



PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA

LEY 1186 DE 2009

(mayo 11)

por medio de la cual se aprueba el “Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

El Congreso de Colombia

Visto el texto del “*Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “*Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006 que a la letra dicen:

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

MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCIÓN FINANCIERA DE SUDAMÉRICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)

PREAMBULO

Considerando la amenaza que representan las actividades de lavado de activos, así como el interés en la protección de un sistema económico-financiero seguro y transparente que no pueda ser utilizado por las organizaciones criminales.

Ratificando el compromiso de preservar y mantener la estabilidad social, económica y política de nuestra región.

Considerando el trabajo desarrollado y las acciones emprendidas hasta el momento en la lucha contra el lavado de activos por los países que ahora se reúnen.

Reconociendo la oportunidad y los beneficios de aceptar y aplicar el acervo de las medidas contra el lavado de activos del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales, así como contar con el apoyo de sus miembros y de las organizaciones internacionales dedicadas a la protección de la comunidad internacional frente a las amenazas de la criminalidad organizada.

Assumiendo que la cooperación internacional es crucial en la lucha contra el lavado de activos y reafirmando el compromiso expuesto en varios foros para aplicar de forma efectiva la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sico-

trópicas de 1988 y el Reglamento Modelo de la CICAD sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves.

Siguiendo el compromiso manifestado en la Reunión de Cancún, de febrero de 2000, de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental para la creación de un grupo regional de acción contra el lavado de activos.

Ejecutando la recomendación de la reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, en septiembre de 2000.

Destacando el beneficio que reporta a los países de la región y a la comunidad internacional el establecimiento de mecanismos de prevención y control del lavado de activos.

Los Estados signatarios de este Memorando acuerdan:

I. OBJETIVOS

a) Crear y poner en funcionamiento el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (en adelante, Gafisud) en las condiciones señaladas en este Memorando;

b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el Gafisud.

II. MIEMBROS

1. Los Estados signatarios de este Memorando tienen la condición de miembros originarios.

2. Otros Estados podrán incorporarse previa solicitud de adhesión al presente Memorando y de su admisión por el Pleno.

III. MIEMBRO ASESOR

1. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) integra el Gafisud en carácter de Miembro Asesor.

LICITACIONES

El DIARIO OFICIAL

Informa a las Entidades Oficiales, que se reciben sus órdenes de publicación con dos (2) días hábiles de anticipación.

Vea Índice de Licitaciones en la última página

DIARIO OFICIAL

Fundado el 30 de abril de 1864
Por el Presidente **Manuel Murillo Toro**
Tarifa postal reducida No. 56

DIRECTORA: **MARÍA ISABEL RESTREPO CORREA**

MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

MARÍA ISABEL RESTREPO CORREA

Gerente General

Carrera 66 N° 24-09 (Av. Esperanza-Av. 68) Bogotá, D. C. Colombia
Conmutador: PBX 4578000.

e-mail: correspondencia@imprensa.gov.co

IV. OBSERVADORES

1. Tendrán esta condición aquellos Estados y organizaciones que hayan expresado su apoyo a los objetivos del Gafisud y hayan sido admitidos como tales por el Pleno.

2. Además de respaldar los objetivos y las actividades del Gafisud, los observadores podrán brindar la asistencia técnica y el apoyo financiero, de acuerdo con sus normas y políticas en la materia, para la consecución de los objetivos perseguidos.

3. El procedimiento para la admisión de los observadores requerirá la petición formal al Presidente del Gafisud por parte del Estado u organización.

V. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. El Gafisud se estructura a partir de los siguientes órganos:

- i) El Consejo de Autoridades;
- ii) El Pleno de Representantes;
- iii) La Secretaría.

2. El Consejo de Autoridades es el órgano supremo del Gafisud y estará integrado por un representante de cada Estado que ejerza la máxima responsabilidad en materia de lucha contra el lavado de activos. Se reunirá cuando el Pleno lo considere conveniente y en las ocasiones en que lo estime necesario para la aprobación de asuntos o proyectos que requieran de un alto grado de respaldo político-institucional.

3. El Pleno está compuesto por los delegados designados por cada Estado miembro. Se reunirá, al menos, dos veces al año y tendrá como funciones:

- i) Valorar, discutir y, en su caso, aprobar todas las resoluciones;
- ii) Aprobar el Programa de Acción;
- iii) Aprobar el presupuesto;
- iv) Aprobar el informe anual;
- v) Controlar la ejecución del Programa de Acción aprobado;
- vi) Designar al Secretario Ejecutivo, aprobar la estructura y demás funciones de la Secretaría;
- vii) Aprobar las normas de procedimiento que sean necesarias;
- viii) Aceptar la incorporación de nuevos miembros y observadores.

4. Las reuniones del Pleno se regirán por las siguientes reglas:

- i) Todos los Miembros, el Miembro asesor y los Observadores participarán en las reuniones;
- ii) El Pleno determinará aquellas reuniones a las que solo puedan asistir los Miembros;
- iii) Solo los Miembros tienen derecho de voto. El Miembro asesor y los Observadores tendrán voz pero no voto. Solo los miembros presentes tienen derecho a votar.

5. El Presidente del Gafisud será elegido por el Pleno, de entre uno de sus miembros y como tal ejercerá su representación. El ejercicio de la Presidencia se extenderá por períodos de un año, prorrogables. Al inicio de cada período, el Presidente someterá a la aprobación del Pleno el Programa de Acción, en el que se expondrán los objetivos y líneas de trabajo del Gafisud durante su presidencia.

6. El Secretario Ejecutivo será una persona idónea y con elevado perfil técnico. Será designado por el Pleno, por períodos determinados prorrogables y ejercerá su cargo en forma remunerada.

7. La Secretaría llevará a cabo las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de las actividades del Gafisud. Son funciones de la Secretaría:

- i) Preparar el informe anual de actividades, el presupuesto y los programas de trabajo contenidos en el Programa de Acción;
- ii) Proveer a la Presidencia y al Pleno con informes periódicos de su actividad;
- iii) Ejecutar el Programa de Acción aprobado;
- iv) Administrar el presupuesto aprobado;
- v) Coordinar, colaborar y facilitar las evaluaciones mutuas;
- vi) Ejercer la representación técnica y actuar como nexo entre el Gafisud y terceros países y organizaciones involucradas en la lucha contra el lavado de activos y materias conexas;
- vii) Asistir al Consejo de Autoridades, a la Presidencia y el Pleno en el desarrollo de sus actividades;
- viii) Las demás que le sean asignadas por el Pleno.

VI. MECANISMO DE ADOPCION DE DECISIONES

1. Todas las resoluciones del Consejo de Autoridades y del pleno de Representantes serán adoptadas por el consenso de los miembros, el que será registrado por la Secretaría.

2. En los casos de aprobación de informes vinculados con evaluaciones mutuas no resultará necesario contar con el consenso del Estado involucrado en el informe para adoptar una resolución al respecto.

VII. AUTOEVALUACIONES Y EVALUACIONES MUTUAS

1. Los miembros acuerdan participar en un programa de autoevaluación, coordinado por la Secretaría.

2. Los miembros acuerdan participar en un programa de evaluaciones mutuas conducido de acuerdo con los procedimientos de evaluación mutua aprobados por el Pleno.

3. En todo caso, en cada evaluación mutua participarán expertos técnicos de tres Miembros. Dentro del equipo de evaluadores podrá solicitarse la asistencia de expertos de países y de las organizaciones observadoras, cuando así lo estime apropiado el Miembro evaluado.

VIII. FINANCIAMIENTO

1. Las actividades del Gafisud serán financiadas por las contribuciones anuales de sus miembros, los aportes voluntarios de los observadores y otras fuentes adicionales. Los Miembros harán efectivas sus obligaciones económicas cuando su orden jurídico interno lo permita.

2. Los gastos derivados de la participación de cada Miembro u Observador en las actividades del Gafisud, incluida la participación en procesos de evaluación mutua, serán atendidos por cada uno de ellos.

3. La Presidencia, con el apoyo de la Secretaría, someterá al Pleno la consideración de proyectos y líneas de trabajo y sus formas de financiamiento.

IX. IDIOMAS

Los idiomas oficiales son el español y el portugués.

X. ENMIENDA DEL MEMORANDO

El Memorando de Entendimiento puede ser modificado por el Consejo de Autoridades a propuesta del Pleno del Gafisud.

XI. ENTRADA EN VIGOR

Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor en la fecha en que sea firmado por los Estados.

XII. RETIRO

El retiro de un Miembro o de un Observador se hará efectivo una vez recibida la notificación respectiva en la Secretaría.

Firmado en la Ciudad de Cartagena de Indias a los ocho días del mes de diciembre del año dos mil en un ejemplar que hace fe y que queda depositado en la Secretaría del Gafisud.

Por el Gobierno de la República Argentina,

El Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico,

Lorenzo Cortese.

Por el Gobierno de la República de Bolivia
El Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Colombia,
Guido Riveros Franck.

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil,
El Presidente de COAF,
Adrienne Giannetti Nelson de Senna.

Por el Gobierno de la República de Colombia,
El Ministro de Justicia y del Derecho,
Rómulo González Trujillo.

Por el Gobierno de la República de Chile,
El Asesor del Subsecretario del Interior,
Jorge Vives Dibarrart.

Por el Gobierno de la República del Ecuador,
El Director Nacional de Procesamiento de Información Reservada,
Xavier Arregui.

Por el Gobierno de la República del Paraguay,
El Ministro de Industria y Comercio,
Euclides Acevedo.

Por el Gobierno de la República del Perú,
El Jefe de Cooperación Internacional de Contradrogas,
Sergio Kostritsky Pereira.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay,
El Ministro de Economía y Finanzas,
Alberto Bension.

Por la OEA - CICAD,
El Secretario Ejecutivo Adjunto,
Alberto Hart.

MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)

El I Consejo de Autoridades de Gafisud, en su reunión de 6 de diciembre de 2001 en Santiago de Chile, decide modificar el Memorando de Entendimiento de Gafisud en su redacción original contenida en el texto suscrito por los países miembros en Cartagena de Indias, Colombia, el 8 de diciembre del año 2000.

La modificación que se opera es la introducción de una nueva letra c) en el artículo I del Memorando de Entendimiento que reza del siguiente tenor:

c) Establecer medidas para la prevención y eliminación de la financiación del terrorismo, reconociendo y aplicando las ocho Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el lavado de activos y otras que puedan aprobarse por Gafisud.

Por el Gobierno de la República de Argentina,
El Ministro de Justicia y Derechos Humanos,
Señor Jorge de la Rúa.

Por el Gobierno de la República de Bolivia
El Cónsul de Bolivia en Santiago,
Señor Víctor Márquez.

Por el Gobierno de la República de Brasil,
El Embajador,
Señor Joao Augusto de Medicis.

Por el Gobierno de la República de Chile,
El Ministro del Interior,
Señor José Miguel Insulza.

Por el Gobierno de la República de Colombia,
El Ministro de Justicia y del Derecho,
Señor Rómulo González Trujillo.

Por el Gobierno de la República de Paraguay,
El Viceministro de Industria y Comercio,
Señor Fernando Villalba.

Por el Gobierno de la República del Perú,
El Embajador,
Señor Jorge Colunje V.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay,
El Viceministro de la Presidencia de la República,
Señor Leonardo Costa Franco.

Por el Gobierno de la República del Ecuador,
Por la CICAD - OEA,
Señor Rafael Franzini Batlle.

4 de agosto de 2006, es copia fiel del original.
El Secretario Ejecutivo Gafisud,
Alejandro Montesdeoca Broquetas.

MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTE DIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)

El III Consejo de Autoridades de Gafisud, en su reunión de 21 de julio de 2006 en Brasilia, decide modificar el Memorando de Entendimiento de Gafisud en su redacción aprobada por los países miembros en Santiago de Chile, el 6 de diciembre del año 2001.

Las modificaciones que se operan son las siguientes:

a) *Modifícase el artículo V del Memorando de Entendimiento del grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Estructura y funciones), numerales 3. y 4., el que quedará redactado de la siguiente forma:*

3. El Pleno está compuesto por los delegados designados por cada Estado miembro. Se reunirá, al menos, dos veces al año y tendrá como funciones:

- i) Valorar, discutir y, en su caso, aprobar todas las resoluciones;
- ii) Aprobar el Programa de Acción;
- iii) Aprobar el presupuesto;
- iv) Aprobar el informe anual;
- v) Controlar la ejecución del Programa de Acción aprobado;
- vi) Designar al Secretario Ejecutivo, aprobar la estructura y demás funciones de la Secretaría;
- vii) Aprobar las normas de procedimiento que sean necesarias;
- viii) Aceptar la incorporación de nuevos miembros y observadores;
- ix) Resolver la suspensión o la desvinculación del grupo de los Miembros.

4. Las reuniones del Pleno se regirán por las siguientes reglas:

- i) Todos los Miembros, el Miembro asesor y los Observadores participarán en las reuniones;
- ii) El Pleno determinará aquellas reuniones a las que sólo puedan asistir los Miembros;
- iii) Sólo los Miembros tienen derecho de voto. El Miembro asesor y los Observadores tendrán voz pero no voto. Sólo los miembros presentes tienen derecho a votar.

iv) El Pleno de Representantes podrá resolver la suspensión de la participación de un miembro en la toma de decisiones del grupo en mérito a las causales que se establezcan por la reglamentación que el órgano dicte.

b) *Modifícase el artículo VI del Memorando de Entendimiento del grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Mecanismos de adopción de decisiones), numeral 2., el que quedará redactado de la siguiente forma:*

2. En los casos de aprobación de informes vinculados con evaluaciones mutuas o de aprobación de resoluciones de suspensión de participación en la toma de decisiones, de suspensión de membresía o de desvinculación, no resultará necesario contar con el consenso del Estado involucrado para adoptar una decisión al respecto.

c) *Modifícase el artículo VIII del Memorando de Entendimiento del grupo de Acción Financiera de Sudamérica (Financiamiento), numeral 1., el que quedará redactado de la siguiente forma:*

1. Las actividades del Gafisud serán financiadas por las contribuciones anuales de sus miembros, los aportes voluntarios de los observadores y otras fuentes adicionales. Los Miembros harán efectivas sus obligaciones económicas. En el caso de que se verifique un reiterado incumplimiento en el pago de las contribuciones acordadas, el Pleno de Representantes podrá aplicar sanciones limitativas de la participación, la suspensión de la membresía o la desvinculación del Grupo de los Estados deudores, de conformidad con la reglamentación que este órgano dictará.

Por el Gobierno de la República de Argentina,
El Ministro Embajada Argentina en Brasil,
Señor Jorge A. Molina Arambarri.

Por el Gobierno de la República de Bolivia
El Viceministro de Pensiones y Servicios Financieros, Ministerio de Hacienda,
Señor José Luis Pérez Ramírez.

Por el Gobierno de la República de Brasil,
El Secretario Ejecutivo de COAF, Ministerio de Hacienda,
Señor Paulo Marcio Neves Rodríguez.

Por el Gobierno de la República de Chile,
El Ministro de Hacienda,
Señor Andrés Velasco Brañes.

Por el Gobierno de la República de Colombia,
El Embajador, Embajada de Colombia en Brasil,
Señor Mario Galofre Cano.

Por el Gobierno de la República del Ecuador,
Procuraduría General del Estado,
Señor Fernando Mera Espinosa.

Por el Gobierno de la República del Paraguay,
El Ministro de Industria y Comercio,
Señor Raúl Vera Bogado.

Por el Gobierno de la República del Perú,
El Director Ejecutivo Unidad de Inteligencia Financiera,
Señor Carlos Hamann-Pastorino.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay,
El Prosecretario de la Presidencia de la República,
Señor Jorge Vásquez.

4 de agosto de 2006, es copia fiel del original,
El Secretario Ejecutivo Gafisud,
Alejandro Montesdeoca Broquetas.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 25 de junio de 200...

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(FDO.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,
(Fdo.) Fernando Araújo Perdomo.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “*Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “*Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “*Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “*Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, que por el artículo 1° de esta ley se aprueban, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.
El Presidente del honorable Senado de la República,
Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General (E.) del honorable Senado de la República,
Saúl Cruz Bonilla.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
Germán Varón Cotrino.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
Jesús Alfonso Rodríguez Camargo

REPUBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL
Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 11 de mayo de 2009.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,
Fabio Valencia Cossio.

La Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,
Clemencia Forero Ucros.

Corte Constitucional

Secretaría General

SGC-49

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de marzo de dos mil nueve (2009)

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Honorable Congreso de la República

Ciudad

Ref.: Expediente LAT-322. Devolución texto normativo Ley 1186/08.

Respetado doctor:

En el día de hoy, y dando cumplimiento a lo dispuesto en auto de Sala Plena número 033 de 2009, de fecha 28 de enero de la presente anualidad, procedo esta Secretaría a poner en su conocimiento lo decidido en el proveído en mención. Para lo cual, además, procedo a devolverle el texto normativo de la Ley 1186 de 2008 perteneciente al “*Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

Atentamente,

Secretaria General,

Martha Victoria Sáchica Méndez.

Se anexa:

- Copia de la referida providencia en 45 folios.

- El texto de la Ley 1186 de 2008 en 11 folios.

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO 033 DE 2009

Referencia: Expediente LAT- 322.

Revisión Constitucional del “*Memorando de entendimiento entre los Gobiernos del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “*Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006 y la Ley 1186 de 2008 aprobatoria del Memorando y sus modificaciones.

Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Bogotá, D. C., veintiocho (28) de enero de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, ha proferido el siguiente,

AUTO

En el proceso de revisión constitucional de la Ley 1186 de 2008 por medio de la cual se aprueba el “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”.

I. ANTECEDENTES

Con base en lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta corporación el 18 de abril de 2008 (Fl. 1 Cuad. principal), dentro del término Constitucional, el Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió copia autenticada de la Ley 1186 de 2008, para efectos de su revisión constitucional.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del 8 de mayo de 2008 (Fls. 13 y 14 Cuad. Ppal.), avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas estas, mediante Auto de veinticinco (25) de agosto de 2008 (Fls 36 y 37 Cuad. ppl) ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte Constitucional procede a decidir acerca del asunto de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA

A continuación se transcribe el texto de la ley enviada para revisión, conforme a su publicación en el *Diario Oficial* número 46.960 de 14 de abril de 2008:

“LEY 1186 DE 2008

Diario Oficial número 46.960 de 14 de abril de 2008

Congreso de la República

por medio de la cual se aprueba el “Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, y la “Modificación al Memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, que a la letra dicen:

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

MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)

PREAMBULO

Considerando la amenaza que representan las actividades de lavado de activos, así como el interés en la protección de un sistema económico-financiero seguro y transparente que no pueda ser utilizado por las organizaciones criminales.

Ratificando el compromiso de preservar y mantener la estabilidad social, económica y política de nuestra región.

Considerando el trabajo desarrollado y las acciones emprendidas hasta el momento en la lucha contra el lavado de activos por los países que ahora se reúnen.

Reconociendo la oportunidad y los beneficios de aceptar y aplicar el acervo de las medidas contra el lavado de activos del Grupo de Acción Financiera Internacional contra el blanqueo de capitales, así como contar con el apoyo de sus miembros y de las organizaciones internacionales dedicadas a la protección de la comunidad internacional frente a las amenazas de la criminalidad organizada.

Asumiendo que la cooperación internacional es crucial en la lucha contra el lavado de activos y reafirmando el compromiso expuesto en varios foros para aplicar de forma efectiva la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sico-tropicas de 1988 y el Reglamento Modelo de la CICAD sobre Delitos de Lavado relacionados con el Tráfico Ilícito de Drogas y otros Delitos Graves.

Siguiendo el compromiso manifestado en la Reunión de Cancún, de febrero de 2000, de Ministros de Finanzas del Hemisferio Occidental para la creación de un grupo regional de acción contra el lavado de activos.

Ejecutando la recomendación de la reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasilia, en septiembre de 2000.

Destacando el beneficio que reporta a los países de la región y a la comunidad internacional el establecimiento de mecanismos de prevención y control del lavado de activos.

Los Estados signatarios de este Memorando acuerdan:

I. OBJETIVOS

a) Crear y poner en funcionamiento el Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (en adelante, Gafisud) en las condiciones señaladas en este Memorando;

b) Reconocer y aplicar las 40 Recomendaciones del Grupo de Acción Financiera internacional contra el blanqueo de capitales y las recomendaciones y medidas que en el futuro adopte el Gafisud.

II. MIEMBROS

1. Los Estados signatarios de este Memorando tienen la condición de miembros originarios.

2. Otros Estados podrán incorporarse previa solicitud de adhesión al presente Memorando y de su admisión por el Pleno.

III. MIEMBRO ASESOR

1. La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) integra el Gafisud en carácter de Miembro Asesor.

IV. OBSERVADORES

1. Tendrán esta condición aquellos Estados y organizaciones que hayan expresado su apoyo a los objetivos del Gafisud y hayan sido admitidos como tales por el Pleno.

2. Además de respaldar los objetivos y las actividades del Gafisud, los observadores podrán brindar la asistencia técnica y el apoyo financiero, de acuerdo con sus normas y políticas en la materia, para la consecución de los objetivos perseguidos.

3. El procedimiento para la admisión de los observadores requerirá la petición formal al Presidente del Gafisud por parte del Estado u organización.

V. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

1. El Gafisud se estructura a partir de los siguientes órganos:

- i) El Consejo de Autoridades;
- ii) El Pleno de Representantes;
- iii) La Secretaría.

2. El Consejo de Autoridades es el órgano supremo del Gafisud y estará integrado por un representante de cada Estado que ejerza la máxima responsabilidad en materia de lucha contra el lavado de activos. Se

reunirá cuando el Pleno lo considere conveniente y en las ocasiones en que lo estime necesario para la aprobación de asuntos o proyectos que requieran de un alto grado de respaldo político-institucional.

3. El Pleno está compuesto por los delegados designados por cada Estado miembro. Se reunirá, al menos, dos veces al año y tendrá como funciones:

- i) Valorar, discutir y, en su caso, aprobar todas las resoluciones;
- ii) Aprobar el Programa de Acción;
- iii) Aprobar el presupuesto;
- iv) Aprobar el informe anual;
- v) Controlar la ejecución del Programa de Acción aprobado;
- vi) Designar al Secretario Ejecutivo, aprobar la estructura y demás funciones de la Secretaría;
- vii) Aprobar las normas de procedimiento que sean necesarias;
- viii) Aceptar la incorporación de nuevos miembros y observadores.

4. Las reuniones del Pleno se regirán por las siguientes reglas:

- i) Todos los Miembros, el Miembro asesor y los Observadores participarán en las reuniones;
- ii) El Pleno determinará aquellas reuniones a las que solo puedan asistir los Miembros;
- iii) Solo los Miembros tienen derecho de voto. El Miembro asesor y los Observadores tendrán voz pero no voto. Solo los miembros presentes tienen derecho a votar.

5. El Presidente del Gafisud será elegido por el Pleno, de entre uno de sus miembros y como tal ejercerá su representación. El ejercicio de la Presidencia se extenderá por períodos de un año, prorrogables. Al inicio de cada período, el Presidente someterá a la aprobación del Pleno el Programa de Acción, en el que se expondrán los objetivos y líneas de trabajo del Gafisud durante su presidencia.

6. El Secretario Ejecutivo será una persona idónea y con elevado perfil técnico. Será designado por el Pleno, por períodos determinados prorrogables y ejercerá su cargo en forma remunerada.

7. La Secretaría llevará a cabo las funciones técnicas y administrativas para el desarrollo de las actividades del Gafisud. Son funciones de la Secretaría:

- i) Preparar el informe anual de actividades, el presupuesto y los programas de trabajo contenidos en el Programa de Acción;
- ii) Proveer a la Presidencia y al Pleno con informes periódicos de su actividad;
- iii) Ejecutar el Programa de Acción aprobado;
- iv) Administrar el presupuesto aprobado;
- v) Coordinar, colaborar y facilitar las evaluaciones mutuas;
- vi) Ejercer la representación técnica y actuar como nexo entre el Gafisud y terceros países y organizaciones involucradas en la lucha contra el lavado de activos y materias conexas;
- vii) Asistir al Consejo de Autoridades, a la Presidencia y el Pleno en el desarrollo de sus actividades;
- viii) Las demás que le sean asignadas por el Pleno.

VI. MECANISMO DE ADOPCION DE DECISIONES

1. Todas las resoluciones del Consejo de Autoridades y del pleno de Representantes serán adoptadas por el consenso de los miembros, el que será registrado por la Secretaría.

2. En los casos de aprobación de informes vinculados con evaluaciones mutuas no resultará necesario contar con el consenso del Estado involucrado en el informe para adoptar una resolución al respecto.

VII. AUTOEVALUACIONES Y EVALUACIONES MUTUAS

1. Los miembros acuerdan participar en un programa de autoevaluación, coordinado por la Secretaría.

2. Los miembros acuerdan participar en un programa de evaluaciones mutuas conducido de acuerdo con los procedimientos de evaluación mutua aprobados por el Pleno.

3. En todo caso, en cada evaluación mutua participarán expertos técnicos de tres Miembros. Dentro del equipo de evaluadores podrá solicitarse la asistencia de expertos de países y de las organizaciones observadoras, cuando así lo estime apropiado el Miembro evaluado.

VIII. FINANCIAMIENTO

1. Las actividades del Gafisud serán financiadas por las contribuciones anuales de sus miembros, los aportes voluntarios de los observadores y otras fuentes adicionales. Los Miembros harán efectivas sus obligaciones económicas cuando su orden jurídico interno lo permita.

2. Los gastos derivados de la participación de cada Miembro u Observador en las actividades del Gafisud, incluida la participación en procesos de evaluación mutua, serán atendidos por cada uno de ellos.

3. La Presidencia, con el apoyo de la Secretaría, someterá al Pleno la consideración de proyectos y líneas de trabajo y sus formas de financiamiento.

IX. IDIOMAS

Los idiomas oficiales son el español y el portugués.

X. ENMIENDA DEL MEMORANDO

El Memorando de Entendimiento puede ser modificado por el Consejo de Autoridades a propuesta del Pleno del Gafisud.

XI. ENTRADA EN VIGOR

Este Memorando de Entendimiento entrará en vigor en la fecha en que sea firmado por los Estados.

XII. RETIRO

El retiro de un Miembro o de un Observador se hará efectivo una vez recibida la notificación respectiva en la Secretaría.

Firmado en la Ciudad de Cartagena de Indias a los ocho días del mes de diciembre del año dos mil en un ejemplar que hace fe y que queda depositado en la Secretaría del Gafisud.

Por el Gobierno de la República Argentina,

El Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico,

Lorenzo Cortese.

Por el Gobierno de la República Bolivia

El Embajador Extraordinario y Plenipotenciario en Colombia,

Guido Riveros Franck.

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil,

El Presidente de COAF,

Adrienne Giannetti Nelson de Senna.

Por el Gobierno de la República de Colombia,

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Rómulo González Trujillo.

Por el Gobierno de la República de Chile,

El Asesor del Subsecretario del Interior,

Jorge Vives Dibarrart.

Por el Gobierno de la República del Ecuador,

El Director Nacional de Procesamiento de Información Reservada,

Xavier Arregui.

Por el Gobierno de la República del Paraguay,

El Ministro de Industria y Comercio,

Euclides Acevedo.

Por el Gobierno de la República del Perú,

El Jefe de Cooperación Internacional de Contradrogas,

Sergio Kostritsky Pereira.

Por el Gobierno de la República Oriental del Uruguay,

El Ministro de Economía y Finanzas,

Alberto Bension.

Por la OEA - CICAD,

El Secretario Ejecutivo Adjunto,

Alberto Hart.

(Documento extraído de la página del Senado de la República www.secretariasenado.gov.co)

III. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Interior y de Justicia

Fernando Gómez Mejía, actuando como apoderado del Ministerio del Interior y de Justicia, interviene en el presente proceso con el propósito de solicitar la declaratoria de exequibilidad de las normas bajo estudio. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

En cuanto al trámite se afirma, que la iniciativa legislativa fue discutida y aprobada en las comisiones y plenarios del Congreso, respetando los plazos y trámites establecidos en la Carta y en la Ley 5ª de 1992, por lo que a este respecto no encuentra en este punto incompatibilidad alguna entre el trámite dado en el Congreso al proyecto de ley aprobatoria del tratado *sub examine* y la Carta Política.

Como justificación de los acuerdos internacionales bajo estudio; se señala que el blanqueo de capitales es hoy reconocido como una de las conductas delictivas de naturaleza transnacional. Así las cosas, la comunidad internacional ha hecho referencia expresa a esta conducta en varios instrumentos internacionales. Así pues, las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional, GAFI, constituyen un punto obligado de referencia en la medición de las fortalezas y debilidades de las políticas adoptadas contra el delito de lavado de activos.

Por ende, es de gran importancia para evitar el blanqueo de capitales incorporar en el ordenamiento jurídico interno el Memorando de Entendimiento constitutivo del Gafisud y sus posteriores modificaciones.

Ahora bien, indica el interviniente, a parte de la conveniencia de incorporar los instrumentos internacionales mencionados al ordenamiento interno, también es cierto que estos son constitucionales. Así pues, se encuentra que las normas bajo estudio se avienen al marco superior, en particular al artículo 9º de la Carta que establece que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía Nacional, en el respeto de la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.

De igual forma guarda armonía con el inciso 2º del mismo artículo superior que señala que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. La adopción de medidas tendientes a prevenir, sancionar y erradicar el fenómeno del lavado de activos y la financiación del terrorismo del ámbito regional armoniza con la consecución de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2º Superior, en particular con la garantía de la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta, la defensa de la independencia nacional, el mantenimiento de la integridad territorial, el aseguramiento de la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

A su vez, la implementación de mecanismos de lucha contra los citados delitos redundan en la protección de derechos fundamentales tales como el respecto a la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la paz, entre otros.

Por último, señala el interviniente, debe tenerse presente que la lucha contra un fenómeno que afecta de manera directa el orden económico y social del país, incide de manera tangible en la protección de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos. De allí, se reitera, que el marco delimitado por el acuerdo se encuentre acorde con los postulados constitucionales. Se afirma además que mediante la Sentencia C-931 de 2007, se estudió la constitucionalidad de la Ley 1017 de 2006 por medio de la cual se aprobó el convenio sobre blanqueo, detección, embargo y confiscación de los productos de un delito, hecho en Estrasburgo en noviembre de 1990; así las cosas y dado que, el memorando de entendimiento guarda similitud filosófica y práctica con el convenio de Estrasburgo que motivó el pronunciamiento enunciado, resulta plenamente viable predicar idénticas consideraciones respecto de este instrumento, denotando igualmente su compatibilidad con la Carta Política.

Por las razones expuestas, el interviniente solicita se declare la exequibilidad de los instrumentos internacionales bajo análisis de constitucionalidad.

2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

Margarita Manjarrez Herrera, Coordinadora Grupo Interno de Tratados, del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en el presente proceso para manifestar que adhiere al escrito único de defensa de constitucionalidad en nombre del Gobierno nacional, presentado por el Ministerio del Interior y de Justicia.

3. Intervención de la Universidad Santo Tomás

José Joaquín Castro Rojas, director del consultorio jurídico de la Universidad Santo Tomás, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la constitucionalidad de la Ley 1186 de 2008, con base en los siguientes razonamientos:

Se indica que es un hecho que las organizaciones criminales los últimos años han perneado las instituciones de nuestra, sociedad, amenazando seriamente su estabilidad jurídica. La importancia que ha alcanzado el poder del dinero en la civilización moderna ha llevado a usos excesivos que no reparan en los medios para conseguirlo: El lavado de activos es uno de ellos.

Con el fin de paliar un problema de hondas repercusiones sociales y conscientes que el poder económico ilícito desbordó el universo político y social establecido, se han implementado controles legales, de orden interno y externo, que pretenden impedir su desbordante crecimiento, de modo que al restringir el flujo de capitales de las organizaciones criminales, se evita su crecimiento, y como consecuencia, se consolidan las instituciones económicas, políticas y sociales.

Por tal razón, se solicita a la Corte Constitucional declarar la Constitucionalidad de las normas bajo estudio.

4. Intervención extemporánea

La intervención del ciudadano Alex Movilla Andrade, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad Popular del Cesar, no será tenida en cuenta por haber sido presentada de forma extemporánea, acorde con constancia de la Secretaría General de esta Corporación.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, mediante Concepto número 4629 recibido el 6 de octubre de 2008, solicita a la Corte devolver a la Cámara de Representantes la Ley 1186 de 14 de abril de 2008 por medio de la cual se aprueba el “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, con el fin de que sean subsanados los vicios de forma detectados en este concepto. En lo que tiene que ver con el contenido de la ley aprobatoria esta sería exequible.

Al respecto el señor Procurador realiza los siguientes planteamientos:

“2. Análisis formal

2.1 Adopción del Memorando y sus Modificaciones

El Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud), fue suscrito en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000.

El 6 de diciembre de 2001, en Santiago de Chile, fue firmada su primera Modificación, y el 21 de julio de 2006, se firmó la segunda Modificación en Brasilia.

Posteriormente, con la Aprobación Ejecutiva del 25 de junio de 2007, el Presidente de la República dispuso someter el citado Acuerdo a la consideración del Congreso de la República, para los efectos constitucionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150, numeral 16, de la Constitución Política.

2.2 Trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República

(...)

2.2.1 Trámite en el Senado

a) El proyecto de ley fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, el 20 de septiembre de 2007, a través del Ministro del Interior y de Justicia, doctor Carlos Holguín Sardi y el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Fernando Araújo Perdomo.

El texto original con la respectiva exposición de motivos radicados en el Senado, aparecen publicados en la *Gaceta del Congreso* número 469 del 24 de septiembre de 2007, cumpliéndose así, con los requisitos referentes a la iniciación de esta clase de asuntos en el Senado de la República (artículo 154 Constitucional), y a la publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (numeral 1 del artículo 157 de la Carta).

b) La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado, en sentido favorable, fue presentada por la senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo y aparece publicada en la **Gaceta del Congreso** número 547 del 1° de noviembre de 2007.

c) El Proyecto de ley 149 de 2007 Senado fue anunciado para primer debate en el Senado de la República el 31 de octubre de 2007, tal como consta en el Acta número 08 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 668 de 18 de diciembre de 2007, en la que se lee: “Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (Artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003) (...) 2. Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado (...)”. Y al final se indica: “El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda agradece a los Senadores por la asistencia y cita para el miércoles 7 de noviembre a las 10:00 a. m. para proyectos”.

Efectivamente el proyecto de ley en estudio, fue discutido y aprobado en la sesión que se llevó a cabo el día miércoles 7 de noviembre de 2007, según se observa en el Acta número 09 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 669 del 18 de diciembre de 2007. En oficio dirigido a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 20 de mayo de 2008, suscrito por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, se establece que el Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado, fue aprobado con un quórum deliberatorio y decisorio “integrado por nueve (9) de los trece (13) honorables Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado”.

En relación con la publicación de la ponencia, esta Procuraduría observa: la ponencia para debate en Comisión en el Senado, fue publicada el 1° de noviembre de 2007, es decir, con posterioridad a la realización del anuncio para primer debate, que se llevó a cabo el día 31 de octubre del mismo año. Lo anterior podría considerarse como una infracción al numeral 1 del artículo 157 Constitucional que preceptúa que “los proyectos de ley deben ser publicados oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva”. Sin embargo, la Corte Constitucional ha sostenido que lo que quiere significar el citado mandato constitucional, cuando señala que las ponencias deben ser publicadas antes de darle curso en la comisión respectiva, es que esa publicación se realice con anterioridad a la discusión y aprobación del mismo, y no que deba llevarse a cabo previamente al anuncio del proyecto de ley.

Así, la Corte ha afirmado: “al haber anunciado la votación del proyecto antes de la publicación de la ponencia, no se incurrió en ningún vicio de trámite, como quiera que:

i) El proyecto junto con su exposición de motivos fue publicado en el medio de difusión oficial del Congreso;

ii) La ponencia fue publicada después del anuncio que establece el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, pero antes de la iniciación del debate (...) Por lo tanto, se respetó plenamente el principio de publicidad, pues al momento de iniciar el debate del proyecto los congresistas sabían qué iban a discutir, y al haber sido anunciada su votación, también conocían lo que iban a votar en esa sesión (...)”¹. En ese sentido, ha concluido esa Corporación que “el requisito establecido en el artículo 156 del Reglamento del Congreso se refiere a la publicación del informe de ponencia previo al debate, y por tanto, no resulta procedente establecer una analogía frente al anuncio. En este sentido podría concluirse que tanto el anuncio como la publicación de la ponencia deben realizarse en forma previa al debate y votación, pero no existe un condicionamiento dirigido a exigir que la publicación de la ponencia sea previa al anuncio”².

Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en este caso, no existe vicio de inconstitucionalidad por haberse publicado la ponencia para primer debate con posterioridad a la fecha en que se realizó el anuncio del proyecto de ley en estudio, pues la publicación sí se llevó a cabo antes de iniciarse el debate y la aprobación del mismo.

d) La ponencia favorable para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por la senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo y aparece publicada en la **Gaceta del Congreso** número 616 del 3 de diciembre de 2007.

e) El proyecto de ley fue inicialmente anunciado en la sesión del 4 de diciembre de 2007, tal como consta en el Acta número 24 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 40 del 15 de febrero de 2008, en la que se lee: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003 la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión, Sí señor Presidente, los proyectos para la Sesión Plenaria son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado (...)”. Y al final se observa: “Siendo las 11:50 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 5 de diciembre de 2007, a las 3:00 p. m.”.

Con todo, en la sesión del 5 de diciembre de 2007 no se llevó a cabo la discusión y aprobación del proyecto de ley en estudio, pero fue nuevamente anunciado en los siguientes términos: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003 la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. Señora Presidenta, los proyectos para la próxima sesión Plenaria del día lunes son los siguientes: Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado”. Y al finalizar se indica: “Siendo las 8:10 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 10 de diciembre de 2007, a las 11:00 a. m.”. Lo anterior, consta en el Acta número 25 de la fecha señalada, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 41 del 15 de febrero de 2008.

Sin embargo, en la sesión del 10 de diciembre de 2007 no se realizó la discusión del proyecto de ley, pero fue anunciado de nuevo así: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión. Sí señor Presidente, los proyectos para discutir y votar en la próxima Sesión Plenaria son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado (...)”. Y al final se lee: “Siendo las 9:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 11 de diciembre de 2007, a las 11.00 a. m.”. Así lo establece el Acta número 26 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 58 de 26 de febrero de 2008.

No obstante, en la sesión del 11 de diciembre de 2007 tampoco se efectuó la discusión del proyecto de ley, pero sí fue anunciado de la siguiente manera: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión. Sí, Señora Presidenta los Proyectos son los siguientes: (...) Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado”. Y al finalizar se observa: “Siendo las 9:40 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 12 de diciembre de 2007, a las 10:00 a. m.”. Así lo establece el Acta número 27 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 59 de 26 de febrero de 2008.

En efecto, finalmente el proyecto fue debatido y aprobado el miércoles 12 de diciembre de 2007, según consta en Acta número 28, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 60 de 26 de febrero de 2008. En oficio de 1° de agosto de 2008, dirigido a la Secretaría General de la Corte Constitucional, el Secretario General del Senado afirmó que el proyecto se aprobó “sin solicitud de verificación del quórum, ni votación nominal, ni impedimentos, ni votos negativos por lo tanto, fue aprobado según acta por los honorables senadores que durante la sesión registraron su asistencia a la sesión, 95 Senadores”.

Sobre este punto, esta Procuraduría observa: revisado el trámite legislativo surtido en la Plenaria del Senado, resulta claro que en esta oportunidad se dio cumplimiento a la exigencia constitucional prevista en el Acto Legislativo 01 de 2003, artículo 8°. En efecto, durante la sesión del día 4 de diciembre de 2007, se anunció la votación del proyecto de ley de la referencia para la sesión del miércoles 5 de diciembre de 2007, fecha en la que el citado proyecto de ley no fue debatido ni sometido a votación, pero se dio aviso para el día lunes 10 de diciembre de ese año, y lo mismo sucedió en esta sesión en la que nuevamente se anunció para el 11 de diciembre y en esta fecha para la sesión del 12 de diciembre, sesión en la que finalmente se llevó a cabo la discusión y aprobación del proyecto en mención. Así las cosas, la aprobación del proyecto en la plenaria del Senado, pese a las sucesivas prórrogas, se realizó de conformidad con el mandato constitucional indicado, pues no se presentó un rompimiento en la cadena de anuncios.

¹ Sentencia C-721 de 2007.

² Sentencia C-665 de 2007.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes

a) Mediante Decretos 096 y 078 de 2007, el Gobierno Nacional convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias a partir del seis (6) de febrero del año en curso, y dentro de los temas previstos en la convocatoria se incluyó el proyecto de la referencia. Lo anterior puede verificarse en la **Gaceta del Congreso** número 43 del 19 de febrero de 2008 y en certificación expedida por el Secretario General del Senado el 14 de mayo de 2008.

b) La ponencia para primer debate fue presentada por el Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés y aparece publicada en la **Gaceta del Congreso** número 43 del 19 de febrero de 2008.

c) El proyecto de ley fue anunciado para primer debate en la sesión del 4 de marzo de 2008, tal como se observa en el Acta número 06 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 270 del 19 de mayo de 2008, en la que se lee: “Anuncio de proyectos de ley para aprobación en primer debate para la próxima sesión de Comisión, de acuerdo a lo que usted ordena señor Presidente. Proyecto de ley número 149 de 2007 Senado 214 de 2008 Cámara”.

Efectivamente, el Proyecto de ley fue debatido y aprobado en la siguiente sesión, que se llevó a cabo el día 5 de marzo de 2008, tal como consta en el Acta número 07 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 270 del 19 de mayo de 2008. En Certificación suscrita por la Secretaría General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente el 27 de mayo de 2008, se indica que el proyecto fue aprobado en primer debate “por unanimidad con la asistencia de 15 honorables Representantes”.

Al respecto, la Procuraduría observa: aunque en principio podría afirmarse que el anuncio fue impreciso o indeterminado, al decir que se cita “para la próxima sesión de Comisión”, sí es determinable, pues indudablemente se refirió a la sesión que se llevó a cabo el día 5 de marzo de 2008, es decir, el día de la sesión inmediatamente siguiente a la fecha en que se anunció el proyecto de ley. Lo anterior, sigue la posición de la Corte Constitucional, que en Autos 089 de 2005 y 311 de 2006 estableció que “esta disposición [artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003] requiere para su cumplimiento que en una sesión anterior se anuncien los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión posterior; siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada y determinada, o por lo menos, determinable”. Con el propósito de definir lo que se entiende por ‘determinable’ en el anuncio de la fecha para votación de un proyecto, la Corte ha sostenido que “expresiones como ‘para la siguiente sesión’ o ‘en la próxima sesión’, contextualizan el anuncio de la presidencia de la respectiva comisión o plenaria en el escenario del cumplimiento del artículo 160 Constitucional, (...). Independientemente de la expresión que para tales propósitos se utilice, el énfasis que la Corte ha querido hacer es que el anuncio correspondiente debe poder determinar la sesión en la cual el proyecto de ley en trámite debe ser votado”.

c) La ponencia para segundo debate fue presentada por el Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés y aparece publicada en la **Gaceta del Congreso** número 81 del 13 de marzo de 2008.

d) El proyecto de ley fue anunciado para ser debatido y aprobado en Plenaria de la Cámara, en la sesión del 25 de marzo de 2008. El anuncio se realizó en los siguientes términos: “Anuncie los proyectos para mañana a las 3 de la tarde. (...) Proyecto de ley número 214 de 2008 Cámara, 149 de 2007 Senado (...) Han sido anunciados los proyectos, para ser discutidos y votados en la Sesión del día de mañana, señor Presidente o en la próxima Sesión en que se debatan proyectos de ley, el día de mañana miércoles 26 de marzo”. Al finalizar se observa: “Una vez agotado el Orden del Día, se levanta la Sesión siendo las 5.39 p. m., y se convoca para el miércoles 26 de marzo de 2008, a las 3:00 de la tarde”. Lo anterior puede verificarse en el Acta número 96 de la fecha señalada, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 144 de 16 de abril de 2008.

En efecto, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la sesión del miércoles 26 de marzo de 2008, como consta en el Acta número 97 de esa fecha, publicada en la **Gaceta** número 253 de 14 de mayo de 2008. Según certificación expedida el 20 de mayo de 2008 por el Secretario

General de la Cámara de Representantes, la sesión contó con la asistencia de 141 Representantes y “fue considerada y aprobada por mayoría de los presentes”.

e) El texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 94 del 2 de abril de 2008. En relación con este punto, la Procuraduría observa que en la publicación del texto definitivo no se incluye el texto del Memorando y sus Modificaciones, lo cual es sin duda una violación al principio de publicidad consagrado en el artículo 157 Superior, teniendo en cuenta además que ese fue el texto que se envió a sanción presidencial pero no fue el texto que efectivamente sancionó el Presidente de la República. Lo anterior, contraría lo establecido por la Corte Constitucional³ sobre el principio de publicidad, cuando señala que este es un aval al derecho de participación política de los ciudadanos en general de saber que va a convertirse en ley de la República.

Existe entonces un vicio de inconstitucionalidad en esta etapa del trámite legislativo, con todo, este despacho considera que se trata de un vicio subsanable pues el Congreso de la República expresó plenamente su voluntad. Por ello, este despacho solicitará a la Corte devolver a la Cámara de Representantes la Ley 1186 de 2008 para que sea subsanado el vicio advertido. Lo expresado, tiene fundamento en lo señalado por la Corte Constitucional en Auto 311 de 2006 y en Sentencia C-576 de 2006, pronunciamientos en los que se establece claramente que lo que determina la subsanabilidad de los vicios de forma es que haya sido posible la expresión de la voluntad de manera completa por parte del Senado de la República, y en este caso, fue también íntegramente expresada la voluntad de la Cámara de Representantes, en la medida que el vicio se presenta luego de haberse aprobado debidamente en cuarto debate el proyecto de ley en estudio.

Visto el procedimiento legislativo se constata que se cumplió con la exigencia constitucional del párrafo primero del artículo 160. Entre el primero y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, así: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 7 de noviembre de 2007, mientras que la aprobación en la Plenaria ocurrió el 12 de diciembre del mismo año; igualmente, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara tuvo lugar el 5 de marzo de 2008, mientras que la aprobación en segundo debate en la Plenaria se dio el 26 de marzo de 2008.

De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (12 de diciembre de 2008) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (5 de marzo de 2008) transcurrió un lapso no inferior a los quince días.

Además, es necesario manifestar que se le dio cabal cumplimiento al artículo 162 Superior que señala que “ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas”.

El 14 de abril de 2008, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1186 de 2008. Sin embargo, este despacho pudo verificar tanto en el expediente como en el **Diario Oficial** número 46.960 del 14 de abril de 2008 -en el cual se publicó la Ley 1186 de 2008-, que la Modificación al Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (Gafisud), firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, no está incluida en la ley. Es decir, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria sin la Modificación suscrita el 21 de julio de 2006, lo cual hace improcedente el estudio de constitucionalidad de la ley aprobatoria y del Memorando, en la medida que desde el punto de vista del derecho internacional, las Modificaciones realizadas al Memorando hacen parte de un solo instrumento y así debe ser ratificado por el Estado colombiano, lo que supone que su ley aprobatoria interna incluya todas las partes integrantes del mismo, requisito que no fue cumplido en este caso y por ello la Corte Constitucional no podría realizar un análisis sobre la constitucionalidad de un Tratado que de acuerdo a su ley aprobatoria está incompleto. Lo anterior se traduce en un vicio de inconstitucionalidad por vulneración del principio de publicidad consagrado en el artículo 157 Superior.

En hilo de lo expuesto, esta Procuraduría solicitará a la Corte Constitucional que ordene que luego de que sea subsanado el vicio advertido

³ Sentencia C-140 de 1998.

en Cámara de Representantes, se tenga en cuenta por parte de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República el vicio detectado en el párrafo anterior, para que la ley aprobatoria sea sancionada incluyendo la Modificación al Memorando suscrita en Brasilia el 21 de julio de 2006.

El texto de la ley fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, el 18 de abril de 2008, es decir, lo hizo dentro del término de seis (6) días señalados por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución.

3. Vicios de inconstitucionalidad del Convenio y su ley aprobatoria por violación al principio de publicidad.

La finalidad de respetar el principio de publicidad en el trámite legislativo y del artículo 157 de la Carta, según lo ha señalado la Corte Constitucional es, “poner en conocimiento de los miembros del Congreso el estudio preliminar realizado por los Senadores o Representantes que actúan como ponentes, con el fin de que estos puedan evaluar y analizar con la debida anticipación las normas que serán objeto de estudio en las comisiones y en las plenarias de las Cámaras”⁴. Como ya se advertía, según la Corte, se trata de un aval al derecho de participación política de los congresistas y de los ciudadanos en general, que tendrán la oportunidad de conocer previamente el texto que se someterá a su aprobación, dándoles la posibilidad de participar en el debate expresando sus juicios y opiniones con respecto al proyecto. Es una exigencia mínima de racionalidad deliberativa y decisoria que implica que con anterioridad los congresistas conozcan los informes de ponencia para un provechoso desarrollo de la discusión legislativa.

En el presente caso, se observan dos vicios de inconstitucionalidad en el trámite legislativo por vulneración del principio de publicidad, a saber:

a) Cuando se publicó el texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes, no se publicó el texto del Memorando y sus Modificaciones, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 94 del 2 de abril de 2008.

b) Se observa tanto en el expediente como en el *Diario Oficial* número 46.960 del 14 de abril de 2008, que el Presidente de la República sancionó la Ley Aprobatoria del Acuerdo en estudio sin que estuviera dentro del texto la Modificación al Memorando firmada el 21 de julio de 2006 en Brasilia.

Atendiendo a lo anterior, debe afirmarse que el trámite legislativo en estudio se encuentra viciado de inconstitucionalidad, desde la etapa surtida con la publicación del texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Ahora bien, con base en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁵, esta Procuraduría considera que los vicios analizados son subsanables pues tanto el Senado de la República como la Cámara de Representantes expresaron plenamente su voluntad al aprobar debidamente el proyecto de ley con base en la publicación del mismo, que incluyó el texto del Memorando y sus Modificaciones (*Gaceta del Congreso* número 469 del 24 de septiembre de 2007).

En atención a lo anterior, este despacho solicitará a la Corte Constitucional la devolución de la Ley número 1186 de 2008 a la Cámara de Representantes para que sea subsanado el vicio advertido en la publicación del texto definitivo aprobado en la plenaria, y además, con el fin de que sea subsanado el vicio detectado en la sanción presidencial.

Finalmente, este despacho llama la atención sobre la trascendencia del principio constitucional de publicidad dentro del trámite legislativo y, en esa medida, advierte la importancia de que en adelante se surtan con mayor cuidado las etapas del trámite de los proyectos de ley, dando cumplimiento a sus requisitos constitucionales.

Debe precisarse que las anteriores consideraciones se fundamentan en la información que obra en el expediente remitido a este despacho y en lo observado en el *Diario Oficial* citado, de tal forma, previendo el caso en que la Corte logre determinar que la publicación mencionada sí se efectuó debidamente y con observancia del principio constitucional de publicidad y se subsane lo correspondiente a la expedición de la ley, pues, como se dijo, en la ley no obstante que se enuncian tres tratados, sólo se publicaron dos de ellos, se realizará a continuación el análisis material del Memorando y sus Modificaciones”.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia y características de la revisión constitucional de tratados internacionales y sus leyes aprobatorias

De conformidad con lo previsto en el artículo 241-10 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es completo, automático y versa tanto sobre el contenido material de la Convención y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables.

En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, al igual que la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley sujeta a análisis.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, de tal manera que debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de:

i) Iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (artículo 154 C.P.); y

ii) Remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (artículo 241-10 C.P.).

Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario:

i) La publicación oficial del proyecto de ley;

ii) El inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República;

iii) La aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (artículo 157 C.P.);

iv) Que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (artículo 160 C.P.);

v) La comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y

vi) La sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes (artículo 241-10 C.P.).

Por último, frente al aspecto material o de fondo, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y las de su ley aprobatoria con la totalidad de los preceptos constitucionales, a fin de determinar si se ajustan o no a la Carta Política.

Para el caso del presente asunto de constitucionalidad, la Sala considera pertinente abordar el estudio de forma o procedimiento del presente tratado para determinar la existencia de vicios de procedimiento, y el carácter subsanable o no de los mismos, dentro del trámite de aprobación de la Ley 1186/08. Ello, porque de encontrarse acreditada la existencia de una irregularidad subsanable, esta Corporación se vería inhabilitada para emitir un pronunciamiento definitivo y, en su lugar, debería dar aplicación a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 241 C.P., según el cual cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto de control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado.

Con este fin, la Corte adoptará la siguiente metodología. *En primer lugar*, esta Corporación analizará el trámite dado al Memorando y sus modificaciones, además de la ley aprobatoria de estos, con el propósito de determinar si se ajustan a la Constitución, de conformidad con el material probatorio recaudado en el expediente de la referencia. *En segundo lugar*, hará una breve exposición de las reglas previstas por la jurisprudencia constitucional sobre el contenido y alcance del principio de publicidad, así como respecto del requisito de sanción presidencial y la promulgación de la ley. Con base en estos presupuestos, determinará si existen vicios procedimentales y el carácter subsanable o no de los mismos. Para en *tercer lugar* y en el evento de que se determine por esta Sala:

i) Bien que el trámite de ley estudiado se encuentra acorde con la Constitución, analizar el contenido material del Memorando y sus modificaciones;

⁴ Sentencia C-140 de 1998.

⁵ Auto 311 de 2006 y Sentencia C-576 de 2006.

ii) O bien en el caso en que se encuentren vicios insubsanables declarar la inexecutable de la ley aprobatoria del Memorando y sus Modificaciones;

o iii) Bien en el caso en que se evidencien vicios subsanables dentro del proceso legislativo, tomar una decisión provisional ordenando la devolución a la autoridad competente para la subsanación de los mismos.

2. Análisis formal del Memorando, sus modificaciones y la ley aprobatoria de estos

2.1 Negociación y suscripción del Memorando y sus modificaciones

Sobre este tema el Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante escrito de 28 de mayo de 2008 (Fl. 1 Cuad. 1.) manifestó respecto del convenio mencionado que “... El 27 de octubre de 2006 el Presidente de la República ordenó proceder a la refrendación de la firma bajo reserva de ratificación del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud) “firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001, al entonces Ministro de Justicia y del Derecho, señor Rómulo González Trujillo, de conformidad con el artículo 8° de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

El 26 de julio de 2006 el Presidente de la República confirió Plenos Poderes al Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de la Embajada de Colombia ante el Gobierno de Brasil, Mario Galofre Cano, para que en representación del Gobierno Nacional procediera a la suscripción de la modificación del Memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006”.

Así las cosas, el Gobierno Nacional, en cabeza del señor Presidente Álvaro Uribe Vélez, manifiesta la voluntad del Estado Colombiano de suscribir el mencionado instrumento, a través de la aprobación ejecutiva del 25 de junio de 2007. De igual forma, ordena someter al Congreso la aprobación del Memorando y sus modificaciones. Para tal fin, los Ministros del Interior y de Justicia y el Ministro de Relaciones Exteriores proponen a consideración del Congreso el Memorando y las modificaciones en mención.

2.2 Trámite de la ley aprobatoria

2.2.1 Conforme a la Constitución Política, las leyes aprobatorias de tratados internacionales deben surtir, en general, el mismo trámite que cualquier ley ordinaria (artículos 157, 158, 160 y 165), con dos particularidades:

i) Por tratarse de asuntos referidos a las relaciones internacionales, su trámite debe iniciarse en el Senado de la República (artículo 154); y

ii) El Gobierno Nacional debe remitirlas a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción presidencial, para que la misma efectúe su revisión constitucional (artículo 241, num. 10).

2.2.2 El proyecto de la Ley 1186 de 2008 fue presentado el 20 de septiembre de 2007 ante la Secretaría del Senado de la República por el Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Interior y de Justicia y el Ministro de Relaciones Exteriores, donde fue radicado con el número 149 de 2007 Senado, y se publicó junto con la Exposición de Motivos, en la *Gaceta del Congreso* número 469 del 24 de septiembre de 2007 (Fl. 79 y ss. Cuaderno 2), antes de darle curso en la comisión respectiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 157, num. 1, de la Constitución Política.

2.2.3 La ponencia para primer debate ante la Comisión Segunda de tal corporación correspondió a la Senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 547 del 1° de noviembre de 2007 (Fls. 111 a 113 Cuad. 2). Dicha comisión le impartió su aprobación. Lo anterior sucedió el 7 de noviembre de 2007, como consta en el Acta número 09 del mismo día, según certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República (Fl. 1 cuad. 3). La anterior acta fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 669 del 18 de diciembre de 2007 (Fl. 139 cuad. 3).

El Secretario de dicha comisión certificó (Fl. 2 cuad. 3) que el anuncio establecido en el artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, respecto del proyecto ya mencionado, se efectuó en la sesión del día 31 de

octubre de 2007, como consta en el Acta número 08 de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 668 de 18 de diciembre de 2007 (Fls. 119 y 130 cuad. 3).

2.2.4 La plenaria del Senado de la República dio segundo debate al proyecto de ley, con ponencia de la Senadora Adriana Gutiérrez Jaramillo, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 616 de 3 de diciembre de 2007 (Fls. 141 a 145 Cuad. 2), el segundo debate en la Plenaria del Senado se efectuó el 12 de diciembre de 2007, en sesión ordinaria, como consta en el Acta número 28 publicada en la *Gaceta del Congreso* número 60 de 26 de febrero de 2008 (Fls. 79 a 81 Cuaderno 7).

2.2.5 Con relación al anuncio que menciona el artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, el Secretario General del Senado señala que este se cumplió como se evidencia en la *Gaceta del Congreso* número 59 del 26 de febrero de 2008 (Fl. 46 y 47 cuad. 7).

2.2.6 Así entonces, el proyecto se radicó en la Cámara de Representantes con el número 214 de 2008 Cámara. La ponencia para primer debate correspondió al Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés, fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 43 del 19 de febrero de 2008 (Fls. 148 Cuad. 4). La Comisión le impartió su aprobación el 5 de marzo de 2008, según consta en el Acta número 07 publicada en la *Gaceta del Congreso* número 270 de 19 de mayo de 2008 (Fls. 21 a 24 Cuad. 8). La Secretaría de dicha comisión certificó que el anuncio establecido en el artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003, respecto del proyecto ya mencionado, se efectuó en la sesión del día 4 de marzo de 2008 como consta en el Acta número 6, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 270 de 19 de mayo de 2008 (Fl. 4 cuad. 8).

2.2.7 El segundo debate se surtió en la plenaria de la Cámara de Representantes con ponencia del Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 081 de 13 de marzo de 2008 (Fls. 155 y ss. Cuad. 4). El proyecto de ley fue aprobado en la sesión del 26 de marzo de 2008, como consta en el Acta número 97 de 2008 publicada en la *Gaceta* número 253 de 14 de mayo de 2008 (Fls. 186 y ss. Cuad. 4).

2.2.8 En igual forma, certifica el Secretario General de la Cámara de Representantes que lo indicado en el artículo 8° del Acto Legislativo número 1 de 2003 se cumplió como consta en el Acta número 96 de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* número 144 de 16 de abril de 2008 (Fl. 229 Cuad. 4).

2.2.9 En la *Gaceta del Congreso* número 094 de 2 de abril de 2008 (Fl. 165 Cuad. 4) se publicó el texto definitivo del proyecto de Ley 214 de 2008 Cámara, 149 de 2007 Senado.

2.2.10 En la tramitación referida se cumplió la exigencia contenida en el artículo 160 de la Constitución Política, en el sentido de que entre el primero y el segundo debate debe mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince (15) días. Así mismo se cumplió con lo dispuesto por el inciso único del artículo 160 Superior, en lo relativo al anuncio previo para votación, anuncio que debe ser previo a la aprobación, y realizarse en sesión diferente a la misma. Sobre este requisito, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el anuncio para votación debe ser determinado o determinable en cuanto a su objeto y a la fecha de su realización, requisitos que se cumplen en este caso.

2.2.11 Así mismo, en dicha tramitación se dio cumplimiento a lo establecido en los artículos 156 y 157 de la mencionada ley, en cuanto a la iniciación del primer debate en ambas cámaras tuvo lugar después de la publicación de las ponencias respectivas en la *Gaceta del Congreso*.

2.2.12 El texto del proyecto de ley finalmente aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 94 de 2008. En esta publicación sólo se incluyó el texto de la Ley 1186 de 2008, sin incluir el Memorando y sus Modificaciones.

2.2.13 El Presidente de la República sancionó la ley el día 14 de abril de 2008 (Fl. 2 Cuad. Ppal.), la cual publicada en el *Diario Oficial* número 46.960 de la misma fecha; y el texto del Memorando y **una de sus modificaciones** junto con el de la ley, fue radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 18 de abril de 2008 (Fl. 1 Cuad. Ppal), dentro del término establecido en el artículo 241, Num. 10, Superior.

2.3 El principio de publicidad en el trámite legislativo; la sanción presidencial y la promulgación de las leyes; y los vicios de forma subsanables. Reiteración de jurisprudencia

2.3.1 El Congreso de la República, a través de la expedición de una ley, tiene la función constitucional de aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho público internacional⁶.

En consecuencia, por cuanto la aprobación de los tratados celebrados por el Gobierno requiere de la expedición de una ley de la República, no cabe duda que las Cámaras del Congreso deben verificar los mismos requisitos que establece la Constitución para que cualquier proyecto sea ley.

Así pues, el trámite que requiere la expedición de una ley aprobatoria de tratado internacional puede estar viciado formal o materialmente, como puede suceder con cualquier otro tipo de ley.

2.3.2 En este orden de ideas, y siguiendo los parámetros del artículo 157 Constitucional, ningún proyecto será ley si no reúne los siguientes requisitos:

i) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.

ii) Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las Comisiones Permanentes de ambas Cámaras.

iii) Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.

iv) *Haber obtenido la sanción del Gobierno.*

En cuanto a este último numeral, agrega el artículo 165 superior que “aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si este no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley”. Adicionalmente, el artículo 168 del mismo estatuto establece que “si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes (...), las sancionará y promulgará el presidente del Congreso”.

2.3.3 No obstante, la sanción dada por el Gobierno a un proyecto remitido por el Congreso con el propósito de que se convierta en ley de la República, no puede ser cualquier tipo de sanción. La sanción presidencial de los proyectos de ley remitidos por el Congreso al Presidente de la República debe ser *en los términos y según las condiciones que la Constitución establece*⁷.

2.3.4 Por consiguiente la sanción de un proyecto de ley es el acto a través del cual el Presidente de la República, la suscribe y da fe de su existencia y autenticidad. Así pues, la sanción presidencial se convierte en un requisito de *validez* (artículo 157 Constitucional) señalado por la Constitución única y exclusivamente para las leyes⁸.

2.3.5 Uno de los vicios que se puede presentar durante este trámite es que se publique el texto aprobado finalmente por la Cámara de Representantes de manera incompleta o incorrecta.

Otro de los vicios que se pueden presentar es que el Presidente de la República al sancionar un proyecto para que se convierta en ley, sancione un texto diferente o incorrecto respecto del aprobado finalmente por el Congreso de la República.

2.3.6 A continuación, la Corte recordará brevemente algunos antecedentes jurisprudenciales que de esta Corporación en relación con el *principio de publicidad*, la *sanción presidencial* y la *promulgación de la ley*, así como en relación con los criterios jurisprudenciales para determinar el *carácter subsanable de los vicios de forma* acaecidos durante el trámite legislativo, para posteriormente estudiar el *caso concreto*.

⁶ Artículo 150. 16. Constitución Política. “Aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

⁷ Artículo 168. Constitución Política “Si el Presidente no cumpliera el deber de sancionar las leyes en los términos y según las condiciones que la Constitución establece, las sancionará y promulgará el Presidente del Congreso”.

⁸ La exigencia de la Sanción Presidencial señalada de manera exclusiva para las leyes, indica que dicha necesidad no sea indispensable para los actos legislativos mediante los cuales el Congreso reforma la Constitución, porque las decisiones de la voluntad constituyente no pueden, por su misma naturaleza, quedar subordinadas a la aquiescencia de ningún poder constituido, salvo la competencia estricta y precisa atribuida a la Corte para efectos del control formal. (Ver Sentencia C-543 de 1998 Corte Constitucional).

2.4 El principio de publicidad en el trámite legislativo

2.4.1 En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha enfatizado en la trascendencia y necesidad del cumplimiento del principio de publicidad consagrado en la Constitución Nacional durante el trámite legislativo, principio que constituye un elemento esencial para la validez y por ende constitucionalidad de dicho trámite, y en consecuencia para la validez y constitucionalidad de las normas aprobadas. El principio de publicidad encuentra su fundamento iusfilosófico en las premisas de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, uno de cuyos presupuestos normativos es la participación informada no sólo de los legisladores sino también de los ciudadanos en el proceso democrático de formación de las leyes, para lo cual resulta imperativo, la publicidad no sólo de las ponencias para los cuatro debates que deben surtirse durante el proceso legislativo por expreso mandato constitucional, sino también la publicidad de la integridad del texto finalmente aprobado por el Legislador, así como finalmente la publicación íntegra del texto ya sancionado por el Presidente de la República.

2.4.2 Constituyen así mismo presupuestos que fundamentan el principio de publicidad, la exigencia de transparencia y de racionalidad del trámite legislativo, lo cual se transfiere a las normas producidas con el cumplimiento de tales reglas y principios, y termina generando una presunción de validez, racionalidad y legitimidad propia del ejercicio del principio democrático en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, presunción que sólo puede ser desvirtuada por el Tribunal Constitucional previa la comprobación de una irregularidad que vicie de manera insubsanable la esencia de tales principios, garantes del trámite legislativo y la validez de las normas jurídicas.

A este respecto ha dicho la Corte:

“La debida formación de la voluntad democrática de las Cámaras Legislativas garantiza que las normas producidas por el Congreso estén precedidas de altos niveles de representación popular; a partir de los cuales pueda predicarse la legitimidad de dichas disposiciones. Un Estado Constitucional interesado por el fortalecimiento de la democracia debe contar, en ese sentido, con procedimientos que garanticen la transparencia de la información dentro del trámite legislativo. Al respecto, la jurisprudencia de la Corte ha establecido que el principio de publicidad cumple importantes finalidades dentro del Estado Social de Derecho, ‘pues el Congreso es el lugar en donde se realiza de manera privilegiada la discusión pública de las distintas opiniones’ opciones políticas. De tan lado, la publicidad racionaliza la propia discusión parlamentaria y la hace más receptiva a los distintos intereses de la sociedad, con lo cual las deliberaciones producen resultados más justos. En efecto, existen determinados argumentos y motivos que pueden invocarse a puerta cerrada pero que no son admisibles al hacerse públicos, pues su injusticia se vuelve manifiesta. (...) De otro lado, la publicidad articula la actividad del Congreso con la ciudadanía, y es una condición necesaria para que el público esté mejor informado sobre los ternas de trascendencia nacional, con lo cual se estrechan además las relaciones entre electores y elegidos, valor esencial en una democracia participativa como la colombiana (C.P. artículo 1°). La publicidad es pues una condición de legitimidad de la discusión parlamentaria, pues es la única manera de que el Congreso cumpla unce de sus funciones esenciales, esto es, la de traducir políticamente la opinión de los distintos grupos y sectores de la sociedad y, a su vez, la de contribuir a la preservación de una sociedad abierta en la cual las distintas opiniones puedan circular libremente. Por todo ello, sin transparencia y publicidad de la actividad de las asambleas representativas no cabe hablar verdaderamente de democracia constitucional”⁹”¹⁰.

2.4.3 Como mecanismos que prodigan eficacia material al principio de publicidad al interior del trámite legislativo, se encuentra la obligación de publicar los proyectos de ley y las ponencias correspondientes, condición regulada por los artículos 157-1 y 160 C.P. y los artículos 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992 - Reglamento del Congreso, así como la obligación de publicar el texto final en un solo texto, como extensión del principio de publicidad consagrado en el artículo 157 Superior y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 195 del Reglamento del Congreso, así

⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-386/96. Este precedente es reiterado en la Sentencia C-915/01.

¹⁰ Auto 232 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño.

como finalmente la promulgación de la ley sancionada por el Presidente, de conformidad con los artículos 157, 165, 166, 168 de la Constitución Nacional y 196 de la Ley 5ª de 1992 o Reglamento del Congreso.

2.4.4 Las reglas contenidas en las normas constitucionales y orgánicas antes expuestas han permitido a la jurisprudencia de la Corte identificar a la omisión del requisito de publicación del informe de ponencia o del texto final aprobado por la plenaria, en el caso de los tratados internacionales, en la Cámara de Representantes, como un vicio de procedimiento en el trámite legislativo. En efecto, de una parte, el conocimiento del informe es un presupuesto ineludible de la deliberación congresional, en tanto escapa a toda lógica que los miembros del Congreso puedan válidamente aprobar una norma si no les han sido garantizados los mecanismos para estudiar el proyecto sometido a su consideración y las observaciones que respecto del mismo han realizado los ponentes asignados para el efecto. De otra parte, la publicación del texto final aprobado por la plenaria en donde surta el cuarto debate, es necesario para dar a conocer no sólo a los congresistas, sino también a los ciudadanos el contenido final del texto aprobado por el Legislador. De otra parte, la publicación del texto definitivo aprobado por el Congreso, guarda una estrecha relación con el trámite posterior de la sanción y promulgación de la ley, en cuanto a través de él se publicita el texto final el cual debe coincidir, guardar coherencia y continuidad, con el texto que será remitido al Gobierno para su respectiva sanción y promulgación.

2.4.5 En conclusión, la publicidad tanto de los informes de ponencia como del texto final del proyecto de ley aprobado en cuarto debate por el Congreso, constituye un requisito inherente a la transparencia y publicidad que ordena la Constitución para el trámite de los proyectos de ley en el Congreso. El cumplimiento de este requisito, es necesario en tanto posibilita que los legisladores tengan acceso al contenido del proyecto y la actuación de sus ponentes antes de proceder a su deliberación y posterior votación; y en tanto permite que los ciudadanos conozcan el contenido final del proyecto de ley aprobado por el Legislador. Así mismo, la publicación del texto final aprobado por el Congreso guarda íntima conexión con el requisito constitucional posterior relativo a la sanción por el Presidente de la ley respectiva y la promulgación de la misma, requisito este último que constituye una expresión del principio de publicidad.

En este orden de ideas, insiste esta Sala en que el requisito de publicación de los informes de ponencia y del texto definitivo aprobado por el Congreso, es una condición para el conocimiento y participación de los congresistas y de los ciudadanos en el trámite de las leyes aprobadas por el Legislador, razón por la cual se insiste, constituye un requisito *sine qua non* de la producción del derecho en el contexto de un Estado Constitucional y Democrático de Derecho¹¹.

2.5 La sanción Presidencial y la promulgación de las leyes

2.5.1 Esta Corte ha establecido que la formación de la ley es un proceso complejo en donde intervienen no sólo el órgano legislativo sino también el Gobierno a través de la sanción y promulgación de la ley, requisito este que es indispensable para la validez de la ley y mediante el cual el Gobierno suscribe dicha ley dando fe de su existencia y autenticidad, y constituye un requisito esencial para que un proyecto de ley se convierta en ley de la República¹².

2.5.2 Esta Corporación también ha señalado que al cumplir su papel de sanción de las leyes, el Presidente no puede modificar el texto definitivo aprobado por las Cámaras, ya que en dicho evento se estaría violando el procedimiento constitucional de formación de las leyes establecido en los artículos 166 y 167 Superiores, y terminaría siendo el Ejecutivo el que determinará el contenido del texto definitivo de las leyes y no el Congreso, lo cual constituye un vicio material de competencia que es claramente violatorio de la Constitución¹³.

2.5.3 De otra parte, esta Corporación ha distinguido en materia de tratados internacionales, entre las funciones que ejerce el Presidente de la República en su calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en cuanto la suscripción de los tratados internacionales la realiza el primer mandatario en su condición de Jefe de Estado, mientras que la de sancionar,

las leyes aprobatorias de tratados o convenios internacionales, la ejerce en desarrollo de sus funciones como Jefe de Gobierno. A este respecto ha concluido la Corte que la función presidencial de sancionar las leyes:

- i) Hace parte de los actos de Gobierno;
- ii) Tiene un alcance restringido al otorgamiento de validez a las normas aprobadas por el Congreso; y
- iii) Es una etapa del procedimiento legislativo que carece de connotación en el ámbito de configuración normativa, potestad que recae en el exclusivo de la competencia de las Cámaras¹⁴.

2.5.4 En este mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que la sanción presidencial de una ley hace parte integral del trámite legislativo de formación de las leyes, con el cual se culmina el trámite de formación de las leyes, constituye una expresión del principio de colaboración armónica entre las Ramas del Poder Público, en este caso entre el Legislativo y el Ejecutivo, que sin embargo no implica por parte del Gobierno colegislación ni tampoco aprobación por parte del Ejecutivo de la labor cumplida por el Congreso en la expedición de las leyes, razón por la cual esta Corporación ha insistido en que el Gobierno no puede variar ni modificar el contenido del texto definido remitido para sanción¹⁵.

2.5.5 Igualmente, la Corte ha resaltado que es requisito *sine qua non* para que el presidente proceda a la sanción y promulgación de la ley que el texto definitivo de esta sea enviado por el Congreso de la República de manera íntegra y sin modificaciones, variaciones de contenido o errores mecanográficos, porque esto implica el incumplimiento del requisito constitucional que le corresponde al Congreso de remisión del texto definitivo de ley para sanción presidencial y en consecuencia impide que el Gobierno cumpla con sus funciones relativas o bien a la objeción o a la sanción del texto de la ley, de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política¹⁶.

2.5.6 De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido la necesidad de **diferenciar entre el acto de sanción presidencial de la ley y el acto de su promulgación**. En relación con este último, esta Corte ha recabado en la importancia de la promulgación de las leyes como condición necesaria para la vigencia, eficacia y obligatoriedad de las mismas, en que la promulgación de las normas generales y abstractas producidas por el Legislador constituye un desarrollo y expresión del principio general de publicidad, así como un requisito que le corresponde cumplir al Gobierno con posterioridad a la sanción de las leyes¹⁷.

En otros pronunciamientos esta Corte ha insistido en que la promulgación de la ley constituye un requisito constitutivo para su vigencia, el cual es imperioso para que el precepto normativo produzca los efectos jurídicos correspondientes, sea oponible y obligatoria frente a sus destinatarios, o en otras palabras, para que entre en vigencia y sea vinculante. También ha dejado en claro esta Corporación que el requisito de la promulgación se surte con la publicación oficial de la misma en el *Diario Oficial*¹⁸.

2.5.7 Finalmente, considera esta Sala, es importante reiterar su jurisprudencia en relación con la conexión analítica entre la promulgación de las leyes y el principio de publicidad, el cual es un eje constitutivo de todas las actuaciones de los poderes públicos en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en cuanto el momento de la promulgación, esto es, en el cual se hace pública una ley, constituye el punto de referencia para la entrada en vigencia, la obligatoriedad y la oponibilidad de la misma respecto de los ciudadanos. A este respecto la Corte ha manifestado:

“Esta postura interpretativa se justifica para preservar el principio de publicidad en la actuación de los poderes públicos y específicamente la publicidad de la ley, y evitar por lo tanto que los asociados sean sorprendidos con leyes secretas que vulneren la seguridad jurídica y la confianza legítima.

Sobre el principio de publicidad y su importancia en Estado de Derecho también se ha pronunciado extensamente esta Corporación (...).

Entonces, para preservar los importantes fines que garantiza la publicidad de la ley, directamente relacionados con uno de los principios

¹¹ Sobre este tema ver Auto 232 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² Sentencia C-543-98, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

¹³ Ver Sentencias C-546/93, M.P. Carlos Gaviria Díaz, criterio reiterado, entre otras, en las Sentencias C-531 de 1995 y C-055 de 1996 y Sentencia C-497-98, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁴ Ver Sentencia C-172-06, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹⁵ Sentencia C-932-06, M.P. Humberto Sierra Porto.

¹⁶ Sentencia C-574-06, M.P. Alvaro Tafur Galvis.

¹⁷ Sentencia C-925-05, M.P. Manuel José Cepeda.

¹⁸ Sentencia C-932-06, M.P. Humberto Sierra Porto.

fundantes de nuestro ordenamiento constitucional, el principio de Estado de Derecho, ha considerado la jurisprudencia constitucional que resulta justificado limitar la potestad de configuración del legislador para fijar el momento de entrada en vigencia de una ley, de manera tal que una ley no puede entrar a regir antes de su publicación.

En definitiva la promulgación de la ley es una exigencia constitucional expresamente señalada en los artículos 165 y 166 de la Carta de 1991, por lo tanto la omisión de esta etapa del procedimiento legislativo supone una vulneración de la Constitución, una de las formas en que se puede materializar tal infracción es cuando una disposición prevé la entrada en vigor de una ley antes de su publicación, porque esto supone que una ley comience a producir efectos jurídicos sin haber sido promulgada¹⁹.

2.5.8 A continuación entrará la Sala a referirse brevemente a los requisitos establecidos por esta Corporación para que los vicios de forma surtidos durante el trámite legislativo puedan ser considerados como subsanables.

2.6 Vicios de procedimiento subsanables

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación se ha manifestado sobre el principio de la instrumentalidad de las formas jurídicas, el cual pone de relieve el carácter de instrumento de las formas en el derecho, esto es, como medios o mecanismos para garantizar el cumplimiento de los fines señalados o determinados por el ordenamiento jurídico. En este sentido, tal principio debe entenderse en forma paralela o complementaria al principio de primacía de la sustancia sobre las formas en el derecho. Sobre este tema, esta Corte ha puesto de presente cinco escenarios diferentes, que plantean problemas y soluciones diferentes a nivel constitucional, análisis que la Sala se permite reiterar en esta nueva oportunidad²⁰:

2.6.1 En primer término, ha señalado esta Corporación que no toda vulneración de una regla relativa a la formación de las leyes, contenida en la Constitución Nacional o en el Reglamento del Congreso, implica la invalidez de la ley y su declaración de inconstitucionalidad. Así en ciertos eventos, puede tratarse de una irregularidad que no tiene mayor relevancia a nivel constitucional, en cuanto no vulnera ningún principio ni valor constitucional, y especialmente en tanto no llega a afectar el proceso de formación de la voluntad democrática en las Cámaras, ni a desconocer los requisitos básicos y esenciales contenidos en la Carta Política para la producción de las normas en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho. En estos casos, ha determinado esta Corte que en sentido estricto, no se configura un verdadero vicio en la formación de la ley, tal y como lo ha señalado la doctrina y la jurisprudencia²¹.

2.6.2 En segundo término, ha expresado esta Corporación que si bien puede existir o corroborarse la existencia de un vicio de forma ocurrido dentro del trámite legislativo, es posible que esta irregularidad haya sido convalidada dentro del proceso mismo de formación de la ley. Esta eventualidad se presenta cuando se evidencia que en el proceso legislativo se ha cumplido con el propósito que la regla de procedimiento pretendía proteger, o bien cuando la irregularidad ha sido expresamente subsanada por una autoridad que tenía competencia para ello. En este escenario, cobra total vigencia el principio de la prevalencia del derecho sustancial (C.P. artículo 228), y por consiguiente no tiene sentido que el Tribunal Constitucional declare la inconstitucionalidad de la disposición acusada.

2.6.3 En tercer término, esta Corte ha establecido que es posible que exista un vicio en la formación de la ley, y que este no haya sido convalidado, pero que la Corte constate que dicha irregularidad puede ser subsanada durante la revisión de constitucionalidad de la ley. En tal evento, la Constitución Nacional expresamente establece que el juez constitucional debe devolver la norma sujeta a control a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, esta proceda a subsanarlo (C.P. artículo 241 par).

2.6.4 En un cuarto escenario, la jurisprudencia de esta Corporación tiene establecido que puede ocurrir que existan vicios en el proceso de

formación de la ley, y que estos no hayan sido convalidados en el trámite legislativo, pero pueden ser subsanados por la misma Corte Constitucional, al pronunciarse esta sobre la norma en cuestión.

2.6.5 De otra parte, la Corte ha insistido en que tanto en derecho comparado, como en el caso colombiano, la gravedad del vicio no tiene incidencia directa sobre las posibilidades de saneamiento o convalidación del mismo, en cuanto un vicio grave puede llegar a ser convalidado o subsanado, mientras que vicios de menor entidad pueden carecer de esa posibilidad. No obstante, esta Corporación ha insistido en que la posibilidad de saneamiento de vicios de forma ocurridos durante el trámite legislativo se debe interpretar y ejercer por parte del Tribunal Constitucional en forma *razonable y proporcionada*. Lo anterior, implica que en todo caso no puede otorgarse a dicha facultad de saneamiento o subsanación de los vicios de forma un alcance tan amplio, que termine desnaturalizando la noción misma de *vicio de forma en el trámite legislativo*.

2.6.6 En síntesis, esta Corte ha puesto de relieve que en aras de determinar el carácter subsanable o no de un vicio de forma ocurrido dentro del proceso legislativo, el juez constitucional debe determinar:

a) Si la entidad de la irregularidad ocurrida durante el trámite en el Congreso es de tal envergadura que constituya un vicio susceptible de afectar la validez de la ley;

b) Si existió o no una convalidación del mencionado vicio durante el trámite de la ley;

c) Si el vicio no fue convalidado, debe la Corte estudiar si es posible devolver la ley al Congreso y al Presidente para que subsanen el defecto de forma constatado; y

d) Si no hay lugar a ninguna de las anteriores hipótesis, la Corte debe determinar si es procedente que ese mismo Tribunal pueda subsanar, en su pronunciamiento, el vicio, detectado, de conformidad con los criterios anteriormente señalados, y atendiendo los principios de *razonabilidad y proporcionalidad*.

2.6.7 Finalmente y en cuanto a los criterios establecidos por esta Corte para la determinación de cuándo un vicio de forma es subsanable o no, en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales, esta Corte ha establecido y reiterado:

i) En primer lugar, que el vicio detectado en el trámite del proceso legislativo de aprobación de tratados o convenios internacionales tiene carácter subsanable, siempre y cuando “*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*”²².

En este orden de ideas, una condición fundamental para que el vicio en que se incurre en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales sea subsanable es que el Senado de la República, Cámara en donde debe iniciarse el trámite legislativo, de conformidad con el expreso mandato constitucional, haya manifestado válidamente su voluntad de aprobar el proyecto puesto a consideración²³. Por lo anterior, ha manifestado esta Corte que “*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*”²⁴.

ii) En segundo lugar, esta Corte ha establecido que un vicio tiene el carácter de subsanable, cuando su ocurrencia no incide negativamente en la manifestación de la voluntad de las minorías congresionales.

Sobre este punto, ha resaltado este Tribunal el hecho de que si el vicio afecta el principio de representatividad de la opinión de las minorías, de modo que, de no haberse presentado, los resultados de la votación habrían determinado un rumbo distinto al acto sometido a aprobación, el vicio se torna insubsanable²⁵.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Sobre este tema ver Sentencias C-497-98, M.P. Alejandro Martínez Caballero y C-872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²¹ A modo de ejemplo, esta Corte ha señalado que, a pesar de que en principio los informes de ponencia deben ir firmados por todos los ponentes, en caso de divergencia de criterios entre ellos, la falta de firma de quienes se apartaron de la posición mayoritaria, no constituye realmente un vicio de procedimiento, pues esa situación “*no tiene la suficiente entidad para viciar la legitimidad de la publicación del informe ponencia para segundo debate. En efecto, las discrepancias entre los ponentes no pueden llegar al punto de torpedear el proceso legislativo, a través de conductas negativas que desvirtúan la función legislativa*”. Sentencia C-055 de 1995. M.P. Alejandro Martínez Caballero, Fundamento 8. Ver también Sentencia C-872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

²² Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, reiterado en Auto 311-06, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²³ Sentencia C-649 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Sentencia C-576 de 2006.

²⁵ Ver Auto 089 de 2005 y Sentencia C-872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

Observa la Sala que, este requisito cobra mayor importancia o nivel de cumplimiento cuando se trata del trámite legislativo de leyes aprobatorias de tratados internacionales, debido a la naturaleza propia de estos. Así, el artículo 150 de la Constitución Nacional limita la intervención de los congresistas a aprobar o improbar los tratados objeto de examen, excluyendo por tanto para los congresistas la posibilidad de modificar el contenido del tratado, lo cual reduce drásticamente el margen de potestad deliberativa de los congresistas en el sentido que les está vedado agregar, suprimir o modificar las disposiciones contenidas en el tratado o convenio internacional²⁶.

2.6.8 De conformidad con lo expuesto, la Corte recuerda que la propia Constitución Política consagra claramente en el parágrafo del artículo 241 Superior que si la Corte encuentra un “vicio de procedimiento subsanable” en la formación del acto sujeto a su control, “ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado”.

Por consiguiente, con fundamento en la anterior caracterización respecto de los vicios de forma subsanables, debe la Corte entrar a analizar si en el presente caso el vicio encontrado es o no subsanable, con el fin de determinar si procede o no aplicar el mecanismo de corrección previsto por el propio ordenamiento constitucional. En este sentido, pasa la Corte a examinar si los defectos ocurridos durante el trámite legislativo de la ley aprobatoria de tratado *sub examine*, que fueron constatados por esta Corte, implican su inconstitucionalidad o una decisión transitoria para la subsanación del vicio por parte de la autoridad competente.

3. El caso Concreto. Irregularidades en la publicación del texto finalmente aprobado por el Congreso; así como en la sanción y promulgación de la Ley 1186 de 2008, que produce la existencia de vicios subsanables.

3.1 Acorde con los postulados teóricos expuestos, entra esta Corte a establecer si la sanción presidencial efectuada por el jefe de Estado a la Ley 1186 de 2008, aprobatoria esta del “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “Modificación del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006; se realizó en los términos y según las condiciones que la Constitución establece (artículo 168 Constitucional) y en consecuencia si es válida para el proceso de formación de la ley en análisis (artículo 157 Constitucional).

Para resolver el caso en concreto esta Sala entrará a:

- i) Especificar las irregularidades encontradas;
- ii) Reiterar los fundamentos teóricos expuestos en esta providencia respecto del principio de publicidad, la sanción y promulgación, así como en relación con el carácter subsanable de los vicios de forma;
- iii) Para luego determinar la forma de subsanación que corresponde en este caso y los términos de la misma; y
- iv) Finalmente exponer una síntesis sobre el caso en concreto.

3.2 Los vicios de forma constatados por la Corte

Como resultado del estudio del trámite dado a la Ley 1186 de 2008 de la que se viene hablando, esta Corporación encuentra unas irregularidades que deben ser subsanadas. Pues bien, de los documentos allegados a esta Corporación se constata:

3.2.1 En todo el proceso de formación de la ley sometida a estudio se puede constatar que la voluntad del legislador fue aprobar los acuerdos internacionales sometidos a control como un *integrum*.

3.2.2 En otras palabras, en cada una de las diferentes etapas del procedimiento legislativo de formación de la Ley 1186 de 2008, la discusión y aprobación por parte del Congreso de la República se centró en el “*Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción*

financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006²⁷.

3.2.3 El texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 94 del 2 de abril de 2008. En esta publicación del texto definitivo no se incluyó ni el Memorando ni las Modificaciones del Memorando.

Para la Sala, es claro que esta falta de publicación de la ley aprobatoria conjuntamente con el Memorando y las Modificaciones al mismo, constituye una violación al principio de publicidad consagrado en el artículo 157 Superior, en relación con la publicación del texto definitivo aprobado por el Congreso, en cuanto la Corte ha señalado que tal publicación constituye un aval al derecho de participación política de los ciudadanos en general de saber qué va a convertirse en ley de la República.

3.2.4 El Presidente de la República sancionó la ley el día 14 de abril de 2008 (Fl. 2 Cuad. Ppal.). Del documento remitido por el Gobierno nacional se encuentra:

i) “*Ley número 1186 14 abr. 2008*”²⁸

“*Por medio de la cual se aprueba. el “MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.*”²⁹

ii) “*EL CONGRESO DE COLOMBIA. Visto el texto del “MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “MODIFICACION DEL MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO ENTRE LOS GOBIERNOS DEL GRUPO DE ACCION FINANCIERA DE SUDAMERICA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS (GAFISUD)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, que a la letra dicen:*

*(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del instrumento internacional mencionado)*³⁰.

3.2.5. No obstante lo anterior, solamente se integró en el documento sancionatorio de la ley, el Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (*Gafisud*) firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000³¹ y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (*Gafisud*)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001³².

²⁷ *Gaceta del Congreso* número 469 del 24 de septiembre de 2007; (fls. 79 y ss Cuaderno 2) , *Gaceta del Congreso* número 547 del 1º de noviembre de 2007 (fls. 111 a 113 Cuad. 2) , *Gaceta del Congreso* número 669 del 18 de diciembre de 2007 (fl. 139 cuad. 3) , *Gaceta del Congreso* número 668 de 18 de diciembre de 2007 (fls. 119 y 130 cuad. 3) , *Gaceta del Congreso* número 616 de 3 de diciembre de 2007 (fls. 141 a 145 Cuad. 2) , *Gaceta del Congreso* número 60 de 26 de febrero de 2008 (fls. 79 a 81 Cuaderno 7) , *Gaceta del Congreso* número 59 del 26 de febrero de 2008 (Fls. 46 y 47 cuad. 7) , *Gaceta del Congreso* número 43 del 19 de febrero de 2008 (fls 148 Cuad.4) , *Gaceta del Congreso* número 270 de 19 de mayo de 2008 (fls. 21 a 24 Cuad 8) , *Gaceta del Congreso* número 270 de 19 de mayo de 2008 (fl. 4 cuad. 8) , *Gaceta del Congreso* número 081 de 13 de marzo de 2008 (fls. 155 y ss Cuad. 4) , *Gaceta* número 253 de 14 de mayo de 2008 (fls 186 y ss. Cuad. 4) *Gaceta del Congreso* número 144 de 16 de abril de 2008 (fl. 229 Cuad. 4) , *Gaceta del Congreso* número 094 de 2 de abril de 2008 (fl. 165 Cuad. 4).

²⁸ Folio 2 cuad. Ppl.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Folios 3 a 8 cual. pp1.

³² Folios 9 a 11 cuad. Ppl.

²⁶ Ver Auto 089 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, ver también Sentencia C-872 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

De esta manera, no fue integrado al documento sancionatorio realizado por el Presidente de la República la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

3.2.6. Ahora bien, si bien es cierto la transcripción de la ley presentada en la presente providencia extraído de la página oficial del Senado de la República³³ (numeral II) no contiene sino el Memorando del que se viene hablando sin ninguna de las dos modificaciones posteriores, lo cierto es que la publicación física del *Diario Oficial* número 46.960 del 14 de abril, de la Ley 1186 de 2008, sí contiene la primera modificación aunque evidencia la misma falencia señalada en el numeral anterior. (Fls. 108 y ss. Cuad. Ppl).

3.2.7 Pues bien, la Modificación del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, fue la última modificación realizada al Memorando firmado seis años atrás de esta en la ciudad de Cartagena de Indias.

Esta modificación buscó variar: i) el artículo V del Memorando original, concerniente a la “*Estructura y Funciones*”, numerales 3 y 4 respecto de la composición del Pleno y las funciones de este; las reglas que regirán el Pleno, ii) el artículo VI del Memorando original numeral 2 concerniente al “*Mecanismo de adopción de decisiones*” y iii) El artículo VIII concerniente al “*Financiamiento*” numeral 1.

Por consiguiente, las modificaciones efectuadas al Memorando en la ciudad de Brasilia en el año 2006, son trascendentales para el buen entendimiento del documento original, concernientes a temas esenciales como la estructura y funcionamiento, el mecanismo de adopción de decisiones y la forma de financiamiento.

3.2.8 Esta Corporación al examinar los documentos remitidos para su estudio, verificó la ausencia de la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, por lo cual mediante auto de 29 de julio de 2008 resolvió: “**Tercero. SOLICITAR** al Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remita a esta Corporación la “*Modificación al Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los estados del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006”³⁴.

3.2.9 El Secretario Jurídico de la Presidencia de la República remitió a esta Corte, la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, documento recibido el 4 de agosto de 2008.

Sin embargo, la modificación referida, no cuenta con las formalidades propias de la sanción presidencial³⁵. En otras palabras, la modificación aludida no cuenta con la sanción del Presidente de la República.

3.2.10 En relación con la sanción presidencial, efectuada el 14 de abril de 2008, esta Corte verificó tanto en el expediente como en el *Diario Oficial* número 46.960 del 14 de abril de 2008 –en el cual se publicó la Ley 1186 de 2008–, que la Modificación al Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos de los Estados del Grupo de Acción Financiera de Sudamérica contra el Lavado de Activos (Gafisud), firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, no está incluida en la ley.

Lo anterior indica que el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria **sin la Modificación suscrita el 21 de julio de 2006**, lo cual hace que se presente una irregularidad en la sanción presidencial de la ley objeto de estudio, en la medida en que desde el punto de vista del derecho internacional, las Modificaciones realizadas al Memorando hacen parte de un solo instrumento y así debe ser ratificado por el Estado Colombiano, lo que supone que su ley aprobatoria interna incluya todas las partes integrantes del mismo, requisito que no fue cumplido en este caso. Lo anterior, constituye un vicio de inconstitucionalidad por vulneración de la sanción presidencial y promulgación de la ley consagrada en los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Nacional.

3.2.11 En síntesis, en la presente revisión oficiosa de constitucionalidad de la Ley 1186 de 2008 aprobatoria del “*Memorando de Entendimiento*

entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “*Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)*” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, se evidencia por esta Corte, dos vicios de inconstitucionalidad en el trámite legislativo por vulneración del principio de publicidad, la sanción y promulgación de la ley, mandatos constitucionales contenidos en los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Política, vicios que sin embargo son subsanables, como ya lo anotó la Corte. Estos vicios son relativos a:

i) La publicación del texto definitivo aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes, por cuanto no se publicó el texto del Memorando y sus Modificaciones, tal como consta en la *Gaceta del Congreso* número 94 del 2 de abril de 2008.

ii) La sanción y promulgación de la Ley 1186 de 2008, en cuanto se observa tanto en el expediente como en el *Diario Oficial* número 46.960 del 14 de abril de 2008, que el Presidente de la República sancionó la Ley Aprobatoria del Acuerdo en estudio sin incluir el texto la Modificación al Memorando firmada el 21 de julio de 2006 en Brasilia, y así mismo fue su promulgación.

Por consiguiente, esta Corte concluye que el texto definitivo aprobado en plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 94 del 2 de abril de 2008, sin incluir el texto del Memorando y sus Modificaciones, lo cual quebranta el principio de publicidad consagrado en el artículo 157 de la Constitución Nacional. Adicionalmente, el texto completo fue el que se envió al Presidente de la República para su correspondiente sanción, pero no fue el que efectivamente se sancionó.

Por lo anterior, evidencia la Sala que existen unos vicios de inconstitucionalidad en esta etapa del trámite de la Ley 1186 de 2008, que pueden ser subsanados, comoquiera que el Congreso de la República expresó de manera plena su voluntad de aprobar dicha ley, de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución Política, en la medida que los vicios se presentaron luego de haberse aprobado debidamente en cuarto debate el proyecto de ley bajo estudio.

3.3 Reiteración de los fundamentos teóricos expuestos en la presente providencia

3.3.1 Con base en los fundamentos teóricos expuestos en la parte motiva y considerativa de esta providencia, reitera esta Sala la importancia y trascendencia del principio constitucional de publicidad dentro del trámite legislativo, y en tal medida, advierte la necesidad de que se subsane la irregularidad encontrada en el presente proceso respecto de la publicación del texto finalmente aprobado por el Congreso.

3.3.2. Así mismo, reitera la Sala, de conformidad con los fundamentos teóricos expuestos en la parte motiva y considerativa de esta providencia, que la sanción presidencial del texto íntegro y definido de la ley, en este caso de la ley aprobatoria de tratado internacional, es un requisito indispensable que hace parte del trámite legislativo, como requisito de cierre del mismo, y que es necesario para la validez de la ley. Así mismo, reitera esta Sala que el requisito de la promulgación de la ley es un requisito de necesario cumplimiento que tiene que ver con el principio de publicidad de las leyes, y tiene un significado especial y relevante para la vigencia, eficacia, obligatoriedad y oponibilidad de las leyes.

3.3.3 Finalmente, reitera esta Sala los criterios fijados por esta Corporación en materia de vicios de forma subsanables, en cuanto debe tratarse:

i) En primer lugar, de un vicio posterior a la etapa surtida en el trámite ante Senado de la República;

ii) En segundo lugar, no deben haberse vulnerado la votación de los grupos políticos minoritarios; y

iii) En tercer lugar, debe haber el Congreso expresado plena y claramente su voluntad de aprobar dicha ley.

De conformidad con lo anterior, evidencia la Corte que los dos vicios de inconstitucionalidad ocurridos durante el proceso legislativo de aprobación de la Ley 1186 de 2008 *sub examine*, son en criterio de la Corte vicios subsanables pues:

33 www.secretariasenado.gov.co

34 Folio 25 cuad. Ppl.

35 Cuad. 6.

i) Se presentaron en una etapa posterior al debate y aprobación en el Senado;

ii) Se presentaron luego de la aprobación definitiva del contenido del proyecto de ley en el cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes; y

iii) Por tanto, en este caso es claro que el Congreso de la República tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes expresó plena y claramente su voluntad, razón por la cual no existe afectación de la conformación de la voluntad democrática.

La Corte concluye lo anterior, por cuanto como se desprende de su jurisprudencia, la subsanabilidad de los vicios de forma encontrados en el presente estudio del trámite legislativo de la Ley 1186 de 2008, es posible por cuanto la expresión de la voluntad del Legislador se manifestó de manera completa por parte del Senado de la República, y en este caso, fue también íntegramente expresada la voluntad de la Cámara de Representantes, en la medida que el vicio se presenta luego de haberse aprobado debidamente en cuarto debate el proyecto de ley en estudio.

3.4 La subsanación que corresponde y los términos para la misma

3.4.1 Por las consideraciones previas, la Sala estima que la falencia relativa a la publicación del texto definitivo aprobado por la Cámara de Representantes, así como la sanción presidencial y promulgación de la Ley 1186 de 2008 detectada en este procedimiento puede ser saneada por el Congreso y el Gobierno. Así las cosas, en vista de que los defectos procedimentales surgieron en el momento de la publicación del texto final, la sanción presidencial y promulgación de la Ley 1186 de 2008, la Corte se encuentra inhabilitada para emitir un pronunciamiento definitivo y, en su lugar, deberá dar aplicación a lo dispuesto en el párrafo del artículo 241 C.P., según el cual cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto de control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado.

3.4.2 Por consiguiente, la Corte devolverá al Congreso de la República la Ley 1186 de 2008 para que sea subsanado el vicio advertido en cuanto a la publicación integral de la Ley 1186 de 2008, conjuntamente con el “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006.

3.4.3 En consecuencia, debe advertir esta Sala al Congreso de la República para que en adelante se surtan con mayor cuidado la totalidad de las etapas del trámite de los proyectos de ley aprobatorias de tratado, dando cumplimiento a sus requisitos constitucionales, especialmente en este caso, de la publicación del texto íntegro de la ley aprobatoria conjuntamente con el Tratado, Acuerdo, Convención o Memorando aprobado y sus respectivas modificaciones.

3.4.4 De otra parte la Corte devolverá al Congreso de la República la Ley 1186 de 2008 para que luego de que sea subsanado el vicio advertido en cuanto a la publicación del texto definitivo aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se remita al Gobierno el texto completo de la Ley 1186 de 2008 junto con el Memorando y sus Modificaciones, para que sea debidamente sancionada y promulgada incluyendo la Modificación al Memorando suscrita en Brasilia el 21 de julio de 2006, de conformidad con los artículos 157, 165 y 168 de la Constitución Nacional.

3.4.5 Finalmente y con fundamento en el término previsto en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, determina esta Corte que los vicios encontrados por esta Corporación dentro del trámite legislativo de aprobación de la Ley 1186 de 2008, deberán ser subsanados dentro de los treinta (30) días subsiguientes a su devolución al Congreso.

En este mismo sentido, y en armonía con lo dispuesto por el artículo 165 y los términos establecidos en el artículo 166 Superior, en cuya disposición se concede al Gobierno Nacional un término de diez (10) días para devolver al Congreso el proyecto de ley con objeciones o en su defecto sancionarlo, el Gobierno deberá sancionar y promulgar de-

bidamente la Ley 1186 de 2008 dentro de los diez (10) días siguientes a su remisión por parte del Congreso de la República del proyecto de ley en cuestión, con el fin de que se enmiende el vicio procedimental evidenciado por esta Corte.

3.4.6 Una vez subsanados los vicios encontrados por esta Corte y surtidas debidamente la publicación de texto definitivo de la Ley 1186 de 2008 aprobado por la Cámara de Representantes conjuntamente con el Memorando y todas sus modificaciones, la ley deberá ser enviada a la Corte Constitucional para que este Tribunal decida definitivamente sobre su exequibilidad.

3.5 Conclusión

3.5.1 Con fundamento en las razones anteriormente expuestas esta Corte ordenará devolver al Congreso la Ley 1186 de 2008, aprobatoria del “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados de grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, con el fin de que:

i) Se publique el texto final aprobado por la Plenaria de la Cámara, incluyendo el Memorando y sus modificaciones.

ii) Se remita al Gobierno el texto definido de manera íntegra para su correspondiente sanción y promulgación en debida forma, de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución Política y las consideraciones expuestas en esta providencia.

3.5.2 Finalmente, para la subsanación de los vicios encontrados esta Corte concederá al Congreso el término total de treinta (30) días, contados a partir de la devolución de la Ley 1186 de 2008; al Congreso, de conformidad con el artículo 241 de la Constitución Nacional y el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992. Así mismo, se concederá al Gobierno el término de diez (10) días para sancionar y promulgar debidamente la Ley 1186 de 2008, contados a partir de la remisión que le haga el Congreso de la República, de conformidad con lo establecido en los artículos 165 y 166 de la Constitución Nacional.

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

V. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE:

DEVOLVER al Congreso la Ley 1186 de 2008, aprobatoria del “Memorando de Entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmado en Cartagena de Indias el 8 de diciembre de 2000, la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos de los Estados de grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)” firmada en Santiago de Chile el 6 de diciembre de 2001 y la “Modificación del memorando de entendimiento entre los Gobiernos del grupo de acción financiera de Sudamérica contra el lavado de activos (Gafisud)”, firmada en Brasilia el 21 de julio de 2006, con el fin de que proceda a su sanción y publicación en debida forma, de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución Política y las consideraciones expuestas en esta providencia.

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

El Presidente,

Humberto Sierra Porto.

Magistrados

Jaime Araújo Rentería, con salvamento de voto; *Manuel José Cepeda Espinosa*, *Jaime Córdoba Triviño*, *Rodrigo Escobar Gil*, *Mauricio González Cuervo*, *Marco Gerardo Monroy Cabra*, *Nilson Pinilla Pinilla*, *Clara Inés Vargas Hernández*.

La Secretaria General,

Martha Sáchica de Moncaleano.