CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-933/06

Bogotá D.C., quince (15) de noviembre de dos mil seis (2006).

Referencia: expediente LAT-289

Asunto: Revisión constitucional de la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, “*Por medio de la cual se aprueba el ‘memorando de entendimiento entre el gobierno de Australia y el gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación’, suscrito el seis (6) de agosto de 2002*”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, envió fotocopia auténtica de la Ley número 1019 del 28 de febrero de 2006, por medio de la cual se aprueba el “*memorando de entendimiento entre el gobierno de Australia y el gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación*”, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

En Auto del veintitrés (23) de marzo de dos mil seis (2006), el despacho del Magistrado Sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto. En la misma providencia, solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la remisión de los antecedentes legislativos de la Ley en revisión y la certificación del quórum y del desarrollo exacto y detallado de las votaciones. Así mismo, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores la certificación de los plenos poderes de la persona que intervino en la suscripción del tratado.

Adicionalmente, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la iniciación del presente proceso al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro de Educación Nacional y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Nacional y Rosario.

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

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

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

Según la publicación efectuada en el Diario Oficial No. 46.196 de 28 de febrero de 2006, el siguiente es el texto de la ley y del tratado objeto de revisión:

**“LEY 1019 DE 2006
(Febrero 28)**

Diario Oficial No. 46.196 de 28 de febrero de 2006

Por medio de la cual se aprueba el "memorando de entendimiento entre el gobierno de Australia y el gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación", suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del "Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación", suscrito el seis (6) de agosto de 2002, que a la letra dice:

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

(...)

MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACION EN EL CAMPO DE LA EDUCACION Y LA CAPACITACION

Guiados por el deseo de realzar las amigables relaciones bilaterales entre ambas naciones en el campo de la educación y de la capacitación, y considerando la importancia de la educación como un factor de desarrollo económico, así como medio para estrechar los vínculos entre sus pueblos, el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia (denominados en Adelante como las 'Partes') suscriben los siguientes entendimientos:

PARAGRAFO 1

Este Memorando de Entendimiento sienta las bases del marco de trabajo dentro del cual las Partes deben considerar de manera conjunta los programas de cooperación en educación y capacitación sobre la base de la reciprocidad y del beneficio mutuo.

PARAGRAFO 2

Las Partes harán todo lo que esté a su alcance por fomentar y facilitar, según sea el caso y de conformidad con las leyes y reglamentaciones pertinentes de ambas Partes, el desarrollo de contactos y cooperación entre las agencias del gobierno, las instituciones educativas, organizaciones y demás entidades de Australia y de Colombia y el perfeccionamiento de otros convenios entre dichos organismos para llevar a cabo las actividades de cooperación.

Para tal fin, cada una de las Partes podrá:

- a) Facilitar el intercambio de personal académico y estudiantes entre colegios e instituciones reconocidos de educación superior y vocacional;*
- b) Fomentar la asistencia mutua y el intercambio de información en áreas de interés en colegios de educación superior y vocacional;*
- c) Facilitar la organización de exhibiciones y seminarios especializados;*
- d) Respalda el desarrollo de capacitación cooperativa, investigación conjunta, transferencia de tecnología y consorcios entre las respectivas autoridades e instituciones;*
- e) Promover el desarrollo de actividades conjuntas tendientes a la explotación de la tecnología de la información, en particular de Internet, en el campo de la educación;*
- f) Apoyar la creación de becas especialmente para estudios de postgrado, maestrías y PhD's en aquellas áreas de interés mutuo que conlleve a la formación del talento humano;*

g) Fomentar el intercambio lingüístico entre los dos países y el perfeccionamiento de los idiomas, de tal forma que Australia apoye el desarrollo de Programas para la capacitación en el inglés y Colombia en el castellano;

h) Intercambiar información sobre las instituciones que fomentan y regulan la educación entre sus países, academias de educación superior, Universidades y otras entidades educativas;

i) Disponer otras formas de cooperación en educación y capacitación que se determinen mutuamente.

PARAGRAFO 3

Los costos de las actividades de cooperación educación de acuerdo con este Memorando de Entendimiento serán financiados y determinados mutuamente y sujetos a la disponibilidad de los recursos.

PARAGRAFO 4

a) Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor a partir de que las Partes se notifiquen mediante notas diplomáticas el cumplimiento de los requisitos legales internos necesarios para la entrada en vigor del presente Memorando;

b) Este Memorando de Entendimiento podrá ser terminado en cualquier momento por cualquiera de las Partes mediante aviso escrito de su intención, a la otra Parte. La terminación se hará efectiva un mes siguiente al aviso;

c) En caso de terminación de este Memorando de Entendimiento y salvo acuerdo al contrario, las disposiciones bajo el mismo continuarán vigentes hasta tanto se lleve a cabo hasta su terminación, la implementación de los procedimientos, planes y programas de cooperación que se hagan de acuerdo con este Memorando;

d) Este Memorando de Entendimiento podrá ser revisado o modificado mediante consentimiento mutuo. Todo cambio o modificación de este Memorando de Entendimiento podrá hacerse por acuerdo escrito entre las Partes;

e) Este Memorando de Entendimiento tendrá una vigencia de cinco años, luego de los cuales se renovará por otro período de cinco años, salvo acuerdo al contrario entre las Partes.

PARAGRAFO 5

Ambas Partes arreglarán, amigablemente y sin demora, mediante consultas, las discrepancias que surjan con respecto a este Memorando.

PARAGRAFO 6

Este Memorando de Entendimiento se suscribe en inglés y castellano, ambos textos igualmente auténticos el 6 de agosto del año 2002.

*Por el Gobierno de Australia,
(Firma ilegible)*

*Por el Gobierno de Colombia,
(Firma ilegible)*

**RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., 3 de septiembre de 2003

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

(FDO.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

*La Ministra de Relaciones Exteriores,
(Fdo.) Carolina Barco Isakson.*

DECRETA:

Artículo 1o. *Apruébase el "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACION EN EL CAMPO DE LA EDUCACION Y LA CAPACITACION", suscrito el seis (6) de agosto de 2002.*

Artículo 2o. *De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACION EN EL CAMPO DE LA EDUCACION Y LA CAPACITACION", suscrito el seis (6) de agosto de 2002, 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 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 la Ministra de Educación Nacional.

*La Ministra de Relaciones Exteriores,
CAROLINA BARCO ISAKSON*

*La Ministra de Educación Nacional,
CECILIA MARÍA VÉLEZ WHITE".*

III. INTERVENCIONES

3.1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante apoderado, solicitó a esta Corporación que declarara la exequibilidad del texto del Tratado y de la Ley objetos de revisión, para lo cual señaló, preliminarmente, que la educación y la cultura, que se pretenden promover con la suscripción del Memorando de Entendimiento, constituyen prioridad en el Estado colombiano por comportar un factor de desarrollo social y económico. Posteriormente analiza las causales que, a su parecer, determinan la constitucionalidad del Memorando de Entendimiento suscrito entre los gobiernos de Australia y Colombia, así:

a. En el aspecto formal

El interviniente dio cuenta del trámite que surtió la ley aprobatoria del Memorando de Entendimiento, señalando que cumplió con todas las formalidades exigidas para tal fin.

b. En el aspecto material

El interviniente aduce que el *Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre Cooperación en el Campo de la Educación y la Capacitación* se ajusta plenamente a la Constitución Política en la medida en que desarrolla varios principios en ella consagrados.

De esta forma, señala que el Memorando de Entendimiento objeto de revisión, permite materializar, entre otros, los principios de integración económica, social y política con otras

naciones (artículo 227 C.P.), la promoción del acceso progresivo al servicio de educación (artículo 64 C.P.) y la promoción y fomento del acceso a la cultura (artículo 70 C.P.).

Tales principios son promovidos por el Memorando suscrito por cuanto este instrumento crea incentivos para lograr un mayor acceso al servicio de educación, como son el intercambio de estudiantes a instituciones australianas y el apoyo a la creación de becas para estudios superiores en dicho país. De otra parte, el Memorando, a través del intercambio lingüístico y académico, fomenta el acceso a la cultura.

3.2. Intervención de la Universidad del Rosario

En escrito allegado a esta Corporación el 16 de junio de 2006, la Universidad del Rosario intervino en el presente proceso, limitando sus consideraciones a la constitucionalidad del tratado sin entrar a discernir sobre la constitucionalidad de la Ley 1019 de 2006 que lo aprueba.

Señala que el Memorando de Entendimiento, no obstante su nombre particular, es en sentido jurídico un tratado internacional por cuanto cumple con los requisitos señalados en el artículo 2-1-a de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

De esta forma, se tiene que el Memorando de Entendimiento acordado entre los gobiernos de Colombia y Australia, es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre dos Estados, sujetos de derecho internacional, que se rige por las normas del derecho internacional.

Sobre el fondo del tratado, el interviniente sostiene que la Corte ha tenido la oportunidad de referirse, en diversas sentencias, al tema de la homologación de títulos abordado en tratados que han establecido derechos y obligaciones claras para el Estado colombiano, los cuales han sido declarados conformes al texto constitucional. De esta forma, dado que el tratado que es objeto del presente proceso no crea obligaciones ni derechos concretos, sino que se trata de la simple voluntad de las partes en fijar políticas para profundizar las relaciones académicas entre los Estados, no existen normas que pueden ser declaradas contrarias a la Constitución Política.

De esta forma, el interviniente sostiene que el Memorando objeto de estudio es conforme a la Constitución Política, afirmación que se sujeta al hecho de que éste haya sido efectivamente suscrito por quien ostentara plenos poderes o que haya sido confirmado por el Presidente de la República o la Ministra de Relaciones Exteriores, hecho que no les consta por cuanto la firma de la copia del tratado es ilegible.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 4134, solicitó la declaratoria de exequibilidad tanto del tratado en revisión como de su ley aprobatoria.

Señaló, antes de abordar el análisis formal y material correspondiente, que no obstante que el instrumento internacional que se revisa tenga la denominación de "Memorando de Entendimiento", éste es el producto del acuerdo de voluntades entre dos Estados, del cual surge un compromiso con efectos jurídicos, regido por el derecho internacional, elementos que, de conformidad con la Convención de Viena de 1969, constituyen un tratado, por lo que es procedente efectuar la revisión del mismo y de su ley aprobatoria, en los siguientes términos:

a. En el aspecto formal

El Procurador sostiene que una vez realizado el estudio formal del proyecto de ley que concluyó con la aprobación de la Ley 1019 de 2006, se advierte que el mismo cumplió con los requisitos de orden constitucional y legal para su aprobación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 154, 157, 158, 160 y 165 de la Constitución Política.

b. En el aspecto material

Sostiene la vista fiscal que el Memorando de Entendimiento entre los gobiernos de Australia y de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, hace parte de

una serie de tratados que Colombia ha venido suscribiendo con naciones amigas, con el propósito de estimular y propiciar el conocimiento y los intercambios de diversas índoles.

Señala que el Memorando de Entendimiento, objeto de revisión, se ajusta a la Constitución Política, por cuanto facilita el intercambio estudiantil y académico, a la vez que permite el desarrollo de investigación conjunta y la transferencia de tecnología.

Precisa, adicionalmente, que el convenio desarrolla los mandatos constitucionales referentes a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales, con respeto de la soberanía nacional y el principio de autodeterminación de los pueblos.

Concretamente, respecto de la materia del tratado, sostiene el Procurador General de la Nación, que la suscripción del mismo resulta ser de gran beneficio para Colombia, porque permite el aprovechamiento de los conocimientos y la tecnología desarrollados en Australia.

Igualmente, sostiene que el convenio objeto de revisión desarrolla la educación, que además de ser un derecho fundamental que comprende los aspectos de disponibilidad, acceso, permanencia y calidad, es un servicio público que comporta una función social, cuya promoción permite realizar la solidaridad y amistad entre las naciones.

Resalta, de otra parte, que el convenio tiene la entidad de materializar el principio constitucional de igualdad, en la medida en que tiene prevista la cooperación en el campo de programas relacionados con la limitación visual y auditiva, lo cual permitiría a todas las personas acceder al servicio público de educación, sin ningún tipo de discriminación.

En cuanto al contenido de la ley aprobatoria, no encuentra ningún vicio de constitucionalidad, por cuanto ésta se limita a la aprobación del tratado y a disponer que el Estado se vincula por su contenido.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia

De acuerdo con el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

En esta oportunidad, el instrumento internacional sometido al conocimiento de la Corte es el *“Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre Cooperación en el Campo de la Educación y la Capacitación”*, suscrito entre las partes el seis de agosto de 2002, y aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 1019 de febrero 28 de 2006.

Dada su particular denominación, para poder establecer si le corresponde a este Tribunal juzgar sobre su constitucionalidad, es necesario definir previamente si se trata de un tratado internacional. Para tales efectos, debe recurrir la Corte a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incorporada al ordenamiento jurídico interno a través de la Ley 32 de 1985, la cual, conforme lo ha explicado este Tribunal^[1], se ocupa de regular en lo fundamental el derecho internacional de los tratados y, por tanto, se constituye en el instrumento rector en la materia^[2].

^[1] Cfr. la Sentencia C-400 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

^[2] La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969, se ve complementada con la “CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS ENTRE ESTADOS Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES O ENTRE ORGANIZACIONES INTERNACIONALES”, hecha en Viena el 21 de marzo de 1986”, incorporada al derecho interno a través de la Ley 406 de 1997, la cual, como lo indica su epígrafe, se ocupa de regular el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales.

Pues bien, según lo dispone el literal a) del artículo 2° de la Convención de Viena, se entiende por tratado *“un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”*. Conforme con tal definición, la categoría de tratado no se adquiere a partir de la denominación que reciba el instrumento internacional, sino atendiendo al cumplimiento de los siguientes presupuestos: (i) que exista un acuerdo internacional entre estados; (ii) que haya sido celebrado por escrito; (iii) que se rija por las normas del derecho internacional y (iv) que conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos.

Bajo ese entendido, el *“Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre Cooperación en el Campo de la Educación y la Capacitación”*, es considerado un tratado internacional, en cuanto que, sin importar la denominación que el mismo recibe, (i) constituye un acuerdo internacional celebrado entre dos estados -Colombia y Austria-, (ii) el mismo consta por escrito, (iii) por su intermedio se establece un compromiso para los estados contratantes destinado a producir efectos jurídicos, (ii) está regido por las normas de Derecho Internacional y (iii) se encuentra contenido en un documento único.

Así las cosas, la Corte procederá a estudiar la constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

2. La revisión formal de la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, por medio de la cual se aprueba el *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*.

2.1. La remisión de la Ley Aprobatoria y del Tratado por parte del Gobierno Nacional

El numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, además de asignarle a la Corte Constitucional la función de decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban, también le impone al Gobierno Nacional la obligación de remitir tales documentos a este Tribunal, *“dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley”*.

Respecto de esta última obligación, encuentra la Corte que La Ley 1019, por medio de la cual se aprueba el *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*, fue sancionada por el Presidente de la República el veintiocho (28) de febrero de 2006 y remitida a esta Corporación por parte del Secretario Jurídico del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el día 3 de marzo de 2006, es decir, dentro del término de los seis días que prevé el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política.

2.2. La Negociación y la Celebración del Tratado

Según lo ha señalado esta Corporación, el deber constitucional de revisar los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, incluye el examen 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.

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.

En el caso bajo examen, según certificación OAJ.CAT N° 17499, de fecha 7 de abril de 2006, expedida por la Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Tratados (e) del Ministerio de Relaciones Exteriores, el *"MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN"*, fue suscrito el seis (6) de agosto de 2002 *"por el entonces Embajador de Colombia ante el Gobierno de Australia, el doctor Juan Santiago Uribe, sin contar con plenos poderes"*.

Anexo a la misma certificación, la Coordinadora Grupo Interno de Trabajo de Tratados (e) del Ministerio de Relaciones Exteriores envió con destino a esta Corporación, copia del instrumento de refrendación de fecha veinte (20) de diciembre de 2002, mediante el cual, en cumplimiento del artículo 8 de la Convención de Viena de 1969, el Presidente de la República, con la firma de la Ministra de Relaciones Exteriores, procedió a refrendar la firma del *"MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN"*, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Teniendo en cuenta la información precedente, observa la Corte que respecto del *"MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN"*, se encuentra cumplido el requisito de representación del Estado. Conforme se anotó, el aludido Memorando de Entendimiento fue suscrito el seis (6) de agosto de 2002 por el jefe de la misión diplomática de Colombia ante el Gobierno de Australia, el señor Embajador doctor Juan Santiago Uribe, quien de acuerdo con el artículo 7-2-b de la Convención de Viena de 1969 estaba legitimado para representar al Estado colombiano en la suscripción del tratado sin contar con plenos poderes. Adicionalmente, la posterior refrendación de su firma por parte del Presidente de la República y del Ministro de Relaciones Exteriores, implica el saneamiento de la ineficacia que, en gracia de discusión, hubiera podido presentarse como consecuencia de la falta de plenos poderes para suscribir el instrumento objeto de estudio. Sobre esto último, el artículo 8 de la Convención de Viena de 1969 dispone que un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, *"no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado"*.

En consecuencia, la Corte Constitucional concluye que el señor Embajador de Colombia ante el Gobierno de Australia estaba facultado para negociar y adoptar mediante su voto el texto del tratado que se estudia, y que la falta de plenos poderes para autenticar el texto del mismo fue en todo caso saneada conforme lo establece el artículo 8° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

2.3 Trámite realizado en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 1019 de 2006

Tal como lo disponen el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución Política, el Presidente de la República, en su condición de Jefe de Estado, es el encargado de dirigir las relaciones internacionales y, en esa medida, es la autoridad facultada para celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que es necesario someter a la aprobación del Congreso de la República mediante ley.

Ha expresado esta Corte que el trámite legislativo al cual deben someterse para su aprobación las leyes que versan sobre tratados públicos, es el mismo que la Carta Política establece para las leyes ordinarias (C.P. art. 157), salvo en lo que tiene que ver con la cámara legislativa en la cual deben tener origen, pues, por disposición expresa del inciso final del artículo 154 de la Constitución, los proyectos que se refieran a las relaciones internacionales tienen que iniciarse, necesariamente, en el Senado de la República.

Ayudada en las certificaciones que fueron remitidas por el Senado y la Cámara de Representantes, los antecedentes legislativos y las actas publicadas en las Gacetas del Congreso de la República, la Corte pudo determinar que el trámite surtido en esa Corporación para la expedición de la Ley 1019 de 2006 fue el siguiente:

a) Trámite en el Senado de la República

El proyecto de ley aprobatorio del *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*, comenzó su trámite en el Senado de la República, donde fue radicado el 25 de marzo de 2004 por el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson y la Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White, correspondiéndole el número de radicación 203/2004 Senado. El texto original del proyecto y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 105 del 29 de marzo de 2004 (Pág. 10-12, a folios 3-5 del Cuaderno de Pruebas 1).

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz y publicada en la Gaceta del Congreso No. 135 del 15 de abril de 2004. (Pág. 9-10).

En cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Ley 203 por parte de la Comisión Segunda del Senado fue anunciada el 28 de abril de 2004, para llevarse a cabo en la próxima sesión, tal como consta en el Acta No. 22 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 841 del 22 de diciembre de 2004 (Pág. 2, a folio 211 del Cuaderno de Pruebas 4). El siguiente es el texto del anuncio:

“El señor Presidente, Senador Jairo Clopatofsky Ghisays, pregunta a la Secretaría, qué proyectos de ley están ya radicados para anunciarlos para la próxima sesión.

El señor Secretario da lectura de los proyectos de ley que se encuentran para su aprobación, son los siguientes:

(...) 12. Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia, y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación”, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Autores: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson y Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White.

Ponente: honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz (...)

(...)

El señor Secretario informa a la Presidencia que esos son todos los proyectos para anunciar para la próxima sesión^{3[3]}.

“Pregunto si hay algo más que quieran proponer los honorables Senadores. No habiendo nada más, se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes a las 10:00 a.m.”

La aprobación del Proyecto de Ley 203 por parte de la Comisión Segunda del Senado se cumplió de acuerdo con el anuncio que debidamente se realizó en la sesión inmediatamente anterior. Así, el proyecto fue aprobado en la sesión siguiente a la del 28 de abril de 2004, es decir, en la sesión del 4 de mayo de 2004, por votación unánime a favor de once (11) de los

^{3[3]} Gaceta del Congreso No. 841 de 2004.

trece (13) senadores que conforman la citada Comisión, tal y como consta en el Acta No. 23 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 841 del 22 de diciembre de 2004. (Pág. 5-7, a folios 214-216 del Cuaderno de Pruebas 4). Tal hecho se destaca en el Acta 23 en los siguientes términos:

“Lectura de ponencias y consideración de proyectos para primer debate

1. Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia, y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación”, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Educación Nacional.

Ponente: honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive”.

(...)

El señor Presidente somete a consideración de la Comisión, el título del proyecto. Se abre la discusión. Va a cerrarse. Queda cerrada. ¿Aprueba la Comisión el título del proyecto? Ha sido aprobado. ¿Quiere la Comisión que este proyecto tenga segundo debate en la plenaria del Senado? Así lo quiere la Comisión. Se designa como ponente para segundo debate, al honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz”.

La ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue presentada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz y publicada en la Gaceta del Congreso No. 267 del 11 de junio de 2004. (Pág. 17-18, a folios 19-20 del Cuaderno de Pruebas 1).

En cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Ley 203 en Plenaria de Senado fue anunciada en la sesión del 15 de junio de 2004, para llevarse a cabo en la siguiente sesión, tal como consta en el acta No. 51 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 360 del 19 de julio de 2004. (Pág. 6-7, a folios 84-85 Cuaderno de Pruebas 1). El texto del anuncio es el que sigue:

“Por instrucciones de la Presidencia y en cumplimiento del Acto legislativo 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión:

Sí, señor Presidente, la lista de proyectos de ley nuevos por discutir es la siguiente:

(...) Proyecto de ley número 2000, 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002. (...)^{4[4]}

“Siendo las 12 de la noche, la Presidencia levanta la sesión y cita para el día miércoles 16 de junio de 2004, a las 2:00 p. m.”

En la Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado, realizada el día miércoles 16 de junio de 2004, se incluyó en el orden del día, junto con otros proyectos, la consideración del Proyecto de Ley 203, tal como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 361 de 2004 (pág. 4, a folio 181 del cuaderno de pruebas número 4). El anuncio fue el siguiente:

“Lectura de Ponencias y consideración de proyectos en segundo debate

(...) Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio del cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia, y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Ponente para Segundo Debate: Honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 105 de 2004.

Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 135 de 2004.

^{4[4]} Gaceta del Congreso No. 360 de 2004.

*Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 267 de 2004.
Autores: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson y Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White. (...)”^{5[5]}*

No obstante, al finalizar la Sesión del día miércoles 16 de junio de 2004, no se alcanzó a dar segundo debate a todos los proyectos de ley anunciados en la sesión del día martes 15 de junio de 2004, incluyendo el Proyecto de Ley 203. Por esta razón, la Secretaría de la Plenaria del Senado procedió a anunciar los proyectos que serían nuevamente considerados y votados en la siguiente sesión, omitiendo mencionar el Proyecto de Ley 203, tal como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 361 de 2004 (pág. 32, a folio 209 del cuaderno de pruebas número 4). Los proyectos anunciados para la sesión siguiente, dentro de los cuales no está incluido el Proyecto de Ley 203, son:

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

Quedaron pendientes aquí los siguientes para la sesión Plenaria del día de mañana: El Proyecto de ley número 245 de 2003 Senado, el 019 de 2002 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 590 de 2000 sobre promoción del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa de Colombia y se dictan otras disposiciones. Proyecto de ley número 205 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Basilea sobre responsabilidades de administración por daños resultantes de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, concluido en Basilea el 10 de diciembre de 1999. Proyecto de ley número 216 de 2004 Senado, por medio de la cual se expiden normas para la coordinación y efectividad de las actividades de inteligencia y contrainteligencia de la Nación y se establecen mecanismos de protección a los servidores públicos que realizan estas actividades. Proyecto de ley número 202 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 6 de octubre de 1999. Proyecto de ley número 119 de 2003 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 350 años de la Fundación del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Proyecto de ley número 208 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, firmado en la ciudad de Bogotá a los 26 días del mes de noviembre del año 2002. Proyecto de ley número 151 de 2004 Senado, por medio de la cual se hace un reconocimiento de la cultura Sinú, asentada en los departamentos de Córdoba y Sucre y el Sombrero Volteado, como expresión Artesanal y Cultural de la sociedad Cordobesa y Sucreña e igualmente hay una conciliación sobre el Proyecto de ley número 132 de 2003 Senado y 115 de 2003 Cámara, por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 716 de 2001, prorrogada y modificada por la Ley 863 de 2003 y se modifican algunas de sus disposiciones”.

En la Sesión Plenaria del día jueves 17 de junio de 2004, finalmente el Senado consideró y votó el Proyecto de Ley 203, sin que el mismo hubiera sido anunciado en la sesión inmediatamente anterior. El Proyecto de Ley 203 fue entonces aprobado en sesión plenaria del Senado del 17 de junio de 2004, por votación unánime a favor de noventa y cinco (95) de los ciento dos (102) senadores que conforman el Senado de la República, tal y como consta en el Acta No. 53 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 362 del 19 de julio de 2004 (Pág. 4 y 32, a folios 133 y 161 del Cuaderno de Pruebas 1). Lo referente a la consideración y votación del proyecto, quedó consignado en la respectiva Acta, así:

***“Lectura de Ponencias y consideración de Proyectos en segundo debate.
(...) - Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el seis (6) de agosto de***

^{5[5]} Gaceta del Congreso No. 361 de 2004.

2002.

Ponente para segundo debate: honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz.

Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 105 de 2004.

Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 135 de 2004.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 267 de 2004.

Autores: Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson y Ministra Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White. (...)⁶¹

(...)

“Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

La Presidencia concede el uso de la palabra al honorable Senador ponente, Jimmy Chamorro Cruz.

Palabras del honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz.

Con la venia de la Presidencia hace uso de la palabra el honorable Senador Jimmy Chamorro Cruz:

Muchas gracias, señor Presidente, este memorando de entendimiento es similar al que Colombia tiene con varios países, con el cual pues tiene vigente esta normatividad, en resumidas cuentas esto consta de 6 párrafos o lo que llamaríamos aquí en nuestra normatividad de 6 artículos, a través del cual básicamente habla, acerca de que las agencias de Gobierno tanto de Australia como de Colombia y otro tipo de entidades de carácter educativo, instituciones de educación no solamente superior, sino de otros niveles se les facilita a través del Ministerio de Educación nuestro caso y seguramente a quien este comisione que podría ser el Icetex, como lo ha venido ya regulando habitualmente el Gobierno Nacional para llevar a cabo este tipo de intercambio el de carácter educativo no solamente en el nivel de estudiantes sino también en el nivel de académicos, ahí resume entonces lo que tiene que ver el informe de ponencia, cuyo articulado es extremadamente breve.

Muchas gracias, señor Presidente, en ese sentido pido que por Secretaría se lea el informe con que termina la ponencia.

Por Secretaría se informa que se ha constituido el quórum para decidir.

La Presidencia Indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe.

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

Se abre el segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Y éstos le imparten su aprobación.

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarias, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el Proyecto de ley aprobado sea ley de la República? Y estos responden afirmativamente.

La Presidencia indica a la Secretaría retomar los proyectos donde se encuentra cerrada la discusión y pendientes de aprobar”.

⁶¹ Gaceta del Congreso No. 362 de 2004.

b) Trámite en la Cámara de Representantes

El proyecto de ley 203 - Senado, aprobatorio del "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN", fue radicado en la Cámara de Representantes con el número 005/2004 Cámara.

La ponencia para tercer debate del Proyecto de Ley 005 fue presentada ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes por el Representante Ricardo Arias Mora y publicada en la Gaceta del Congreso No. 640 del 22 de octubre de 2004. (Pág. 1-3, a folios 86-88 del Cuaderno de Pruebas 2 y a folios 33-35 del Cuaderno de Pruebas 3).

En cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del Proyecto de Ley 005 por parte de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes fue anunciada en la sesión del 17 de noviembre de 2004, para llevarse a cabo en la próxima sesión, tal como consta en el Acta No. 21 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 267 del 17 de mayo de 2005. (Pág. 2 de la Gaceta, a folio 10 del Cuaderno de Pruebas 3). El siguiente es el texto del anuncio:

"Discusión en primer debate de los siguientes Proyectos de ley que fueron anunciados en sesión del 10 de noviembre de 2004

• Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, 005 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba "El Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre Cooperación en el Campo de la Educación y la Capacitación".

Autora: Ministra de Relaciones Exteriores.

Ponente: honorable Representante Ricardo Arias Mora.

Hace uso de la palabra el Presidente (E.), honorable Representante Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

Sírvase informar señor Secretario si el ponente se encuentra en la Sesión.

Hace uso de la palabra el Secretario General:

No se encuentra señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente (E.), honorable Representante Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

¿El autor del proyecto?

Hace uso de la palabra el Secretario General:

El autor es el gobierno, la Ministra de Relaciones Exteriores.

Hace uso de la palabra el Presidente (E.), honorable Representante Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

Bueno Señores Representantes, primero quiero saludar la presencia del General Pineda, Jefe de Operaciones del Ejército de la República de Colombia, los Coroneles y Oficiales, al Magistrado del Tribunal Penal Militar que han hecho presencia en esta Sesión de la Comisión, a los demás altos miembros de la Fuerza Pública incluyendo a nuestro Coronel de enlace de la Policía y del Ejército, quiero... sobre este punto del Orden del Día señores Parlamentarios quiero poner en consideración de ustedes si leemos el informe de la ponencia que está radicado en la Secretaría o si aplazamos la discusión, aprobación o improbación de este proyecto que acaba de mencionar el señor Secretario.

Hace uso de la palabra el honorable Representante Pedro Nelson Pardo Rodríguez:

Gracias Presidente, como no está ni el ponente ni el interesado, el autor, creo que tenemos que posponer el debate para la próxima semana.

Hace uso de la palabra el Presidente (E.), honorable Representante Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar:

¿Aprueban los honorables Representantes el aplazamiento de este proyecto?

Aprobado.

Entonces señor Secretario sírvase anunciarlo a efectos de que se pueda discutir en la próxima sesión del miércoles 24 de noviembre.

Hace uso de la palabra el Secretario General:

Anunciar este proyecto para el próximo miércoles 24 de noviembre, anunciamos el Proyecto de ley número 203 de 2004 Senado, 005 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba "El Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia

sobre Cooperación en el Campo de la Educación y la Capacitación^{7[7]}.

La aprobación del Proyecto de Ley 005 por parte de la Comisión Segunda de la Cámara se cumplió de acuerdo con el anuncio que debidamente se realizó en la sesión inmediatamente anterior. Así, el proyecto fue aprobado en la sesión siguiente a la del 17 de noviembre de 2004, es decir, en la sesión del 24 de noviembre de 2004, por votación unánime a favor de dieciocho (18) Representantes que conforman la citada Comisión, tal y como consta en el Acta No. 22 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 268 del 17 de mayo de 2005. (Pág. 3, a folio 59 del Cuaderno de Pruebas 3). Este hecho se destaca en el Acta 22 en los siguientes términos:

“Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 005 de 2004 Cámara, 203 de 2004 Senado, por medio de la cual se aprueba el Memorando de Entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Presentado a la honorable Comisión sin modificaciones al texto aprobado en segundo debate en el Senado de la República.

Ha sido leída la proposición, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Carlos Julio González Villa:

Está en consideración la proposición con la que termina la ponencia, continúa en consideración, anuncio su cierre, se cierra, ¿la aprueba la honorable Comisión?

Hace uso de la palabra el Secretario General, doctor Orlando Guerra de la Rosa:

Ha sido aprobada la proposición, señor Presidente.

Señor Presidente, este proyecto de ley tiene 3 artículos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso 640 de 2004, es de conocimiento de todos los honorables Representantes.

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Carlos Julio González Villa:

Está en consideración el articulado, continúa en consideración, anuncio su cierre, se cierra, ¿lo aprueba la honorable Comisión?

Hace uso de la palabra el Secretario General, doctor Orlando Guerra de la Rosa:

Ha sido aprobado, señor Presidente.

Título: Por medio de la cual se aprueba el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación. Suscrito el seis (6) de agosto de dos mil dos (2002).

Ha sido leído el título del proyecto, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Carlos Julio González Villa:

Está en consideración el título, continúa en consideración, se cierra, ¿lo aprueba la honorable Comisión?

Hace uso de la palabra el Secretario General, doctor Orlando Guerra de la Rosa:

Ha sido aprobado el título del proyecto, señor Presidente.

Hace uso de la palabra el Presidente, honorable Representante Carlos Julio González Villa:

¿Quiere la honorable Comisión que el presente proyecto se convierta en Ley de la República?

Hace uso de la palabra el Secretario General, doctor Orlando Guerra de la Rosa:

Así lo quieren, señor Presidente^{8[8]}.

La ponencia para cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Ricardo Arias Mora y publicada en la Gaceta del Congreso No. 755 del 1 de noviembre de 2005. (Pág. 21-22, a folios 78-79 del Cuaderno de Pruebas 2).

En cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, la votación del proyecto en la

^{7[7]} Gaceta del Congreso No. 267 de 2005.

^{8[8]} Gaceta del Congreso No. 268 de 2005

Plenaria de la Cámara fue anunciada el 14 de diciembre de 2005, para llevarse a cabo en la sesión siguiente, tal como consta en el acta No. 221 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 31 del 16 de febrero de 2006 (Pág. 71, a folio 88 del Cuaderno Principal). El texto del anuncio es el que sigue:

“Dirige la Sesión el señor Presidente (H.R. Julio Gallardo Archbold):

Sírvase señor Secretario anunciar los proyectos de ley que se tratarán mañana en la sesión que se convoca desde ahora para a las diez de la mañana, en el mismo orden que está el Orden del Día de hoy; una vez que el señor Secretario termine de anunciar los proyectos se levantará la sesión, de todas maneras la señorita Vicepresidenta quedará con ustedes.

La Subsecretaría Auxiliar procede con la lectura de proyectos:

(...)

Proyecto de Ley 005 del 2004 Cámara, 203 del 2004 Senado.

(...)

Están leídos los proyectos y Actas de Conciliación, señor Presidente.

Dirige la Sesión la señora Vicepresidenta (H.R. Sandra Velásquez Salcedo):

Se levanta la Sesión y se convoca para mañana a las diez de la mañana”.

La aprobación del Proyecto de Ley 005 por parte de la Plenaria de la Cámara de Representantes ocurrió de acuerdo con el anuncio que debidamente se realizó en la sesión inmediatamente anterior. En consecuencia, el proyecto fue aprobado en la sesión siguiente a la del 14 de diciembre de 2005, es decir, en la sesión del 15 de diciembre de 2005, por votación unánime a favor de ciento cincuenta y un (151) Representantes, tal y como consta en el Acta No. 222 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 28 del 3 de febrero de 2006. (Pág. 42, a folio 47 del Cuaderno de Pruebas 2). Lo referente a la consideración y votación del proyecto, quedo consignada en la respectiva Acta, de la siguiente manera:

“La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Proyecto de ley número 05 de 2004 Cámara, por medio de la cual se aprueba, el memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia, sobre cooperación en el campo de la educación y capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002.

El informe de ponencia es como sigue:

Proponemos dar segundo debate al proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia, sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación.

Firma: Ricardo Arias Mora.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

En consideración el Informe de Ponencia, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueba la Cámara?

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Ha sido aprobado.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

Articulado.

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Se compone de tres artículos.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

En consideración el articulado, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse ¿Lo aprueba la Cámara?

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Ha sido aprobado el articulado.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

Título.

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Por medio de la cual se aprueba el Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia, sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

En consideración el título del Proyecto, se abre su discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada ¿lo aprueba la Cámara?

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Ha sido aprobado el título.

Dirección de la sesión por la Presidencia (doctora Sandra Velásquez):

¿Quiere la Cámara que este proyecto de ley, sea ley de la República?

La Secretaría informa (doctor Alfonso Rodríguez):

Así lo quiere señora Presidenta^{9[9]}.

Finalmente, el día 28 de febrero de 2006, el Presidente de la República sancionó la Ley 1019, aprobatoria del "MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN", suscrito el seis (6) de agosto de 2002.

Hecho el anterior recuento legislativo, procede la Corte a determinar la constitucionalidad del trámite que se imprimió en el Congreso de la República a la Ley 1019 de 2006.

2.4. Análisis de constitucionalidad del trámite dado por el Congreso a la Ley 1019 de 2006.

De acuerdo con el anterior recuento, encuentra la Corte que el proyecto 203/Senado – 005/Cámara, que concluyó con la expedición de la Ley 1019 de 2006, inició su trámite en el Senado de la República, tal como lo ordena el artículo 241-10 de la Carta. Además, conforme lo dispone el artículo 157 Superior, el referido proyecto fue publicado en el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157-1), se aprobó en primer debate en las correspondientes Comisiones Segundas de Senado y Cámara (C.P. art. 157-2), fue aprobado en segundo debate en las Plenarias de cada Cámara (C.P. art. 157-3) y recibió la debida sanción presidencial (C.P. art. 157-4).

De igual manera, entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un lapso no inferior a los ocho días, tal como lo ordena el artículo 160 Superior. En efecto, mientras que la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 4 de mayo de 2004, la ponencia para segundo debate en la Plenaria fue presentada el 11 de junio del mismo año. Asimismo, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara se llevó a cabo el 24 de noviembre de 2004, en tanto que la ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara fue presentada el 1° de noviembre de 2005.

Por otra parte, entre la aprobación del proyecto en el Senado, 17 de junio de 2004, y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, 22 de octubre de 2004, transcurrió un tiempo no inferior a los quince días, tal como lo ordena el artículo 160 de la Constitución Política.

Se agrega a lo dicho, que las sesiones en las comisiones y plenarias de ambas Cámaras se llevaron a cabo observando el *quórum* requerido, y que el proyecto fue aprobado por mayoría de los congresistas asistentes, tal como consta en las Actas referenciadas en el acápite anterior y como lo ratifican las certificaciones expedidas por los respectivos secretarios generales de las comisiones y plenarias anexas al expediente.

Verificada la observancia de las anteriores formalidades, debe la Corte entrar a determinar si el Congreso de la República dio cumplimiento a los requisitos previstos en el inciso 5° del artículo 160 de la Carta Política, adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que exige como presupuesto de aprobación de los proyectos de ley el anuncio previo de la votación en cada uno de los debates parlamentarios, y en el artículo 162 del mismo ordenamiento, que ordena tramitar los proyectos en no más de dos legislaturas.

^{9[9]} Gaceta del Congreso No. 28 de 2006.

2.4.1. Incumplimiento del requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

El inciso 5° del artículo 160 Superior, adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, consagra expresamente que: *“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”*.

Sobre la incorporación del anuncio al trámite de aprobación de las leyes, esta Corporación viene sosteniendo que el mismo cumple un doble propósito^{10[10]}. De un lado, permitir a los congresistas conocer con la debida anticipación los proyectos y demás asuntos sometidos a su consideración, evitando que sean sorprendidos con votaciones no anunciadas e intempestivas. Y de otro, garantizar a los ciudadanos y a las organizaciones sociales que tengan interés en uno o varios de los proyectos tramitados por el Congreso, el ejercicio oportuno de su derecho a la participación política, con el fin de poder incidir en su proceso de aprobación -haciendo conocer sus opiniones e ideas y manifestando su acuerdo o desacuerdo con lo debatido-.

Siguiendo el tenor literal de la norma en cita, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la exigencia del anuncio previo incorpora los siguientes presupuestos fácticos^{11[11]}: (i) que se anuncie la votación del proyecto en cada uno de los debates reglamentarios; (ii) que el anuncio lo haga la presidencia de la Cámara o de la respectiva Comisión en una sesión diferente y previa a aquella en la cual debe realizarse la votación del proyecto; (iii) que la fecha de la votación sea cierta, determinada o, en su defecto, determinable; y (iv) que el proyecto no sea votado en sesión distinta a la anunciada previamente.

Cabe destacar que la propia Corte, a través de los distintos pronunciamientos sobre la materia, ha venido definiendo los criterios de interpretación que deben ser tenidos en cuenta por el juez constitucional al momento de entrar a verificar la observancia de tales presupuestos y, por tanto, para determinar la existencia y validez del anuncio. Al respecto ha precisado lo siguiente:

1- El anuncio no tiene que hacerse a través de una determinada fórmula sacramental o de cierta expresión lingüística^{12[12]}. Considerando que la Constitución no prevé el uso de una locución específica para hacer el anuncio de que trata el artículo 160 Superior, ha estimado la Corte que si el propósito del mismo es prevenir oportunamente a los miembros de las cámaras y a la ciudadanía sobre los asuntos que son tramitados y decididos por el Congreso, para dar cabida al principio que propugna por la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal (C.P. art. 228), lo que resulta relevante es que la expresión que se utilice conduzca inequívocamente a asegurar la observancia de la aludida exigencia constitucional. A este respecto, precisó que “el hecho de que no exista una expresión específica diseñada para cumplir con el requisito del artículo 160 constitucional no significa que cualquier expresión verbal vinculada con este tema supla la exigencia de anuncio impuesta por la Carta”^{13[13]}, pues, en todo caso, “es requisito que dichas expresiones sinónimas transmitan la idea consignada en el artículo 160”^{14[14]}.

Dentro del tema del uso de determinados vocablos, la Corte ha señalado^{15[15]} que si en el curso de las sesiones se utiliza la expresión “anuncio” para referirse a los proyectos que serán debatidos y votados en otra sesión, en principio la misma puede interpretarse como circunscrita a la intención del Congreso de dar cumplimiento al requisito previsto en el artículo 160

^{10[10]} Cfr. el Auto 038 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y las sentencias C-533 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

^{11[11]} Cfr. las Sentencias C-644 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-576 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

^{12[12]} Cfr. las sentencias C-473 de 2005 (M.P.), C-241 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-322 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). También se puede consultar el Auto 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

^{13[13]} Auto 331 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

^{14[14]} Auto *Ibidem*.

^{15[15]} Cfr. la Sentencia C-1040 de 2005 (M.P.) y el Auto 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

Superior. A juicio de la Corporación ello debe entenderse así, en razón a que dentro del proceso de formación de la ley, el aviso previo es exigido por la Constitución Política únicamente para efectos de anunciar la votación y, por tanto, para ningún otro trámite legislativo.

2- También es posible considerar cumplido el requisito previsto en el artículo 160 Superior, cuando del contexto de los debates surgen elementos de juicio que permiten deducir que la intención de las mesas directivas ha sido la de anunciar la votación de ciertos proyectos para una sesión posterior. Respecto de tal supuesto la Corte ha hecho las siguientes precisiones^{16[16]}: (i) recurrir al contexto del debate como elemento de identificación del anuncio se predica no solo del anuncio propiamente dicho, sino también de la fecha de votación y de la intención de someter a votación un determinado proyecto; (ii) la posibilidad de verificar la exigencia constitucional del anuncio a partir del contexto de los debates adquiere validez frente a cada caso concreto, toda vez que la dinámica propia de la actividad legislativa descarta que se aplique un criterio uniforme en las deliberaciones que se suscitan respecto de los distintos proyectos de ley; y (iii) la apreciación del contexto no es respecto de una sola sesión, particularmente de aquella en que presumiblemente se hizo el anuncio, sino que puede abarcar otras sesiones, incluso en la que tuvo ocurrencia la votación.

3- El anuncio debe permitir determinar la sesión futura en la cual va a tener lugar la votación del proyecto de ley en trámite^{17[17]}, de manera que la imposibilidad para establecer la sesión en que habría de tener ocurrencia dicho procedimiento, hacen de aquél un anuncio no determinable ni determinable y, en consecuencia, contrario al requisito previsto en el artículo 160 de la Carta.

En relación con esto último, habrá de anotarse que, si bien la jurisprudencia descarta que para verificar el requisito del anuncio sea necesario señalar la fecha exacta de la sesión en que va a llevarse a cabo la votación, si requiere que por la menos dicha fecha sea determinable^{18[18]}. Con el fin de establecer lo que debe entenderse por “*determinable*” en el contexto del anuncio, ha señalado esta Corporación^{19[19]} que expresiones como “*para la siguiente sesión*” o “*en la próxima sesión*”, son suficientes para considerar que sí se definió la fecha y sesión en la cual el proyecto de ley en trámite debe ser votado y, por tanto, para considerar cumplido el requisito de aviso previo.

4- Cuando la votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, de manera que no se lleva a cabo en la sesión para la cual fue anunciada, es deber de las mesas directivas continuar con la cadena de anuncios; es decir, reiterar el anuncio de votación en cada una de las sesiones que antecedan a aquella en que efectivamente se lleve a cabo la aprobación del proyecto, toda vez que “no existe otro instrumento constitucional que permita garantizar la efectiva realización del fin que se pretende satisfacer mediante la formalidad del aviso, el cual -según se ha visto- consiste en evitar que los congresistas y la comunidad en general sean sorprendidos con votaciones intempestivas o subrepticias”. Si ello no tiene ocurrencia, es decir, si no se cumple con la *secuencia temporal del aviso* cuando por razones de práctica legislativa el debate y votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, se entiende que la votación se realizó en una sesión distinta a la que fue anunciada, incumplándose el requisito previsto en el artículo 160 de la Carta Política^{20[20]}.

^{16[16]} Sobre el tema se pueden consultar las siguientes Sentencias: C-780 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), C-4000 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-473 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-931 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-1155 de 2005 (M.P.), C-276 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-576 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

^{17[17]} Cfr. las Sentencias C-780 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C-649 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En el mismo sentido se puede consultar también el Auto 311 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

^{18[18]} Cfr. Auto 089 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

^{19[19]} Cfr. las Sentencias C-533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-473 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

^{20[20]} Cfr. las Sentencias C-930 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y C- de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Sobre el particular, ha señalado la Corte que, a pesar de presentarse el fenómeno de la *ruptura de la cadena de anuncios* respecto de un proyecto de ley cuya votación se ha venido aplazando indefinidamente, no se incurre en un vicio de inconstitucionalidad por desconocimiento del artículo 160 Constitucional, cuando en la sesión inmediatamente anterior a aquella en que se surte la aprobación del proyecto, “el mismo fue específicamente anunciado para ser sometido a votación en dicha sesión.”^{21[21]} Si esto último no tiene ocurrencia, es decir, si además de romperse la cadena de anuncios el proyecto aplazado indefinidamente se vota sin haberse anunciado tal hecho en la sesión inmediatamente anterior, se entiende que se ha incumplido el requisito de “*anuncio*” previo consagrado en el artículo 160 Superior.

Por otra parte, en lo que toca con la naturaleza del vicio de procedimiento que surge del incumplimiento del requisito de “*anuncio*”, en la Sentencia C-576 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional tuvo oportunidad de unificar su posición jurisprudencial, particularmente, frente a las leyes que aprueban tratados o convenios internacionales. Precisó en dicho fallo que, tratándose de este tipo de leyes, si la falta de anuncio previo tiene ocurrencia en la Cámara donde por expresa disposición constitucional debe iniciarse el trámite del proyecto, esto es, en el Senado de la República (C.P. art. 154), se configura un “*vicio insubsanable*” que desencadena la declaratoria de inexecutable de la ley, toda vez que en esa instancia congresional -Comisión y Plenaria- la expresión de la voluntad parlamentaria debe ser completa y formarse sin vicios de procedimiento de ninguna clase.

En concordancia con ese criterio, expresó que cuando el incumplimiento del requisito de “*anuncio*” es en una etapa posterior a la votación en la Plenaria del Senado, es decir, en la Cámara de Representantes, dicha irregularidad genera un “*vicio subsanable*”, que conlleva la devolución de la ley al Congreso de la República para que allí se reponga la actuación y se surta nuevamente el trámite de aprobación desde la etapa en que se produjo el vicio.

Sobre el particular, dijo este Tribunal en la citada Sentencia C-576 de 2006:

“En armonía con los criterios y particularidades mencionadas se debe entender que en materia de leyes que aprueban tratados o convenios internacionales, la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad. Así, una de las etapas estructurales del trámite, v.gr., la aprobación por el Senado, habrá concluido a plenitud sin vicio alguno.

Además, cabe resaltar que la Corte ha proferido desde hace cerca de dos años varias sentencias advirtiendo sobre la importancia de cumplir este requisito, lo cual no ha impedido que el vicio se repita, con mayor frecuencia, precisamente en el Senado, es decir, en la cámara de origen del proyecto a la cual le compete decidir, en primer lugar, si aprueba o imprueba el tratado. Dicha decisión, en adelante, deberá ser la expresión de una voluntad formada sin vicios de procedimiento para que se entienda que se ha culminado una de las etapas estructurales del trámite de esta clase de leyes. En otras palabras, una falencia en el cumplimiento el requisito del anuncio previo establecido en el artículo 160 C.P. 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. De otro lado, una falencia en el cumplimiento del mencionado requisito en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable que desencadenará la devolución de la ley aprobatoria de un tratado internacional 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.”

Pues bien, a partir de las consideraciones expuestas y de acuerdo con la descripción del proceso de formación de la Ley 1019 de 2006, constata la Corte que en el segundo debate en la Plenaria del Senado no se dio cumplimiento a la exigencia constitucional prevista en el inciso

^{21[21]} Sentencia C- de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

5° del artículo 160 Superior, toda vez que el Proyecto de Ley 203/2004 Senado, que concluyó con la expedición de la citada Ley 1019 de 2006, fue votado en la sesión Plenaria del día jueves 17 de junio de 2004, sin que previamente se hubiere anunciado que en dicha sesión se realizaría la votación.

En efecto, recapitulando lo expresado en el acápite correspondiente al trámite legislativo, se recuerda que la votación del Proyecto de Ley 203/2004 en la Plenaria de Senado fue anunciada en la sesión del 15 de junio de 2004, para llevarse a cabo en la siguiente sesión, tal como consta en el acta No. 51 de la misma fecha, publicada en la Gaceta No. 360 del 19 de julio de 2004. (Pág. 6-7, a folios 84-85 Cuaderno de Pruebas 1).

Acorde con lo dispuesto en la sesión del 15 de junio de 2004, en la Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado, realizada el día miércoles 16 de junio de 2004, se incluyó en el orden del día, junto con otros proyectos, la consideración del Proyecto de Ley 203/2004, tal como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 361 de 2004 (pág. 4, a folio 181 del cuaderno de pruebas número 4).

No obstante, al finalizar la Sesión del día miércoles 16 de junio de 2004, no se alcanzó a dar segundo debate a todos los proyectos de ley anunciados en la sesión del día martes 15 de junio de 2004, incluyendo el Proyecto de Ley 203/2004. Por tal razón, la Secretaría de la Plenaria del Senado procedió a anunciar los proyectos que serían nuevamente considerados y votados en la siguiente sesión, omitiendo mencionar el Proyecto de Ley 203/2004, tal como consta en el Acta 52 publicada en la Gaceta del Congreso 361 de 2004 (pág. 32, a folio 209 del cuaderno de pruebas número 4).

A pesar de que en la Sesión del día miércoles 16 de junio de 2004 no se anunció la votación para la próxima Sesión del Proyecto de Ley 203/2004, en la Sesión Plenaria siguiente, la del día jueves 17 de junio de 2004, el Senado consideró y votó el Proyecto de Ley 203/2004, sin que, entonces, el aludido proyecto hubiera sido anunciado en la sesión inmediatamente anterior. Así consta en el Acta No. 53 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 362 del 19 de julio de 2004 (Pág. 4 y 32, a folios 133 y 161 del Cuaderno de Pruebas 1).

En consecuencia, siguiendo los lineamientos previstos por la jurisprudencia constitucional, en relación con la Ley 1019 de 2006 se presenta el fenómeno del rompimiento de la secuencia de anuncios, toda vez que en el segundo debate en la Plenaria del Senado la votación del proyecto se llevó a cabo en una sesión distinta a la que fue anunciada, sin que además, el anuncio hubiere sido reiterado nuevamente en la sesión inmediatamente anterior a aquella en que finalmente tuvo lugar la aludida votación.

Desde este punto de vista, al haber sido votado el proyecto en sesión distinta a la anunciada previamente, el Congreso de la República incurrió en un vicio en el cumplimiento del requisito previsto en el inciso 5° del artículo 160 de la Carta Política, adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual tiene la connotación de ser un *“vicio insubsanable”*, por el hecho de haberse producido en la Célula legislativa donde por expresa disposición constitucional deben tener origen las leyes aprobatorias de tratados internacionales; esto es, en el Senado de la República (C.P. art. 154).

En consecuencia, por este aspecto, la Ley 1019 de 2006, mediante la cual se aprueba el *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*, debe ser declarada inexecutable.

Adicional a lo anteriormente expuesto, también encuentra la Corte que en el trámite de aprobación de la referida ley, el Congreso de la República incumplió los límites temporales que el artículo 162 de la Carta establece para tramitar válidamente un proyecto de ley. Veamos:

2.4.2. Inconstitucionalidad de la Ley 1019 de 2006 por haber desbordado el Congreso de la República los límites temporales que el artículo 162 de la Carta establece para tramitar válidamente un proyecto de ley.

Tal y como lo dispone expresamente el artículo 162 de la Constitución Política, ***“Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”***.

Respecto de la regla consagrada en el artículo 162 Superior, esta Corporación ha señalado que la misma hay que entenderla en el sentido de que constituye un límite temporal para la formación de la ley en las cámaras, de manera que, por virtud de ella, el Congreso de la República cuenta con dos legislaturas como plazo máximo para tramitar y aprobar válidamente los proyectos que son sometidos a su consideración^{22[22]}.

A juicio de la Corte, la medida persigue un objetivo claramente válido, cuál es el de contribuir a la racionalización y organización del trabajo legislativo. En ese contexto, con el límite temporal se busca entonces impedir que se presenten dilaciones injustificadas en el trámite de los proyectos de ley, evitar que las iniciativas legislativas queden dispersas indefinidamente en las cámaras o que no concluyan con su trámite de aprobación, e igualmente, prevenir que a los proyectos se le introduzcan modificaciones de tal magnitud que transformen las circunstancias socio-políticas y jurídicas que inicialmente inspiraron su postulación.

En este sentido, el aludido límite temporal le impone a los miembros del parlamento, en particular a quienes emprenden determinada iniciativa legislativa, tienen interés en ella o actúan como ponentes, la carga de darle celeridad a la misma, es decir, de impulsarla y de captar el interés de sus demás colegas para que sea tramitada regularmente, dentro de un tiempo razonable y conforme al procedimiento legislativo, pues, en todo caso, los proyectos de ley son un cometido estatal que merecen la máxima atención y diligencia del órgano de representación popular por antonomasia, a quien dada su naturaleza jurídica se le asigna la función específica de *“hacer las leyes”*.

En relación con sus efectos, la Corte ha sostenido que el Congreso de la República tiene la obligación constitucional de considerar los proyectos de ley sometidos a su conocimiento dentro de los límites señalados en el artículo 162 Superior, esto es, en no más de dos legislaturas, de manera que cuando ello ocurre, por ese aspecto, la iniciativa legislativa se entiende ajustada a la Constitución, resultando a su vez inconstitucional si se desbordan los referidos plazos; entendiéndose que en este último caso se ha incurrido en un vicio en la formación de la ley que es insubsanable, precisamente, por haber precluido el término máximo para tramitar y aprobar un proyecto de ley.

Con este criterio, en la Sentencia C-168 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte procedió a declarar inexecutable el Proyecto de Ley 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de representantes, *“Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993”*, sometido al control constitucional por la vía de la objeción presidencial. En dicha oportunidad, consideró el Tribunal que el Congreso, al haber tramitado el mencionado proyecto en más de dos legislaturas, había contrariado el artículo 162 de la Constitución Política, incurriendo en un vicio de forma insubsanable. Sobre el particular, se dijo en el citado fallo:

“Teniendo en cuenta el anterior marco legal, es claro que el proyecto de ley en examen quebrantó el artículo superior aludido así como el Reglamento del Congreso, por lo mismo adolece de un vicio en su formación, puesto que el término otorgado por el Congreso de la República, rebasó claramente el límite temporal que para el efecto dispuso el constituyente en el artículo 162 constitucional.

En efecto, como puede observarse del expediente legislativo, el primer debate se realizó dentro de la legislatura: 20 de julio de 1998, 20 de junio de 1999, por lo que la legislatura siguiente corresponde al período constitucional 20 de julio de 1999 a 20 de junio de 2000 y la subsiguiente comprende el período constitucional 20 de julio de 2000 a 20 de junio de 2001, tiempo dentro del cual finalizó el trámite legislativo, pues en este último período legislativo se aprobó, por cada una de las plenarias de las cámaras, el acta de conciliación emitida por la Comisión Accidental de Conciliación, las cuales aprobaron el proyecto de ley, los días 29 de

^{22[22]} Cfr. las Sentencias C-168 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz) y C-068 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentarías).

noviembre de 2000 el Senado de la República y 7 de diciembre de 2000 la Cámara de Representantes (folios 4 a 10 del expediente), siendo obvio entonces, para la Corte, que esto último se cumplió en más de dos legislaturas por lo cual se contraría el precepto 162 superior antes citado en concordancia con el artículo 157 superior.

Visto lo anterior, la Corte comparte el argumento sostenido por la Presidencia de la República, a través del Ministro de Transporte, en cuanto a la objeción presentada del proyecto de ley en referencia por cuanto la ley debe ser expresión auténtica de la voluntad legítima del Congreso de la República y es claro que un proyecto de ley cuyo objeto resulte ser al final de su trámite distinto del concebido inicialmente, en virtud de dilaciones indebidas será contrario a los fundamentos básicos de la democracia representativa en un Estado Social de Derecho, ya que extender la discusión y aprobación de un proyecto de ley a un término superior al previsto en la Carta genera claras distorsiones de la voluntad inicial del legislador al concebir los proyectos de ley, independientemente de la causa que implique la demora en el trámite, sea ello por factores internos o externos que induzcan al legislador a modificar los contenidos iniciales de un texto normativo con el fin de acomodarlos a las nuevas circunstancias que, por las distintas evoluciones constantes de la sociedad, puedan presentarse durante la larga trayectoria en el trámite de producción de una ley.”

“...”

“Por lo tanto, la Corte declarará, en la parte resolutive de esta providencia, fundada la objeción presidencial, pues es palmario que el legislador, excedió el término previamente fijado por el artículo 162 superior al tramitar el Proyecto de Ley No. 188/99 Senado de la República y 123/99 Cámara de Representantes ‘*Por medio del cual se modifica el artículo 6 de la Ley 105 de 1993*.’”

El carácter insubsanable del vicio generado en el incumplimiento de la regla prevista en el artículo 162, también lo destacó la Corte en la Sentencia C-433 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), en la que se declaró inexecutable el Proyecto de Ley 100/96 Senado – 285/96 Cámara, por haberse demorado el Congreso más de dos legislaturas en pronunciarse sobre las objeciones de inconstitucionalidad presentadas contra dicho proyecto por el Gobierno Nacional. Al respecto, sostuvo este Tribunal:

“Así las cosas, el término que tiene el Congreso para pronunciarse sobre las objeciones presidenciales es de máximo dos legislaturas, dentro de las cuales se cuenta la que esté cursando en el momento en que se devuelve el respectivo proyecto.

En el presente caso se observa que a partir de la fecha en que el Gobierno Nacional devolvió al Congreso el proyecto N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara con objeciones de inconstitucionalidad transcurrieron más de dos legislaturas.

“...”

De lo anterior se concluye que el Congreso de la República sólo consideró las objeciones presentadas en el primer periodo de la séptima legislatura posterior^{23[23]}, **con lo cual se configura un vicio de constitucionalidad en el trámite legislativo por violación del artículo 162 de la Carta Política, conforme a lo antes expuesto, el cual es insubsanable pues ya se venció el término máximo para que las Cámaras insistieran.** Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte declarará la inconstitucionalidad del proyecto de ley N° 100/96 Senado - 285/96 Cámara ‘POR LA CUAL SE RINDE HOMENAJE A LA POBLACIÓN PLATEÑA, A SU CULTURA Y A SUS LEYENDAS, SE VINCULA A LA NACIÓN AL SESQUICENTENARIO DE LA ORGANIZACIÓN JURÍDICA DEL MUNICIPIO DE PLATO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES’. (Negritas y subrayas fuera de texto).

^{23[23]} Primera legislatura: 20 de julio de 1997 al 20 de junio de 1998; segunda legislatura: 20 de julio de 1998 al 20 de junio de 1999; tercera legislatura: 20 de julio de 1999 al 20 de junio de 2000; cuarta legislatura: 20 de julio de 2000 al 20 de junio de 2001; quinta legislatura: 20 de julio de 2001 al 20 de junio de 2002; sexta legislatura: 20 de julio de 2002 al 20 de junio de 2003 y séptima legislatura: 20 de julio de 2003 al 20 de junio de 2004.

El anterior criterio hermenéutico fue nuevamente reiterado por la Corte en la Sentencia C-885 de 2004 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), en la que se declaró la inexecutable del Proyecto de Ley 158/2001 Senado – 1517/2001 Cámara, por haber tramitado el Congreso las objeciones presidenciales presentadas por el Gobierno contra dicho proyecto, en más de dos legislaturas. En esa oportunidad, afirmó la Corte:

“Lo anterior significa que entre la radicación de las objeciones y la insistencia del Congreso de la República transcurrieron más de dos legislaturas, razón por la cual la insistencia es extemporánea y, por lo tanto inválida, pues se desconoció el término establecido por el artículo 162 de la Constitución Política, **vicio que por lo demás resulta insubsanable pues precluyó el término máximo para que las Cámaras insistan**, circunstancia que impone una declaratoria de inexecutable del Proyecto de Ley 158/01 Senado 151701 Cámara *‘Por el cual se reglamentan las especialidades médicas de: Hematología, Oncología Clínica, Hematología/Oncología Clínica, Hematología Pediátrica, Oncología Pediátrica y Hematológica, Oncología Pediátrica y se dictan otras disposiciones’*.” (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Cabe destacar que, para efectos del ejercicio del control de constitucionalidad, la regla contenida en la parte final del artículo 162 de la Carta, según la cual *“Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”*, debe interpretarse en armonía con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 138 del mismo ordenamiento Superior, en el que se regula lo referente a las sesiones ordinarias del órgano legislativo. Al respecto, tal precepto dispone que el Congreso de la República se reunirá en sesiones ordinarias durante dos periodos por año que constituyen una sola legislatura, así: (i) el primer periodo de sesiones, comenzando el 20 de julio y terminando el 16 de diciembre, y (ii) el segundo periodo iniciando el 16 de marzo y concluyendo el 20 de junio. Consagra expresamente la norma:

Art. 138. *“El Congreso por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos periodos por año, que constituirán una sola legislatura. El primer periodo de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre; el segundo el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio”*.

Descendiendo al asunto que se analiza, a partir del recuento legislativo hecho en el acápite anterior, encuentra la Corte que el Proyecto de Ley 203/2004 Senado – 005/2005 Cámara, que concluyó con la expedición de la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, se tramitó en más de dos legislaturas, vulnerando así la regla prevista en el artículo 162 de la Constitución Política. Para los efectos de verificar la violación anunciada, resulta de mayor relevancia insistir en el trámite que surtió el mencionado proyecto, así:

- El proyecto fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, el día 25 de marzo de 2004, y fue considerado y aprobado en primer debate por la Comisión Segunda del Senado el día 4 de mayo de 2004, y en segundo debate por la Plenaria del Senado el día 17 de junio de 2004. Eso significa que los dos primeros debates en las dos cámaras del Senado se cumplió en una primera legislatura, **la legislatura que inició el día 20 de julio de 2003 y que concluyó el día 20 de junio de 2004**.

- El proyecto pasó a la Cámara de Representantes y el mismo fue publicado para tercer debate el 22 de octubre de 2004; siendo considerado y aprobado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el día 24 de noviembre de 2004. Ello significa que el tercer debate en la comisión de la Cámara se cumplió en una segunda legislatura, **la legislatura que inició el día 20 de julio de 2004 y que concluyó el día 20 de junio de 2005**.

- Posteriormente, el proyecto fue publicado para cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de representantes el día 1° de noviembre de 2005 y fue considerado y aprobado por dicha plenaria el día 15 de diciembre de 2005. Ello significa que el cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se cumplió en una tercera legislatura, **la legislatura que inició el día 20 de julio de 2005 y que concluyó el día 20 de junio de 2006**.

El trámite que surtió en tres legislaturas el Proyecto de Ley 203/2004 Senado – 005/2005 Cámara, y que concluyó con la expedición de la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, puede observarse de forma más detallada en el siguiente cuadro comparativo, así:

Proyecto de Ley 203 de 2004 – Senado		Legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2003 y el 20 de junio de 2004
ACTUACIÓN	FECHA	
Presentación del Proyecto de Ley por parte del Gobierno Nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Carolina Barco Isakson y la Ministra de Educación Nacional, doctora Cecilia María Vélez White.	25 de marzo de 2004	
Primer Debate		
Publicación del Proyecto de Ley Original y Exposición de Motivos.	29 de marzo de 2004 (Ver Gaceta 105 de 2004)	
Publicación de la Ponencia para Primer Debate en Comisión Segunda del Senado de la República.	15 de abril de 2004 (Ver Gaceta 135 de 2004)	
Anuncio del Proyecto para Votación.	28 de abril de 2004 (Ver Acta 22, publicada en la Gaceta 841 de 2004)	
Primer Debate y Aprobación del Proyecto en Comisión Segunda del Senado de la República.	4 de mayo de 2004 (Ver Acta 23, publicada en la Gaceta 841 de 2004)	
Segundo Debate		
Publicación de la Ponencia para Segundo debate en Plenaria del Senado de la República.	11 de junio de 2004 (Ver Gaceta 267 de 2004)	
Anuncio del Proyecto para Votación	15 de junio de 2004 (Ver Acta 51, publicada en la Gaceta 360 de 2004)	
Segundo Debate y Aprobación del Proyecto en Plenaria del Senado de la República.	17 de junio de 2004 (Ver Acta 53, publicada en la Gaceta 362 de 2004)	
Proyecto de Ley 05 de 2004 – Cámara		Legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2004 y el 20 de junio de 2005
Tercer Debate		
Publicación de la Ponencia para Tercer Debate en Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.	22 de octubre de 2004 (Ver Gaceta 640 de 2004)	
Anuncio del Proyecto para Votación.	17 de noviembre de 2004 (Ver Acta 21, publicada en la Gaceta 267 de 2005)	
Tercer Debate y Aprobación del Proyecto en Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.	24 de noviembre de 2004 (Ver Acta 22, publicada en la Gaceta 268 de 2005)	
Cuarto Debate		Legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2005 y el 20 de junio de 2006
Publicación de la Ponencia para Cuarto debate en Plenaria de la Cámara de Representantes.	1 de noviembre de 2005 (Ver Gaceta 755 de 2005)	
Anuncio del Proyecto para Votación	14 de diciembre de 2005 (Ver Acta 221, publicada en la Gaceta 31 de 2006)	

Cuarto Debate y Aprobación del Proyecto en Plenaria de la Cámara de Representantes.	15 de diciembre de 2005 (Ver Acta 222, publicada en la Gaceta 28 de 2006)	
---	--	--

Como puede observarse, no existe duda acerca de que el Proyecto de Ley 203/2004 Senado – 005/2005 Cámara, se debatió y aprobó en más de dos legislaturas, violándose el mandato contenido en el artículo 162 de la Carta, que ordena expresamente que *“Ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”*. Conforme se mencionó, el primero y segundo debate se realizaron en la legislatura del 20 de julio de 2003 y 20 de junio de 2004 (primera legislatura); el tercero debate en la legislatura del 20 de julio de 2004 y 20 de junio de 2005 (segunda legislatura); y finalmente, el cuarto y último debate en el curso de la legislatura del 20 de julio de 2005 y 20 de junio de 2006 (tercera legislatura).

Por lo tanto, considerando que la falta de observancia del requisito previsto en el artículo 162 Superior es constitutivo de un vicio insubsanable, también por este aspecto la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006 debe ser declarada inexecutable.

2.5. Decisión que debe adoptar la Corte frente a la Ley 1019 de 2006

Como quedó suficientemente explicado en los numerales 2.4.1 y 2.4.2 de las consideraciones de esta Sentencia, en lo que se refiere al trámite de aprobación de la Ley 1019 de 2006, el Congreso de la República incumplió los siguientes requisitos de procedimiento: (i) el previsto en el inciso 5° del artículo 160 de la Carta Política, adicionado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que exige como presupuesto de aprobación de los proyectos de ley el anuncio previo de la votación en cada uno de los debates parlamentarios; y (ii) el consagrado en el artículo 162 del mismo ordenamiento, que ordena tramitar los proyectos en no más de dos legislaturas.

El incumplimiento del primero de los requisitos mencionados se presentó durante el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, en cuanto allí la votación del proyecto se llevó a cabo en una sesión distinta a la que fue anunciada. Por su parte, el incumplimiento del segundo requisito se configuró debido a que el proyecto que concluyó con la expedición de la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, se tramitó en más de dos legislaturas, concretamente en tres.

Teniendo en cuenta que la falta de observancia de tales requisitos constituye en ambos casos vicios insubsanables, la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006 será declarada inexecutable.

Así, para que el *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*, suscrito el seis (6) de agosto de 2002, pueda ser ratificado e incorporado al derecho interno, el Congreso de la República debe iniciar nuevamente el trámite de la ley aprobatoria, con plena observancia del procedimiento legislativo previsto en la Constitución y la ley.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 1019 del 28 de febrero de 2006, por la cual se aprueba el *“MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE EL GOBIERNO DE AUSTRALIA Y EL GOBIERNO DE COLOMBIA SOBRE COOPERACIÓN EN EL CAMPO DE LA EDUCACIÓN Y LA CAPACITACIÓN”*, suscrito el seis (6) de agosto de 2002, por no haber observado el Congreso de la República los requisitos de procedimiento previstos en los artículos 160-5 y 162 de la Constitución Política, los cuales son constitutivos de vicios insubsanables.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA
Magistrado
AUSENTE CON PERMISO

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO
Secretaria General