueros y de ecosistemas de influencias.

38.- Teniendo presente los objetivos mencionados con antelación, las partes del Acuerdo convienen, en primer término, efectuar una evaluación y elaborar un inventario de los recursos pesqueros en las aguas marítimas y fluviales de la Zona de Integración Fronteriza. (artículo 1º del Acuerdo). Resuelven también adoptar una suerte de regulaciones binacionales y deciden hacerlo con fundamento en investigaciones científicas y en una evaluación de los recursos pesqueros con el propósito de racionalizar la pesca artesanal y de garantizar que los recursos y los ecosistemas de influencia se exploten de manera sustentable (artículo 2º).

39.- Pactan, de otra parte, la elaboración de programas binacionales de manejo integral y determinan que estos programas serán ejecutados por autoridades nacionales competentes (artículo 3º). Acuerdan, por demás, el diseño de programas binacionales de acuicultura y prevén que estos programas se llevarán a cabo con la participación de las correspondientes autoridades nacionales y del sector pesquero artesanal (artículo 4º). Conciertan el fomento de Empresas Binacionales encaminadas a la captura, acopio, procesamiento y comercialización de los recursos de pesca y deciden hacerlo sobre la base de organizaciones de pescadores artesanales (artículo 5º). Se comprometen a efectuar censos binacionales de pescadores artesanales que incorporen la información social, económica y técnica necesaria que permita el diagnóstico y la planificación de programas de asistencia y cooperación (artículo 6º).

41.- Disponen, por último, que con miras a garantizar el debido cumplimiento de las funciones relativas al asesoramiento y coordinación, las Partes deberán constituir un Comité Técnico Binacional que estará conformado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, por autoridades competentes en la materia así como por organizaciones comunales, gremiales y Organizaciones No Gubernamentales (ONG). En ese orden de ideas, fijan que el Comité Técnico Binacional deberá funcionar según su propio reglamento (artículo 12) y pactan que la Presidencia de tal Comité habrá de ser ejercida por los representantes de las autoridades nacionales competentes de manera alternada y por períodos de un año (artículo 13) así como que cada parte estará obligada a notificar a la otra lo relacionado con la nómina de miembros del Comité Técnico Binacional y los cambios que se efectúen.

42.- El Acuerdo prevé en su artículo 15 las funciones del Comité Técnico Binacional, a saber, proponer (i) a los Gobiernos proyectos y programas binacionales para el fomento de la pesca artesanal; (ii) regulaciones binacionales sobre artes y métodos de captura, tendientes al mejor manejo de los recursos pesqueros; (iii) la realización del seguimiento de los programas binacionales en ejecución y de los mecanismos de protección, vigilancia y control de las actividades pesqueras y acuícolas; (iv) la recomendación de períodos simultáneos de veda para cada uno de los recursos bioacuáticos comunes en las zonas de influencia y en la extensión que los estudios técnicos lo determinen; (v) a los Gobiernos programas binacionales de investigación científica; (vi) la presentación de informes anuales a los Ministerios de Relaciones Exteriores y a la Comisión de Vecindad, y las demás que se asignen a las Partes.

43.- En el artículo 16 se dispone que el Acuerdo entrará en vigencia en la última fecha en que las Partes se comuniquen.

Razones que justifican la constitucionalidad del Acuerdo sobre Pesca Artesanal entre Ecuador y Colombia desde el punto de vista material

44.- Tal como se desprende del contenido del Convenio sub iudice, la pesca artesanal tiene una dimensión económica y se proyecta de modo simultáneo en el ámbito social¹⁷. Ello convierte a la pesca artesanal también en un hecho cultural, que determina el modo de vida de sus participantes al mismo tiempo que exige reflexionar sobre la necesidad de explotar los recursos pesqueros de manera razonable pues es esta la única forma de asegurar la subsistencia de los ecosistemas acuáticos que la contienen en condiciones apropiadas¹⁸.

45.- Justamente con fundamento en estas consideraciones, se configura el Acuerdo sobre Pesca Artesanal celebrado entre Ecuador y Colombia. Una lectura de la exposición de motivos del Proyecto de Ley por medio del cual se aprueba el referido Convenio¹⁹ permite confirmar lo expresado.

“El litoral Pacífico colombiano cuenta con 1392 Km de longitud y está conformado por un territorio que equivale a los 6.2% de la superficie del país. Los principales centros poblacionales son los puertos de Buenaventura, Tumaco, Guapí y Bahía Solano: los otros, son pequeños asentamientos diseminados a lo largo de la costa y caracterizados por ausencia de una adecuada infraestructura, en especial vías carreteables y energía eléctrica, lo cual ha apartado sensiblemente esta zona de cualquier desarrollo tradicional.

Lo anterior ha marcado el bajo desarrollo de esta zona, a pesar de las potencialidades productivas de la región, principalmente en términos de los recursos pesqueros, los cuales están estrechamente relacionados con el quehacer de casi todas las comunidades.

Hacia 1994 se estimó que entre el sur del departamento de Chocó y el Norte del Cauca, existían un total de 5067 pescadores pertenecientes a 81 comunidades del Valle del Cauca. A pesar de las diferencias socio-culturales de las distintas comunidades, existen artes y métodos de pesca en común que permiten orientar sus actividades, especialmente hace la captura del camarón de aguas someras y la pesca blanca, sin desconocer el ejercicio de extracción de jaiba, piangua e incluso camarón de río.

Se reconoce para 1998 una captura de 2.645.82 toneladas de camarón de aguas someras (blanco, tití y tigre) en el litoral Pacífico colombiano, de las cuales el 73.21% es aportado por la pesca artesanal, recurso en su mayoría exportado a países como Estados Unidos y España. Con referencia a la pesca blanca son objeto principal de captura: sierras, dorados, pargos, peladas, toyos, merluzas y chernas, entre otros, para un volumen total en el Pacífico colombiano, de 3.220,53 toneladas en 1998. De este valor, un 65.98% corresponde a la actividad de la pesca artesanal. Es importante en este ítem la exportación de aletas de tiburón, buchets de corvina, chernas y dorados. De manera que ante la importancia en la generación de divisas, extracción de proteína animal y fuente de empleo, la pesca artesanal se convierte en una de las principales actividades del litoral Pacífico colombiano.

Como uno de los aspectos estratégicos, para el desarrollo del subsector se ha identificado el

desarrollo tecnológico y en este sentido, es necesario profundizar más en el conocimiento, implementación y priorización de programas en materia de generación, validación, ajuste y/o capacitación tecnológica, para propiciar el avance en cada uno de los componentes identificados dentro de las fases de la pesca. Se espera que las necesidades tecnológicas sean identificadas no solamente desde la tecnología misma, sino desde los requerimientos de los mercados en términos de cantidad, calidad y tipo de presentación de los productos.

Adicionalmente, se espera que en el desarrollo tecnológico productivo exista de forma transversal, la participación de otras disciplinas que permitan generar tecnologías articuladas a proceso regionales, que tengan en cuenta las particulares culturales y económicas de los pescadores artesanales, además que sean sostenibles y que sean competitivas.

Por otra parte se espera compartir actividades de sistematización y socialización de experiencias exitosas, muchas de las cuales estarán referidas a procesos de investigación y/o capacitación que podrán ser compartidas con el propósito de superar las limitaciones identificadas en torno a la producción y competitividad de la pesca a pequeña y mediana escala y contribuir al logro de un mejor y más elevado nivel de desarrollo, y en particular a las políticas sociales diseñadas para responder a esos desafíos que suponen una cierta capacidad de participación y organización de las comunidades; participación que se logrará en la medida en que haya una efectiva capacidad de asociación y movilización desde la base social.

[De otro lado], encontramos una pesca artesanal tradicional, con embarcaciones de madera o de fibra, con motores fuera de borda, uso de redes especiales y en algunos casos con ciertas mejoras en las instalaciones de desembarque y manipulación de los productos pesqueros y una pesca artesanal de subsistencia, que se lleva a cabo por lo general cerca de la costa, con instrumentos manuales, rudimentarios y con baja inversión.

Las dificultades, obstáculos y deficiencias inherentes a una dinámica de trabajo con este subsector productivo tiene raíces estructurales que van desde los elementos metodológicos del trabajo desarrollado, a problemas referidos a niveles de desarrollo de cada grupo y de la relación de estos con el resto de la organización no participante de los proyectos.

Lo anterior conlleva a coordinar y buscar espacios de articulación y apoyo con la comunidad científica y técnica de Ecuador para compartir, intercambiar y conocer experiencias de funcionamiento del subsector, aspectos tecnológicos y de formación de pesadores artesanales, estudios en la biología de las especies, épocas de producción, reclutamiento, biomasa, estado de explotación, esfuerzo total (pesca industrial más artesanal) que serían la base para mejorar e innovar nuevas prácticas tecnológicas e implementar medidas de ordenamiento unificadas par el aprovechamiento sostenido de los recursos pesqueros que son compartidos, y para el establecimiento de mecanismos de control y cruce de información para salvaguardar los intereses de cada país u de la Región con relación a los recursos pesqueros.”

46.- A partir de la exposición de motivos resulta patente que uno de los mecanismos para desarrollar el proceso descrito con antelación es, en efecto, el Convenio de Pesca Artesanal pactado por Ecuador y Colombia en 1994. Dicho tratado internacional presenta el marco normativo que facilita la cooperación de los dos países en actividades tendientes a promover

la pesca artesanal y a practicar políticas con el fin de beneficiar a quienes a ella se dedican, optimizando la información así como potenciando los recursos disponibles de forma que se configure una agrupación de conocimiento construida de manera colectiva, la cual, “con el aporte de todos los componentes, deberá convertirse en el principal insumo para la toma de decisiones²⁰.” Así las cosas, con fundamento en las pautas normativas que ofrece el Acuerdo podrá obtenerse, de una parte, el desarrollo de las comunidades pesqueras y, de otra, el aprovechamiento y la sostenibilidad de los recursos pesqueros en los dos países.

47.- Cuando se examinan los motivos generales, las finalidades específicas y las normas contenidas en el Acuerdo sub examine, de inmediato resulta factible constatar que ellas armonizan con los objetivos perseguidos por diferentes preceptos constitucionales. Lo allí acordado se aviene, por ejemplo, con lo establecido en el artículo 2º de la Constitución puesto que se encamina, entre otras cosas, a prestar un servicio a la comunidad pesquera – buscando mejorar sus condiciones socioeconómicas y nutricionales – e incide, a su turno, en el avance de la prosperidad general. Lo concertado en el Acuerdo facilita asimismo la participación de la comunidad dedicada a la pesca artesanal en los asuntos que puedan afectarla, de modo que las decisiones dirigidas a vincular a pescadores y pescadoras tomen en cuenta sus necesidades económicas y peculiaridades socioculturales y protejan además sus derechos constitucionales fundamentales.

48.- De otra parte, la letra del Convenio concuerda con lo preceptuado por el artículo 8 Superior por cuanto configura un marco bajo aplicación del cual se busca fomentar la protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación y armoniza al unísono con lo previsto en el artículo 9 constitucional, pues se orienta a incentivar la integración latinoamericana bajo el respeto de la soberanía nacional, de la autodeterminación de los pueblos y del reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

49.- El Acuerdo sub lite se acomoda, de igual forma, a lo establecido por el artículo 67 de la Constitución Nacional dado que pone énfasis en la necesidad de diseñar políticas educativas orientadas a facilitar la participación activa y conciente de las comunidades dedicadas a la pesca artesanal en los asuntos que puedan afectarlas, al igual que subraya la necesidad de configurar estrategias respetuosas de sus tradiciones culturales, así como tendientes a garantizar las sostenibilidad de los recursos pesqueros. De esta manera, el Convenio prescribe la necesidad de asegurar un acceso al conocimiento, a la ciencia y a la técnica y simultáneamente dispone que tal acceso ha de efectuarse de modo que se preserven los bienes y valores de las distintas culturas participantes cuya diversidad, al tenor de lo dispuesto por el artículo 7 Superior, debe ser no solo reconocida sino protegida.

51.- Ahora bien, el Tratado sub judice no solo busca obtener beneficios para las comunidades dedicadas a la pesca artesanal y promover, en ese orden, el trabajo conjunto entre Ecuador y Colombia para desarrollar de la mejor manera posible dicha actividad sino que ordena hacerlo sin que ello signifique un detrimento de los recursos pesqueros. El Convenio ordena que los recursos pesqueros se exploten de modo sustentable y se asegure la subsistencia de los recursos y ecosistemas de influencia. Así las cosas, el Acuerdo reconoce la importancia que debe conferírsele a la educación también en materia de preservación de un medio ambiente sano. Concuerda, por tanto, con lo dispuesto por el artículo 79 de la Constitución

Nacional en el sentido de propiciar la garantía del derecho a gozar de un ambiente sano e incentivar “la protección de la diversidad e integridad del ambiente así como conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.”

52.- En consonancia con lo anterior, el Acuerdo también armoniza con lo perceptuado por el artículo 80 de la Constitución Nacional que prescribe al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con miras a garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y le ordena prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental. No puede perderse de vista que el artículo en mención pone énfasis también en la necesidad de efectuar un trabajo coordinado con otras naciones para la protección de ecosistemas situados en zonas fronterizas. Lo dicho en relación con el artículo 80 forma parte, sin duda, de las finalidades propuestas por el Acuerdo sobre Pesca Artesanal entre Colombia y Ecuador y ello se relaciona igualmente con lo dispuesto tanto por el artículo 226 de la Constitución Nacional como por el artículo 227 Superior.

53.- De conformidad con lo ordenado por el artículo 226 constitucional, el Estado colombiano debe promover la “internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.” El artículo 227 dictamina al Estado colombiano, entre otras cosas, promover “la integración económica, social y política con las demás naciones y, especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad (...)”

54.- Si se tiene en cuenta que el fin primordial del Acuerdo sobre Pesca Artesanal entre Colombia y Ecuador consiste, para decirlo de nuevo, en estrechar lazos de cooperación entre los dos países a efectos de diseñar estrategias que promuevan este tipo de pesca en condiciones favorables desde el punto de vista económico, social y cultural - mejorando la calidad de vida de quienes se dedican a la pesca artesanal -, así como el intercambio de conocimientos, información y experiencias tanto en aspectos técnicos como en aquellos relacionados con la formación de quienes se dedican a la pesca artesanal; si se parte, de igual forma, de que el camino trazado por los preceptos contenidos en el Convenio exigen implementar medidas encaminadas hacia el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros - bajo el respeto de los usos y tradiciones de las comunidades pesqueras así como procurando profundizar su participación activa y consciente en las acciones y en la adopción de las decisiones que afectan a las comunidades dedicadas a la pesca artesanal -, encuentra la Corte Constitucional que el contenido del Convenio no presenta reparos pues, como se indicó con antelación, fue orientado y suscrito a la luz de derechos, valores y principios consignados en la Constitución Nacional. Por estos motivos, la Corte declarará exequible la Ley 1131 de 2007.

VII. DECISION

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR EXEQUIBLE el “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre pesca artesanal firmado en la ciudad de Popayán a los trece (13) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)”,” y la Ley 1131 de 2007 aprobatoria del mismo.

SEGUNDO: Enviar copia de esta sentencia al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores para los efectos pertinentes a que alude el artículo 241, Num. 10, de la Constitución Nacional.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 “Colombia, más específicamente en el Litoral Pacífico, cuenta con 1392 Km de longitud y está conformado por un territorio que equivale al 6.2% de la superficie del país. Los principales centros poblacionales son los puertos de Buenaventura, Tumaco, Guapí y Bahía Solano; los otros son pequeños asentamientos ubicados a lo largo de la costa y caracterizados por ausencia de una infraestructura adecuada, en especial vías carretables y energía eléctrica./Por lo anterior se demuestra un bajo desarrollo en la zona, a pesar de las necesidades productivas de la región, principalmente en términos de recursos pesqueros . Existen aproximadamente 5067 pescadores de diferentes comunidades y a pesar de las diferencias socioculturales, existen artes y métodos de pesca común que permiten orientar sus actividades, especialmente hacia la captura del camarón de aguas someras y las pesca blanca, sin desconocer el ejercicio de extracción de jaiba, piragua e incluso camarón de río.”

2 “[E]n el caso objeto de estudio, según la certificación del secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el proyecto fue aprobado por unanimidad por ‘siete de los diecisiete’ miembros que componen dicha célula. Según la Ley 3 de 1992, la Comisión Segunda está integrada por 19 Representantes. ello implica que para votar el proyecto se requería un quórum decisorio de por lo menos 10 representantes (...). Por lo tanto, en cualquier caso, al haberse votado por un número inferior de Representantes (7, según la certificación), se desconoció el artículo 55 de la [Constitución]. Por lo anterior es inexecutable la Ley 871 de 2003.”

3 El artículo 7° de la citada Convención dispone que la representación de un Estado para todo lo relativo a la celebración de un tratado es válida en cualquiera de los siguientes casos: (1) cuando la persona delegada presenta los adecuados plenos poderes (7.1-a); (2) si de la práctica del Estado, o de otras circunstancias, se deduce que existe la intención de considerar a la persona que participa en la negociación como la representante del Estado para esos efectos, prescindiendo de la presentación de plenos poderes (7.1-b); o (3) cuando se deduce de las funciones que cumple la persona delegada, sin tener que presentar plenos poderes (7.2). En este último caso, el mismo artículo considera que, por razón de sus funciones, representan a su Estado para los efectos de negociar y adoptar el texto de un tratado: (i) los jefes de Estado, jefes de Gobierno y ministros de relaciones exteriores (7.2-a); (ii) el jefe de la misión diplomática ante el Estado con el cual se va a celebrar (7.2-b) y (iii) el representante acreditado por el Estado ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de los órganos de ésta (7.2-c). Verificada la ocurrencia de alguna de las circunstancias descritas, debe entenderse cumplido el requisito de representación del Estado para cada una de las diversas etapas dentro de la celebración de un tratado internacional.

4 Adoptada como legislación interna mediante Ley 32 de 1985.

5 Ver expediente, folio 8.

6 Corte Constitucional. Sentencia C- 533 de 2004. En esa ocasión, la Corte ejerció al control de constitucionalidad respecto del texto del “Tratado sobre cooperación judicial mutua entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Gobierno de la República de Colombia”, y de su ley aprobatoria.

7 *Ibíd.*

8 Corte Constitucional. Auto 038 de 2004.

9 Así mediante sentencia C-557 de 2004 esta Corporación declaró exequible el “Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe”, al igual que su ley aprobatoria, por cuanto el proyecto de ley había sido sometido a votación en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y en la Plenaria de ésta en sesión previamente anunciada, en tanto que dicho requisito no resultaba aplicable al trámite en el Senado, por haberse desarrollado el mismo en su totalidad con anterioridad a la iniciación de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003. Otro tanto sucedió en sentencia C-619 de 2004, referente al control de constitucionalidad sobre el “Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal” y su ley aprobatoria, por cuanto la Corte estimó que el proyecto de ley había sido previamente anunciado a su votación en las correspondientes comisiones y Cámaras.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2004. En dicha oportunidad, como se indicó, la votación del proyecto no pudo ser realizada durante la sesión anunciada, habiendo sido votado en sesión posterior, durante la cual se indicó que se agotaría el orden del día de la sesión anterior. La Corte consideró que se había configurado en tal caso un vicio en el procedimiento pero que había sido subsanado por el Congreso, dadas las especificidades del caso concreto.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-473 de 2005. En esta oportunidad le correspondió a la Corporación conocer de un caso en el cual el anuncio prescrito por el artículo 160 constitucional se había dado con palabras diferentes a votación.

12 Corte Constitucional. Sentencia C- 241 de 2006. Mediante esta providencia se declaró inexecutable la Ley 968 del 13 de julio de 2005 “Por medio de la cual se aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador”, pues en el trámite de la ley de la referencia no se cumplió con la finalidad del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, toda vez que no existió claridad acerca del anuncio de la votación del proyecto en la siguiente sesión, motivo por el cual los congresistas no pudieron tener la certeza del momento en que se iban a realizar las votaciones. En sentencia C- 649 de 2006, la corte Constitucional declaró inexecutable la Ley 992 de 2005 por medio de la cual se aprobó el “Acuerdo para el desarrollo integral y asistencia básica de las poblaciones indígenas Wayuu de la República de Colombia y de la República de Venezuela.” Consideró la Corporación que “la palabra utilizada y el contexto en el que se dio, no permiten inferir, el cumplimiento del mandato contenido en el último inciso del artículo 160 constitucional tal como quedó modificado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003”.

13 Corte Constitucional. Sentencia C- 930 de 2005. En esta sentencia se declaró inexecutable la Ley 943 del 8 de febrero de 2005, por medio de la cual se aprobó el “Convenio de reconocimiento y validez de títulos, diplomas y certificados académicos de estudios parciales de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, suscrito en la ciudad de La Paz a los veinte (20) días del mes de agosto

del año dos mil uno (2001)",

14 (i) Establecer condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos; (ii) listas únicas avaladas por estos últimos; (iii) cifra repartidora para asignar curules, entre otras.

15 Mirar Alfonso Palacios Torres, ob. Cit. p. 173.

16 En este lugar es pertinente recordar que mediante Auto A 13 de 2007 la Corte Constitucional se pronunció sobre la revisión oficiosa de la "Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial", aprobada en la Conferencia General de la UNESCO, en su reunión celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de 2003, y de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de aquélla. En esa ocasión la Corporación decidió devolver a la Presidencia de la Cámara de Representantes la referida Ley 1037 de 2006 con el fin de que tramitara el saneamiento del vicio de procedimiento detectado en esta providencia. Ahora bien, resulta preciso subrayar que la situación presentada en aquella oportunidad relacionada con el requisito del anuncio era distinta a la que examina la Corporación en la presente sentencia. Mediante el auto A 13 de 2007 la Corte Constitucional identificó un vicio durante el trámite del proyecto de ley que tuvo lugar en la Comisión de la Cámara de Representantes y dijo la Corte que se trataba de un vicio subsanable "por cuanto no se estaban alterando los principios y reglas propios de la función legislativa, "y en especial los mandatos contenidos en la Constitución sobre la aprobación de los proyectos de ley, así como el principio de consecutividad". Sobre el particular, se efectuó salvamento de voto. Consideró el magistrado disidente que durante el trámite en la Comisión II del Senado del proyecto de ley 244 de 2005 Senado, el aviso fue realizado por el Secretario de la misma, de la siguiente manera "Proyectos para anunciar". Al no establecerse un criterio que permitiera determinar la fecha exacta en la que tendría lugar la votación, por cuanto la expresión utilizada fue que la votación se llevaría a cabo "en la próxima sesión", el voto disidente destacó que "la lapidaria fórmula empleada no cumpl[ía] con las finalidades constitucionales de (i) brindar transparencia al trámite legislativo; (ii) evitar votaciones intempestiva; y (iii) facilitar la participación ciudadana. Según el salvamento de voto, lo anterior daba lugar a declarar la inexecutable del proyecto de ley aprobatoria por haberse incurrido en un vicio insubsanable." Situación similar tuvo lugar en el auto 311 de 2006 mediante el cual la Corte se pronunció sobre la revisión oficiosa de la Ley 1017 de 2006 "Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio sobre blanqueo, detección y confiscación de los productos de un delito', hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990". También allí detectó la Sala Plena un vicio en el procedimiento de formación del proyecto de ley que se convertiría en la Ley 1017 de 2006, el cual consistió en que en el anuncio hecho en la Comisión Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, no se identificó la sesión en la cual el proyecto de ley efectivamente sería sometido a votación y, en consecuencia, esta Corporación consideró que el Congreso de la República había incumplido con el requisito de la determinación. Con todo, sostuvo que se trataba de un vicio de carácter subsanable, como quiera que se presentó cuando el Senado ya había impartido válidamente su aprobación al proyecto de ley y, en atención a que éste no afectó ninguna consideración que cualquiera de las cámaras hubiese podido hacer al texto original presentado por el Gobierno. Como consecuencia de las anteriores consideraciones, la Corte decidió devolver a la presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1017 de 2006, a fin de que ésta diera trámite al saneamiento del vicio

referido. Al igual que en el caso del Auto A 13 de 2007, en este asunto también se presentó salvamento de voto. El desacuerdo que conllevó al voto discrepante radicó aquí en que el magistrado disidente estimó que la Sala Plena debió declarar inexecutable la ley objeto de revisión, por cuanto en el trámite surtido en la Comisión Segunda del Senado, el anuncio tampoco satisfizo las exigencias propias de esta etapa del trámite de formación de las leyes aprobatorias de tratado, vicio éste que en aquella incipiente etapa del proceso legislativo configura, en opinión del magistrado que salvó el voto, un vicio de carácter insubsanable que conlleva necesariamente la inconstitucionalidad de la ley.

17 La pesca artesanal “sostiene el empleo y la calidad de vida de millones de integrantes de las comunidades costeras.” Consultar las Conclusiones del Encuentro convocado por el Colectivo Internacional de Apoyo a los Pescadores Artesanales (ICSAF por sus siglas en inglés) y CeDePesca reunido los días 1 y 4 de marzo de 2005 en Santa Clara del Mar (Argentina) el cual contó con el apoyo del Programa FishCode de la FAO. http://www.cedepesca.org.ar/noticias/130405/Declaracion_final_taller_santa_clara.htm

18 *Ibíd.*

19 Exposición de Motivos del Proyecto de Ley por medio del cual se aprueba el “Acuerdo entre Ecuador y Colombia sobre Pesca Artesanal firmado en la ciudad de Popayán , a los trece días del mes de mayo de mil novecientos noventa y cuatro. Expediente Cuaderno número cinco a folios 189- 192.