

Sentencia C-231/97

PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO-Objeto/COMUNIDAD ANDINA/SISTEMA ANDINO DE INTEGRACION

El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) tiene por objetivo fundamental la reelaboración del Capítulo II del Acuerdo de Cartagena, relacionado con la estructura institucional del pacto de integración. El Protocolo bajo examen crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. Para el efecto señala cuál es la finalidad del Sistema, describe cada uno de los órganos que lo integran y determina cómo operan y cuáles son sus funciones. Igualmente, incorpora diversas normas que permiten la transición desde el esquema institucional vigente al nuevo tramado organizacional. El objeto del Protocolo es profundizar el proceso de integración andino a través de reformas institucionales que le aseguren tanto mayor compromiso y respaldo político por parte de los gobiernos de los países miembros como mayor agilidad en las decisiones y una efectiva coordinación en las actividades de los distintos organismos del Sistema.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Proceso de integración andino/PARLAMENTO ANDINO-Atribuciones/TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA-Atribuciones

El reconocimiento de los principios democráticos ha conducido a que dentro del proceso de integración andino se incorpore también el principio de separación de los poderes, para lo cual se creó, además de diversos órganos ejecutivos, un Parlamento Andino y un Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina. Las atribuciones de los órganos legislativo y judicial del Sistema Andino son limitadas, situación que es comprensible en razón del proceso de maduración que exige la constitución de la Comunidad Andina. No es tarea del Consejo Presidencial Andino dictar directrices para el Parlamento y el Tribunal Andino en lo referente a las atribuciones que les son propias en su calidad de órganos legislativo y judicial del Sistema.

DERECHO COMUNITARIO-Derecho primario y secundario/ORDENAMIENTO COMUNITARIO ANDINO-Aplicación de decisiones/PREVALENCIA DE NORMAS COMUNITARIAS

El derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración y no solamente hacia la cooperación. Igualmente, es un derecho que no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquél que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto. Una característica fundamental del ordenamiento comunitario andino se relaciona con la aplicación directa de las decisiones que crean derecho secundario, las cuales son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Asimismo, debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales.

ACUERDO DE CARTAGENA Y PROTOCOLO MODIFICATORIO-Tratado marco/ACUERDO DE CARTAGENA Y PROTOCOLO MODIFICATORIO-Transferencia de competencias soberanas

Las disposiciones del Acuerdo de Cartagena y de su protocolo modificadorio, responden a la idea de tratado-marco. Con el objeto de concretar el propósito central del acuerdo, se crean órganos y se fijan de manera general sus funciones. Dado que el acuerdo ha significado la transferencia de competencias soberanas por parte de los Estados a las autoridades supranacionales, un amplio número de decisiones comunitarias se aplican directamente en los países signatarios y otras surten efectos internos luego de agotado su proceso de incorporación. La naturaleza de los dos instrumentos internacionales suscita, para los efectos de su control de constitucionalidad, una complejidad que no está presente en los demás casos. La revisión de la Corte Constitucional se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución. No obstante, el alcance de las habilitaciones que se radican en cabeza de los distintos órganos de la comunidad, sólo podrá apreciarse con ocasión de su ejercicio ulterior, que naturalmente se realiza al margen del tipo especial de control instituido en la Carta, puesto que éste se lleva a cabo con antelación a la ratificación del respectivo tratado, con miras a conciliar los dictados de aquélla con los de éste último, evitando así conflictos entre disposiciones nacionales e internacionales.

DESARROLLO DEL ACUERDO DE CARTAGENA-Respeto de principios superiores en decisiones

comunitarias

Si no se descubre el modo de impedir que al menos los principios superiores del ordenamiento constitucional -respeto de los derechos humanos, vigencia del Estado social de derecho, de la democracia y de la separación de poderes-, se preserven en la fase de ejecución del acuerdo, los órganos de la comunidad detentarían un poder constituyente que ninguno de los países imaginó conferirles. Sin embargo, esta hipótesis debe desecharse puesto que el desarrollo del tratado, en modo alguno, requiere que dichos principios dejen de observarse. Las facultades de las autoridades de la subregión se limitan al ejercicio de las competencias que se trasladan a la comunidad y éstas, como emanación de los diferentes pueblos soberanos, no comportan la posibilidad de quebrantar tales principios que, además de corresponder a la tradición de los países firmantes, se recogen en los tratados internacionales suscritos por ellos y que, por su condición de derecho imperativo, resultan oponibles y vinculantes en el seno de la comunidad creada. No cabe la menor duda de que los actos y decisiones comunitarias que violen los principios superiores deben reputarse ultra vires y ser anulados por denotar desviación de poder.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA-Nulidad de decisiones de la comunidad/TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA-Respeto de principios superiores

Corresponderá al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, conforme a las disposiciones del tratado que lo constituyó, declarar la nulidad de las decisiones de la comunidad que violen el ordenamiento jurídico de la comunidad, dentro del cual deberán entenderse incorporados los principios superiores. Ni las partes signatarias al dar vida al acuerdo abdicaron de tales principios, ni los tratados internacionales que en punto a los derechos humanos y a su efectiva protección se encuentran vigentes, permiten o toleran que al socaire de tratados de integración se pretenda desconocer su obligatoriedad. Por el contrario, la configuración de un espacio de mutua complementación e integración económica, social y cultural, demanda que en éste se proyecten los valores y principios superiores que rigen en el interior de los países y que también ostentan la naturaleza de compromisos internacionales irrevocables, no susceptibles de sufrir suspensión o detrimento alguno. La integración económica, que amplía mercados y genera oportunidades de desarrollo antes no concebidas, no puede aparejar como contraprestación la pérdida o erosión de los principios

jurídicos superiores pertenecientes al acervo común de los pueblos que rinden homenaje a la persona humana y a su indeclinable dignidad.

JURISDICCION CONSTITUCIONAL-Inaplicación interna decisión comunitaria en situación extrema

La denegación de justicia por parte del Tribunal o la probada ineficacia de sus mecanismos judiciales para enervar las decisiones o actos de la comunidad que violen los derechos humanos u otro principio jurídico superior, podría eventualmente llevar a la Jurisdicción Constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del Tribunal Andino la interpretación de la norma sobre cuya aplicación se centra la controversia. En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de los principios aludidos sobre cuyo normal funcionamiento pudiere mantenerse una expectativa razonable.

DERECHO COMUNITARIO-Reducción o condicionamiento de competencias

El derecho comunitario derivado del Acuerdo, puede repercutir en la reducción o condicionamiento de las competencias de entes o instituciones nacionales que en el ordenamiento gozan de un margen de relativa autonomía e independencia. Si se asume la legitimidad del traslado de competencias soberanas a la comunidad, dentro de su radio de acción, ello normalmente acarrea la consecuencia que acaba de enunciarse. No obstante, en el plano interno el deber de colaboración y lealtad entre los órganos del Estado, obliga al Jefe del Estado como supremo director de las relaciones internacionales a informar a las autoridades concernidas sobre las materias que para ellas revistan interés y, en lo posible, buscar y estimular su participación en el proceso de articulación de la voluntad nacional que se transmite a la comunidad a la hora de crear y aplicar el derecho que de ella emana.

Referencia: Expediente LAT-093

Revisión de la Ley 323 de 1996 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo,

Perú, el 10 de marzo de 1996”.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santa Fe de Bogotá, D.C., mayo quince (15) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Aprobado por Acta N° 19

La Sala Plena de la Corte Constitucional integrada por su Presidente Antonio Barrera Carbonell y por los Magistrados Jorge Arango Mejía, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 323 de 1996 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996”

I. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

Ley 323 de 1996

Modificaciones al Acuerdo de Cartagena

SE APRUEBA EL PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO (ACUERDO DE CARTAGENA).

LEY 323 DE 1996

(octubre 10)

Por medio de la cual se aprueba el protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.

El Congreso de Colombia, decreta:

Visto el texto por medio de la cual se aprueba el protocolo modificadorio del acuerdo de integración subregional andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.

PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO

(ACUERDO DE CARTAGENA)

Trujillo, 10 de marzo de 1996

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, convienen en celebrar el presente protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena):

PRIMERO: Sustitúyase el Capítulo II del Acuerdo de Cartagena por el siguiente texto:

CAPITULO II. De la Comunidad Andina

y el Sistema Andino de Integración

Art. 5º. Se crea la “Comunidad Andina”, integrada por los Estados soberanos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, y por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, que se establece por el presente Acuerdo.

Art. 6º. El Sistema Andino de Integración está conformado por los siguientes órganos e instituciones:

El Consejo Presidencial Andino;

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;

La Comisión de la Comunidad Andina;

La Secretaría General de la Comunidad Andina;

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;

El Parlamento Andino;

El Consejo Consultivo Empresarial;

El Consejo Consultivo Laboral;

La Corporación Andina de Fomento;

El Fondo Latinoamericano de Reservas;

El Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;

La Universidad Andina Simón Bolívar;

Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.

ART. 7º. El Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración.

ART. 8º. Los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración se rigen por el presente Acuerdo, sus respectivos tratados constitutivos y sus protocolos modificatorios.

ART. 9º. Con el fin de lograr la mejor coordinación del Sistema Andino de Integración, el Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores convocará y presidirá la reunión de representantes de las instituciones que conforman el sistema.

La reunión tendrá como principales cometidos:

- b) Examinar la posibilidad y conveniencia de acordar, entre todas las instituciones o entre algunas de ellas, la realización de acciones coordinadas, con el propósito de coadyuvar al logro de los objetivos del Sistema Andino de Integración; y
- c) Elevar al Consejo Andino, de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, informes sobre las acciones desarrolladas en cumplimiento de las directrices recibidas.

ART. 10. Las reuniones de representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración se celebrarán de manera ordinaria al menos una vez al año y en forma extraordinaria, cada vez que lo solicite cualquiera de sus instituciones integrantes, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria.

La Secretaría General de la Comunidad Andina actuará como Secretaría de la Reunión.

Sección A - Del Consejo Presidencial Andino

ART. 11. El Consejo Presidencial Andino es el máximo órgano del Sistema Andino de Integración y está conformado por los jefes de Estado de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena. Emite directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine, conforme a las competencias y mecanismos establecidos en sus respectivos tratados o instrumentos constitutivos.

Los órganos e instituciones del Sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino.

ART. 12. Corresponde al Consejo Presidencial Andino:

- a) Definir la política de integración subregional andina;
- b) Orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- c) Evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina;

- d) Considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentadas por los órganos e instituciones del Sistema andino de integración; y
- e) Examinar todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa.

ART. 13. El Consejo Presidencial Andino se reunirá en forma ordinaria una vez al año, de preferencia en el país que ejerce la Presidencia del mismo. En dicha reunión tomará conocimiento de las acciones realizadas por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, así como de sus planes, programas y sugerencias. Los integrantes del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión y los representantes de los órganos e instituciones del Sistema podrán asistir, en calidad de observadores, a las reuniones del Consejo Presidencial Andino.

El Consejo Presidencial Andino podrá reunirse de manera extraordinaria, cada vez que lo estime conveniente, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria.

Corresponde al Presidente del Consejo Presidencial Andino:

- a) Convocar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo;
- b) Ejercer la representación del Consejo y de la Comunidad Andina;
- c) Supervisar el cumplimiento por parte de los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración de las directrices emanadas del Consejo; y
- d) Llevar a cabo las gestiones que le sean solicitadas por el Consejo.

Sección B – Del Consejo Andino de

Ministros de Relaciones Exteriores

ART. 15. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores está conformado por los Ministros de relaciones Exteriores de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena.

ART. 16. Corresponde al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores:

- a) Formular la política exterior de los Países Miembros en los asuntos que sean de interés subregional, así como orientar y coordinar la acción externa de los diversos órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- b) Formular, ejecutar y evaluar en coordinación con la Comisión la política general del proceso de la integración subregional andina;
- c) Dar cumplimiento a las directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;
- d) Suscribir convenios y acuerdos con terceros países o grupos de países o con organismos internacionales sobre temas globales de política exterior y de cooperación;
- e) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en los ámbitos de sus competencia;
- f) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;
- g) Recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena, en el ámbito de su competencia;
- h) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- i) Aprobar y modificar su propio reglamento;
- j) Aprobar el reglamento de la Secretaría General y sus modificaciones, a propuesta de la comisión; y
- k) Conocer y resolver todos los demás asuntos de interés, en el ámbito de su competencia.

ART. 17. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se expresará mediante

declaraciones y decisiones, adoptadas por el consenso.

Estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

ART. 18. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá en forma ordinaria dos veces al año, de preferencia, en el país que ejerce la presidencia del mismo.

Igualmente podrá reunirse de manera extraordinaria cada vez que lo estime conveniente, a petición de cualquiera de sus miembros, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria.

ART. 19. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estará presidido por el Ministro de Relaciones Exteriores del país que está a cargo de la presidencia del Consejo Presidencial Andino, quien permanecerá un año calendario en su función.

La labor de coordinación que corresponda al presidente de este Consejo será desempeñada por el Ministerio de Relaciones Exteriores del país cuyo jefe de Estado ocupe la presidencia del Consejo Presidencial Andino, en calidad de Secretario Pro t mpore de ambos órganos y con el apoyo técnico de la Secretaría General de la Comunidad Andina.

ART. 20. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá en forma ampliada con los representantes titulares ante la Comisión, por lo menos una vez al año y, a nivel de alternos, cada vez que lo considere necesario, a fin de tratar asuntos relativos al Acuerdo de Cartagena que sean de interés de ambos órganos, tales como:

- a) Preparar las reuniones del Consejo Presidencial Andino;
- b) Elegir y, cuando corresponda, remover al Secretario General de la Comunidad Andina;
- c) Proponer al Consejo Presidencial Andino las modificaciones al presente Acuerdo;
- d) Evaluar la gestión de la Secretaría General;
- e) Considerar las iniciativas y propuestas que los Países Miembros o la Secretaría General sometan a su consideración; y

- f) Los demás temas que ambos órganos consideren tratar de común acuerdo.

Sección C. De la Comisión de la Comunidad Andina

ART. 21. La Comisión de la Comunidad Andina está constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los Países Miembros. Cada gobierno acreditará un representante titular y un alterno.

La Comisión expresará su voluntad mediante decisiones.

ART. 22. Corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina;

- a) Formular, ejecutar y evaluar la política e integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;
- b) Adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial Andino;
- c) Coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia;
- d) Velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980;
- e) Aprobar y modificar su propio reglamento;
- f) Aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General someta a su consideración;
- g) Mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, con miras a propiciar la coordinación de programas y acciones encaminadas al logro de sus objetivos comunes;
- h) Representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo;

- i) Aprobar los presupuestos anuales y evaluar la ejecución presupuestal de la Secretaría General y del Tribunal de Justicia de la Comunidad andina, así como fijar la contribución de cada uno de los Países Miembros; y
- j) Someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de reglamento de la Secretaría General.

En el cumplimiento de sus funciones, la Comisión considerará de manera especial la situación de Bolivia y Ecuador en función de los objetivos de este Acuerdo, de los tratamientos preferenciales previstos en su favor; y del enclaustramiento geográfico del primero.

ART. 23. La Comisión tendrá un presidente que permanecerá un año calendario en su cargo.

Dicha función será ejercida por el representante del país que ocupe la presidencia del Consejo Presidencial Andino.

ART. 24. La Comisión se reunirá ordinariamente tres veces al año y en forma extraordinaria cuando sea convocada por su Presidente a petición de cualquiera de los Países Miembros o de la Secretaría General.

Sus sesiones se celebrarán en la sede de la Secretaría General, pero podrán llevarse a cabo fuera de ésta. La Comisión deberá sesionar con la presencia de la mayoría absoluta de los Países Miembros.

ART. 25. El Presidente de la Comisión, a solicitud de uno o más de los Países Miembros o de la Secretaría General convocará a la Comisión para que se reúna como Comisión Ampliada, con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común.

Dichas reuniones serán presididas por el Presidente de la Comisión y estarán conformadas conjuntamente por los representantes titulares ante ésta y los ministros o secretarios de Estado del área respectiva. Se ejercerá un voto por país para aprobar sus decisiones, las que

formarán parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad andina.

ART. 26. La Comisión adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros. Se exceptúan de esta norma general:

a) Las materias incluidas en el Anexo I del presente Acuerdo, en las cuales la Comisión adoptará sus decisiones con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y sin que haya voto negativo.

La Comisión podrá incorporar nuevas materias en dicho anexo con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros;

b) En los casos que se enumeran en el Anexo II las propuestas de la Secretaría General deberán ser aprobadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y siempre que no haya voto negativo. Las propuestas que contaren con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo deberán ser devueltas a la Secretaría General para la consideración de los antecedentes que hayan dado origen a dicho voto negativo. En un plazo no menor de dos meses ni mayor de seis, la Secretaría General elevará nuevamente la propuesta a la consideración de la Comisión con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso, la propuesta así modificada se estimará aprobada si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros, sin que haya voto negativo, pero no se computará como tal el del país que hubiere votado negativamente en oportunidad anterior;

c) Las materias relacionadas con el régimen especial para Bolivia y Ecuador, que se enumeran en el Anexo III. En este caso, las decisiones de la Comisión se adoptarán con la mayoría absoluta de votos favorables y siempre que uno de ellos sea el de Bolivia o Ecuador, y

d) Los programas y los proyectos de desarrollo industrial deberán ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros y siempre que no haya voto negativo.

ART. 27. La Secretaría General o los Países Miembros deberán presentar sus propuestas con por lo menos quince (15) días de antelación a la fecha de reunión del Consejo Andino de

Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión, según corresponda. Únicamente en casos excepcionales debidamente justificados y conforme al ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, podrá prescindirse de la antelación requerida, siempre que el proponente y los demás Países Miembros estuvieren de acuerdo.

Las propuestas que contaren con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros pero que fueren objeto de algún voto negativo, deberán ser devueltas al proponente para la consideración de los antecedentes que hubiera dado origen a ese voto negativo.

En un plazo no menor de un mes ni mayor de tres, el proponente elevará nuevamente la propuesta a la consideración del órgano que corresponde con las modificaciones que estime oportunas y, en tal caso la propuesta así modificada se entenderá aprobada si cuenta con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Países Miembros.

ART. 28. El País Miembro que incurra en un retraso mayor a cuatro trimestres en el pago de sus contribuciones corrientes a la Secretaría General o al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, no podrá ejercer el derecho a voto en la Comisión hasta tanto regularice su situación.

En tal caso el quórum de asistencia y votación se computará conforme al número de países aportantes.

Sección D. De la Secretaría General de la Comunidad Andina

ART. 29. La Secretaría General es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina y en tal carácter actúa únicamente en función de los intereses de la subregión. La Secretaría General otorgará apoyo técnico, cuando corresponda a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

La Secretaría General estará dirigida por el Secretario General. Para el desempeño de sus funciones se apoyará en los directores generales, según el reglamento respectivo. Dispondrá además del personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones. La Secretaría General se expresará mediante resoluciones.

ART. 30. Son funciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina:

- a) Velar por la aplicación de este acuerdo y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- b) Atender los encargos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión;
- c) Formular al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, propuestas de decisión, de conformidad con sus respectivas competencias, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, destinadas a facilitar o acelerar el cumplimiento de este acuerdo, con la finalidad de alcanzar sus objetivos en el término más breve posible;
- d) Efectuar los estudios y proponer las medidas necesarias para la aplicación de los tratamientos especiales en favor de Bolivia y Ecuador y, en general, los concernientes a la participación de los dos países en este acuerdo;
- e) Evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación de este acuerdo y el logro de sus objetivos, prestando especial atención al cumplimiento del principio de distribución equitativa de los beneficios de la integración, y proponer las medidas correctivas pertinentes;
- f) Efectuar los estudios técnicos y las coordinaciones que le encomienden los otros órganos del Sistema Andino de Integración y otros que a su juicio sean necesarios;
- g) Mantener vínculos permanentes de trabajo con los Países Miembros, coordinando con el organismo nacional de integración que cada país señale para tal efecto;
- h) Elaborar su programa anual de labores, en el cual incluirá preferentemente los trabajos que le encomienden los otros órganos del Sistema;
- i) Promover reuniones periódicas de los organismos nacionales encargados de la formulación o ejecución de la política económica y, especialmente, de los que tengan a su cargo la planificación;

- j) Mantener vínculos de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación con la finalidad de intensificar sus relaciones y cooperación recíprocas;
- k) Llevar las actas de las reuniones ampliadas del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las de la Comisión, y elaborar la agenda tentativa de sus reuniones, en coordinación con los presidentes de dichos órganos;
- l) Ser depositaria de las actas de las reuniones y demás documentos de los órganos del Sistema Andino de Integración y dar fe de la autenticidad de los mismos;
- m) Editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena;
- n) Ejercer la Secretaría de la Reunión de Representantes de las instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración; y,
- o) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiere el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

ART. 32. La Secretaría General estará a cargo de un Secretario General que será elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada, por un período de cinco (5) años, pudiendo ser reelegido por una sola vez.

El Secretario General deberá ser una personalidad de alta representatividad, reconocido prestigio y nacional de uno de los Países Miembros. Actuará únicamente en función de los intereses de la Subregión en su conjunto.

Durante su período, el Secretario General no podrá desempeñar ninguna otra actividad; ni solicitará o aceptará instrucciones de ningún gobierno, entidad nacional o internacional.

En caso de vacancia, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada procederá de inmediato a designar por consenso al nuevo titular. Hasta tanto se proceda a tal designación, asumirá interinamente la Secretaría General, el director general de mayor antigüedad en el cargo.

ART. 33. El Secretario General podrá ser removido, por consenso, a requerimiento de una

País Miembro, únicamente cuando en el ejercicio de sus funciones hubiere incurrido en falta grave prevista en el Reglamento de la Secretaría General.

ART. 34. Son atribuciones del Secretario General de la Comunidad Andina;

- a) Ejercer la representación jurídica de la Secretaría General;
- b) Proponer a la Comisión o al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores iniciativas relativas al Reglamento de la Secretaría General;
- c) Contratar y remover, conforme al Reglamento de la Secretaría General, al personal técnico y administrativo;
- d) Participar con derechos a voz en las sesiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión y de sus respectivas reuniones ampliadas y, cuando sea invitado, en las de los demás órganos del Sistema;
- e) Presentar a la Comisión el proyecto de presupuesto anual, para su aprobación; y,
- f) Presentar un informe anual de las actividades de la Secretaría General al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en reunión ampliada.

ART. 35. El Secretario General designará los directores generales, en consulta con los Países Miembros y de conformidad con la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General.

Los directores generales serán profesionales de alto nivel, designados estrictamente en función de su formación académica, idoneidad, honorabilidad y experiencia, siendo responsables de un área técnica determinada.

Los directores generales deberán ser nacionales de alguno de los Países Miembros y en su designación el Secretario General procurará que exista una distribución geográfica subregional equilibrada. El nombramiento y remoción de los directores generales se regirá por lo que disponga el Reglamento de la Secretaría General.

ART. 36. En la ejecución de los procedimientos en los que se controviertan los intereses de dos o más Países Miembros, el Secretario General contará con el concurso técnico de expertos especiales, cuya designación y forma de participación se hará conforme al

Reglamento de la Secretaría General.

ART. 37. El Secretario General, en la contratación del personal técnico y administrativo, que podrá ser de cualquier nacionalidad, tendrá en cuenta estrictamente la idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y procurará, en cuanto ello no sea incompatible con los criterios anteriores, que haya una distribución geográfica subregional equilibrada.

El nombramiento y remoción del personal se ejercerá de conformidad con los criterios y causales que se establezcan en el Reglamento de la secretaría general, sin perjuicio de lo que disponga a tal efecto el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia y sus protocolos modificatorios.

ART. 38. El personal de la Secretaría General se abstendrá de cualquier acción incompatible con el carácter de sus funciones, y no solicitará ni aceptará instrucciones de Gobierno, entidad nacional o internacional algunos.

ART. 39. En el caso de procedimientos que deban culminar en la adopción de una resolución o dictamen, las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas de los Países Miembros, deberán colaborar con las investigaciones que realice la Secretaría General en el desarrollo de sus funciones y en tal sentido deberán suministrar la información que al efecto ésta les solicite.

La Secretaría General guardará la confidencialidad de los documentos e informaciones que le sean suministrados, de conformidad con las normas que al respecto se establezcan.

Sección E. Del Tribunal de Justicia

de la Comunidad Andina

ART. 40. El Tribunal de Justicia es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina.

ART. 41. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina se rige por el Tratado de su creación, sus protocolos modificatorios y el presente acuerdo.

El Tribunal tiene su sede en la ciudad de Quito, Ecuador.

Sección F. Del Parlamento Andino

ART. 42. El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.

En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, Colombia.

ART. 43. Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ellos información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;

- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.

Sección G. De las instituciones Consultivas

ART. 44. El Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral son instituciones consultivas del Sistema Andino de Integración. Están conformados por delegados del más alto nivel, los cuales serán elegidos directamente por las organizaciones representativas de los sectores empresarial y laboral de cada uno de los Países Miembros, de conformidad con sus respectivos reglamentos, y acreditados oficialmente por aquellos.

Sección H. De las Instituciones Financieras

ART. 45. La Corporación Andina de Fomento y el fondo Latinoamericano de reservas son instituciones financieras del Sistema que tienen por objeto impulsar el proceso de la integración subregional andina.

ART. 46. La Secretaría General y los órganos ejecutivos de la Corporación Andina de Fomento y del Fondo Latinoamericano de Reservas, deberán mantener vínculos de trabajo, con el fin de establecer una adecuada coordinación de actividades y facilitar, de esa manera, el logro de los objetivos del presente Acuerdo.

Sección I. De la Solución de Controversias

ART. 47. La solución de controversias que surjan con motivo de la aplicación del ordenamiento jurídico de la Comunidad andina, se sujetará a las normas del Tratado que crea el Tribunal de Justicia.

Sección J. de la Personería Jurídica Internacional y de los Privilegios e Inmunidades

ART. 48. La Comunidad Andina es una organización subregional con personería o personalidad jurídica internacional.

ART. 49. La Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de reservas y los Convenios Sociales que son parte del sistema, gozarán, en el territorio de cada uno de los Países Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Sus representantes y funcionarios internacionales gozarán, así mismo, de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este acuerdo. Sus locales son inviolables y sus bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que renuncie expresamente a ésta. No obstante, tal renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoria.

SEGUNDO: Encárgase a la comisión la adopción mediante decisión de un texto único ordenado del Tratado de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) con las modificaciones introducidas por el presente protocolo, para lo cual podrá realizar los ajustes necesarios a la numeración del articulado.

TERCERO: Sustitúyanse las referencias “Comisión del Acuerdo de Cartagena”, “Junta del Acuerdo de Cartagena”, “Tribunal de justicia del Acuerdo de Cartagena y “Ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena”, contenidas en los demás capítulos de este acuerdo, por: “Comisión de la Comunidad Andina”, “Secretaría General de la Comunidad Andina”, “Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina” y “Ordenamiento Jurídico de la Comunidad Andina”.

CUARTO: Entiéndase las referencias “Junta” o “Junta del Acuerdo de Cartagena” contenidas en el texto del Acuerdo de Cartagena como referidas al órgano creado por el Tratado de Integración Subregional Andino de 1969 y sustituido por la secretaría general de la comunidad andina mediante el presente protocolo.

Vigencia

QUINTO: Este protocolo entrará en vigencia cuando todos los países miembros del Acuerdo de Cartagena que lo suscriben, hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Junta del Acuerdo de Cartagena.

Disposiciones transitorias

SEXTO: Cuando sea necesario, los países miembros adecuarán los instrumentos

constitutivos, protocolos modificatorios y disposiciones conexas y derivadas, a lo previsto en el presente protocolo.

SEPTIMO: Las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el parlamento andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años.

OCTAVO: La Junta del Acuerdo de Cartagena mantendrá todas sus atribuciones hasta la fecha en que el secretario general asuma su cargo. El consejo andino de ministros de relaciones exteriores, en coordinación con la comisión regulará el período de transición, si ello fuera necesario.

NOVENO: En el momento en que entre en funciones, la secretaría general subrogará en todas las obligaciones, derechos y patrimonio que corresponden a la Junta del Acuerdo de Cartagena.

DECIMO: El consejo andino de ministros de relaciones exteriores será convocado a su primera reunión en un plazo no mayor de treinta días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia del presente protocolo. En dicha oportunidad aprobará su reglamento interno y el de la secretaría general, como los reglamentos de procedimientos administrativos correspondientes.

Hecho en la ciudad de Trujillo, a los diez días del mes de marzo de mil novecientos noventa y seis, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos.

Presidente de Bolivia, Gonzalo Sánchez de Lozada.

Presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano.

Presidente del Ecuador, Sixto Durán-Ballén Cordovez.

Presidente del Perú, Alberto Fujimori Fujimori.

Representante personal del Presidente de Venezuela, Miguel Angel Burelli Riva.

La suscrita jefe encargada de la oficina jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores,

HACE CONSTAR

Que la presente reproducción es fiel fotocopia del original del “Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”, suscrito en Trujillo (Perú), el 10 de marzo de mil novecientos noventa y seis (1996), documento que reposa en los archivos de la oficina jurídica de este ministerio.

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los nueve (9) días del mes de abril de mil novecientos noventa y seis (1996).

La jefe oficina jurídica (E),k

Sonia Pereira Portilla.

Rama Ejecutiva del Poder Público

Presidencia de la República

Santafé de Bogotá, D.C.

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

Ernesto Samper Pizano

El Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del despacho del señor ministro, Camilo Reyes Rodríguez,

DECRETA:

ART. 2º. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”, suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, que por el artículo 1º de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ART. 3º. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Comuníquese y publíquese.

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

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a 10 de octubre de 1996.

II. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo establecido en el artículo 241-10 de la Constitución, la Presidencia de la República remitió a esta Corporación copia auténtica de la Ley 323 de 1996, “[p]or medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996”.

2. Con fundamento en el artículo 44 del Decreto 2067 de 1991 – que ordena someter al trámite ordinario las revisiones oficiosas de las leyes aprobatorias de tratados internacionales –, mediante auto del primero (1º) de noviembre de mil novecientos noventa y seis (1996), el Magistrado Ponente asumió el conocimiento del Protocolo y de su Ley Aprobatoria y ordenó la fijación en lista del negocio para permitir la intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 de la Constitución y 7º, inciso 2º, del Decreto antes citado. Igualmente, dispuso el traslado del negocio al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

3. Los Ministros de Comercio Exterior, de Justicia y del Derecho, y de Relaciones Exteriores intervinieron en el proceso, en el sentido de solicitar a la Corte que declarara exequibles el tratado y la ley aprobatoria del mismo.

4. A la invitación a participar, formulada por el Magistrado Ponente en el auto mediante el cual se asumió el conocimiento del proceso, respondieron, apoyando la exequibilidad del tratado y de la ley aprobatoria, la Unión de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-, la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECAMARAS-, y la Asociación Nacional de Medios de Comunicación -ASOMEDIOS.

5. El Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación la declaración de constitucionalidad del Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, y de su Ley

Aprobatoria.

III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Comercio Exterior

El Ministro de Comercio Exterior interviene en favor de la declaración de constitucionalidad del tratado objeto de revisión. Expresa que el Protocolo “introduce dos innovaciones relevantes en el proceso andino de integración, sin alterar sus principios, objetivos y mecanismos fundamentales. La primera consiste en la creación de la Comunidad Andina y en el establecimiento del Sistema Andino de Integración, y la segunda en la ampliación del sistema institucional encargado de la conducción y ejecución de la marcha de la integración subregional, de modo que ésta pueda recibir un apoyo más directo, desde las más altas instancias políticas de los países”.

Manifiesta que con el Protocolo de Trujillo se incorporan como órganos del sistema el Consejo Presidencial Andino y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; se trasladan algunas funciones de la Comisión al Consejo Andino de Ministros – y se establece que otras atribuciones serán compartidas por los dos organismos; y se sustituye la Junta del Acuerdo de Cartagena por la Secretaría General de la Comunidad Andina. Igualmente, señala que se realizan diversas precisiones acerca de las facultades de otros organismos del sistema.

Concluye que las normas del tratado son constitucionales “en la medida que propenden a impulsar y promover el proceso de integración entre los países andinos”.

Intervención del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Luego de una breve exposición sobre los antecedentes del Acuerdo de Cartagena, el Ministerio de Justicia manifiesta que “la ratificación del Protocolo (...) brinda a los Estados miembros un nuevo marco jurídico que facilitará el manejo de los actuales cambios económicos que a nivel mundial se vienen presentando y a los cuales debemos ajustar nuestro proceso de integración subregional”.

Hace mención de los cambios más importantes que se introducen, entre los cuales se destacan: la adecuación de la estructura institucional del Acuerdo a la reforma programática contenida en la Agenda de Integración Andina, la cual tiene entre sus objetivos principales

incorporar la dimensión social en el diseño de la política comunitaria, enfatizar en la proyección externa de la comunidad y profundizar el proceso de integración con miras a la conformación de un mercado común. De otro lado, se opera la transferencia de la conducción del proceso de integración de la Comisión de la Junta del Acuerdo de Cartagena, al Consejo Presidencial Andino y al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

El interviniente pone de presente que el artículo 2 de la Carta establece como fines del Estado Social de Derecho, entre otros, el servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución, “de lo que se desprende que es un deber del Estado diseñar políticas orientadas a la consecución de dichos fines”. En relación con esos objetivos, los artículos 226 y 227 de la Carta exigen del Estado que oriente su actividad a profundizar los procesos de integración económica, política y social, así como a propender la “internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas”. Con base en todo lo anterior, solicita la declaración de exequibilidad del Tratado y de su ley aprobatoria.

Intervención del Ministerio de Desarrollo Económico

Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

La representante del Ministerio de Relaciones Exteriores hace una presentación de los hechos que antecedieron la firma del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andina – Acuerdo de Cartagena. A continuación, señala que la constitucionalidad del tratado se apoya en los mandatos contemplados en los artículos 9 y 227 de la Carta, según los cuales el Estado colombiano debe orientar su política exterior hacia la formalización de procesos de integración que respondan “a las nuevas realidades de la geopolítica del mundo”.

Intervención de la Unión de Aseguradores Colombianos -FASECOLDA-

El presidente ejecutivo de FASECOLDA señala que no encuentra reparo alguno al tratado objeto de revisión constitucional, “bajo el entendido de que se trata de una normatividad que, por sí sola, no puede variar las regulaciones propias de los países signatarios en materias atinentes al legítimo ejercicio de su soberanía en temas tales como las actividades financieras, bursátiles, aseguradoras o previsionales, pues ello demandaría la adopción de

una legislación específica orientada justamente a la precisión de su contenido”.

Intervención de la Confederación Colombiana de Cámaras de Comercio -CONFECAMARAS-

El presidente ejecutivo de CONFECAMARAS considera que el tratado carece de vicios desde el punto de vista formal. En cuanto a la materia, considera que el tratado en cuestión constituye un desarrollo de los principios contemplados en el preámbulo de la Constitución y de los fines constitucionales previstos en los artículos 2 y 366 de la Carta. Con respecto al Preámbulo recuerda que en él se precisa que el pueblo colombiano se compromete a impulsar la integración latinoamericana y que esta Corporación ya ha expresado que el Preámbulo hace parte de la Constitución y tiene eficacia jurídica.

En relación con los artículos 2 y 366 expone que en ellos se establece como fines esenciales y finalidades sociales del Estado colombiano la promoción de la prosperidad general de la comunidad, el estímulo a la participación económica, la búsqueda del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Considera que “la celebración de acuerdos de cooperación técnica internacional o de tratados de orden comercial (...) son expresiones derivadas de estos mismos postulados constitucionales, máxime cuando la tendencia general en el desarrollo de las naciones tiende al fortalecimiento de diversas áreas geográficas como centros de intercambio para, de esta manera, asumir los retos de la competencia sobre la base de factores que favorecen la integración de los mercados ; todo lo cual redundará en beneficio de las colectividades de los países miembros de los acuerdos en su calidad de usuarios de las ventajas comerciales que se ofrecen, elementos indispensables para el éxito de la productividad y, por ende, condiciones de garantía del bienestar y la prosperidad de cada Estado en su conjunto”.

Intervención de la Asociación Nacional de Medios de Comunicación -ASOMEDIOS-

El presidente ejecutivo de ASOMEDIOS conceptúa que el tratado y la ley aprobatoria del mismo son constitucionales, tanto por la forma como por el contenido. Asevera que el tratado apunta al cumplimiento de los fines estatales de integración latinoamericana (preámbulo y artículo 9 de la C.P.) y de los postulados constitucionales que ordenan la promoción de relaciones económicas, políticas y sociales con los restantes países (CP, arts. 226 y 227).

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

La Vista Fiscal realiza, en primera instancia, un análisis del proceso que se surtió en el Congreso para la aprobación del Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino. Luego de ese estudio llega a la conclusión de que en el trámite seguido para la expedición de la ley aprobatoria se cumplió con los requisitos formales exigidos.

A continuación, el representante del Ministerio Público manifiesta que el tratado “se ajusta plenamente al Ordenamiento Superior en sus artículos 150-16, 189-2, 224 y 226, pues responde a los imperativos generales de la Carta en cuanto hace a la apertura de las relaciones internacionales de nuestro país con el resto del mundo ; pero de manera concreta desarrolla las previsiones contenidas en los artículos 9°, 96 y 227 del mismo ordenamiento, en los cuales se señala explícitamente la voluntad del Constituyente de promover la integración económica, social y política con las demás naciones amigas, haciendo énfasis en los países del área de Latinoamérica y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre las bases de equidad, igualdad y reciprocidad, permitan un desarrollo adecuado de los aspectos económico, social, político y cultural en los países comprometidos”.

VI. FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-10, la Corte Constitucional es competente para adelantar la revisión del presente tratado y de su ley aprobatoria.

Descripción del tratado

2. Las normas del Protocolo objeto de revisión sustituyen las disposiciones del Capítulo II del Acuerdo de Cartagena. El Tratado conforma la Comunidad Andina y determina la composición orgánica y su modo de funcionamiento. Igualmente, el instrumento contiene normas tendentes a armonizar el nuevo texto del capítulo II con las restantes normas del Tratado de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) y garantizar la debida transición institucional que debe operar con base en las reformas introducidas por el Protocolo.

El Protocolo consta de diez artículos principales. El primer artículo señala la nueva redacción del Capítulo II del mencionado Acuerdo de Cartagena, capítulo que comprende desde el

artículo 5 al 49 del Acuerdo y el cual se describirá a continuación.

En el artículo 5 se dispone la creación de la “Comunidad Andina”, la cual será integrada por los países miembros del Acuerdo y por los órganos e instituciones del Sistema Andino, y gozará de personería jurídica internacional. El artículo 6 precisa que los órganos que conforman el sistema andino de integración son: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez y los convenios sociales que se suscriban o creen dentro del marco del Sistema Andino de Integración; la Universidad Andina Simón Bolívar; y los demás órganos o instituciones que se creen en el futuro.

El artículo 7 define los objetivos del Sistema Andino de Integración, y el octavo establece que todos los órganos e instituciones del sistema se rigen por el Protocolo que se encuentra bajo revisión de constitucionalidad, y por los tratados constitutivos y acuerdos modificatorios.

Con el objeto de lograr un trabajo coordinado dentro del Sistema, los artículos 9 y 10 ordenan al Presidente del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores que convoque y presida, por lo menos una vez al año, una reunión con los representantes de las instituciones que forman parte del Sistema Andino de Integración.

Luego del artículo 10, la nueva versión del capítulo II del Acuerdo se divide en 10 secciones, dirigidas a regular las instituciones que conforman el Sistema.

La sección A, que comprende los artículos 11 a 14, regula lo referente al Consejo Presidencial Andino. Precisa que este órgano es la máxima autoridad de la Comunidad Andina (art. 11) y que está conformado por los jefes de Estado de los países miembros del Acuerdo. Su función consiste en emitir directrices sobre los distintos asuntos relativos a la integración subregional, las cuales deben ser ejecutadas por los restantes órganos, de acuerdo con los términos de los tratados o convenios constitutivos. La presidencia del organismo será ejercida de manera rotativa por los diferentes jefes de Estado, por un término de un año, y el presidente representará a la Comunidad Andina para efectos internacionales. El Consejo se reunirá al menos una vez por año.

La sección B, que trata del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, abarca los artículos 15 a 20. El artículo 15 dispone que el Consejo se conformará por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros, y el 16 señala sus funciones. Entre ellas se destacan: definir la política exterior de los países miembros en los asuntos de interés subregional ; formular, ejecutar y evaluar la política general del proceso de integración; dar cumplimiento a las directrices dictadas por el Consejo Presidencial Andino; recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del Acuerdo de Cartagena; y elegir y remover al Secretario General de la Comunidad Andina, y evaluar su gestión.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se expresará mediante declaraciones y decisiones. Estas últimas forman parte del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. El Consejo habrá de reunirse ordinariamente dos veces al año y será presidido por el Ministro del país que ejerce la presidencia del Consejo Presidencial Andino.

La Comisión se reunirá ordinariamente tres veces al año y será dirigida por un presidente, que será el representante del país que ejerce la presidencia del Consejo Presidencial Andino. Este podrá convocar también a Comisiones Ampliadas, cuando se trate de debatir sobre asuntos de carácter sectorial, de considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los países miembros o de conocer y resolver asuntos de interés común. A las Comisiones Ampliadas asistirán, además de los miembros ordinarios de la Comisión, los ministros del área respectiva de los diferentes países.

La voluntad de la Comisión de la Comunidad Andina se expresará mediante decisiones, las cuales se tomarán por la mayoría absoluta de los países miembros, salvo las cuatro excepciones a las que se refiere el artículo 26. En la sección se fija también el procedimiento para el debate de las propuestas presentadas, y se aclara que la no asistencia a las reuniones será considerada como abstención y que el país que incurra en un retraso mayor de cuatro trimestres en el pago de sus obligaciones perderá su derecho a voto hasta que regularice su situación.

La Secretaría General de la Comunidad Andina está regulada en la Sección D, compuesta por los artículos 29 a 39. La Secretaría es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina. Entre sus

funciones están las siguientes: velar por la aplicación del acuerdo y por el cumplimiento de las normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina; presentar propuestas de decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión de la Comunidad Andina; evaluar e informar anualmente al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión sobre los resultados de la aplicación del Acuerdo ; efectuar los estudios técnicos pertinentes ; llevar las actas de las reuniones del Consejo Andino y de la Comisión y editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena.

La sede permanente de la Secretaría General es la ciudad de Lima, Perú. A su cabeza se conviene establecer un secretario general, el cual es elegido por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para un período de cinco (5) años, y puede ser reelegido por una vez (art. 32).

Entre las atribuciones especiales del Secretario General se destacan las de ejercer la representación jurídica de la secretaría; contratar el personal técnico y administrativo; y participar - sin derecho a voto - en el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

Los artículos 40 y 41, que conforman la Sección E, se limitan a precisar que el órgano de justicia de la Comunidad Andina es el Tribunal de Justicia. Este se rige por su tratado constitutivo y tiene como sede la ciudad de Quito, Ecuador.

El tema del Parlamento Andino se encuentra previsto en la sección F (artículos 42 y 43). Allí se señala que dicho organismo estará conformado por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que habrá de determinarse mediante Protocolo Adicional, y que su sede será la ciudad de Santa Fe de Bogotá. Mientras se realizan las primeras elecciones directas, el Parlamento estará conformado por representantes señalados por los Congresos de los países miembros.

El artículo 43 establece las atribuciones del Parlamento. Al respecto cabe señalar que él es el órgano deliberante del sistema, pero carece de facultades de decisión. Su papel se limita a promover y orientar el proceso de integración, examinar su desarrollo, promover la armonización de las legislaciones de los países miembros y sugerir a los órganos e instituciones del Sistema la adopción de decisiones o la realización de acciones.

Las secciones G, H, I y J se ocupan de diversas materias. La Sección G trata sobre las

instituciones consultivas – el Consejo Consultivo Empresarial y el Consejo Consultivo Laboral – y determina su manera de integración y sus funciones. La Sección H establece que la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas son las instituciones financieras del Sistema y precisa que deben mantener vínculos de trabajo con la Secretaría General y los demás órganos ejecutivos del Sistema, todo con miras a establecer una adecuada coordinación de actividades y a facilitar el logro de los objetivos del Acuerdo. La sección I establece que la solución de controversias se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia. Finalmente, en los artículos 48 y 49, que conforman la sección J, se establece la personería jurídica internacional de la Comunidad Andina, y se reconocen privilegios e inmunidades internacionales al personal y a las organizaciones, instituciones, cuerpos consultivos e instituciones financieras de la Comunidad Andina.

Una vez finalizada la nueva versión del capítulo II del Acuerdo, contenida en el artículo primero del Protocolo, los artículos 2, 3 y 4 de este último se ocupan de los ajustes que habrán de realizarse al documento original sobre el Acuerdo de Cartagena. Así, se precisa que se deberá expedir un texto único ordenado del Tratado de Integración Subregional Andina, que incluya las modificaciones que se le introducen en el presente Protocolo. Igualmente, se señala que se deben adecuar al nuevo sistema institucional del Acuerdo los nombres de las instituciones y las referencias que se hace a ellas en el tratado original.

El artículo quinto establece que el Protocolo entrará en vigencia luego de que todos los países miembros hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación. Finalmente, los artículos 6 a 10 constituyen disposiciones transitorias, dentro de las cuales cabe destacar la contenida en el artículo 7 acerca de que las elecciones por sufragio universal y directo de los miembros del Parlamento Andino deberán efectuarse dentro de los cinco años siguientes a la ratificación del Protocolo.

Trámite de la Ley 323 de 1996

3. El proyecto de Ley 271/96 Senado fue presentado a consideración del Senado de la República el día 6 de mayo de 1996 y publicado en la Gaceta del Congreso Año V-Nº 162.

Luego de que el proyecto fuera repartido a la Comisión Segunda Permanente del Senado y de que se hubiera presentado la ponencia para primer debate, esta última fue publicada en la

Gaceta del Congreso Año V N° 195, del día 27 de mayo de 1996. En la sesión del día 17 de mayo de 1996, en la cual se contó con la presencia de siete (7) de los trece (13) senadores que integran la Comisión, se aprobó el proyecto por unanimidad, según consta en la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Segunda Permanente de la Cámara de Representantes.

La ponencia para segundo debate y el texto aprobado en primer debate fueron publicados en la Gaceta del Congreso Año V N° 195, del día 27 de mayo de 1996. El proyecto fue votado y aprobado unánimemente por los 83 senadores que asistieron a la sesión plenaria del día 11 de junio de 1996, todo de acuerdo con lo señalado en la Gaceta del Congreso Año V N° 237, del 18 de junio de 1996.

El proyecto de Ley 337/96 Cámara de Representantes fue publicado, junto con la ponencia para primer debate, en la Gaceta del Congreso Año V N° 346, del día 26 de agosto de 1996. El debate se surtió en la sesión de la Comisión Segunda Permanente de la Corporación, celebrada el día 28 de agosto de 1996. El proyecto fue aprobado por los 16 representantes asistentes, según se afirma en la certificación expedida por el Secretario de la mencionada Comisión.

La publicación para el segundo debate se realizó en la Gaceta del Congreso Año V N° 378, del 11 de septiembre de 1996. El debate tuvo lugar en la sesión plenaria del día 18 de septiembre de 1996, en la cual el Proyecto de Ley 271/96 Senado 337/96 Cámara fue aprobado por la unanimidad de los 120 representantes presentes, como consta en la certificación expedida por el Secretario General (E) de la Cámara de Representantes.

La descripción practicada permite concluir que para la aprobación del instrumento internacional bajo examen se cumplió con el trámite dispuesto por las normas pertinentes, razón por la cual la Corte declarará que no encuentra vicio alguno de formación en la Ley 323 de 1996.

Examen de fondo

4. El Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena) tiene por objetivo fundamental la reelaboración del Capítulo II del Acuerdo de Cartagena, relacionado con la estructura institucional del pacto de integración. La versión

más actualizada del Capítulo II databa de julio de 1988, cuando se aprobó la nueva codificación del Acuerdo y sus instrumentos modificatorios, mediante la decisión 236, emanada de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.

El mencionado capítulo II era denominado anteriormente “Organos del acuerdo”, mientras que con el nuevo Protocolo se titula “De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración”. El cambio en el título evidencia las modificaciones que se efectúan dentro del capítulo. El objetivo de ellas es compendiado en el artículo 7º, en el cual se expresa que “[e]l Sistema tiene como finalidad permitir una coordinación efectiva de los órganos e instituciones que lo conforman, para profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración”.

5. El nuevo Capítulo II crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. Anteriormente, los órganos principales del Acuerdo de Cartagena eran la Comisión, la Junta, el Tribunal de Justicia y el Parlamento Andino. Al lado de estos organismos se encontraban los consejos consultivos – el empresarial y el laboral –, la Corporación Andina de Fomento, el Fondo Andino de Reservas y las otras instituciones que fueran creadas. La Comisión, como órgano máximo estaba facultado para dictar regulaciones sobre las materias de su competencia y estaba constituida por un representante plenipotenciario de cada uno de los gobiernos de los países miembros.

Con el Protocolo se crean el Consejo Presidencial Andino – que es ahora el máximo órgano del Sistema – y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. Asimismo, todos los órganos se incorporan dentro de un sistema. La creación de los dos Consejos mencionados respondió a la necesidad de vincular directamente al proceso de integración a los Poderes Ejecutivos de los países miembros, de manera que se contara con una dirección política clara. Si bien en el pasado los jefes de Estado de los países miembros realizaron diversas reuniones para fijar directrices de desarrollo para el Acuerdo, en el Protocolo se consideró necesario formalizar dichas reuniones y determinar que la dirección del proceso fuera dada desde las más altas esferas políticas.

A su vez, la creación del Sistema Andino de Integración persigue relacionar a todas las instituciones que lo conforman en procura del cumplimiento de los fines del Pacto de Integración Subregional y de las directrices que expida el Consejo Presidencial Andino. Al respecto cabe subrayar que en diferentes artículos del Protocolo se enfatiza la necesidad de coordinar la actividad de los distintos órganos del Sistema (arts. 12b, 14, 16a, 16c, 22g, 43b, 43g y 44) y que en los artículos 9 y 10 se precisa que los representantes de las instituciones que conforman el sistema habrán de reunirse por lo menos una vez al año con el objeto de intercambiar información y de presentar informes sobre las labores realizadas.

La importancia de estas reformas es aliviada en la exposición de motivos del proyecto de ley para la aprobación del Protocolo, presentado por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior, quienes después de comentar los avances efectuados dentro del proceso de relacionamiento económico de los países miembros, afirman:

“De manera concreta, este Instrumento Internacional representa para Colombia amplias posibilidades de desarrollo de su política exterior en los siguientes campos:

“En primer lugar, a la importancia de revitalizar los espacios de integración que desbordan lo estrictamente comercial, constituyendo el proceso en una matriz multidimensional de nuevas temáticas políticas, sociales y culturales; en segundo lugar, a la necesidad de vincular el proceso de integración con un sistema de educación, participación y consulta con agentes privados en cada nación, como lo podrían ser los sectores empresarial, laboral y académico; y en tercer lugar, el reconocimiento de profundizar el protagonismo del Grupo Andino en otros escenarios de integración con otros bloques a nivel subregional y mundial.

“2. La redefinición de los objetivos estratégicos de la integración subregional, lo que constituye un marco propicio para la profundización de los espacios de integración económica, escenarios naturales para el desenvolvimiento del proceso de apertura y liberalización adelantados en nuestra economía.

“3. El ajuste de los mecanismos institucionales para la reestructuración programática e institucional del Pacto Andino, que permite la profundización de la integración y cooperación subregional, una mayor proyección externa del Grupo Andino frente a terceros países y grupos de países, y adicionalmente, la consolidación y robustecimiento de las acciones relacionadas con los temas políticos, sociales y culturales del proceso.

“4. La conformación del Sistema Andino de Integración y de la Comunidad Andina, de acuerdo a lo expresado en los artículos 5º y 6º del Protocolo Modificatorio, necesarios para que por primera vez en la historia del Grupo Andino existan mecanismos para la debida coordinación entre los diversos órganos que se han instituido posteriormente a la suscripción del Acuerdo de Cartagena, particularmente como órganos de decisión política, así como la capacidad de coordinación a nivel nacional de la política exterior de Colombia en el marco de la integración andina”.

6. Como ya se señaló, el Protocolo bajo examen crea la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración. Para el efecto señala cuál es la finalidad del Sistema, describe cada uno de los órganos que lo integran y determina cómo operan y cuáles son sus funciones. Igualmente, incorpora diversas normas que permiten la transición desde el esquema institucional vigente al nuevo tramado organizacional. El objeto del Protocolo es profundizar el proceso de integración andino a través de reformas institucionales que le aseguren tanto mayor compromiso y respaldo político por parte de los gobiernos de los países miembros como mayor agilidad en las decisiones y una efectiva coordinación en las actividades de los distintos organismos del Sistema. Desde este punto de vista no encuentra la Corte ninguna objeción constitucional ni al tratado ni a la ley aprobatoria.

En efecto, como bien lo señalan los diferentes intervinientes dentro del proceso, diversos artículos de la Constitución disponen que la política exterior colombiana debe orientarse hacia la integración con otros países, especialmente con las naciones latinoamericanas y del Caribe. Así, en el Preámbulo se manifiesta que el pueblo colombiano se compromete a “impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” y en el artículo 9 – que forma parte del Título I, que trata sobre los principios fundamentales que orientan el orden constitucional del país- se expresa que “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Igualmente, en el capítulo 8 del título VII, que versa sobre las relaciones internacionales, el artículo 227 preceptúa que “El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano”.

Además, el Protocolo fue suscrito por el Presidente de la República con base en la atribución que le confiere el numeral 2° del artículo 189 de la Constitución, el cual expresa que al Presidente le corresponde como jefe de Estado “[d]irigir las relaciones internacionales (...) y celebrar convenios con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”. Igualmente, el Protocolo fue presentado al Congreso para su aprobación. Esta fue impartida después de cumplir con el procedimiento señalado, todo ello con base en el numeral 16 del artículo 150 de la Carta, el cual establece que el Congreso ejerce la función de “[a]probar 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. Con base en las consideraciones anteriores, la Corte declarará la constitucionalidad del Tratado y de su ley aprobatoria. Sin embargo, esta Corporación considera que es importante hacer algunas precisiones sobre el tema.

La Constitución de 1991 estableció en su artículo 1° que Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república democrática. De esta manera, la Constitución determinó que la legitimidad del poder público en el país reposaría en el acatamiento de diversos valores – expresados en el concepto “Estado social de derecho – y de diversos procedimientos propios del régimen democrático. Estos presupuestos determinan fundamentalmente la estructura y la acción del Estado colombiano y, por lo tanto, también su actividad a nivel internacional y los procesos de integración en los que participe.

El reconocimiento de los principios democráticos – que en el caso colombiano había tenido lugar desde la misma Constitución de 1886- ha conducido a que dentro del proceso de integración andino se incorpore también el principio de separación de los poderes, para lo cual se creó, además de diversos órganos ejecutivos, un Parlamento Andino y un Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Las atribuciones de los órganos legislativo y judicial del Sistema Andino son limitadas, situación que es comprensible en razón del proceso de maduración que exige la constitución

de la Comunidad Andina. Sin embargo, es claro que la profundización y consolidación del proceso de integración habrá de aparejar una ampliación de las funciones de estos dos órganos. En este sentido, el artículo 1º del Tratado, dispone que el Parlamento se integre por representantes elegidos por sufragio universal y directo. El artículo 7º, por su parte, precisa que las primeras elecciones deberán realizarse en un plazo de cinco años.

Ahora bien, en el artículo 11 del nuevo capítulo II, se estipula que “los órganos e instituciones del Sistema ejecutarán las orientaciones políticas contenidas en las directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino”. Luego, el artículo 14 precisa que el Presidente del Consejo Presidencial Andino tendrá la función de “supervisar el cumplimiento por parte de los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración de las directrices emanadas del Consejo”. Igualmente, en el numeral c) del artículo 16 se determina que es función del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores “dar cumplimiento a las directrices que le imparte el Consejo Presidencial Andino y velar por la ejecución de aquellas que estén dirigidas a los otros órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración”. De acuerdo con lo expuesto anteriormente, es claro que éstas y otras disposiciones similares ha de entenderse que se refieren fundamentalmente a los órganos ejecutivos del Sistema, pues no es tarea del Consejo Presidencial Andino dictar directrices para el Parlamento y el Tribunal Andino en lo referente a las atribuciones que les son propias en su calidad de órganos legislativo y judicial del Sistema.

8. El derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración – y no solamente hacia la cooperación. Igualmente, es un derecho que no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquél que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto.

Una característica fundamental del ordenamiento comunitario andino se relaciona con la aplicación directa de las decisiones que crean derecho secundario, las cuales son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Asimismo, debe

destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales.

Estos puntos fueron tratados por la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del día 27 de febrero de 1973, sobre la Ley 8 de 1973, por la cual se aprobó el Acuerdo Subregional Andino suscrito en 1969. En la citada ley se incorporaron diversas disposiciones, entre las cuales cabe mencionar aquella que contemplaba que el Gobierno podía poner en vigencia las decisiones de la Comisión y de la Junta o de los organismos que desarrollaran el Acuerdo Subregional Andino siempre y cuando no modificaran la legislación nacional o no fueran materia del legislador. En caso de que las decisiones comunitarias no cumplieran esos requisitos, debían ser sometidas por el Gobierno al Congreso, para que éste las aprobara y permitiera así su entrada en vigencia.

En aquella ocasión la Corte Suprema de Justicia determinó la inconstitucionalidad de esa disposición legal (incisos 2° y 3° del artículo 2° de la ley 8 de 1973) con base en los siguientes argumentos:

“...el tratado establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos constitutivos de la institución internacional así creada. Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto ; sólo cuando éste lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales (...) Es así como providencias de los órganos del acuerdo son eficaces respecto de las naciones a cuyo cumplimiento se destinan. Desde este punto de vista las disposiciones regionales, en el seno de los Estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo, por su resultados, con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen : mientras las primeras derivan de un ente supranacional las últimas proceden de las autoridades internas. Pero versan sobre parecidas materias. La adquisición de poderes reguladores por los organismos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias que las partes contratantes le hacen voluntaria e inicialmente, en el tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, un cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituye nota

relevante y diferencial que éstos pierden potestades legislativas que ejercían con exclusividad por medio de disposiciones de derecho interno sobre materias determinadas y que las ganen a su favor los organismos regionales”¹.

Igualmente, sobre este tema se pronunció la Corte Constitucional en su sentencia C-137 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz):

“Como es sabido, el concepto de supranacionalidad – dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena – implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un efecto directo sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando ésta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (que no deroga) – dentro del efecto conocido como *preemption* – a la norma nacional²”.

9. Las disposiciones del Acuerdo de Cartagena y de su protocolo modificadorio, responden a la idea de tratado-marco. Con el objeto de concretar el propósito central del acuerdo, se crean órganos y se fijan de manera general sus funciones. Dado que el acuerdo ha significado la transferencia de competencias soberanas por parte de los Estados a las autoridades supranacionales, un amplio número de decisiones comunitarias se aplican directamente en los países signatarios y otras surten efectos internos luego de agotado su proceso de incorporación. La naturaleza de los dos instrumentos internacionales suscita, para los efectos de su control de constitucionalidad, una complejidad que no está presente en los demás casos. La revisión de la Corte Constitucional se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución. No obstante, el alcance de las habilitaciones que

se radican en cabeza de los distintos órganos de la comunidad, sólo podrá apreciarse con ocasión de su ejercicio ulterior, que naturalmente se realiza al margen del tipo especial de control instituido en la Carta, puesto que éste se lleva a cabo con antelación a la ratificación del respectivo tratado, con miras a conciliar los dictados de aquélla con los de éste último, evitando así conflictos entre disposiciones nacionales e internacionales.

Queda claro que si no se descubre el modo de impedir que al menos los principios superiores del ordenamiento constitucional - respeto de los derechos humanos, vigencia del Estado social de derecho, de la democracia y de la separación de poderes -, se preserven en la fase de ejecución del acuerdo, los órganos de la comunidad detentarían un poder constituyente que ninguno de los países imaginó conferirles. Sin embargo, esta hipótesis debe desecharse puesto que el desarrollo del tratado, en modo alguno, requiere que dichos principios dejen de observarse. Las facultades de las autoridades de la subregión se limitan al ejercicio de las competencias que se trasladan a la comunidad y éstas, como emanación de los diferentes pueblos soberanos, no comportan la posibilidad de quebrantar tales principios que, además de corresponder a la tradición de los países firmantes, se recogen en los tratados internacionales suscritos por ellos y que, por su condición de derecho imperativo, resultan oponibles y vinculantes en el seno de la comunidad creada. No cabe la menor duda de que los actos y decisiones comunitarias que violen los principios superiores deben reputarse ultra vires y ser anulados por denotar desviación de poder.

En este sentido corresponderá al Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, conforme a las disposiciones del tratado que lo constituyó, declarar la nulidad de las decisiones de la comunidad que violen el ordenamiento jurídico de la comunidad, dentro del cual deberán entenderse incorporados los expresados principios superiores. Ni las partes signatarias al dar vida al acuerdo abdicaron de tales principios, ni los tratados internacionales que en punto a los derechos humanos y a su efectiva protección se encuentran vigentes, permiten o toleran que al socaire de tratados de integración se pretenda desconocer su obligatoriedad.

Por el contrario, la configuración de un espacio de mutua complementación e integración económica, social y cultural, demanda que en éste se proyecten los valores y principios superiores que rigen en el interior de los países y que también ostentan la naturaleza de compromisos internacionales irrevocables, no susceptibles de sufrir suspensión o detrimento alguno. La integración económica, que amplía mercados y genera oportunidades de

desarrollo antes no concebidas, no puede aparejar como contraprestación la pérdida o erosión de los principios jurídicos superiores pertenecientes al acervo común de los pueblos que rinden homenaje a la persona humana y a su indeclinable dignidad.

El lazo que une al ciudadano con las autoridades nacionales, ahora se extiende respecto de los órganos comunitarios, que también son titulares del poder público y que como tales no pueden ignorar que sus atribuciones tienen origen en la decisión de pueblos soberanos que condicionan positivamente su ejercicio al respeto de principios jurídicos que se sitúan en un plano superior. Por ello es esencial que en la medida en que se consolida y profundiza la integración económica - la cual se traduce en una creciente densificación del derecho comunitario y en un incremento de las relaciones comunidad-ciudadano o comunidad-empresario -, se perfilen instituciones y mecanismos que aporten a las decisiones comunitarias un mayor sustento democrático, sin que de otro lado se pierda su necesaria operatividad, y, no menos importante, controles que permitan darle efectividad a la defensa de los derechos fundamentales que eventualmente puedan terminar siendo conculcados o amenazados por la autoridades supranacionales.

No se trata de proyectar en la comunidad todos y cada uno de los elementos que pertenecen al ordenamiento constitucional interno. En realidad, la exigencia de una perfecta congruencia constitucional entre el derecho comunitario y el derecho interno, al plantearse por todas las partes, podría dificultar hasta un grado extremo el cabal desarrollo del acuerdo. Lo que se pretende es que el conjunto de los principios superiores no se vea quebrantado con ocasión de la creación y aplicación de las normas comunitarias. De hecho y de derecho, las autoridades de la subregión pueden llevar a cumplido efecto su encargo, sin apelar a dicho procedimiento asaz censurable, máxime si se tiene presente las múltiples alternativas que siempre se ofrecen para avanzar en las metas comunitarias sin causar menoscabo a los anotados principios.

Debe en todo caso plantearse el interrogante teórico sobre el curso de acción que habrá de seguirse si una norma o decisión dictada en desarrollo del acuerdo, viola un principio superior. La independencia y autonomía del derecho comunitario, se ha querido preservar en este trance merced a la obligada intervención que se reserva al Tribunal de Justicia del Acuerdo, el cual a instancia de cualquier país miembro, de un órgano del sistema o de la persona natural o jurídica perjudicada, deberá anular el acto que quebrante el derecho

comunitario, incluso por desviación de poder, el que sin duda se presenta cuando quiera se desacatan los principios superiores (Ley 17 de 1980, art. 17-20).

La denegación de justicia por parte del Tribunal o la probada ineficacia de sus mecanismos judiciales para enervar las decisiones o actos de la comunidad que violen los derechos humanos u otro principio jurídico superior, podría eventualmente llevar a la Jurisdicción Constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del Tribunal Andino la interpretación de la norma sobre cuya aplicación se centra la controversia (Ley 17 de 1980 art. 29). En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de los principios aludidos sobre cuyo normal funcionamiento pudiere mantenerse una expectativa razonable.

Finalmente, por fuera de lo atinente a los derechos fundamentales, el derecho comunitario derivado del Acuerdo, puede repercutir en la reducción o condicionamiento de las competencias de entes o instituciones nacionales que en el ordenamiento gozan de un margen de relativa autonomía e independencia. Si se asume la legitimidad del traslado de competencias soberanas a la comunidad, dentro de su radio de acción, ello normalmente acarrea la consecuencia que acaba de enunciarse. No obstante, en el plano interno el deber de colaboración y lealtad entre los órganos del Estado, obliga al Jefe del Estado como supremo director de las relaciones internacionales a informar a las autoridades concernidas sobre las materias que para ellas revistan interés y, en lo posible, buscar y estimular su participación en el proceso de articulación de la voluntad nacional que se transmite a la comunidad a la hora de crear y aplicar el derecho que de ella emana.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional

R E S U E L V E

Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el 'Protocolo modificador del

Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)”, suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, y la Ley 323 de 1996 por medio de la cual se aprueba el protocolo.

Notifíquese, comuníquese, infórmese al señor Presidente de la República, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta Judicial Nos. 2393-2394, p. 30-31.

2 Estos efectos fueron reconocidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su concepto de septiembre 6 de 1979, Consejero Ponente: Jaime Paredes Tamayo.