

Sentencia C-953/01

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Publicación oficial de ponencia después del debate/PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Forma alternativa de publicación de ponencia

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Asentimiento de publicación oficial de ponencia después del debate

PRINCIPIO DE INSTRUMENTALIDAD DE LAS FORMAS EN PROYECTO DE LEY-Alcance/LEY-Formación

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Falta de constancia escrita de autorización de reproducción del documento

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Saneamiento de vicio por falta de constancia escrita de autorización de reproducción del documento

LEY-Vicio de procedimiento subsanable/LEY-Saneamiento de vicio antes de aprobación del acto

ACUERDO DE COOPERACION TECNICA, CIENTIFICA Y TECNOLOGICA CON EL GOBIERNO DE BOLIVIA

Referencia: expediente L.A.T. 198

Revisión constitucional de la Ley 631 de diciembre 27 de 2000, "Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia", suscrito en Bogotá, el diez (10) de noviembre de 1998.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

Bogotá, D.C., septiembre seis (6) de dos mil uno (2001).

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

SENTENCIA

en el proceso de revisión de la ley 639 de 2001, "por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia."

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo señalado en el artículo

241, numeral 10 de la Constitución, envió fotocopia auténtica de la ley número 631 de diciembre 27 de 2000, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia”, suscrito en Bogotá, el diez (10) de noviembre de 1998.

En providencia de enero veintitrés (23) de 2001, el despacho del Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto, solicitó a las Secretarías Generales del H. Senado de la República y de la Cámara de Representantes la remisión de los antecedentes legislativos de la ley en revisión y ordenó la fijación en lista para efectos de asegurar la intervención ciudadana, una vez allegados los mencionados documentos. Igualmente, dispuso el envío de copia de la ley y del acuerdo, al despacho del señor Procurador, para que rindiera su concepto. Así mismo, ordenó comunicar al Presidente de la República.

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

A. Texto de la ley y acuerdo objeto de revisión.

“Ley 631 de 2000

(diciembre 27)

“por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia”, hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

El Congreso de Colombia

Visto el texto del Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

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

Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia.

El Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, en adelante denominados las Partes;

Animados por el deseo de fortalecer en ambos países los lazos de amistad y cooperación, y convencidos de los múltiples beneficios que se derivan de una mutua colaboración.

Reconociendo la importancia que la cooperación técnica, científica y tecnológica representa para la intensificación de las acciones en el orden económico y social en ambas naciones.

Destacando la necesidad de fomentar, concretar y modernizar la infraestructura técnica, científica y tecnológica de los países.

Han acordado lo siguiente:

ARTICULO I

Objeto

1. Ambas Partes se obligan, dentro del límite de sus competencias, a dar un nuevo impulso a sus acciones de cooperación, con base en los principios de beneficio mutuo, reciprocidad, respeto a la soberanía y no-intervención en los asuntos internos. Para alcanzar este objetivo fundamental las Partes están decididas a fomentar el desarrollo de su cooperación técnica, científica y tecnológica, con el fin de propender por el desarrollo de ambas naciones.

2. Todos los programas, proyectos específicos y actividades de cooperación científica, técnica y tecnológica que convengan las Partes, serán ejecutados de conformidad con las disposiciones generales del presente Acuerdo y las normas establecidas en cada país.

ARTICULO II

Entidades responsables

1. Como entidades ejecutoras para el cumplimiento de los términos del presente acuerdo:

- La Parte colombiana designa al Ministerio de Relaciones Exteriores y a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional.

- La Parte Boliviana designa al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto representado por el Viceministerio de Política Exterior y al Ministerio de Hacienda, representado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo.

2. La ejecución de los programas definidos en el marco del presente acuerdo se realizará bajo la modalidad de costos compartidos. Las Partes pueden solicitar de común acuerdo, la participación de terceros países y/o organismos internacionales tanto para la financiación, como para la ejecución de programas y proyectos que surjan de las modalidades de cooperación contempladas en el mismo.

ARTICULO III

Áreas de cooperación

Las partes establecen las siguientes áreas de cooperación, sin perjuicio de ampliarlas de común acuerdo en el futuro:

Agropecuaria, y Agroindustria, Comercio, e Inversiones, Ciencia y Tecnología, Competitividad Industrial y Agropecuaria, Proyectos Sociales, Desarrollo Social (educación, niñez, etnias, etc.), Educación y Formación del Recurso Humano, Medio Ambiente, Desarrollo Alternativo, Salud, Previsión Social, Turismo, Mujer y Género, Capitalización de Empresas Estatales, Participación Popular y Minería.

ARTICULO IV

Modalidades de cooperación

Para el cumplimiento de los objetivos de la cooperación técnica, científica y tecnológica, las Partes en el marco de su legislación interna, emprenderán esfuerzos con el fin de desarrollar las siguientes modalidades de cooperación:

- Capacitación y formación de especialistas.
- Prestación de asistencia técnica desarrollada entre otras formas, mediante el envío de expertos y la realización conjunta de estudios y proyectos de interés común.
- Creación de redes de información y bancos de datos.
- Utilización de instalaciones, centros e instituciones, materiales y equipos, necesarios para la ejecución de los programas y proyectos que se precisen para la realización de las actividades comunes.
- Organización de conferencias, seminarios y misiones de exploración y de otros mecanismos conjuntos de intercambio académico y científico.
- Intercambio de información técnica, científica y tecnológica y estadística pertinente;
- Intercambio de tecnologías para el desarrollo de los proyectos y programas de cooperación conjuntos.
- Fomento a la cooperación entre las instituciones científico-técnicas, académicas y del sector productivo de ambos países.
- Fomento a la creación de pequeñas y medianas empresas, al intercambio y cooperación entre empresarios, y a la conformación de empresas mixtas (joint ventures).
- Cualquier otra actividad de cooperación que sea convenida entre las Partes.

ARTICULO V

Alcance, funcionamiento e instrumentación del acuerdo

1. Las Partes crearán una Comisión Mixta de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica (en adelante Comisión Mixta), conformada por las entidades responsables mencionadas en el artículo II y otros representantes y expertos que tales instituciones consideren necesarios.
2. Los proyectos específicos se identificarán y prepararán siguiendo los procedimientos establecidos en cada país y se presentarán en el Marco de la Comisión Mixta de Cooperación.
3. La Comisión Mixta cumplirá las siguientes funciones:
 - Analizar y determinar los campos prioritarios, en los que se puedan realizar programas y

proyectos específicos de cooperación técnica, científica y tecnológica.

- Proponer y coordinar las actividades, proyectos y acciones concretas en relación con los objetivos del presente acuerdo, y definir los medios necesarios para su realización y evaluación.
- Atender el adecuado desarrollo del Acuerdo.
- Buscar los medios adecuados para prevenir las dificultades que se puedan presentar en los campos cubiertos por el presente Acuerdo;
- Seguir, controlar y evaluar las actividades y hacer las recomendaciones y modificaciones necesarias para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.
- Incentivar la aplicación de los resultados logrados en el curso de la cooperación.
- Informar a las Partes sobre las recomendaciones que tengan por objeto la expansión de los intercambios y la diversificación de la cooperación;
- Definir un programa bienal de trabajo que contemple proyectos específicos, agentes ejecutores y fuentes de financiación.

4. Con el fin de revisar la cooperación bilateral y preparar las Comisiones Mixtas, se realizarán Reuniones de Seguimiento y Evaluación anualmente. Dichas Reuniones, serán ejercicios de revisión y evaluación, que se realizarán en la República de Colombia y en la República de Bolivia, por separado. A las Reuniones de Seguimiento y Evaluación asistirán:

- Los representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, y de las instituciones técnicas colombianas y los representantes de la Embajada de la República de Bolivia en Santa Fe de Bogotá, de una parte.
- Los representantes del Viceministerio de Política Exterior y del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo de Bolivia, de las instituciones técnicas bolivianas y colombianas y de los representantes de la Embajada de la República de Colombia en La Paz, de otra.
- Los resultados de esas Reuniones de Evaluación y Seguimiento se intercambiarán, vía diplomática, y serán un instrumento de coordinación para la preparación de las Comisiones Mixtas.

5. La Comisión Mixta se reunirá cada dos años alternadamente, en la República de Colombia y Bolivia. A solicitud de una de las Partes, la reunión puede convocarse también, de común acuerdo, en otra fecha diferente.

ARTICULO VI

Instrumentos y medios para la realización de la cooperación

1. Con el fin de facilitar la realización de los objetivos de la cooperación estipulada en el presente Acuerdo, cada una de las Partes, de acuerdo con sus leyes y reglamentos, ofrecerán

las siguientes facilidades:

- El envío de expertos, tales como instructores, asesores, peritos, especialistas, personal científico y técnico, asistentes de proyecto, el conjunto del personal enviado por encargo de las Partes denominado en adelante “expertos enviados”.
- El suministro de material y equipo en adelante denominado “material”.
- Eximirán al material suministrado para los proyectos de licencias, tasas portuarias, toda clase de derechos de aduana e importación y demás impuestos y gravámenes públicos.
- Eximirán al material suministrado para los proyectos del Gravamen Aduanero Consolidado (GAC), impuesto a los consumos específicos (ICE) e impuesto al Valor Agregado (IVA), hasta el límite fijado por el mismo convenio.

2. A los expertos para el mejor ejercicio de sus funciones, se les otorgará las siguientes prerrogativas:

- Conceder facilidades necesarias para que los expertos y sus familias obtengan los visados correspondientes, libres de derechos y fianzas, que permitan hacer posible el ejercicio de sus funciones.
- Los expertos cuya misión sea superior a un año, podrán introducir al país, libre de todo tipo de impuestos de aduanas, tasas y otras cargas conexas, sus efectos personales, menaje de casa y muebles, por una sola vez mientras dure su misión, dentro de los 180 días después de su llegada, hasta el límite de US\$15.000. (Quince mil dólares americanos).

ARTICULO VII

Propiedad intelectual

Las partes garantizarán la protección adecuada y eficaz de la propiedad intelectual generada o aplicada en desarrollo de las actividades de cooperación estipuladas en el presente Acuerdo, en concordancia con sus leyes nacionales y los convenios internacionales aplicables.

El significado del término “propiedad intelectual” deberá entenderse en los términos en que es presentado por el artículo II del Convenio por el cual se crea el Organismo Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), que se firmó en Estocolmo el 14 de julio de 1967.

Las informaciones obtenidas a lo largo de la ejecución del presente Acuerdo, que se encuentren bajo la protección de la propiedad intelectual, no podrán ser transferidas a terceras personas sin el previo consentimiento de la otra Parte.

El derecho de propiedad intelectual derivado de los programas y proyectos bilaterales, o de otros programas de cooperación ejecutados dentro del marco del presente Acuerdo, será ejercido conjuntamente por las instituciones competentes. El registro, explotación económica y aprovechamiento de estos derechos serán reglamentados en acuerdos especiales, si es del caso, en todo programa o proyecto.

ARTICULO VIII

Solución de controversias

Las discrepancias que puedan surgir de la interpretación o aplicación del presente Convenio, serán resueltas por las Partes por medio de cualquiera de los medios de solución pacífica de controversias contempladas en el derecho internacional.

ARTICULO IX

Entrada en vigencia y duración

1. Las Partes contratantes se comunicarán por vía diplomática el cumplimiento de los requisitos legales internos necesarios para perfeccionar el presente Acuerdo, el cual entrará en vigor a los sesenta días de la fecha de la segunda notificación.

2. El presente Convenio se podrá enmendar o ampliar por mutuo acuerdo escrito de las Partes Contratantes; las enmiendas o ampliaciones acordadas entrarán en vigor una vez se cumplan los mismos trámites previstos para la entrada en vigor del instrumento, es decir, el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales internos.

3. Con la entrada en vigencia del presente Acuerdo se sustituye el Acuerdo Básico de Cooperación Científico-Técnica suscrito en La Paz, entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, el 24 de junio de 1972.

5. El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, mediante notificación escrita por vía diplomática, la cual surtirá efectos seis meses después de recibida por la otra Parte.

6. En caso de terminación o denuncia del presente Acuerdo, los programas y proyectos en ejecución no se verán afectados y continuarán hasta su conclusión.

ARTICULO X

Cláusula evolutiva

En lo que respecta a la aplicación del presente Acuerdo, cada una de las Partes podrá formular propuestas encaminadas a ampliar el ámbito de la cooperación bilateral, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante su ejecución.

Hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), en dos ejemplares, en idioma español, siendo los dos textos igualmente auténticos.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

Guillermo Fernández De Soto.

Ministro de Relaciones Exteriores de Colombia.

Por el Gobierno de la República de Bolivia,

Guido Riveros Frank,

Embajador.

EL SUSCRITO JEFE DE LA OFICINA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES,

HACE CONSTAR:

Que la presente es fiel fotocopia tomada del texto original del Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998), documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a los doce (12) días mes de marzo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Héctor Adolfo Sintura Varela.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 13 de abril de 1999.

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 1°. Apruébase el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de 1998.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, hecho en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D. C., a los diez (10) días del mes de noviembre de 1998, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 27 de diciembre de 2000.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández De Soto.

B. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dentro del término para intervenir, presentó escrito la ciudadana Janeth Mabel Lozano Olave, designada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, justificando la constitucionalidad del asunto objeto de control.

Para la interviniente, el acuerdo bajo revisión tiene como propósito fundamental el desarrollo de las relaciones amistosas con la república de Bolivia, así como el fomento y estímulo de la cooperación bilateral en diversos campos, adecuándose de esta forma a lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución Política.

Así mismo, considera que el acuerdo se fundamenta en los artículos 226 y 227 de la Constitución, y desarrolla las relaciones económicas entre Colombia y Bolivia, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tal como lo expresa al referirse al interés común en el fomento del progreso económico y social de sus países y pueblos, lo cual se refleja en la necesidad de profundizar las relaciones mediante una cooperación técnica, científica y tecnológica en igualdad de condiciones.

El instrumento internacional bajo estudio, se enmarca en forma general dentro del contexto constitucional de los artículos 64, 65, 67 y 70 de la Carta Política, por cuanto desarrolla los principios rectores que orientan lo establecido en estas normas constitucionales, poniendo en

práctica los postulados de la actividad económica y social del Estado y los objetivos de la política exterior del País, en el sentido de incrementar la cooperación de los países latinoamericanos y del Caribe, a través de la internacionalización de la economía.

C. Concepto del Procurador General de la Nación.

El señor Procurador General de la Nación, doctor Edgardo José Maya Villazón, en concepto No. 2564 del treinta y uno (31) de mayo de 2001, solicita la declaración de EXEQUIBILIDAD, del Acuerdo en revisión como de su ley aprobatoria.

Para el Procurador, el Acuerdo y la ley que lo aprueba, se ajustan a la Constitución Política, en su aspecto formal y material.

En relación con los requisitos formales, afirma que el Gobierno nacional participó en la negociación y suscripción del mismo, por intermedio del Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Guillermo Fernández de Soto, quien podía representar al Estado Colombiano, sin necesidad de acreditar plenos poderes.

En cuanto al trámite dado a la ley aprobatoria del acuerdo en revisión, por el Congreso de la República, consideró que el mismo se ajustó a los requisitos que para el efecto exige la Constitución.

Respecto al examen material del Acuerdo y de la ley, señala que éste se ajusta a las disposiciones de la Constitución, pues contribuye al logro de los objetivos superiores relacionados con la protección de la propiedad intelectual, el desarrollo social y técnico del sector agropecuario, la educación la cultura y en general el fomento a la ciencia y la tecnología, la protección del medio ambiente y el desarrollo económico y social.

Afirma, que los términos planteados en el protocolo, se avienen a los postulados constitucionales de fortalecimiento de las relaciones internacionales en términos de respeto por la soberanía y la autodeterminación de los pueblos y, en especial el fortalecimiento de la integración latinoamericana, así como también, la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre la base de la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional (artículo 226 y 227 C.P).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para efectuar la revisión constitucional del Acuerdo y de la ley que lo aprueba, de conformidad con el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política.

Segunda. Revisión formal.

a) Aprobación Presidencial.

El 13 de abril de 1999, el Presidente de la República aprobó y ordenó someter a la aprobación del Congreso de la República, el Acuerdo en revisión, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 189, numeral 2, de la Constitución. Decreto éste suscrito también por el Ministro de Relaciones Exteriores.

b) Trámite del proyecto de ley número 247 de 2000, en el Senado de la República y su conformidad con la Constitución Política.

b.1.) El Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto, en nombre del Gobierno nacional, presentó ante la Secretaría General del Senado de la República, el proyecto de ley por medio del cual se solicitaba aprobar el “Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia”, suscrito en Bogotá, el diez (10) de noviembre de 1998. Proyecto de ley radicado el 16 de marzo de 2000, bajo el número 247/00 (Gaceta del Congreso No. 69, de 24 de marzo de 2000, páginas 21 a 24).

- La Presidencia del Senado, el mismo 16 de marzo de 2000, repartió el proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y dispuso su publicación, la que se efectuó en la Gaceta del Congreso No. 69 del 16 de marzo de 2000. De esta manera, se cumplió la exigencia de la publicación oficial del proyecto de ley por el Congreso, antes de darle curso en la Comisión respectiva, tal como lo señala el artículo 157, numeral 1o. de la Constitución.

- El Presidente de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, designó como ponente al senador Juan Gabriel Uribe Vega-Lara, quien presentó ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso No. 190, del 7 de junio de 2000, páginas 5 y 6. Proyecto que fue aprobado por unanimidad de los doce (12) senadores presentes en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, el día seis (6) de junio de 2000, según certificación suscrita por el Secretario de la Comisión, Felipe Ortiz Marulanda, y que reposa en el expediente (folio 88). Encuentra la Corte, que, de acuerdo con lo consignado en esa certificación, se satisfacen los requerimientos para la aprobación del proyecto en comisión, artículos 145 y 157 numeral 2 de la Constitución.

-Presentada la ponencia para segundo debate, que se publicó en la Gaceta del Congreso No. 219, del día dieciséis (16) de junio de 2000, página 6, el proyecto fue aprobado por la plenaria del Senado, el día 1 de agosto de 2000, según acta 03, de la sesión ordinaria de ese mismo día. En la Gaceta del Congreso No. 322 del 14 de agosto de 2000, se publicó la aprobación del proyecto en cuestión, según lo certifica el Secretario General del Senado de la República, en escrito que obra a folio 87 del expediente.

Igualmente, en certificación que obra a folio 168, el Secretario General del Senado de la República, afirma que el mencionado proyecto fue aprobado con un quórum de ochenta y ocho (88) honorables senadores. La Corte considera que, al estar compuesto el Senado por 102 miembros, se cumplen los requisitos contemplados para el quórum deliberatorio y decisorio. Asimismo, que entre el primero y segundo debate (6 de junio y 1 de agosto de 2000), medió un lapso superior a los ocho días, que exige el artículo 160 de la Constitución.

b.2.) Cumplimiento de la forma alternativa de publicidad. Hecho este recuento, observa la Corte que podrían existir dos objeciones al trámite que se le dio al Proyecto de Ley. La primera encontraría un reparo en el hecho de que la publicación de la ponencia para el

primer debate en el Senado, tal como se señaló, se publicó oficialmente después del debate. En efecto, podría argüirse que cumplir el requisito de publicidad exigido a toda ponencia para cualquier debate (artículo 160), no se cumple cabalmente con repartir copias de la misma a los miembros de la Comisión. Sin embargo en un caso similar, la Corte decidió que ello no es así, en atención a las siguientes razones,

“La única irregularidad que aparentemente podría existir es que la Comisión Segunda del Senado aprobó el proyecto el 9º de mayo de 2000, mientras que la ponencia para el primer debate en esa comisión fue publicada al día siguiente, esto es, el 10 de mayo de 2000. Sin embargo, obra en el expediente una certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, según la cual, el 5º de mayo de 2000 se repartió a los congresistas de dicha Comisión, fotocopia de la ponencia para primer debate del proyecto de ley No.176/99 Senado (fls. 86 a 88). Ese trámite se apoyó en el artículo 156 del Reglamento del Congreso, que autoriza dicha reproducción, sin perjuicio de su posterior publicación.

La Corte considera entonces que, no obstante haberse publicado la ponencia con posterioridad a su discusión y aprobación, el requisito exigido en el inciso final del artículo 160 de la Carta, es decir, la presentación previa de ponencia de cualquier proyecto, fue observado durante esta etapa del trámite legislativo. En efecto, conforme al principio de instrumentalidad de las formas, que esta Corporación ha reconocido que es relevante para estudiar el proceso de formación de las leyes¹, las reglas de aprobación de los proyectos no tienen un fin en sí mismo, y por ello deben ser interpretadas a la luz de los valores sustantivos que esas reglas pretenden realizar (CP art. 228). Ahora bien, es claro que el mandato del artículo 160, según el cual, todo proyecto “deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo” es una regla que busca asegurar la publicidad de la ponencia, de tal manera que los miembros de las comisiones conozcan con anterioridad el proyecto y su ponencia respectiva, y puedan entonces debatir adecuadamente la correspondiente iniciativa. Este mandato constitucional evita entonces que los congresistas sean sorprendidos con proyectos y ponencias que no pudieron estudiar previamente. Ese objetivo puede lograrse tanto con la publicación previa del proyecto en la Gaceta del Congreso, como con su reparto previo a los congresistas y su publicación posterior, tal y como lo autoriza expresamente el artículo 156 del Reglamento del Congreso, y tal y como se hizo durante el trámite de la presente ley.

En consecuencia, la Corte concluye que la ley 638 del 4 de enero de 2001 fue aprobada y sancionada según las exigencias constitucionales previstas para ello.”²

En el caso bajo estudio, el precedente anteriormente citado es aplicable, pues se constató que la ponencia había sido entregada a todos y cada uno de los miembros, lo cual se encuentra certificado en el expediente. Adicionalmente, en el caso de la referencia ningún parlamentario protestó por considerar que se le hubiesen vulnerado sus derechos; todos estuvieron de acuerdo con el trámite que se siguió. De tal suerte que no es aceptable la primera objeción al trámite del proyecto en el Senado.

“El principio de instrumentalidad de las formas, según el cual, las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo,⁴ tiene entonces plena aplicación en la interpretación de las reglas

constitucionales que gobiernan la aprobación de las leyes. Y de ese principio derivan al menos dos consecuencias, en apariencia contradictorias, pero en realidad plenamente complementarias.

De un lado, la Constitución consagra un Estado social de derecho, que busca realizar ciertos principios y valores materiales (CP arts 1º y 2º), y señala explícitamente que en los trámites procesales prevalece el derecho sustancial (CP art. 228). Por ello, esta Corte siempre ha interpretado el alcance de las normas que gobiernan la formación de las leyes teniendo en cuenta los valores materiales que esas reglas pretenden realizar. Esto explica, por ejemplo, que esta Corporación haya señalado, en forma constante, que al estudiar si una ley viola o no el principio de unidad de materia, la noción de materia debe ser entendida en forma amplia, puesto que un entendimiento demasiado riguroso de su alcance, obstaculizaría indebidamente la aprobación de las leyes, con lo cual esa regla terminaría afectando el principio democrático que ella misma pretende realizar. Y de manera más general, esta Corte ha dicho que 'las normas constitucionales relativas al trámite legislativo nunca deben interpretarse en el sentido de que su función sea la de entorpecer e impedir la expedición de leyes, o dificultar la libre discusión democrática en el seno de las corporaciones representativas, pues ello equivaldría a desconocer la primacía de lo sustancial sobre lo procedimental'5.

Pero de otro lado, lo anterior no significa que las formas procesales en general, y las normas constitucionales que rigen la aprobación de las leyes en particular, sean irrelevantes y puedan ser ignoradas. Por el contrario, ellas son importantes y deben ser respetadas, precisamente porque protegen valores sustantivos significativos."6

Teniendo de presente las consideraciones anteriores, concluye la Corte que tampoco encuentra fundamento a la segunda objeción, pues si bien es cierto que no existe constancia escrita de esta autorización, teniendo en cuenta lo ocurrido y la forma como se desarrollan las sesiones de las comisiones, es preciso concluir que las copias de la ponencia fueron repartidas con el beneplácito del Presidente. Por una parte, la elaboración del orden del día de las sesiones de comisión, incluidas aquellas en las que se debatió el proyecto de ley que se estudia, son elaboradas por la mesa directiva de la Comisión, conformada entre otros por el Presidente de la misma.7 Por otra parte, si se tiene en cuenta las funciones asignadas por el reglamento del Congreso al Presidente de la Comisión (presidir la respectiva Corporación, hacer cumplir el reglamento y repartir los proyectos objeto de debate, por ejemplo),8 no es posible que se haya debatido el proyecto de ley y que el Presidente no se hubiera enterado y no lo hubiera aprobado. Es decir, incluso en el caso en que, en gracia de discusión, no se hubiese dado la autorización previa del Presidente, es claro que al avalar el procedimiento, avaló la repartición previa de las copias de la ponencia. Por lo tanto, si existió algún vicio de trámite en este sentido, el mismo quedó saneado.

Es preciso señalar que para la Corte es posible que se entienda saneado el vicio procedimental en este caso, por cuanto, primero, se trata de una exigencia formal consignada en el reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992) y no en la Constitución, y segundo, su inobservancia no conllevó el desconocimiento de los derechos de las minorías ni de ningún otro parlamentario. A todos se les repartió a tiempo copia de la ponencia, para que pudieran conocer el texto previamente, y no existe ningún pronunciamiento o manifestación

de protesta por parte de los miembros de la Comisión.

Ahora bien, el que el vicio haya sido saneado implica que no es aplicable el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, según el cual cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Esta regla constitucional encuentra fundamento en la posibilidad de que: (a) la misma autoridad que profirió el acto (b) subsane el vicio en que incurrió, después de aprobado el acto sujeto a su control. En el presente caso, si bien ya no es aplicable pues el vicio fue saneado antes de aprobado el acto, sí se mantiene el espíritu de la regla consistente en que hay tipos de vicios, unos por su gravedad insubsanables y otros de menor entidad, que pueden ser subsanados después de expedido el acto o saneados por el propio Congreso en el curso del trámite del proyecto.⁹

c) Trámite del proyecto de ley número 027 de 2000, en la Cámara de Representantes y su conformidad con la Constitución Política.

- El día 2 de agosto de 2000, el proyecto de ley 247/00 Senado, fue enviado a la Secretaría General de la H. Cámara de Representantes para su respectivo trámite. La secretaría, una vez radicado el proyecto bajo el número 027/00, lo remitió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para lo de su competencia. Esta comisión designó a los Representantes, Omar Armando Baquero Soler, Mario Alvarez Celis, y Julio Angel Restrepo Ospina como ponentes.

- La ponencia para primer debate y el proyecto fueron aprobados por unanimidad de los 16 Representantes asistentes, el día 27 de septiembre de 2000, según certificación suscrita por el Secretario de la Comisión Segunda de la H. Cámara de Representantes (folio 49 vuelto). La Corte considera que el mencionado proyecto se aprobó con el quórum deliberatorio y decisorio, pues esta Comisión está compuesta por 19 Representantes. Además, reúne las exigencias del artículo 160 de la Constitución, porque entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurrieron más de los quince (15) días que exige la mencionada norma constitucional (Plenaria del Senado, agosto 1 de 2000, y la Comisión segunda de la Cámara 27 de septiembre de 2000).

- La ponencia para segundo debate fue presentada por los mismos H. Representantes Omar Armando Baquero Soler, Mario Alvarez Celis, y Julio Angel Restrepo Ospina y aprobada por la plenaria de la Cámara, por los 147 representantes presentes, el día 21 de noviembre de 2000, según consta certificación suscrita por el Secretario General de la Cámara de Representantes (folio 59). Encuentra esta Corporación que se cumple el quórum deliberatorio y decisorio, porque son 163 los miembros de la Cámara de Representantes. Así mismo, transcurrieron más de ocho (8) días, entre el primer debate que se presentó en la comisión constitucional correspondiente y el segundo debate dado en la plenaria (27 de septiembre de 1999 y 21 de noviembre de 2000), días que, en los términos de la doctrina de esta Corporación son días calendario (sentencia C-025 de 1993).

d) Sanción Presidencial.

Enviado por la Cámara de Representantes el proyecto de ley 247/00 Senado y 027/00

Cámara, a la Secretaría General del Senado de la República, éste lo remitió al Presidente de la República, quien lo sancionó el día 27 de diciembre de 2000, como ley 631.

e) Remisión a la Corte Constitucional.

La Presidencia de esta Corporación, recibió el texto de la ley 631 de 2000, junto con el Acuerdo que ella aprueba, el once (11) de enero de 2001, es decir, en el lapso de los seis (6) días que señala el artículo 241, numeral 10, de la Constitución, teniendo en cuenta que esta Corporación entró en vacancia judicial desde el día diecinueve (19) de diciembre de 2000, hasta el diez (10) de enero de 2001, inclusive.

f) Competencia del funcionario que suscribió el Convenio en revisión.

El Acuerdo objeto de revisión, fue suscrito en nombre de la República de Colombia por el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto, quien dada la naturaleza y competencias del cargo que ejerce, puede representar al Estado Colombiano, en desarrollo del ius representationis, tal como lo consagra la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, aprobada por la ley 32 de 1985. Así las cosas, el funcionario mencionado no requería autorización expresa para representar al Estado colombiano, en el proceso de negociación y firma del Acuerdo en revisión.

En conclusión, tanto el Acuerdo en revisión como la ley que lo aprueba, por cumplir todos los trámites de carácter formal, son constitucionales, razón por la que la Corte entrará a estudiar el aspecto material del Acuerdo, confrontándolo con la totalidad de los preceptos constitucionales.

Tercera. Revisión material.

3.1. Marco general. (Contenido y finalidad).

El Acuerdo en revisión, tiene como fin principal promover y fomentar el progreso técnico y científico en beneficio de la República de Colombia y la República de Bolivia.

El Estado Colombiano ya había suscrito con Bolivia, un acuerdo básico de cooperación científico-técnico, el 24 de junio de 1972 en la Paz. Por tanto, el texto que es objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional, una vez entre en vigencia, sustituye el acuerdo básico anterior (artículo IX Acuerdo en revisión).

Debe recordarse que esta Corporación, en diversos fallos (Sentencias C-477/92, C-378/93, C-401/95, C-029/97, C-047/97, C-104/97, C-404/99, C-363/200, entre otros) se ha ocupado de acuerdos de cooperación que se suscriben sobre diferentes asuntos, tales como, comercio, turismo, tecnología, educación, y aspectos económicos, todos ellos señalan un marco general, dentro del cual las partes se comprometen a ejecutar diversos programas basados en los principios de igualdad y beneficio mutuo, en sectores de interés común.

El objeto del acuerdo en revisión, consiste precisamente en sentar los marcos de cooperación entre los dos Estados, conscientes de su interés por promover y fomentar el progreso técnico y científico en beneficio de Colombia y Bolivia, teniendo en cuenta además, la importancia de establecer mecanismos que contribuyan al desarrollo de este proceso y que tengan

incidencia en el avance económico y social de ambos Países (artículo I).

La Cooperación en principio y sin perjuicio de que pueda ampliarse en el futuro, se concreta en las siguientes áreas: agropecuaria y agroindustria, comercio, e inversiones, ciencia, y tecnología, competitividad industrial y agropecuaria, proyectos sociales, educación, medio ambiente, salud, mujer, género, turismo, capitalización de empresas estatales, participación popular y minería (artículo III).

Para el cumplimiento de los objetivos de la cooperación técnica, científica y tecnológica, las partes en el marco de su legislación interna, garantizando el principio de autodeterminación y la soberanía en que se deben fundar las relaciones internacionales del Estado colombiano (artículo 9 C.P.), desarrollan como modalidades de cooperación; la capacitación y formación de especialistas, la prestación de asistencia técnica mediante el envío de expertos, creación de redes de información y bancos de datos, la utilización de instalaciones, materiales y equipos que se necesiten para la realización de actividades comunes (artículos IV, y VI).

Así mismo, el Acuerdo prevé la creación de una comisión mixta Colombo-Boliviana de Cooperación, Técnica, Científica y Tecnológica que se reunirá cada dos años alternativamente en Colombia y Bolivia, y tendrá como principales funciones, velar por la puesta en marcha del acuerdo en revisión, y la prevención de las dificultades que se puedan presentar en los campos cubiertos por dicho acuerdo. En igual sentido, le corresponde a la comisión mixta, incentivar la aplicación de los resultados logrados en el curso de la cooperación, informando a las partes sobre las recomendaciones que tengan por objeto la expansión de los intercambios y la diversificación de la cooperación (artículo V).

Las Partes contratantes, (artículo VI) han convenido en otorgar al personal que en forma oficial intervenga en los proyectos de cooperación, todas las facilidades para la entrada, permanencia y salida de cada país, de conformidad con la legislación interna vigente en cada uno de ellos. Bajo este entendido, no habría contrariedad alguna del acuerdo en revisión con la preceptiva constitucional.

Igualmente, el acuerdo garantiza la propiedad intelectual generada y aplicada en desarrollo de las actividades de cooperación, en concordancia con las normas expedidas por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (artículos VII).

La ejecución de programas establecidos en el presente acuerdo, se realizará bajo la modalidad de costos compartidos y las partes podrán solicitar apoyo económico de terceros países y/o de organismos internacionales tanto para la ejecución de programas y proyectos, como para la financiación de los mismos (artículo II inciso 2). Esta disposición no vulnera ningún precepto constitucional, pues se limita a señalar la ejecución y financiación de los programas que se realicen en virtud del acuerdo de cooperación, con sujeción a las normas establecidas en cada país.

La solución de controversias prevista en el artículo VIII establece que las discrepancias que puedan llegarse a presentar serán resueltas por las partes por medio de cualquier medio de solución pacífica de controversias contempladas en el derecho internacional.

El artículo IX establece la fecha en que entrará en vigencia el acuerdo una vez sometido al

trámite interno de cada Estado, así como la duración del mismo, la que está prevista por el término de cinco (5) años, renovables automáticamente por periodos iguales. Finalmente, en el mismo artículo, se establece la posibilidad de que el acuerdo pueda ser denunciado por cualquiera de las Partes, lo que no afectará los programas y proyectos que se encuentren en curso.

Para la aplicación del Acuerdo, cada una de las partes podrá formular propuestas encaminadas a ampliar el ámbito de la cooperación bilateral, teniendo en cuenta la experiencia adquirida durante su ejecución (artículo X). No existe en esta cláusula nada que contraríe la Constitución.

3.2. Constitucionalidad del Acuerdo en revisión.

En diversas providencias de esta Corporación, precisamente referidas a la aplicación de los instrumentos internacionales en materia de cooperación, se ha señalado que dichos convenios no desconocen ningún precepto constitucional. Por el contrario, este tipo de acuerdos desarrollan el mandato de la internacionalización de las relaciones exteriores colombianas, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículo 226 de la Carta Política).

El ámbito del instrumento en revisión, tiene como objetivo buscar de manera expedita el fomento a la cooperación técnica, científica y tecnológica, a través de la ejecución de proyectos, el intercambio de especialistas y la prestación de asistencia técnica, con fundamento en la mas estricta reciprocidad. Así mismo, promover la integración económica con la República de Bolivia, sobre bases de equidad, e igualdad, esto es en desarrollo del mandato constitucional contenido en los artículos 150 numeral 16 y 227 de la Carta Política.

La Corte, avala el concepto de la Procuraduría, al considerar que el texto del protocolo contribuye al logro de los objetivos superiores relacionados con la protección a la propiedad intelectual (artículo 61 C.P.), el desarrollo social y técnico del sector agropecuario (artículo 64 y 65 C.P.), la educación (artículo 67 C.P.) la cultura y en general el fomento a la ciencia y tecnología (artículo 70 y 71 C.P.) la protección del medio ambiente (artículo 79) y el desarrollo económico y social (artículo 334 C.P.).

El Convenio en revisión, establece un marco para el desarrollo de las relaciones internacionales entre las dos naciones, hecho que permite afianzar la integración latinoamericana por la que aboga la Constitución en su artículo noveno, pues, se propende por el incremento de la cooperación en diferentes áreas con los países de la región andina, así como maximizar las ventajas que se extienden a nivel global, a través de la liberalización del intercambio comercial, de la inversión y de mecanismos efectivos de cooperación.

En conclusión, se observa que el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, se ajusta en su integridad a la Constitución Política, y el mismo se celebró sobre bases de equidad, y reciprocidad como lo establece el artículo 150, numeral 16 de la Constitución.

Con base en las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional administrando justicia en

nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLES el Acuerdo de Cooperación, Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia suscrito en Bogotá, el diez (10) de noviembre de 1998, así como la ley 631 de 2000, por medio de la cual se aprueba dicho Acuerdo.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-953/01

PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Publicación previa del informe de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO-Análisis constitucional (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance (Salvamento de voto)

El debate parlamentario es el momento en el cual se concreta y se hace efectiva la representación popular en el procedimiento de creación legislativa. En la medida en que es precisamente en ese momento que los congresistas ejercen su mandato como representantes de diversas corrientes políticas y filosóficas y de los intereses de sus electores, el desarrollo regular de un debate parlamentario es un aspecto fundamental para que nuestra democracia sea verdaderamente representativa, y permita garantizar la efectividad de los derechos de participación política de los electores. Para lograr este objetivo, es necesario que antes de iniciar el debate los congresistas sean plenamente concientes de las repercusiones sociales, políticas y jurídicas del texto sometido a su aprobación, y la publicación previa del estudio presentado por el ponente en el informe tiene esta finalidad.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL DEBATE PARLAMENTARIO-Alcance (Salvamento de voto)

La relevancia constitucional del debate parlamentario, y la importancia que éste tiene para darle legitimidad a toda la organización del Estado, ameritan que el control constitucional que efectúa la Corte deba hacerse desde una óptica más amplia que la simple comparación con las normas orgánicas plasmadas positivamente en la parte orgánica de la Constitución.

Es indispensable que en el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario, y en particular en la evaluación del debate, se tengan en cuenta todos aquellos valores, principios y reglas necesarios para encaminar el sistema de representación popular en el legislativo hacia la realización de los objetivos constitucionales.

PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO-Vigencia de valores y principios constitucionales (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Presentación y publicación de ponencia/PROYECTO DE LEY-Iniciación del debate no tiene lugar antes de publicación del informe (Salvamento de voto)

DEBATE PARLAMENTARIO-Interesan a la generalidad de comunidad política (Salvamento de voto)

PROYECTO DE LEY-Garantía de publicación previa del informe de ponencia (Salvamento de voto)

DERECHO DE PARTICIPACION POLITICA DEL CIUDADANO Y CONGRESISTA-Publicación previa del informe de ponencia para primer debate (Salvamento de voto)

Expediente LAT-198

Revisión Constitucional de la Ley 631 de diciembre 27 de 2000, "por medio de la cual se

aprueba el Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia”, suscrito en Bogotá, el diez (10) de noviembre de 1998.

Magistrado sustanciador

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Los suscritos magistrados nos apartamos de la decisión mayoritaria de la Corte Constitucional. Respetuosa pero objetivamente, exponemos los motivos de nuestra discrepancia. Consideramos que esta Corporación avaló la aprobación de un texto legal –en este caso un tratado internacional-, sin que se hubiera efectuado una publicación previa del informe de ponencia respectivo en la Gaceta del Congreso, indispensable para darle primer debate y decidir acerca de la aprobación del tratado (Ley 5ª de 1992, art. 157). En efecto, como se observa en los antecedentes de la Sentencia de la cual nos apartamos, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate por unanimidad en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado el día seis (6) de junio de 2000, mientras que el informe de ponencia para dicho debate fue publicado sólo hasta el día siguiente en la Gaceta del Congreso No. 190, pp. 5 y 6.

El debate parlamentario es el momento en el cual se concreta y se hace efectiva la representación popular en el procedimiento de creación legislativa. En la medida en que es precisamente en ese momento que los congresistas ejercen su mandato como representantes de diversas corrientes políticas y filosóficas y de los intereses de sus electores, el desarrollo regular de un debate parlamentario es un aspecto fundamental para que nuestra democracia sea verdaderamente representativa (C.N. art. 1º), y permita garantizar la efectividad de los derechos de participación política de los electores (C.N. art. 40). Para lograr este objetivo, es necesario que antes de iniciar el debate los congresistas sean plenamente conscientes de las repercusiones sociales, políticas y jurídicas del texto sometido a su aprobación, y la publicación previa del estudio presentado por el ponente en el informe tiene esta finalidad.

La relevancia constitucional del debate parlamentario, y la importancia que éste tiene para darle legitimidad a toda la organización del Estado, ameritan que el control constitucional que efectúa la Corte deba hacerse desde una óptica más amplia que la simple comparación con las normas orgánicas plasmadas positivamente en la parte orgánica de la Constitución. Es indispensable que en el análisis de constitucionalidad del procedimiento parlamentario, y en particular en la evaluación del debate, se tengan en cuenta todos aquellos valores, principios y reglas necesarios para encaminar el sistema de representación popular en el legislativo hacia la realización de los objetivos constitucionales.

Estos valores y principios que se encuentran en la parte dogmática de la Constitución, y en especial el principio democrático, adquieren vigencia mediante la realización del procedimiento parlamentario que, como cualquier procedimiento, se lleva a cabo mediante la aplicación de reglas y trámites específicos. Ante la imposibilidad de regular detalladamente el procedimiento parlamentario en el texto de la Carta Fundamental, pero consciente de la necesidad de evaluar su constitucionalidad concretando estos valores y principios constitucionales al procedimiento parlamentario, la jurisprudencia de esta Corporación ha

integrado las disposiciones legales orgánicas que lo regulan, como parámetros determinantes en el análisis de constitucionalidad de dicho procedimiento.¹⁰

En todo caso, aun aceptando la aplicabilidad de las reglas contenidas en la Ley Orgánica del Reglamento del Congreso al análisis de constitucionalidad, podría ponerse en duda la obligatoriedad de la publicación previa de la ponencia como condición necesaria para la iniciación del primer debate, pues de acuerdo con el artículo 156 de dicho estatuto el presidente de la comisión puede autorizar que se reproduzca el texto de la ponencia entre sus miembros, para efectos de agilizar el debate. Esta conclusión, a la cual llega la sentencia de la cual disentimos, es consecuencia de una lectura ligera del texto, que si bien permite que el presidente de la respectiva comisión otorgue dicha autorización, aclara que la reproducción mecánica puede hacerse sin perjuicio de su "posterior y oportuna" publicación en la Gaceta del Congreso. Al respecto la disposición dice textualmente:

"ARTICULO 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso."

Ahora bien, para determinar cuándo es oportuna la publicación en la Gaceta, es suficiente leer la primera frase del artículo siguiente, que regula las condiciones y el trámite necesarios para iniciar el primer debate. En efecto, el artículo 157 establece a renglón seguido:

"ARTICULO 157. Iniciación del debate. La iniciación del primer debate no tendrá lugar antes de la publicación del informe respectivo. No será necesario dar lectura a la ponencia, salvo que así lo disponga, por razones de conveniencia, la Comisión. El ponente, en la correspondiente sesión, absolverá las preguntas y dudas que sobre aquélla se le formulen, luego de lo cual comenzará el debate. Si el ponente propone debatir el proyecto, se procederá en consecuencia sin necesidad de votación del informe. Si se propone archivar o negar el proyecto, se debatirá esta propuesta y se pondrá en votación al cierre del debate."

"Al debatirse un proyecto, el ponente podrá señalar los asuntos fundamentales acerca de los cuales conviene que la Comisión decida en primer término." (resaltado fuera de texto)

Esta exigencia del legislador orgánico, según la cual la distribución de copias de la ponencia entre los miembros de la comisión no exime de la publicación previa al debate, no es un mero formalismo carente de relevancia constitucional. El informe es el resultado de un estudio efectuado por el ponente, quien ha sido delegado por la presidencia de la respectiva comisión como responsable del trámite del proyecto. La publicación previa de las conclusiones de tal estudio en la Gaceta tiene como propósito ilustrar sobre la conveniencia o inconveniencia, e incluso acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del proyecto que se va a debatir. Sin embargo, la publicación no sólo se dirige a los miembros de la comisión, sino a los demás congresistas que no conforman la respectiva célula legislativa y a la comunidad en general, para que ejerzan su derecho a participar políticamente en el debate.

No se puede desconocer –como parece haberlo hecho la Corte en esta oportunidad- que los debates parlamentarios son públicos, y que interesan no sólo a los miembros de una determinada comisión, sino a la generalidad de la comunidad política, que todos los ciudadanos tienen derecho a conocer y a participar activamente durante todo el transcurso del proceso parlamentario. Así mismo, tampoco se puede dejar de tener en cuenta que la sola presentación del texto de un proyecto de ley, en muchos casos extenso y con un lenguaje técnico extraño al común de la población, resulta insuficiente para garantizar la efectiva participación de grandes sectores de la población en decisiones que de hecho los afectan, y que es una obligación constitucional de todas las autoridades de la República “facilitar la participación de todos” en la toma de tales decisiones (C.N. art. 2º). Es por ello que la publicación previa del informe de ponencia constituye una garantía indispensable para comunicar oportunamente al público en general la importancia, conveniencia o inconveniencia o eventualmente la inconstitucionalidad del proyecto sometido a primer debate, presentando el texto de tal forma que toda la comunidad pueda hacerse una idea de las repercusiones que tiene su aprobación.

Si se permite que el estudio que hace el ponente en su informe se haga público sólo después de que el respectivo debate se ha llevado a cabo, cuando ya no hay oportunidad de que la sociedad se manifieste, cerrando el acceso a dicho estudio a unos pocos congresistas, se está restringiendo el derecho de participación política de los ciudadanos y de los demás congresistas, específicamente, el de tener iniciativa en las corporaciones públicas (C.N. art. 40.5). Esta Sentencia, en cambio, ha dado un aval a la posibilidad de restringir de facto este derecho fundamental, al estimar que un proyecto pueda ser ley de la República sin el debido cumplimiento de un mecanismo de publicidad que garantiza la participación efectiva de toda la comunidad en las decisiones que las afectan mediante el acceso oportuno al informe de ponencia de un proyecto de ley con su previa publicación en la Gaceta del Congreso, en aras de preservar un criterio errado de eficiencia en la creación de leyes. Lo que resulta preocupante es que esta práctica parlamentaria se ha vuelto sistemática, y que esta Corporación la está avalando de manera reiterada en sus sentencias.

Fecha Ut Supra,

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

1 Ver sentencia C-737 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett, fundamentos 6 y ss.

3 ARTICULO 156. Presentación y publicación de la ponencia. El informe será presentado por escrito, en original y dos copias al secretario de la Comisión Permanente. Su publicación se hará en la Gaceta del Congreso dentro de los tres (3) días siguientes. Sin embargo, y para agilizar el trámite del proyecto, el Presidente podrá autorizar la reproducción del documento por cualquier medio mecánico, para distribuirlo entre los miembros de la Comisión; ello, sin perjuicio de su posterior y oportuna reproducción en la Gaceta del Congreso.

4 Cfr. Jaime Bernal Cuéllar y Eduardo Montealegre Lynett. El Proceso Penal. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 1995. Págs. 284 y 285.

5 Sentencia C-055 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento 6.

6 Sentencia C-737 de 2001, MP Eduardo Montealegre Lynett

7 Ley 5/92 — Artículo 80 — Elaboración y continuación. Las respectivas Mesas Directivas fijarán el orden del día de las sesiones plenarias y en las Comisiones Permanentes. Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión.

8 Ley 5/92 — Artículo 43 — Funciones. Los Presidentes de las Cámaras Legislativas cumplirán las siguientes funciones: 1. Presidir la respectiva Corporación. 2. Abrir y cerrar las sesiones, una vez instaladas. 3. Cuidar que los miembros que conforman la Corporación que presiden concurren puntualmente a las sesiones, requiriendo - con apremio si fuere el caso la presencia de los ausentes que no estén legalmente excusados. 4. Cumplir y hacer cumplir el Reglamento, mantener el orden interno y decidir las cuestiones o dudas que se presenten sobre la aplicación del mismo. 5. Repartir los proyectos presentados para el estudio legislativo y ordenar su debido trámite. 6. Suscribir los proyectos de acto legislativo y de ley aprobados en las Comisiones y en plenarias, así como las respectivas actas. 7. Llevar la debida representación de la Corporación. 8. Designar las Comisiones Accidentales que demande la Corporación. 9. Dar curso, fuera de la sesión, a las comunicaciones y demás documentos o mensajes recibidos. 10. Suscribir las comunicaciones dirigidas al Presidente de la República, altos tribunales de justicia y a la otra Cámara. 11. Cuidar de que el Secretario y demás empleados de la Corporación cumplan debidamente sus funciones y deberes. 12. Desempeñar las demás funciones dispuestas por la ley.

PARAGRAFO. En cuanto no se opongan a estas atribuciones, similares funciones cumplirán los Presidentes de las Comisiones.

9 Salvo las consideraciones (b.1.) y (b.2.), el resto del fallo corresponde al proyecto de sentencia sometido originalmente a consideración de la Sala Plena por el Magistrado Alfredo Beltrán Sierra.

10 Ver entre otras las Sentencias C-013/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); C-222/97 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); C-155/98 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).