C-246-13

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA Y SU LEY APROBATORIA-Se ajustan a los preceptos constitucionales

Para la Corte el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR y su Ley aprobatoria 1571 del 2 de agosto de 2012, se ajustan a los preceptos constitucionales tanto en su aspecto formal como material, en la medida en que fueron cumplidos los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la Ley para que integre el ordenamiento jurídico interno, y que los objetivos y el contenido normativo del Protocolo Adicional buscan preservar la integración latinoamericana y la democracia en los 12 países que forman parte de UNASUR, así como el Estado Social de Derecho, a través de la posibilidad de intervención y adopción de un grupo de medidas dirigidas a lograr el restablecimiento del orden constitucional y democrático de cualquier Estado bajo riesgo o amenaza de agresión a sus instituciones, lo que no solo constituye un desarrollo del Tratado Constitutivo de UNASUR, sino que además se encuentra en plena armonía con la Constitución Política colombiana. El Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de UNASUR desarrolla el principio de integración latinoamericana, ratifica la organización interestatal conformada como punto de partida del proceso de integración latinoamericana, preserva la soberanía e integridad de los Estados miembros y no afecta ninguno de los principios constitucionales a los que están sujetas las relaciones internacionales.

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Fundamentos/PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Contenido

El Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR tiene como fundamentos: (i) hacerse efectivo en caso de ruptura o amenaza del orden constitucional y democrático de un país miembro; (ii) promover la integración y estrechar los lazos de amistad entre los pueblos; y (iii) consagrar la adopción de posibles medidas que se tomarán en caso de afectación o amenaza del orden democrático de cualquier Estado miembro. En cuanto a su contenido puede resumirse de la siguiente manera: (i) el Protocolo Adicional ratifica lo ya consignado en el Tratado Constitutivo de UNASUR; (ii) comprende las medidas y mecanismos para invocarlo por parte de los Estados miembros; (iii) consigna las medidas

que adoptarán los países miembros de UNASUR para actuar en los casos previstos; (iv) precisa que al comprobarse el restablecimiento de la democracia en el país en conflicto, cesan las medidas adoptadas hacia la nación afectada; y (v) por último se refiere a la entrada en vigor y registro del mismo.

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria con inicio de debates en el Senado de la República y remisión por parte del Gobierno a la Corte Constitucional

Conforme a la Constitución Política, las Leyes aprobatorias de tratados internacionales deben surtir, en general, el mismo trámite que cualquier Ley ordinaria, con dos particularidades: i) por tratarse de asuntos referidos a las relaciones internacionales, su trámite debe iniciarse en el Senado de la República, y ii) el Gobierno Nacional debe remitirlas a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción Presidencial, para que la misma efectúe su revisión constitucional.

LEY APROBATORIA DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Trámite legislativo

En relación con el trámite surtido por la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las Leyes ordinarias, toda vez que como proyecto referido a relaciones internacionales su trámite tuvo inició en el Senado de la República, cumpliéndose además con las exigencias constitucionales de publicación de las ponencias respectivas en cada Cámara y en cada uno de los debates requeridos y su aprobación con el quórum deliberatorio requerido; se cumplió con los anuncios previos a la votación y en sesión diferente, obteniendo su aprobación en las comisiones y plenarias de una y otra Cámara por unanimidad, en cumplimiento de una de las excepciones contempladas por la Ley 1431 de 2011 a la votación nominal y pública que se exige a los congresistas; se cumplió con la exigencia de lapso que debe mediar entre debates en una y otra Cámara, sin que excediera de su consideración en más de dos legislaturas; siendo por último sancionado por el Presidente de la República el día el 02 de agosto de 2012 y el texto del convenio junto con el de la Ley remitida a la Corte Constitucional el 3 de agosto de 2012.

DEMOCRACIA-Presupuesto y finalidad en la Constitución/DEMOCRACIA EN PROCESOS DE

INTEGRACION E INTERNACIONALIZACION ECONOMICA-Promoción y garantía/DEMOCRACIA EN PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO DE UNASUR-Protección y fortalecimiento

Si bien la Corte ha señalado que la protección y fortalecimiento de la democracia es una finalidad y un presupuesto normativo sine qua non de la Constitución Política, y que el Tratado de UNASUR, que es la base del Protocolo Adicional objeto de estudio, se dirige a su promoción y garantía, encuentra que la salvaguarda de ordenamientos jurídicos constitucionales y democráticos en los Estados miembros de UNASUR que constituyen la esencia y objetivos principales del Protocolo Adicional se perfile desde ya como constitucional

CLAUSULA DE CONDICIONALIDAD DEMOCRATICA-Concepto/CLAUSULA DE CONDICIONALIDAD DEMOCRATICA-Exigibilidad en modelos de integración económica/CLAUSULA DE CONDICIONALIDAD DEMOCRATICA-Antecedentes en tratados de integración regional/CLAUSULA DE CONDICIONALIDAD DEMOCRATICA-Condicionamientos de las medidas a adoptar

La cláusula de condicionalidad democrática ha sido reconocida como la concreción de la defensa de la democracia en el escenario de las relaciones internacionales, habiéndose la Corte pronunciado sobre su necesaria exigibilidad en modelos de integración económica y resaltado que la democracia no sólo tiene una dimensión interna sino que se proyecta sobre las decisiones que se toman en el ámbito de las relaciones internacionales. Ha dicho la Corte que la cláusula de condicionalidad democrática es el instrumento jurídico a través del cual se supedita la entrega de asistencia económica o se sujeta la participación y toma de decisiones, al interior de un organismo internacional, a la vigencia y respeto de las instituciones democráticas al interior de un Estado. Si bien los antecedentes de la cláusula de condicionalidad democrática se encuentran en el marco de la cooperación económica internacional, recientemente esta exigencia se ha afianzado en los procesos de integración regional, tanto en Europa como en América, bajo la idea de que estos organismos “pueden hacer condición de admisión y permanencia la adopción y conservación de un régimen democrático según los estándares de la organización y de sus miembros, pudiendo suspender a quienes no lo respeten. Así, la Corte ha concluido que la existencia de tratados internacionales sujetos a la cláusula de condicionalidad democrática, en los cuales se contemple la posibilidad de adoptar medidas sancionatorias en el marco de cada

organización, con el propósito de contribuir a la estabilidad y el restablecimiento del orden democrático en los Estados Partes, cuando quiera que éste se haya visto afectado, debe ser interpretada como un avance en los procesos de integración regional, pero se exige a las medidas que se adopten que: i) respondan a concretamente a la suspensión de la participación en la estructura regional; o ii) se refieran a medidas aceptadas por el derecho internacional; y iii) no comprendan medidas indeterminadas para el Estado afectado.

TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Antecedentes

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Origen/PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Aplicación/PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Procedimiento que debe surtirse y medidas sancionatorias que pueden adoptarse

El contexto histórico del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia se relaciona con las crisis políticas surgidas en Bolivia en el año 2008 y sobre todo en la ocurrida en Ecuador en el año 2010, en cuya oportunidad se citó a una reunión extraordinaria de los países miembros de UNASUR, el 1º octubre del 2010, en la cual se condenó el intento de golpe de Estado en Ecuador y también se acordó realizar una cláusula democrática para definir la actuación de los integrantes de UNASUR cuando se comprobara que ha sido violentada la democracia de algún Estado que haga parte de la Unión. Esta cláusula se puso a consideración de los Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de los países miembros y fue adoptada, convirtiéndose en el Protocolo Adicional. En éste se consagra los eventos en que dará aplicación al Protocolo adicional, que tenderá ocurrencia cuando: (i) haya amenaza o ruptura del orden democrático, (ii) se vulnere el orden constitucional o (iii) en eventos en los cuales haya riesgo del legítimo ejercicio del poder y la vigencia de valores y principios democráticos dentro de un Estado miembro. Se establece el procedimiento que debe surtirse en el que se determina la facultad o competencia de los Estados para poner en acción el engranaje institucional de UNASUR y el conjunto de órganos que le son propios, previéndose que la adopción de medidas se hará con consentimiento y pleno consenso de los miembros de UNASUR y éstas comprenden: a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR, b)

Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros, c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales, d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte, y e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Referencia: expediente LAT- 391

Revisión Constitucional de la Ley Aprobatoria de Tratado, Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil trece (2013)

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión constitucional de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

I. ANTECEDENTES

Con base en lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 03 de agosto de 2012 (Fl. 1 cuad. ppal.), dentro del término constitucional, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia autenticada de la Ley 1571 de 2012, para efectos de su revisión

constitucional.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del veintisiete (27) de agosto de 2012 (Fl. 11 cuad. ppal), avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas éstas, mediante Auto del veinticuatro (24) de septiembre de 2012 (Fl. 20 cuad. ppal), ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la intervención ciudadana, así como dar traslado al Señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a la Ministra de Relaciones Exteriores, al Ministro de Defensa Nacional y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

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

II. TEXTO DE LA NORMA OBJETO DE REVISION

A continuación se transcribe el texto de la Ley enviada para revisión, conforme a su publicación en el Diario Oficial No.48510, de 2012:

"CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LEY 1571

(agosto 2 de 2012)

por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

El Congreso de la República

Visto el texto del "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, que a la letra dice:

(Para ser transcritos: Se adjunta fotocopia del texto íntegro de los Instrumentos

Internacionales mencionados).

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA

La República de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República Federativa del Brasil, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República Cooperativa de Guyana, la República del Paraguay, la República del Perú, República de Suriname, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

CONSIDERANDO que el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas establece que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros.

SUBRAYANDO la importancia de la Declaración de Buenos Aires de 1° de octubre de 2010 y de los instrumentos regionales que afirman el compromiso democrático.

REITERANDO nuestro compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la UNASUR.

ACUERDAN:

ARTÍCULO 1°

El presente Protocolo se aplicará en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, de una violación del orden constitucional o de cualquier situación que ponga en riesgo el legítimo ejercicio del poder y la vigencia de los valores y principios democráticos.

ARTÍCULO 2° Cuando se produzca una de las situaciones contempladas en el artículo

anterior el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá -en sesión extraordinaria- convocado por la Presidencia Pro Tempore: de oficio, a solicitud del Estado afectado o a petición de otro Estado miembro de UNASUR.

ARTÍCULO 3°

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas, tomando en consideración las informaciones pertinentes recabadas sobre la base de lo establecido en el artículo 4º del presente Protocolo y respetando la soberanía e integridad territorial del Estado afectado.

ARTÍCULO 4°

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores podrá establecer, en caso de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático, entre otras, las medidas que se detallan más adelante, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático. Dichas medidas, entrarán en vigencia en la fecha en que se adopte la respectiva decisión.

a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR.

b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros.

c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales.

d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte.

e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

ARTÍCULO 5°

Conjuntamente con la adopción de las medidas señaladas en el artículo 4º el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, o en su defecto, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores interpondrán sus buenos oficios y realizarán gestiones diplomáticas para promover el restablecimiento de la democracia en el país afectado. Dichas acciones se llevarán a cabo en coordinación con las que se realicen en aplicación de otros instrumentos internacionales, sobre la defensa de la democracia.

ARTÍCULO 6°

Cuando el gobierno constitucional de un Estado miembro considere que exista una amenaza de ruptura o alteración del orden democrático que lo afecte gravemente, podrá recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, a fin de dar a conocer la situación y requerir acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática.

ARTÍCULO 7° Las medidas a que se refiere el artículo 4º aplicadas al Estado Miembro afectado, cesarán a partir de la fecha de comunicación a tal Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, una vez verificado el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional.

ARTÍCULO 8°

El presente Protocolo forma parte integrante del Tratado Constitutivo de UNASUR.

El presente Protocolo entrará en vigor 30 días después de la fecha de recepción del 9º instrumento de su ratificación.

Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo.

ARTÍCULO 9°

El presente Protocolo será registrado ante la Secretaría de la Organización de las Naciones Unidas.

Suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, a los 26 días del mes de noviembre del año 2010, en originales en los idiomas español, inglés, neerlandés y portugués, siendo los cuatro igualmente auténticos.

LA SUSCRITA COORDINADORA DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es fotocopia fiel y completa de la "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, documento que reposa en los Archivos del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales de este Ministerio.

Dada en Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de julio de dos mil once (2011)."

Alejandra Valencia Gärtner,

Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados,

Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2011

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

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

(Fdo.) María Ángela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de la UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, que por el artículo 1° de esta Ley se aprueba, obligarán al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

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

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al honorables Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores.

La Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 106

por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

El Congreso de la República

Visto el texto del "por medio de la cual se aprueba el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Acuerdo mencionado, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio).

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 10 de agosto de 2011

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

(Fdo.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) María Ángela Holguín Cuéllar.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el "Protocolo adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, que por el artículo 1° de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de los mismos.

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

III. INTERVENCIONES

1. MINISTERIO DEL INTERIOR

Por medio de escrito presentado el 8 de octubre de 2012, el ciudadano Alfonso Cajiao Cabrera, actuando en nombre y representación del Ministerio del Interior, solicita a la Corte que declare la constitucionalidad de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, con base en los siguientes argumentos:

1.1 En primer lugar, el apoderado del Ministerio del Interior, menciona, como antecedentes para la defensa de constitucionalidad de la Ley 1571 de 2012, que el objetivo del "Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas", aprobado por la Ley 1440 de 2011, Ley que fue declarada constitucional por la Corte mediante la Sentencia C-633 de 2011, fue "Construir de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al dialogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión socia y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados".

1.2 En segundo lugar, el Ministerio interviene analizando el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia. Sostiene que en este tratado está presente el principio democrático que hace referencia "a la plena validez de las instituciones democráticas, y el respeto irrestricto de los derechos humanos, como las causas fundamentales para la construcción de un futuro de paz y prosperidad económica y social y para el desarrollo de los procesos de integración entre los estados que conforman UNASUR".

Sostiene la importancia de la concertación política que debe prevalecer a cargo de UNASUR, cuando se deban implementar medidas para restablecer el proceso político institucional democrático del Estado afectado, valorando su naturaleza y alcance "como factor de armonía y respeto mutuo que afianza la estabilidad regional y procura la preservación de los valores democráticos".

1.3 Finalmente, concluye el Ministerio que el Protocolo es constitucional pues cumple con el constitucional objetivo de la Integración Latinoaméricana del tratado de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

2. MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Por medio de escrito recibido en la Corte el 10 de octubre de 2012, la ciudadana Sandra Parada Aceros, actuando en nombre y representación del Ministerio de Defensa Nacional, solicita a este Tribunal que declare la constitucionalidad de la Ley en discusión, con base en los siguientes argumentos:

2.1 Comienza la apoderada del Ministerio por informar las razones de índole formal que tornan constitucional el protocolo: (i) que hubo remisión oportuna del protocolo y de su Ley aprobatoria a la Corte Constitucional para su revisión, conforme a lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10 de la C.P., al remitir la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República "La Ley 1571 de 2012 « Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia », suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010".

(ii) De otra parte, señala que mediante Aprobación Ejecutiva del 10 de agosto de 2011, la Ministra de Relaciones Exteriores y el señor Presidente de la República, impartieron aprobación al presente instrumento internacional y lo sometieron a consideración del Congreso de la República para los respectivos efectos constitucionales.

2.2 Posteriormente realiza el recuento del trámite legislativo:

(i) Indica que el proyecto de Ley fue radicado por los Ministros de Relaciones Exteriores, e Interior y de Justicia, dando trámite primero en el Senado de la República, cumpliendo así el requisito previsto en el art. 154 de la C.P.; y que como la Constitución no establece un procedimiento especial para la aprobación de los proyectos de Leyes aprobatorias de Tratados, se sometió al trámite propio de una Ley ordinaria.

(ii) Observa que se tramitaron los proyectos de Ley 106 Senado 2011 y 161 Cámara 2011, dándosele aprobación al texto contenido en el Protocolo en ambos escenarios, de conformidad con el art. 139 y ss., Ley 5ª de 1992.

2.3 Explica con relación al Tratado Constitutivo de UNASUR (a) que la exposición de motivos para este Tratado se hizo por parte de la Ministra de Relaciones Exteriores, (b) que el Tratado constitutivo de UNASUR se firmó el 23 de mayo de 2008, entró en vigor 11 de

marzo de 2011 y en Colombia se aprobó el mismo mediante la Ley 1440 de enero de 2011, tras su sanción presidencial, el cual se encuentra surtiendo el respectivo trámite ante la Corte Constitucional y (c) que, respecto de los antecedentes de la UNASUR, la iniciativa de formar una comunidad suramericana nació el 8 de diciembre de 2004 con la "declaración de Cusco" que da nacimiento a la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), esta iniciativa fue evolucionando en las cumbres de Brasilia de 2005, de Cochabamba de 2006 y finalmente se formalizó creando la UNASUR en Brasilia en el 2008.

2.4 En relación con el Protocolo Adicional pone de relieve su objetivo como expresión del compromiso con la democracia, y menciona que este protocolo adicional nació a raíz del respaldo dado al afrontar crisis políticas en naciones como Bolivia y Ecuador, particularmente la ocurrida en este último país, lo que motivó la celebración de una reunión extraordinaria de los países miembros el 1º de octubre de 2010, en la que se suscribió la "Declaración de Buenos Aires" condenando el intento de golpe de estado en Ecuador y además se acordó adoptar una cláusula democrática, que se presentó a consideración de los Jefes y Jefas de Estado de UNASUR quienes lo adoptaron el 26 de noviembre de 2010 como el "Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia".

2.5 En cuanto al contenido del Protocolo Adicional, afirma que (i) en su preámbulo el protocolo ratifica lo ya consignado en el tratado constitutivo de UNASUR; (ii) en sus arts. 2º a 6º están las medidas y mecanismos para que los Estados miembros puedan invocar su aplicación; (iii) en el art. 4º están consignadas las medidas específicas que adoptarían los países miembros de UNASUR para actuar en los casos previstos; (iv) en el art. 7º cesan dichas medidas cuando se compruebe el restablecimiento del orden democrático en la nación afectada; y (v) en sus arts. 8º y 9º se refiere a la entrada en vigor del mismo.

Afirma que para Colombia la integración regional es un mandato consignado en los artículos 9º y 227 de la CP. Precisa igualmente, la descripción, finalidad y contenido del protocolo; además, transcribe la Ley 414 de 1998 de enero 3 "por la cual se ordena el cumplimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia".

2.6 Respecto del análisis formal, recuerda que el procedimiento legislativo que se debe realizar a las Leyes aprobatorias de Tratados, art 241-10 C.P., debe iniciarse en el Senado

de la República, siendo la Corte Constitucional la competente para revisar ese instrumento internacional y su Ley aprobatoria, y hace referencia a la Sentencia C-633 de 2011, con el fin de resumir el trámite ordinario a seguir en estos casos.

2.7 Acerca de la constitucionalidad de este tipo de tratados, señala que los mismos son una "forma de cooperación internacional, a través de la cual los Estados celebran acuerdos con la finalidad de lograr un desarrollo social, económico y político", y que en este caso, el protocolo en estudio, "establece la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos" como "condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica". Así mismo resume los puntos esenciales del tratado como son (i) que se aplicará en caso de ruptura o amenaza al orden democrático, (ii) estrechar los lazos de amistad de los pueblos y (iii) las medidas que se tomarán en caso, ya mencionado en el punto (i), de ruptura o amenaza de ruptura del orden democrático.

Resalta la jurisprudencia constitucional sobre la integración latinoamericana y cita varias Sentencias como la C-633 de 2011, C-589 de 1992, C-479 de 1992 y la C-104 de 1995; en las cuales la Corte se manifiesta acerca de la constitucionalidad de la mencionada finalidad de integración, la cual puede ser de carácter cultural, de cooperación judicial, o económico.

2.8 De otra parte, al realizar el análisis del tratado de UNASUR hace referencia a apartes de la Sentencia C-633 de 2011 como (i) al análisis sustancial de constitucionalidad del tratado, (ii) a la dogmática del tratado y la Constitución, (iii) a los fundamentos, alcances, constitución y objeto de UNASUR y, (iv) al componente democrático del tratado constitutivo.

2.9 Con base en todo lo anterior, concluye que "el instrumento aprobado mediante La Ley 1571 de 2012 « Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia», suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, en sus aspectos formales como materiales, cumple con los preceptos constitucionales", y que el tratado de UNASUR configura desde su definición y objetivos el tipo de integración especialmente protegido por la Constitución, en este caso incluye 12 naciones suramericanas, por lo cual considera que es constitucional

“cuando se constituye como una organización interestatal conformada como punto de partida del proceso de integración diseñado por el tratado, en tanto preserva la soberanía del estado, sin afectar los demás principios constitucionales a los que están sujeta las relaciones internacionales”

Por consiguiente, solicita a la Corte que se declare exequible “La Ley 1571 de 2012 « Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia », suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010”.

3. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Por medio de escrito presentado el 5 de octubre de 2012, el ciudadano Álvaro Sandoval Bernal, actuando en nombre y representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la Ley en comento, por las siguientes razones:

3.1 En primer lugar, el apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores realiza un recuento de la iniciativa de formar una comunidad suramericana: a este respecto menciona que esta iniciativa tiene su génesis en la “Declaración de Cusco” de l8 de diciembre de 2004; posteriormente evoluciona tras diferentes cumbres presidenciales en Brasilia (2005), Cochabamba (2006) y finalmente el 23 de mayo de 2008 en Brasilia con la firma del “Tratado Constitutivo de la Unión de las naciones Suramericanas”, el cual entró en vigor el 11 de marzo de 2011. Este tratado se aprobó con la Ley 1440 del 28 de diciembre de 2011, y tras su sanción fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-633 de 2011, tratado que entró en vigor para la República de Colombia el 14 de enero de 2012.

3.2 En segundo lugar, pasa el Ministerio a los antecedentes del “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010”. Sobre este aspecto, el Ministerio señala que los Estados miembros, aplicando los principios que dieron sustento a la fundación de UNASUR, han realizado declaraciones de respaldo a situaciones concretas ocurridas en Estados parte como la crisis política de Bolivia en 2008 y la amenaza a la ruptura del orden constitucional y democrático ocurrida en Ecuador en 2010.

Menciona igualmente el Ministerio, que este último hecho motivó la celebración de una reunión extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno el 10 de octubre de 2010 en donde se condenó el intento de golpe de estado en Ecuador con la "declaración de Buenos Aires sobre la situación en Ecuador". Sostiene el Ministerio, que este instrumento se presentó en la cumbre llevada a cabo en Georgetown, Guyana, y fue adoptado el 26 de noviembre de 2010 con el título "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", el cual fue suscrito por el Señor Presidente de la República de Colombia, en nombre del Estado colombiano, en ejercicio de la potestad que le otorga el art. 189 núm. 2 de la Constitución Política.

3.3 En tercer lugar, respecto al Protocolo, el Ministerio hace una descripción del contenido de éste, informa que en su parte preliminar ratifica lo ya consignado en el tratado constitutivo de UNASUR, y a lo largo de su articulado se orienta a fortalecer la democracia.

Indica que para la aplicación efectiva del protocolo en los artículos 2 a 6 se consignan los "mecanismos y medidas dirigidos para que el Estado afectado pueda invocar su aplicación", además afirma que el espíritu y las medidas consagradas en el protocolo guardan coherencia con las establecidas en otros instrumentos hemisféricos como la "Carta Democrática Interamericana" (OEA).

Menciona el art. 4º del Protocolo Adicional, en el cual están consignadas las medidas que tomarán los Estados miembros en situación de crisis, y el art. 7, que describe cómo cesan estas sanciones al momento en que se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional, mientras que en los arts. 8 y 9 se prevén los mecanismos de entrada en vigor de ese instrumento.

Sobre la constitucionalidad de este instrumento sostiene que "para Colombia la integración regional es un mandato consignado en los artículos 9 y 227 de la Constitución. El Estado colombiano está comprometido con este principio y, en consecuencia, es de su interés defender los valores democráticos y el orden constitucional tanto en el escenario nacional como internacional".

3.4 En cuarto lugar indica que el tratado cumple con los requisitos constitucionales para el trámite de la Ley aprobatoria del Protocolo, de conformidad con los artículos 150 numeral

16 y 189 de la C.P.

En este sentido, argumenta que con fundamento en los artículos señalados e impartida la aprobación ejecutiva, el Gobierno Nacional, por conducto de la Ministra de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público, presentó el día 7 de septiembre de 2011 ante el Senado de la República, el proyecto de Ley "Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia», suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010", que fue radicado bajo el número 106 de 2011 Senado y 161 de 2011 Cámara.

Precisa que, surtido el trámite en el Congreso de la República, el día 2 de agosto de 2012, el Presidente de la República sancionó la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012 "Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia», suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010", y que por lo tanto, esta Ley cumplió con los requisitos exigidos por la Constitución Política para los efectos de la tramitación de las Leyes aprobatorias de los tratados.

3.5 Por lo expuesto anteriormente, el Ministerio solicita a la Corte declarar exequible ese instrumento internacional y la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012 "Por medio de la cual se aprueba el «Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia», suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010".

4. UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

La Decana de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Nacional de Colombia, presentó concepto respecto de la constitucionalidad de la Ley 1571 de agosto 2 de 2012, mediante escrito allegado a esta Corporación el 23 de octubre del 2012, en los siguientes términos:

Considera la Universidad, que la Corte debe declarar exequible la Ley en cuestión junto con el instrumento internacional que la misma aprueba. A este respecto, indica que la integración regional, como principio de carácter constitucional tiene fundamento en el art. 9º de la Carta y en el 227 de la misma. En cuanto al tema sostiene que "La integración latinoamericana ha sido uno de los pilares básicos de nuestra identidad y por ello su consecución, búsqueda y fomento constituyen un mandato en cuyo cumplimiento ha de

buscarse la implantación de mecanismos que propugnen por el mantenimiento de los principios democráticos que nos hermanan con las demás naciones".

Afirma que estos pactos multilaterales como el de UNASUR y su protocolo adicional, resume la vocación integradora plasmada en la Constitución Política, y no deja de lado los principios de la no intervención y el de salvaguarda de la manifestación de la voluntad popular de los Estados miembros.

Añade que este protocolo tuvo su origen a raíz del intento golpista sufrido por la República del Ecuador en 2010, por tanto "la aprobación del protocolo a través de la Ley 1571 constituye la necesaria ratificación del compromiso integracionista y democrático de la nación colombiana".

5. UNIVERSIDAD DE IBAGUÉ

La Decana (E) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Ibagué, presentó concepto respecto de la constitucionalidad de la Ley 1571 de agosto 2 de 2012, mediante escrito allegado a esta Corporación el 23 de octubre del 2012, en el cual expuso los siguientes argumentos:

Señala que los arts. 9 y 227 de la Carta Política indican que "la política exterior de Colombia se orientara hacia la integración latinoamericana y del Caribe y para ello podrá hacer parte de esquemas de integración con los países de la región en busca de objetivos comunes".

Observa que la defensa de la democracia, como forma de gobierno, es un objetivo común de los países latinoamericanos, ya que así se pueden obtener los restantes objetivos que se pueden precisar en "asegurar una vida digna a todos los ciudadanos, mejorando su calidad de vida". Por consiguiente la integración se da en la medida en que todos los Estados compartan estos objetivos y el respeto a esta forma de organización política, y así de esta manera se pueden adoptar medidas para conseguir los objetivos propuestos.

Por lo anterior, entiende que los países hagan parte de un esquema de integración, para que el respeto a la democracia se mantenga en cada uno de ellos y, si se llega a alterar en una o más naciones, las acciones deben encaminarse a restablecer la situación anterior, ya

que solo en esta medida puede hablarse de integración.

Considera entonces que las medidas sujetas a control constitucional están acordes con el ánimo integrador que caracteriza estos esquemas, e igualmente que estas medidas no contravienen en ninguna medida las disposiciones constitucionales, sino que por el contrario constituyen un desarrollo de las mismas, ya que en éstas se "consagra la obligación del Estado por lograr la integración bajo el supuesto de la defensa de los principios democráticos".

Concluye que la Ley sujeta a control constitucional, al aprobar "el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia" no viola principios fundamentales consagrados en la Constitución Política, sino que por el contrario, lo que busca es la integración latinoamericana, la cual solo se obtiene bajo principios constitucionales y democráticos.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, Alejandro Ordóñez Maldonado, rindió concepto en el asunto de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, concordantes con el artículo 70 del Decreto 2067 de 1991, mediante escrito No. 5468 recibido en esta Corporación el 29 de octubre de 2012, en el cual solicita a esta Corte declarar exequibles el "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010 y la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, con base en los siguientes planteamientos:

1. Comienza por indicar que el día 3 de agosto de 2012 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010", cumpliendo así lo previsto en el artículo 241.1 Superior. La Corte por medio de Auto del 27 de agosto de 2012, asume el conocimiento del presente asunto.

2. En relación con el análisis formal, el Señor Procurador presenta el siguiente análisis:

2.1. Afirma que el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia”, fue firmado el 26 de noviembre de 2010 en Georgetown, Guyana, por la República de Colombia. Por aprobación ejecutiva del 10 de agosto de 2011 el Presidente de la República de Colombia dispuso someter el tratado a la consideración del Congreso, para su discusión y aprobación, conforme a lo dispuesto en el art. 150-16 de la Carta Política.

2.2. Evidencia que al no existir un trámite especial para las Leyes aprobatorias de los tratados internacionales y su incorporación a la legislación interna, corresponde seguir el trámite previsto en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta para Leyes ordinarias y este proceso legislativo debe empezar en el Senado según el artículo 154 Superior.

Afirma el Ministerio Público, que en el expediente legislativo se constata que el proyecto de Ley fue radicado bajo los números 106 de 2011 Senado y 161 de 2011 Cámara, pasando a analizar el trámite surtido en cada una de las Cámaras legislativas:

2.2.1. Trámite en el Senado

(i) En relación con el trámite en el Senado de la República, la Vista Fiscal observa que el proyecto de Ley fue presentado por el Gobierno al Senado el 7 de septiembre de 2011, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores. El texto original del proyecto aparece publicado en la Gaceta del Congreso 665 de 2011, junto a su respectiva exposición de motivos. Sostiene por tanto que con lo anterior se cumple con el requisito de presentación del proyecto (art. 154 CP) y con el requisito de publicación del proyecto antes de darle trámite en la comisión respectiva (art. 157-1 CP).

Señala el Ministerio Público que la ponencia para primer debate en la Comisión Segunda del Senado, fue presentada por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 841 de 2011.

Observa que el proyecto de Ley fue anunciado en la Comisión Segunda del Senado el 9 de noviembre de 2011, como consta en el Acta 10 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso 153 de 2012 en la cual se lee: “III anuncio de discusión y votación de proyectos de Ley. Por instrucciones de la Presidencia de la Comisión Segunda del Senado de la República, Anuncio de discusión y votación de proyectos de Ley para la próxima sesión (Artículo 8º del

acto legislativo No 01 de 2003). La señora Presidente, Senadora Alexandra Moreno Piraquive, informa: Anunciamos para la próxima sesión de la Comisión, (….) 14. Proyecto de Ley número 106 de 2011, Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010. Anunciados los proyectos, se convoca para la próxima sesión de la Comisión la próxima semana a las 10:00 a.m. se levanta la sesión. Muchas gracias."

Observa el Ministerio Público que efectivamente, el proyecto fue discutido y aprobado en la sesión que se celebró el 16 de noviembre de 2011, según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado en el Acta No. 11 de esa fecha, aprobándose la proposición final, la omisión de la lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del proyecto y el querer que este fuera Ley de la República fueron aprobados conforme al art 29 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 1431 de 2011. Señala la Vista Fiscal que lo anterior consta en la Gaceta del Congreso No. 155 de 2012; en relación al quórum, el citado funcionario manifestó que quedó integrado por 12 de los 13 Senadores que conforman dicha comisión, algunos contestaron a lista al iniciar la sesión otros se hicieron presentes en el transcurso de la misma.

(ii) Menciona también la Procuraduría que la ponencia favorable para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 884 de 2011.

Afirma el Ministerio Público que el Proyecto de Ley fue inicialmente anunciado en la sesión del 30 de noviembre de 2011, como consta en el Acta No. 24 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 36 de 2012 en la que se lee: "II Anuncio de proyectos. Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión… "Proyecto de Ley número 106 de 2011 Senado, por medio del cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010… Siendo las 7:02 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 5 de diciembre de 2011, a las 4:00 p.m. El Presidente. ".

Menciona la Vista Fiscal que efectivamente el proyecto fue debatido y aprobado en la sesión plenaria del martes 5 de diciembre de 2011 con asistencia de 87 Senadores, según consta en Acta N° 25 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 37 de 2012, en la que se lee: "Proyecto de Ley 106 de 2011 Senado…La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe de ponencia. Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia. La Presidencia somete a consideración de la plenaria la aprobación leída y, cerrada su discusión, esta le imparte su aprobación. Se abre segundo debate. Por solicitud del honorable Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive, la Presidencia pregunta a la plenaria si acepta omitir la lectura del articulado del proyecto, cerrada su discusión, esta responde afirmativamente. La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado del proyecto en bloque, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente. La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto. Por Secretaría se da lectura al título del proyecto de Ley número 106 de 2011 Senado: Por medio del cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010. Leído éste, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Aprueban los miembros de la corporación el título leído? Y estos le imparten su aprobación, cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de Ley aprobado surta su tránsito en la honorable Cámara de Representantes? Y estos responden afirmativamente". El texto definitivo aprobado en la plenaria del Senado de la República aparece en la Gaceta del Congreso 946 de 2011.

2.2.2. Trámite en la Cámara de Representantes.

(i) Respecto del trámite surtido en la Cámara de Representantes observa la Vista Fiscal que la ponencia para primer debate fue presentada por el Representante Telésforo Pedraza Ortega y aparece publicada en la Gaceta del Congreso No. 946 de 2011.

Observa el Ministerio Público que el proyecto de Ley fue anunciado para primer debate en la sesión del 18 de abril de 2012, tal como consta en el Acta No. 19 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 275 del 25 de mayo de 2012, en la que se lee: "(…) Anuncio de proyectos de Ley para discusión y aprobación en primer debate, artículo 8º del Acto

Legislativo número 01 de 2003, para aprobación la próxima sesión de Comisión, donde se discutan y aprueben proyectos de Ley…Proyecto de Ley número 161 de 2011 Cámara, por medio del cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010… estos anuncios se dan para dar cumplimiento al acto legislativo número 01 de 2003 en su artículo 8º y para ser debatidos y votados en la próxima sesión de comisión donde se aprueben proyectos de Ley, …" Menciona el Ministerio Público que al finalizar se lee en dicha Acta: "No habiendo más puntos en el orden del día, agotados todos los anteriores se levanta la sesión y se cita para el día martes a las 11 de la mañana".

Verifica el señor Procurador, que el proyecto fue debatido y aprobado por unanimidad, en votación ordinaria, en la sesión del 24 de abril de 2012, con la presencia de 17 representantes; como se anota en la certificación expedida por la secretaría general de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y se hace constar en el Acta 20 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 275 del 25 de mayo de 2012.

(ii) Respecto del segundo debate en la Cámara de Representantes menciona el Ministerio Público que la ponencia para segundo debate aparece publicada en la Gaceta del Congreso No 183 de 2012 y fue presentada por el Representante Telésforo Pedraza Ortega.

Constata la Vista Fiscal que la Secretaria General (E) de la Cámara de Representantes, el 11 de septiembre de 2011 certificó que: "(…) el Proyecto de Ley en comento fue anunciado previamente a la votación en la sesión Plenaria del día 26 de mayo de 2012, según consta en el acta No 125, para la sesión Plenaria del 22 de mayo de 2012 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan los proyectos de Ley o actos legislativos… Dicha acta se encuentra en estado de elaboración en la sección de relatoría de la corporación (…)", además informa que en la misma certificación se indica que en la sesión plenaria del 22 de mayo de 2012, con presencia de 153 representantes, se consideró y aprobó por unanimidad de los presentes el informe de ponencia para el segundo debate, el título del articulado y la pregunta "Quiere la plenaria que este proyecto sea Ley de la República".

(iii) Menciona la Vista Fiscal que el 2 de agosto de 2012, el Presidente de la República sanciona la Ley 1571 de 2012, por medio de la cual se aprueba el instrumento internacional

que es objeto de estudio. Dicho texto fue remitido a la Corte por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el 3 de agosto de 2012, dentro del término de seis días establecido por el artículo 241.10 de la Carta para ello.

(iv) Finalmente, el Ministerio Público no advierte la existencia de vicio alguno tras estudiar el proceso de formación de la Ley 1571 de 2012 "Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Constitutivo de UNASUR sobre el compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010".

3. En relación con el análisis material, el Ministerio Público precisa los países (12) que conforman la UNASUR y el fin de la misma; además menciona que su Tratado Constitutivo se firmó el 23 de mayo en Brasil, el cual entró en vigor el 11 de marzo de 2011, además informa que la Ley 1440 de enero de 2011 fue aprobatoria del mismo; la cual fue declarada exequible por la Corte en Sentencia C-633 de 2011.

Precisa que en el art 2º del "Tratado Constitutivo de UNASUR" se encuentra el objetivo principal de éste; igualmente destaca algunos de los objetivos específicos de UNASUR consagrados en el art 3º del mismo relacionados con el respaldo a la democracia y el derecho irrestricto de los derechos humanos.

Igualmente resalta que "la unión ha ido consolidando el respaldo pleno a los principios que dieron sustento a su fundación, a través de declaraciones de respaldo a los estados parte cuando se han presentado hechos que lo ameriten", el 1º de octubre de 2010, a raíz de la crisis de Ecuador de 2010, se profirió la declaración de Buenos Aires en la cual se acuerda adoptar una cláusula democrática, la cual se adoptó el 26 de noviembre de 2010 con el nombre de "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia", instrumento internacional objeto de esta intervención.

En cuanto al protocolo en sí, la Vista Fiscal afirma que se destaca en el mismo la importancia de la declaración de Buenos Aires, antes mencionada, y de los instrumentos internacionales que reafirman el compromiso democrático; reiterando "el compromiso para promover, defender y proteger el orden democrático, el estado de derecho y sus instituciones, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, como condición necesaria para el desarrollo del proceso de integración y requisito para participar en la UNASUR".

Por otra parte, el Ministerio Público realiza una descripción detallada respecto del contenido del convenio bajo estudio de los artículos del protocolo y considera que el mismo "se ajusta a los mandatos superiores, en especial a los contenidos en el preámbulo y en los artículos 1º, 2º, 9 y 227 de la Constitución Política", y extrae de la Sentencia C-633 de 2011 lo siguiente:

"El significado de la mención a la integración latinoamericana y del Caribe que se deriva de la Constitución queda así completado y reconocido con plenitud. Esta figura, con alcances supranacionales y democráticos de tanto valor para el constitucionalismo, al suponer cesión de soberanía, debe estar precedida de la adopción de acuerdos equitativos, igualitarios y recíprocos, que se pactan con reconocimiento de las asimetrías y desigualdades evidentes y el trato justo que merece cada Estado parte, con la responsabilidad la solidaridad que este tipo de decisiones imponen para todos los que suscriben tales acuerdos.

(…)

El esfuerzo común que implica un proceso de integración regional, puede brindar importantes instrumentos y sinergias… para lograr una cobertura más amplia e integral de los derechos humanos de los nacionales de los Estados Miembros allende las fronteras; y, como lo dice de manera explícita el tratado, para fortalecer tanto la identidad propia de América del Sur, como su posición en el escenario internacional."

4. Con fundamento en el análisis tanto formal como material el Procurador General de la Nación solicita a la Corte: "Declarar exequibles el "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010 y la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, por medio de la cual éste fue aprobado".

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

1.1 La Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad del convenio en examen y de su Ley aprobatoria, de conformidad con lo establecido en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

1.2 En primer lugar, esta Corporación analizará el trámite dado al convenio y a la Ley aprobatoria de éste, con el propósito de determinar si se ajustan a la Constitución Política, para de esta manera y en el evento de que este trámite esté acorde con la Constitución, analizar en un segundo lugar, el contenido material del convenio.

2. Análisis formal de la Ley aprobatoria del Protocolo Adicional

2.1 Negociación y suscripción del Protocolo Adicional

En relación con la negociación y suscripción del "Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia" objeto de estudio en esta oportunidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores mediante oficio GTAJI No 59266 del 03 de septiembre de 2012 y recibido en esta Corporación el 04 de septiembre del mismo año (Fl. 16, cuad. ppal.). Manifestó que "El día 26 de noviembre de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno llevada a cabo en Georgetown, Guyana, el señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, suscribió en nombre del Estado colombiano el precipitado instrumento internacional, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia.

En atención a lo estipulado en el artículo 7 de la "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados" del año 1969, el Presidente de la República no debe acreditar plenos poderes, toda vez que se encuentra revestido del ius repraesentationis.

1. Así mismo, el señor Presidente de la República impartió la respectiva Aprobación Ejecutiva el día 10 de agosto de 2011 y en el mismo acto, en cumplimiento de los trámites constitucionales, ordenó someter a consideración del Congreso de la República el precipitado Protocolo."

Así las cosas, el Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente Juan Manuel Santos Calderón, manifestó la voluntad del Estado colombiano de suscribir el mencionado instrumento, a través de la Aprobación Ejecutiva del 10 de agosto de 2011. De igual forma, el Señor Presidente de la República ordenó someter al Congreso la aprobación de dicho convenio, todo lo cual encuentra la Corte que se ajusta al ordenamiento constitucional. Posteriormente, la Ministra de Relaciones Exteriores propuso a consideración del Congreso el convenio en mención.

2.2 Trámite legislativo de la Ley aprobatoria

2.2.1 Conforme a la Constitución Política, las Leyes aprobatorias de tratados internacionales deben surtir, en general, el mismo trámite que cualquier Ley ordinaria (Arts. 157, 158, 160 y 165), con dos particularidades: i) por tratarse de asuntos referidos a las relaciones internacionales, su trámite debe iniciarse en el Senado de la República (Art. 154), y ii) el Gobierno Nacional debe remitirlas a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción Presidencial, para que la misma efectúe su revisión constitucional (Art. 241, Núm. 10).

2.2.2 Del expediente legislativo enviado a esta Corporación, se constata que el proyecto de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012 fue presentado y radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, el 7 de septiembre de 2011, ante la Secretaría del Senado de la República a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar (Fls. 6-7, cuad. ppal.), donde fue radicado con el No. 106 del 7 de septiembre de 2011 Senado, y se publicó junto con la Exposición de Motivos, en la Gaceta del Congreso No. 665 del 7 de septiembre de 2011 (Fls. 1-4, cuad. 2 Pruebas) antes de darle curso en la Comisión Segunda Constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 157, Núm. 1, de la Constitución Política.

2.2.3 Trámite Legislativo ante el Senado de la República

2.2.3.1 Primer debate en la Comisión Segunda Constitucional del Senado

2.2.3.1.1 En relación con el trámite legislativo surtido en la Comisión Segunda del Senado, el Secretario General de esa Comisión informó a esta Corporación, que “conforme a lo dispuesto en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso adicionado del artículo 169 CP), el proyecto de Ley fue anunciado en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado el día 09 de noviembre de 2011, según consta en el Acta No 10 de esa fecha, publicada en la Gaceta No 153 del 17 de abril de 2012 (Negrillas fuera de texto)

De otra parte, en la certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República se hace constar que la fecha de discusión y aprobación del proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, hoy Ley 1571 de 2012 fue aprobado “el día 16 de noviembre de 2011, según consta en el Acta No 11 de sesión de la Comisión Segunda del Senado de la

República de esa fecha, publicada en la Gaceta No 155 del 17 de abril de 2012". En el mismo escrito se certifica que el Quórum estuvo integrado "por doce (12) de los trece (13) Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, algunos de los cuales contestaron a lista al iniciar la sesión y otros que se hicieron presentes durante el transcurso de la misma, según consta en el Acta No 11 del 16 de noviembre de 2011". (Negrillas fuera de texto)

2.2.3.1.2 Del análisis del expediente legislativo que ha realizado esta Corte se desprende lo siguiente:

(i) La ponencia para primer debate del proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado fue presentada por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive y publicada en la Gaceta del Congreso No. 841 del 8 de noviembre de 2011 (Fls. 284 reverso-285, cuad. 4 Pruebas).

(ii) El primer anuncio para votación del proyecto de Ley fue realizado por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado el 1º de noviembre de 2011, tal como consta en el Acta 09 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso 154 del 17 de mayo de 2012 en la que se lee "… la señora Presidenta, Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive, declara abierta la sesión… solicita al señor Secretario proceder con el llamado a lista para verificación del quórum y lectura del orden del día…

V. anuncio de discusión y votación de proyectos de Ley.

… 14. Proyecto de Ley número 106 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Autor: Ministerio de relaciones Exteriores.

Ponente: Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Publicaciones:

Texto del proyecto de Ley: Gaceta del Congreso 665 de 2011

Ponencia primer debate: gaceta del Congreso 841 de 2011.

La señora Presidenta Alexandra Moreno Piraquive:

Se levanta la sesión, se convoca para el martes 10:00 de la mañana, muchas gracias…”.[1]

Teniendo en cuenta que la sesión para la cual se anunció el Proyecto de Ley era el siguiente martes 8 de noviembre, fecha en la cual no se realizó sesión alguna de la Comisión Segunda del Senado, según consta en los consecutivos de las Actas de Sesión de dicha Comisión, y que la siguiente sesión se realizó el miércoles 9 de noviembre de 2011, en la cual tampoco se debatió ni aprobó el Proyecto de Ley anunciado que ahora nos ocupa, la Sala constata en el Acta de dicha sesión que en la misma se realizó un segundo anuncio para votación del Proyecto de Ley 106 de 2011, preservando de esta manera la cadena de anuncios respectiva. Así las cosas, el Proyecto de Ley fue anunciado por segunda vez en la Comisión Segunda del Senado el 9 de noviembre de 2011, como consta en el Acta 10 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso 153 de 2012 en la que se lee: “Por instrucciones de la Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, Anuncio de discusión y votación de proyectos de Ley para la próxima sesión (Artículo 8º del Acto legislativo No 01 de 2003)”(Fl. 111, cuad. 3 Pruebas). “14. Proyecto de Ley número 106 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010. Autor: Ministerio de Relaciones Exteriores.

Ponente: Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Publicaciones: Texto de proyecto de Ley: Gaceta del Congreso 665 de 2011

Ponencia primer debate: Gaceta del Congreso numero… 11”. (Fl. 113, cuad. 3 Pruebas). “Están anunciados los 16 proyectos de Ley para ser votados en la próxima sesión de la Comisión, señora Presidenta.

La señora Presidenta, Senadora Alexandra Moreno Piraquive, informa:

Anunciado los proyectos, se convoca para la próxima sesión de la Comisión la próxima semana a las 10:00 a.m. se levanta la sesión…” (Fl. 113, cuad. 3 Pruebas).

De conformidad con lo anterior, la Sala constata, una vez revisada el Acta No. 10 del 09 de

noviembre de 2011, publicada en la Gaceta del Congreso No. 153 del 17 de abril de 2012, que el Proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, por la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, fue efectivamente anunciado para discusión y votación de proyectos de Ley "Por instrucciones de la Presidenta de la Comisión Segunda del Senado de la República." (Fl. 111, cuad. 3 Pruebas.)

(iii) Revisada por esta Corporación el Acta No. 11 del 16 de noviembre de 2011, publicada en la Gaceta No. 155 del 17 de abril de 2012, esta Sala evidencia que efectivamente la discusión y aprobación del Proyecto de Ley en estudio se llevó a cabo en la sesión para la cual fue anunciado previamente. Así en la Comisión Segunda del Senado se discutió y aprobó por unanimidad en primer debate el Proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, el día 16 de noviembre de 2011, "por la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010"; con un quórum deliberatorio de doce (12) Senadores (Fls. 2-9, cuad. 3 Pruebas).

En síntesis, la discusión y aprobación del Proyecto de Ley 106 de 2011 se llevó a cabo efectivamente el 16 de noviembre del 2011, según consta en el Acta No. 11 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 155 de 2012.

2.2.3.2 Segundo debate en Plenaria del Senado

2.2.3.2.1 En relación con el trámite legislativo surtido en la Plenaria del Senado, el Secretario General de esa Corporación allegó Certificación a esta Corte informando que "el proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, por la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010", fue aprobado en segundo debate en la sesión plenaria correspondiente al día cinco de diciembre de 2011, según consta en el Acta No 25 de la fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 37 del 16 de febrero de 2012, con el lleno de los requisitos constitucionales, legales y reglamentarios, mediante votación ordinaria conforme al artículo 129 del Reglamento del Congreso, con un quórum de 87 de 100 Senadores que integraban la Corporación…

5. Texto del proyecto de Ley 106 de 2011 Senado, aprobado en la Sesión Plenaria del día 5

de diciembre de 2011, publicado en la Gaceta del Congreso No 946 del 7 de diciembre de 2011." (Negrillas fuera de texto) (Principio del Cuaderno 2 Pruebas).

2.2.3.2.2 De la revisión del expediente legislativo allegado a esta Corporación, la Sala constata lo siguiente:

(i) La ponencia para segundo debate y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República al proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, fue presentado por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive y publicado en la Gaceta del Congreso No.884 del 24 de noviembre de 2011 (Fls 7-8, cuad. 2 Pruebas.).

(ii) El Proyecto de Ley fue anunciado en la Plenaria del Senado el 30 de noviembre de 2011, como consta en el Acta 24 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 36 de 2012 en la que se lee "…Ábrase la sesión y proceda el Secretario a dar lectura al Orden del Día para la presente reunión

… II Anuncio de proyectos… (Fl 33, cuad. 4 Pruebas.)

…13 Proyecto de Ley número 106 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010

Ponente para segundo debate: Honorable Senadora Alexandra Moreno Piraquive.

Publicaciones Senado:

Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso 665 de 2011

Ponencia primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 841 de 2011.

Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 884 de 2011.

Autora: Señora Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar. (Fl 34 reverso, cuad. 4 Pruebas.)

“Siendo las 7:02 p.m. la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 5 de diciembre de 2011, a las 4:00 p.m.” (Fl. 43 reverso, cuad. 4 Pruebas).

De conformidad con lo anterior, una vez revisada el Acta No. 24 del 30 de noviembre de 2011, publicada en la Gaceta No. 36 del 16 de febrero de 2012, esta Corporación constata que el proyecto de Ley No. 106 de 2011 Senado, por la cual se aprueba “el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010”, fue anunciado debidamente para discusión y votación de proyectos de Ley para el día 5 de diciembre de 2011.

(iii) Revisada el Acta No. 25 del 05 de diciembre de 2011 publicada en Gaceta No. 37 de 2012, esta Corporación constata que efectivamente en la sesión plenaria del Senado del 05 de diciembre de 2011, para la cual se anunció para votación el Proyecto de Ley 106 de 2011, se debatió y aprobó por unanimidad el proyecto de Ley 106 de 2011 con la asistencia y votación de 87 de 100 Senadores (Fls. 100-100 reverso, 105, 111, cuad. 4 Pruebas).

En síntesis, la Sala concluye que el mencionado proyecto fue considerado, debatido y aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 05 de diciembre de 2011 y que se cumplió con el quórum requerido (Fl. 3, 8 y 9, cuad. 3 Pruebas)

2.2.4 Trámite Legislativo ante la Cámara de Representantes

2.2.4.1 Primer debate en la Comisión Segunda Permanente Constitucional de la Cámara de Representantes

2.2.4.1.1 En relación con el trámite legislativo surtido en la Comisión Segunda de la Cámara, la Secretaria de esa Comisión, certificó a esta Corporación respecto del anuncio para votación que “El anuncio de este proyecto de Ley, en cumplimiento del artículo 8 del acto legislativo No 1 de 2003, se hizo en sesión del día 18 de abril de 2012, Acta No 19, publicada en la Gaceta del Congreso No 275 del 25 de mayo de 2012, página 76” (Negrillas fuera de texto). (Fls. 1 2, cuad. 1 Pruebas.)

Respecto del primer debate en la Cámara de Representantes, la Secretaria General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, certificó a esta Corporación que “En sesión del día 24 de abril de 2012, Acta No 20, publicada en la

Gaceta del Congreso No 275 del 25 de mayo de 2012, páginas 78 a la 83 (Anexo Gaceta) con el quórum reglamentario se le dio primer debate y se aprobó por unanimidad en votación ordinaria de acuerdo a la Ley 131 de 2011, al Proyecto de Ley No. 161/11 Cámara, 106/ Senado, "POR MEDIO DEL CUAL SE APRUEBA EL PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA, SUSCRITO EN GEORGETOWN, GUYANA, EL 26 DE NOVIEMBRE DE 2010" (Resalta la Sala). (Fl. 1, cuad. 4 Pruebas).

2.2.4.1.2 Del estudio del expediente del trámite legislativo surtido ante la Cámara de Representantes esta Corte evidencia lo siguiente:

(i) El informe de ponencia y texto de aprobación para primer debate en la Comisión Segunda Permanente Constitucional de la Cámara, el Proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por medio del cual se aprueba el "Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010", fue presentado por el Representante, Telésforo Pedraza Ortega, y publicado en la Gaceta No. 141 del 11 de abril de 2012 (Fls. 232-233 reverso, cuad. 4 Pruebas.).

(ii) El Proyecto de Ley fue anunciado en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 18 de abril de 2012, como consta en el Acta 19 de esa fecha publicada en la Gaceta del Congreso 275 del 25 de mayo de 2012 en los siguientes términos: "…Hace uso de la palabra el Presidente de la Comisión Segunda (E) doctor José Ignacio Mesa Betancur:

Sírvase continuar señora Secretaria

Orden del día…

…VI Anuncio de proyectos de Ley para discusión y aprobación en primer debate…(Fl 154, cuad. 4 Pruebas)

…Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Con mucho gusto señor Presidente. También debo pedir su autorización para hacer el

anuncio del proyecto de Ley que hoy quedo en suspenso para la próxima semana.

Hace uso de la palabra el señor Presidente Representante Juan Carlos Sánchez Franco:

Realícelo señora Secretaria

Hace uso de la palabra la Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Gracias señor Presidente.

Proyecto de Ley número 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Estos anuncios se hacen para dar cumplimiento al Acto legislativo número 01 de 2003 en su artículo 8o y para ser debatidos y votados en la próxima sesión de comisión donde se aprueben proyectos de Ley, señor Presidente…

… Hace uso de la palabra el señor Presidente Representante Juan Carlos Sánchez Franco:

No habiendo más puntos en el orden del día, agotados todos los anteriores se levanta la sesión y se cita para el día martes a las 11 de la mañana…" (Fl 169 reverso, cuad. 4 Pruebas).

De conformidad con lo anterior, una vez revisada por esta Corte el Acta No. 19 del 18 de abril de 2012, publicada en la Gaceta No. 275 del 25 de mayo de 2012, esta Corporación constata que el proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por el cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, fue anunciado para discusión y votación de proyectos de Ley "Por instrucciones del presidente de la Comisión Segunda de la Cámara de la Representantes." (Fl 169 reverso, cuad. 4 Pruebas).

(iii) Revisada por esta Corporación el Acta No. 20 del 24 de abril de 2012, publicada en la Gaceta No. 275 del 25 de mayo de 2012, esta Sala constata que efectivamente en la

Comisión Segunda de la Cámara se discutió y aprobó por unanimidad en primer debate el proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, “por la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010”, el día martes 24 de abril de 2012, para el cual fue efectivamente anunciado previamente para discusión y aprobación en la sesión anterior del 18 de abril de 2012. La aprobación se cumplió con un quórum deliberatorio de diecisiete (17) Senadores (Fls. 170-174, cuad. 4 Pruebas).

En síntesis, la Sala constata que el mencionado Proyecto de Ley fue debatido y aprobado por unanimidad en Sesión ordinaria de la Comisión Segunda de la Cámara el 24 de abril de 2012 con el quórum deliberatorio requerido.

2.2.4.2.1 En relación con el trámite legislativo surtido ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Secretario General de esa Corporación certificó a esta Corte que “en Sesión Plenaria de la H. Cámara de Representantes del día 22 de mayo 2012, a cual se hicieron presentes ciento cincuenta y tres (153) Honorables Representantes a la Cámara, fueron considerados y aprobados por unanimidad, la ponencia para segundo debate, el articulado, título y la pregunta “Quiere la plenaria que este proyecto sea Ley de la República” del Proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por medio del cual se aprueba el “Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010”…(Resalta la Sala). (Fl. 3, cuad. 4 Pruebas).

El texto definitivo de la Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, se publicó en la Gaceta del Congreso No. 291 del 30 de mayo de 2012 (página 11 de la Gaceta, cuad. 4 Pruebas)

2.2.4.2.2 Del análisis efectuado por esta Corporación del expediente del trámite legislativo ante la Plenaria de la Cámara de Representantes, la Sala colige lo siguiente:

(i) En relación con el segundo debate en plenaria de la Cámara, en el expediente legislativo se encuentra que el informe de ponencia para segundo debate y texto para aprobar en Plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por medio del cual se aprueba el “Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown,

Guyana, el 26 de noviembre de 2010", fue presentado por el Representante a la Cámara, Telésforo Pedraza Ortega, y publicado en la Gaceta No. 183 del 27 de abril de 2012 (Páginas. 21-23 de la Gaceta, cuad. 4 Pruebas).

(ii) Con respecto al anuncio para debate y votación del proyecto en comento, la Secretaria General de la Cámara de Representantes certificó a esta Corporación que "el proyecto de Ley en comento fue anunciado previamente a la votación en la sesión Plenaria del día 16 de mayo de 2012, según consta en el Acta 125, para la sesión plenaria del día 22 de mayo de 2012 o para la siguiente sesión Plenaria en la cual se debatan Proyectos de Ley o Actos Legislativos, cumpliendo de esa manera con lo establecido en el artículo 8 del Acto Legislativo No 01 de 2003. Dicha Acta se encuentra en estado de elaboración en la Sección de Relatoría de la Corporación, una vez publicada en la Gaceta del Congreso se remitirá un ejemplar para su conocimiento" (Subrayado de la Sala). (Fl. 3, cuad. 4 Pruebas).

(iii) El Proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado, por medio del cual se aprueba el "Protocolo Adicional al Tratado constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010" fue considerado y aprobado por unanimidad por los 153 representantes que asistieron a la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 22 de mayo 2012, día para el cual fue efectivamente anunciado en sesión anterior (Gaceta del Congreso 486 pág. 17, Cuad. 4 Pruebas)

De conformidad con lo anterior y una vez revisada el Acta No. 126 del 22 de mayo de 2012, allegada a la Corte en medio magnético, donde se encuentra contenida la Gaceta No. 486 de 2012, esta Corporación constata que en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes del día 22 de mayo de 2012 se debatió y aprobó por unanimidad el proyecto de Ley No. 161 de 2011 Cámara, 106 de 2011 Senado con la asistencia de 153 Senadores, cumpliendo con el quórum deliberatorio (Gaceta del Congreso 486 pág. 17, Cuad. 4 Pruebas).

2.2.5 Finalmente, el Presidente de la República sancionó la Ley el día el 02 de agosto de 2012 y el texto del tratado junto con el de la Ley, fue radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 03 de agosto de 2012 (Fl. 1, cuad. ppal).

2.3 Conclusiones del examen formal realizado respecto del trámite legislativo

Del anterior estudio, esta Sala colige las siguientes conclusiones:

2.3.1 La tramitación del proyecto en estudio de Ley aprobatoria de tratado cumplió con lo regulado en el artículo 154 Superior, en cuanto al ser un proyecto que se refiere a relaciones internacionales, debe tener su inicio en el Senado de la República.

2.3.2 La Sala evidencia que se cumplió con las exigencias constitucionales de publicación de las ponencias respectivas en cada Cámara y en cada uno de los debates requeridos, de conformidad con lo dispuesto por el inciso 1º del artículo 157 Superior en la tramitación legislativa ante el Senado de la República, así como ante la Cámara de Representantes.

Así mismo, en la tramitación legislativa que ocupa a esta Corporación en esta oportunidad, se dio cumplimiento a lo establecido en los Arts. 156 y 157 de la Ley 5ª de 1992, en cuanto a que la iniciación del primer debate en ambas cámaras tuvo lugar después de la publicación de las ponencias respectivas en la Gaceta del Congreso.

2.3.3 Esta Sala encuentra igualmente que se cumplió con el requisito de darle primer y segundo debate en cada Cámara y con la exigencia de aprobación con el quórum deliberatorio requerido, en el trámite legislativo del presente proyecto de Ley aprobatoria de tratado, de conformidad con los incisos 2 y 3 del artículo 157 de la Constitución Política y los artículos 117, 118, 129 de la Ley 5ª de 1992.

2.3.4 En relación con el requisito del inciso del artículo 160 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 del 2003, que hace referencia a la exigencia del anuncio para votación, según el cual “Ningún proyecto de Ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”, el trámite legislativo de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010; la Corte constata que se cumplieron con todas estas formalidades constitucionales.

2.3.5 Finalmente, se acreditó que tanto en las votaciones en las comisiones como en las plenarias de una y otra Cámara, el proyecto fue aprobado por unanimidad, en cumplimiento

de una de las excepciones contempladas por la Ley 1431 de 2011 a la votación nominal y pública que se exige a los congresistas[2].

De esta manera en los anuncios para votación en ambas Cámaras se cumplió (i) con el requisito respecto del objeto del anuncio, el cual debe ser expresamente para votación y aprobación del Proyectos de Ley; (ii) con la exigencia del establecimiento de una fecha cierta o determinable para que tenga lugar la votación y aprobación del Proyectos de Ley; y (iii) con el presupuesto de que las votaciones y aprobaciones del Proyecto de Ley bajo estudio se llevaron a cabo en las fechas de las sesiones anunciadas previamente..

2.3.5 Por otra parte, la Corte evidencia que en la tramitación legislativa que nos ocupa se cumplió con la exigencia contenida en el Art. 160 de la Constitución Política, en el sentido de que entre el primero y el segundo debate en cada Cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho (8) días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince (15) días.

En el cómputo de estos términos esta Sala tiene en cuenta lo dispuesto en el Art. 83 de la Ley 5ª de 1992, que contiene el reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes, en virtud del cual "todos los días de la semana, durante el período de sesiones, son hábiles para las reuniones de las cámaras legislativas y sus comisiones, de acuerdo con el horario que señalen las respectivas mesas directivas".

2.3.6 En el trámite legislativo del proyecto de Ley aprobatoria de tratado que nos ocupa, se cumplió con la exigencia del artículo 162 de la Constitución Nacional en cuanto a que "ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas".

2.3.7 El Presidente de la República sancionó la Ley el día el 02 de agosto de 2012, cumpliéndose con el requisito del inciso 4 del artículo 157 de la Constitución Nacional.

2.3.8 El texto del convenio junto con el de la Ley, fue radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 03 de agosto de 2012 (Fl. 1, cuad. ppal), dentro del término establecido en el Art. 241, numeral 10, Superior.

2.3.9 De conformidad con todo lo expuesto, la Sala concluye que para el asunto bajo

examen resultan acreditados todos los requisitos propios del trámite de las Leyes ordinarias; y que por tanto no se evidencia defecto constitucional alguno en cuanto al análisis formal de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012.

3. Análisis sustancial de constitucionalidad del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR.

Para efectos de este estudio la Corte hará un pequeño recordatorio del tratado de UNASUR y de sus principios integracionistas y democráticos, y finalizará con el análisis del contenido del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR.

3.1 Reiteración de la jurisprudencia constitucional en relación con el contenido sustantivo del Tratado Constitutivo de UNASUR

La Corte al estudiar el Tratado de UNASUR resaltó principalmente la importancia constitucional de la soberanía, independencia e integridad de los Estados, de la democracia y de la integración latinoamericana y del Caribe consagrada en la Carta Política colombiana. Por tanto, esta Sala hará una breve referencia a los elementos constitucionales de la democracia y de la integración latinoamericana, para posteriormente referirse al contenido del Protocolo Adicional bajo estudio.

3.1.1 La importancia de la democracia en el tratado de UNASUR

La Corte en la Sentencia C-633 de 2011, encontró que el Tratado de UNASUR es enteramente compatible con la Constitución Política, especialmente en sus artículos 1º, 2º, 3º, 40, 45, 68, 78, 95-5, 103-106, 330-par., 369 CP, en cuanto facilita la democracia tanto para los Estados miembros como para el funcionamiento interno y orgánico de UNASUR. Así mismo, sostuvo que este Tratado se encuentra en plena armonía con el Estado Social de Derecho contemporáneo, que constituye un Estado pluralista, incluyente, garantista de los derechos y libertades, democrático, competitivo y a la vez protector de los recursos naturales, lo cual ha sido reconocido en el derecho de los Estados Nación (art 1º CP).

Así, en el Tratado de UNASUR, en sus artículos 2º y 3º se establece como prioridad el diálogo político y se destaca como fin primordial el fortalecimiento de la democracia. Este principio democrático se desarrolla en la parte orgánica del Tratado en cuanto el órgano máximo de UNASUR “es el Consejo de jefas y jefes de Estado y de Gobierno” de

conformidad con el art. 6º del Tratado[3]. Según el Tratado, la protección de la democracia alude a dos ámbitos diferentes, uno al interior de los Estados miembros, y otro, en el proceso de integración de los mismos, en el funcionamiento interno de UNASUR.

En relación con el vínculo existente entre el proceso de integración de los Estados y el fortalecimiento de los distintos ámbitos de la democracia, especialmente respecto del papel de UNASUR, en la ya mencionada Sentencia C-633 de 2011 se resalta que: "… frente al proceso de integración la democracia es también valiosa per se, pero tiene reconocimiento a través de formas específicas: i) Al asignar las funciones principales de UNASUR en la definición de consensos y avances integracionistas al Consejo de jefas y jefes de Estado, los cuales, en el contexto del constitucionalismo latinoamericano y presidencialista, son elegidos democráticamente y reconocidos popularmente como la figura más representativa para los ciudadanos. ii) Al incluir acciones concretas, a ser realizadas por UNASUR y también por los Estados miembros para facilitar la participación de los distintos actores sociales en las decisiones comunitarias o integracionistas."

En conclusión, respecto del tema de la protección y fortalecimiento de la democracia, la Corte ha señalado que ésta es una finalidad y un presupuesto normativo sine qua non de la Constitución Política, y que por tanto, el que el Tratado de UNASUR se dirija a su promoción y garantía, evidencia a todas luces su constitucionalidad. En este sentido, debe esta Sala resaltar que el Tratado Constitutivo de UNASUR constituye la base del Protocolo Adicional ahora bajo estudio, el cual establece una modificación del Tratado principal dirigida especial y primordialmente a la salvaguarda de los ordenamientos jurídicos constitucionales y democráticos de los Estados partes. Lo anterior, hace que el Protocolo Adicional se perfile desde ya como constitucional, dado que su esencia y objetivos principales, son igualmente proteger y fortalecer el orden democrático constitucional de los Estados miembros.

3.1.2 La importancia de la integración latinoamericana en el Tratado de UNASUR

Por su parte, la importancia de la integración latinoamericana se consagra en la Constitución de 1991. En la Asamblea Nacional Constituyente se evidenció la necesidad de dicha integración por lo que se discutió sobre la misma haciendo énfasis, en que la internacionalización de la economía y la integración son imperativos contemporáneos.[4]

Así, en el preámbulo de la CP y en el artículo 9º se enfatiza en que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. Esto se resaltó en la Asamblea Constituyente en la cual se consideró que se debía preservar el pensamiento bolivariano en desarrollo de la mencionada integración, con el objetivo de formar la comunidad latinoamericana. Al respecto, en la Sentencia C-633 de 2011, se puso de relieve que "en la discusión de la Asamblea Nacional Constituyente, existió claridad sobre la necesidad de incluir en la Constitución la integración latinoamericana como expresión de la política exterior del Estado colombiano, estimada siempre valiosa, útil, determinante para hacer frente a los desafíos que impone el orden mundial que se iba haciendo evidente ya para el año de 1991".

Ahora bien, el tema de la integración latinoamericana es central en el Tratado Constitutivo de UNASUR. En relación con la importancia fundamental de la integración para el Tratado de UNASUR, en la Sentencia C-633 de 2011 se expone ésta como un objetivo fundamental, ya que se trata de "…construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado". Dicho espacio, se precisa a continuación en sus amplios límites: "con alcances especialmente en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe", propio de sistemas de integración acabados. 4. Este proceso de integración y unión suramericanas se reconoce con convicción como necesario. Necesario "para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos", para luchar contra la pobreza, la exclusión y la desigualdad persistentes. 5. Es un proceso que se da por seguro, como "paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales", a fin de buscar equilibrios y justicia, igualdad, "cultura de paz, mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva". 6. Por lo demás en el preámbulo, los miembros de la Unión ratifican como principios rectores que animarán el proceso de integración: a. el irrestricto respeto a la soberanía, b. la integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; c. la autodeterminación de los pueblos; d. la solidaridad; e. la cooperación; f. la paz; g. la democracia; participación ciudadana y pluralismo; h. los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; i. la reducción de las asimetrías y j. la armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible."(Resalta la Sala)

Así las cosas, en el art 2º de UNASUR se demuestra el compromiso de las naciones por la

unión latinoamericana como política exterior hacia lo cual el Estado colombiano se orienta y está comprometido en su Preámbulo y en sus arts. 9º y 227 C.P. Esta integración le da prioridad a las políticas sociales, la educación y el medio ambiente e igualmente a "eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social (…)", además la integración tiene como meta "el fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados" (art. 2º infine), y en desarrollo de ésta, se fortalecen también los objetivos de cooperación en materia judicial, defensa, seguridad ciudadana, y lucha contra el crimen organizado por parte de los Estados miembros.

De esta manera, estimó la Corte en la Sentencia C-633 de 2011, que el alcance del contenido normativo del tratado de UNASUR en cuanto a su objetivo de integración era compatible plenamente con la Constitución Política, en razón a que se entiende la integración como un mandato constitucional, una pauta de orientación de política exterior, un proyecto complejo y amplio, de conformidad con el Preámbulo y los arts. 1º, 9º y 227 C.P. También consideró la Sala que la integración es una necesidad o requerimiento esencial para el desarrollo sostenible, de acuerdo con los arts. 1º, 80 y 334 inc. 1º CP, así como para enfrentar las dificultades más estructurales de orden económico y social de los Estados parte, y alcanzar los fines esenciales del Estado constitucional y democrático de Derecho, con el fin de alcanzar la justicia, la igualdad, la prosperidad y la paz social, en armonía con los contenidos sustanciales del Preámbulo y los arts. 2º, 13, 334 y 366 de la Constitución Política, entre otros.[5]

En la misma Sentencia, la Corte afirmó que la integración de los Estados se da en los órdenes político social y económico, con base en la equidad, igualdad y reciprocidad. Adicionalmente sostuvo que "la integración latinoamericana y del Caribe tiene alcances supranacionales y democráticos de tanto valor para el constitucionalismo, al suponer cesión de soberanía, debe estar precedida de la adopción de acuerdos equitativos, igualitarios y recíprocos, que se pactan con reconocimiento de las asimetrías y desigualdades evidentes y el trato justo que merece cada Estado parte, con la responsabilidad y la solidaridad que este tipo de decisiones imponen para todos los que suscriben tales acuerdos". [6]

Acerca de este tema, en otro pronunciamiento de la Corte[7] se afirmó que "Sólo a través de esfuerzos colectivos y mediante la realización de proyectos de integración …, se hacen realidad principios fundamentales de nuestra Carta Política, como los de la integración

latinoamericana …”.

Como punto central para este estudio, cabe destacar que el artículo 227 de la Constitución Política hace referencia al tema de la integración, al consagrar 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”. (Resalta la Sala)

En conclusión, esta Corporación reitera en esta nueva oportunidad, el mandato constitucional de integración latinoamericana y su importancia para afrontar en bloque problemas estructurales de carácter social, económico, político, cultural y medio-ambiental, que son de orden global, o temas de índole internacional. De esta manera, se insiste en la necesidad de promover la unión de los países latinoamericanos como una cuestión vital para hacer frente a los nuevos desafíos en unas sociedades cada vez más integradas y globalizadas, y de esta manera abordar con mejores herramientas de cooperación con otros Estados, los compromisos a nivel mundial en relación con los múltiples temas que atañen a los complejos procesos de globalización.

3.1.3 El orden democrático y su proyección en las relaciones internacionales

En la sentencia C-644 de 2004[8], la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el orden democrático y de su necesaria exigibilidad en modelos de integración económica. En especial, resaltó que la democracia no sólo tiene una dimensión interna sino que se proyecta sobre las decisiones que se toman en el ámbito de las relaciones internacionales:

“En este orden de ideas la Corte considera que el fortalecimiento de la democracia es, por una parte, un principio fundante del Estado Colombiano que como tal debe tomarse en cuenta para el desarrollo de las relaciones internacionales y la consolidación de procesos de integración Latinoamericana y del Caribe. Por otra, la democracia constituye un postulado básico promovido por la comunidad internacional, que la estimula como forma de gobierno de los Estados y la proyecta en los organismos internacionales.”[9].

La concreción de la defensa de la democracia en el escenario de las relaciones internacionales ha sido reconocida por la Corte como la cláusula de condicionalidad democrática. En tal sentido, en la sentencia C-538 de 2010[10], este Tribunal precisó:

"La cláusula de condicionalidad democrática es el instrumento jurídico a través del cual se supedita la entrega de asistencia económica o se sujeta la participación y toma de decisiones al interior de un organismo internacional, a la vigencia y respeto de las instituciones democráticas al interior de un Estado[11]. Por esta vía, el derecho internacional se convierte en un instrumento para promocionar la democracia "a través de la sanción de procedimientos antidemocráticos, o incluso proponiendo posibles modelos de convenios o tratados internacionales que recojan y codifiquen el derecho de todos los individuos a tener un gobierno democrático"[12].

Los antecedentes de la cláusula de condicionalidad democrática se encuentran en el marco de la cooperación económica internacional, aunque recientemente esta exigencia se ha afianzado en los procesos de integración regional, tanto en Europa como en América, bajo la idea de que estos organismos "pueden hacer condición de admisión y permanencia la adopción y conservación de un régimen democrático según los estándares de la organización y de sus miembros, pudiendo suspender a quienes no lo respeten"[13].

En ese contexto, el pleno de la Corporación recordó que mediante la sentencia C-178 de 1996, en el hemisferio americano se había avalado la reforma introducida a la Carta de la Organización de Estados Americanos, introducida por el Protocolo de Washington de 1992, en virtud del cual la Asamblea General puede suspender el derecho de participación de un Estado en caso de que un gobierno democrático sea derribado por la fuerza y fracasen las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia.

Finalmente, concluyó la Corte que: "la existencia de tratados internacionales sujetos a la cláusula de condicionalidad democrática, en los cuales se contemple la posibilidad de adoptar medidas sancionatorias en el marco de cada organización, con el propósito de contribuir a la estabilidad y el restablecimiento del orden democrático en los Estados Partes, cuando quiera que éste se haya visto afectado, debe ser interpretada como un avance en los procesos de integración regional. Los acuerdos de este tipo no sólo son compatibles con la nueva dinámica de las relaciones internacionales, sino que armonizan

con los fines, principios y derechos reconocidos en la Constitución de 1991, particularmente con los que orientan las relaciones internacionales y la integración económica, social y política en Latinoamérica y del Caribe".

En suma, esta Corporación se ha pronunciado en tres oportunidades sobre tratados que el marco de una integración regional han desarrollado un protocolo adicional que pretende asegurar la protección de la cláusula de condicionalidad democrática descrita. Dichas sentencias son la C-178 de 1996 en el marco de la OEA, la sentencia C-644 de 2004 en el marco de la CAN y la sentencia C-538 de 2010 en el marco de MERCOSUR. A continuación se presentan el contenido de las medidas en cada una de las sentencias, y la decisión adoptada por la Corte.

3.1.4 Las medidas previstas en los precedentes relevantes

Sentencias	Medidas Previstas por el instrumento internacional	Decisión de la Corte
C-178 de 1996 (OEA)	"Un miembro de la organización, cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado."	El artículo 9o. que se introduce a la Carta de la OEA, no vulnera la Constitución Colombiana, pues la facultad de suspensión que se otorga a la Asamblea General y que conduce a la no participación del Estado respectivo en las sesiones de la Asamblea, de los Consejos y de los demás cuerpos del Organismo Internacional, no es en manera alguna incompatible con el respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos que predica el artículo 9 Superior. Además, advierte la Corte que las medidas

que puede llegar a adoptar la Asamblea de la Organización dentro del marco normativo del Protocolo de Washington, se circunscriben al ámbito propio de ésta, en consecuencia, no implican injerencia alguna en los asuntos internos del Estado correspondiente, ni tienen la virtualidad de vulnerar el núcleo de su autonomía y libertad. Se trata, simplemente, de la aplicación de sanciones previamente establecidas por la citada organización internacional a los miembros de la misma que lesionen los principios básicos que la gobiernan y por los cuales los Estados expresaron su voluntad de asociarse y trabajar conjuntamente.

(…)

Igualmente, coincide con el propósito de la OEA de promover y consolidar la democracia representativa en cada uno de los Estados que la conforman, dentro del respeto al principio de la no intervención (art. 2-b).

Si el mantenimiento de la democracia representativa en un Estado miembro de la OEA es una exigencia de la Organización, como se lee en el literal d) del artículo 3 de la Carta, que prescribe: "la solidaridad de los Estados Americanos y los altos fines que con ella se persiguen, requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia representativa", resulta apenas obvio que se consagren medidas tendentes a lograr que ella no se desvirtúe, de ahí la razón para que en caso de derrocamiento por la fuerza, del gobierno de uno de los Estados miembros, se establezca la realización por parte de la Organización de las gestiones diplomáticas necesarias para lograr su restablecimiento y, sólo en el caso de que tales diligencias resulten infructuosas, se procederá a la suspensión del Estado respectivo, que se traduce en la no participación en las sesiones de la Asamblea general, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización, de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado, por haberse violado uno de los principios fundamentales de la OEA.

C-644 de 2004 (CAN)

(…) se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en

cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.

Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán:

a) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;

b) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;

c) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;

d) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos, y

e) Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes.

“Se reitera nuevamente la validez constitucional de este tipo de disposiciones, en la medida en que permiten proyectar el principio democrático en el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado Colombiano. Adicionalmente, no implican un desconocimiento ni de la Constitución, ni de los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano, por cuanto no se orientan ni a exigir, ni a establecer una modificación o alteración del régimen político adoptado por el poder constituyente originario, sino que, por el contrario, tan solo acoge la defensa de los principios democráticos, en aras de consolidar un proceso de integración económica.

De igual manera, la norma no impide que un futuro el poder soberano del pueblo, si así lo estima conveniente, modifique autónomamente el régimen político de su predilección, pues se limita a fortalecer la democracia como camino viable para elevar puentes de comunicación que hagan posible la intensificación de la integración en

América Latina, en los términos previstos en el artículo 227 del Texto Superior.”

Finalmente, concluyó la Corte que eran constitucionales las medidas dispuestas por el instrumento internacional en tanto conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino, así como aquellas que respeten los principios de derecho internacional generalmente aceptados. Por el contrario, declaró inexequible la medida que pretendía de los Estados una “y concertación de una acción externa en otros ámbitos”, en tanto se trataba medida abierta. Al respecto, puntualizó la Sala Plena: “por cuanto vulnera el principio de legalidad, al permitir la existencia de una cláusula sancionatoria general, vaga e indeterminada, la cual en ningún momento limita el objeto y el alcance de la sanción, sino que eventualmente podría llegar a ser utilizada indiscriminadamente en cualquier asunto, entre otros, en la imposición de normas que conduzcan o se orienten a exigir una transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario. Así las cosas, el aparte subrayado del literal d) artículo 4° del Protocolo objeto de revisión, será declarado inexequible y, por lo mismo, el Presidente de la República, sólo podrá manifestar el consentimiento obligando al Estado Colombiano formulando previamente la correspondiente reserva.”

C-538 de 2010 (MERCOSUR)

ARTÍCULO 4o. En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

ARTÍCULO 5o. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

En conclusión, la Corte ha establecido en diferentes ámbitos regionales que las medidas adoptadas por los demás Estados cuando se afecta el orden democrático en uno de los Estados miembros son constitucionales siempre que: i) respondan a concretamente a la suspensión de la participación en la estructura regional; o ii) se refieran a medidas aceptadas por el derecho internacional; y iii) no comprendan medidas indeterminadas para el Estado afectado.

3.2. Análisis sustancial del articulado del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR

3.2.1. En relación con el marco histórico del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR, debe la Sala, en primer lugar, recordar que el Tratado de UNASUR se remonta a la "Declaración de Cusco" con fecha del 8 de diciembre de 2004 donde nace la Comunidad Sudamericana de Naciones CSN, la cual fue tomando rumbo definitivo en la cumbre de Brasilia 2005, Cochabamba 2006 y finalmente se formalizó con la creación de UNASUR en Brasilia 2008.

Respecto del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR, que ahora nos ocupa, evidencia la Sala que su contexto histórico se relaciona con las crisis políticas surgidas en Bolivia en el año 2008 y sobre todo en la ocurrida en Ecuador en el año 2010, en cuya oportunidad se citó a una reunión extraordinaria de los países miembros de UNASUR, el 1º octubre del 2010, en la cual se condenó el intento de golpe de Estado en Ecuador y también se acordó realizar una cláusula democrática para definir la actuación de los integrantes de UNASUR, cuando se comprobara que ha sido violentada la democracia de algún Estado que haga parte de la Unión. Esta cláusula se puso a consideración de los Jefes y Jefas de Estado de los países miembros, la cual fue adoptada el 26 de noviembre de 2010 y se convirtió en el Protocolo Adicional objeto del presente estudio de constitucionalidad.

Lo anterior, en uso de la facultad presidencial para dirigir las relaciones internacionales y celebrar tratados con otros Estados (Art. 189 núm. 2.). En este contexto, recordó la sentencia C-303 de 2012 que: "Las relaciones exteriores de Colombia se basan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por el Estado (CP, artículos 150.16, 226 y 227). Adicionalmente se señala que la internacionalización del país,

así como la celebración de tratados internacionales, debe edificarse sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículos 226 y 227). Finalmente, el ámbito de desarrollo de la integración internacional comprende las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas (artículo 226).

5.1.2. Desde el preámbulo, la Constitución refleja una inequívoca orientación hacia la participación activa de Colombia en el escenario internacional y, de manera particular, un énfasis en la integración de Colombia en la comunidad latinoamericana y del Caribe. Este punto de partida se concreta (i) en el segundo inciso del artículo 9 que establece que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe y (ii) en el artículo 227 al establecer que el Estado promoverá la integración económica, social y política de manera especial con los países de América Latina y del Caribe, a tal punto que incluso autoriza la celebración de tratados encaminados a la creación de organismos supranacionales para conformar una comunidad latinoamericana de naciones."[14]

3.2.2 En cuanto al análisis material del contenido del Protocolo Adicional, la Sala colige lo siguiente:

3.2.2.1. El artículo primero consagra que se dará aplicación al Protocolo Adicional cuando (i) haya amenaza o ruptura del orden democrático, (ii) cuando se vulnere el orden constitucional o (iii) en eventos en los cuales haya riesgo del legítimo ejercicio del poder y la vigencia de valores y principios democráticos dentro de un Estado miembro.

Este artículo es constitucional a juicio de la Corte debido a la importancia de la integración de los países latinoamericanos y la repercusión de ésta en la protección de la democracia para los Estados constitucionales y democráticos de Derecho, ya que preceptúa que el Protocolo se aplicará solo en caso de amenaza o ruptura del orden democrático, vulneración del orden constitucional, o cuando se presenten peligros para la efectiva vigencia de los valores y principios democráticos que informan al ordenamiento jurídico de los Estados miembros, con respeto de la soberanía e integridad de los Estados Miembros.

Así, en los considerandos del Protocolo se afirma que los doce países que forman parte del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, encuentran que para la construcción de un futuro en común de las naciones miembros, debe existir plena

vigencia de las instituciones democráticas y el respeto de los derechos humanos sin restricciones, con lo anterior se consigue, adicionalmente de la paz, prosperidad económica y social, además el desarrollo de los procesos de integración de los Estados Miembros.

De otra parte, indica el Protocolo que los Estados miembros resaltan la importancia de la declaración de Buenos Aires del 1º de octubre de 2010, insistiendo en su compromiso con el orden democrático, el Estado de Derecho, los derechos humanos y las libertades fundamentales; todo lo anterior siendo hechos indispensables para la integración de los estados miembros y requisitos para la participación en el tratado de UNASUR.

De esta manera, la Corte encuentra que la constitucionalidad de este artículo se fundamenta en que la unión latinoamericana constituye una finalidad de la política exterior del Estado colombiano, de acuerdo con el Preámbulo y los arts. 9º y 227 C.P., la cual es esencial, no solo para la consecución de las políticas sociales, económicas y culturales de los países miembros de UNASUR, sino también para el fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados y la colaboración recíproca entre ellos para el logro de fines comunes y de globalización, de conformidad con el art. 2º CP, así como para la consecución y protección de la democracia real y material de los Estados miembros, lo cual trae aparejado la justicia, la equidad, la igualdad y la paz, de conformidad artículos 1º, 2º, 8º, 10º, 13 inc. 2º, 48, 49, 60, 67, 70, 71, 72, 79, 80, 81, 333, 334, 335, 365, 366 de la Constitución Política, entre otras normas superiores.

Reitera la Corte así mismo en esta oportunidad, la importancia del componente democrático que se constata tanto en el Tratado Constitutivo de UNASUR como en el Protocolo Adicional que ahora nos ocupa bajo la denominada cláusula de condicionalidad democrática, pues ambos instrumentos internacionales pretenden fortalecer la democracia, tema que fue consagrado por los artículos 2º y 3º de UNASUR y analizado ampliamente en su constitucionalidad por la Sentencia C-633 de 2011.

Igualmente, es de recabar que el principio democrático se evidencia de manera clara en el Tratado de UNASUR, y es ratificado en el presente Protocolo Adicional, tanto en el ámbito externo para proteger la democracia de los Estados miembros, como en el ámbito interno a través de la estructura orgánica democrática que prevé UNASUR, y que se expresa en el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, consagrado en el art. 6º del Tratado de

UNASUR, parte orgánica que es consagrada nuevamente en los artículos 3º, 4º, 5º, 6º y 7º del Protocolo Adicional que nos ocupa. Finalmente, insiste la Corte en que el proceso de integración democrática tiene reconocimiento en UNASUR a través de formas específicas tales como el alcance de consensos y avances integracionistas.

3.2.2.2. En el artículo segundo se preceptúa que en cualquiera de los casos anteriores, por solicitud del país afectado o por petición de otro Estado miembro, se convocará de oficio por la Presidencia Pro Tempore a una sesión extraordinaria integrada por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

La Corte considera que este artículo es de carácter orgánico y operativo, y que no ofrece reparos de orden constitucional, por cuanto (i) en primer lugar, el Protocolo Adicional establece que la UNASUR solo movilizará sus instituciones internas con el fin de intervenir y adoptar medidas necesarias, cuando esto sea solicitado expresamente por el Estado afectado u otro Estado miembro, lo cual constituye una facultad o potestad que se encuentra en armonía con el pleno respeto de la soberanía e integridad de los Estados partes. (ii) En segundo lugar, las instituciones que prevé el artículo segundo del Protocolo Adicional, esto es, tanto la Presidencia pro tempore, como el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, fueron ya creadas por el Tratado de UNASUR en sus artículos 4º, 5º,6º, 7º, 8º, 9º, 10º, y fueron encontradas ajustadas a la Constitución Política por la Sentencia C-633 de 2011.

Al respecto, esta Sala reitera que en el artículo 7º del tratado de UNASUR se encuentra el concepto de Presidencia pro tempore. Esta presidencia será ejercida anualmente por un Estado miembro y se definirá cuál es el país a quien corresponda esta responsabilidad, tomando como guía el orden alfabético de los países miembros. Por su parte, las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, el cual es el máximo órgano de UNASUR, tendrán una periodicidad anual, pero a petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia pro témpore en los casos que ameriten tal reunión excepcional, contando con el consenso de todos los Estados Miembros de UNASUR. Las reuniones ordinarias, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores se realizaran semestralmente, pudiendo convocar la Presidencia pro témpore a reuniones excepcionales por la solicitud de la mitad de los

Estados Miembros. El Consejo de Delegadas y Delegados se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia pro témpore u otro lugar que se acuerde. Y finalmente durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría ejercerán sus funciones con el compromiso total de UNASUR y habrá en estos cargos representación equitativa de los Estados miembros.

De otra parte, resalta la Sala que el Consejo de jefas y jefes de Estado, tiene una estructura netamente democrática, al ser elegidos democráticamente y reconocidos popularmente como la figura más representativa para los ciudadanos de los Estados miembros.

Por consiguiente, concluye esta Sala que todo el contenido normativo anterior es consistente con el orden constitucional colombiano, ya que consagra una facultad o competencia de los Estados para poner en acción el engranaje institucional de UNASUR; y que el conjunto de órganos que son propios del Tratado Constitutivo de UNASUR, ya fueron analizados por esta Corte en anterior oportunidad y encontrados constitucionales, y solo resta recabar en que su funcionamiento es compatible con los principios integracionista, democrático, y el principio de legalidad en el ejercicio de sus funciones públicas, las cuales deben interpretarse como desarrolladas en interés de los Estados miembros y de sus habitantes, de conformidad con los arts. 6º y 122 C.P.

3.2.2.3. En el artículo tercero se consagra que los participantes de la sesión extraordinaria, de forma consensuada y con base en las informaciones que hayan recopilado sobre la base de lo establecido en el art 4º del Protocolo Adicional, tomarán las medidas a aplicarse sin detrimento de la soberanía e integridad del Estado miembro afectado.

Frente a este artículo, la Corte evidencia su constitucionalidad por (i) tratarse de una norma que prevé la adopción de medidas que deberán ser adoptadas de forma consensuada, esto es con respeto del principio integracionista y democrático que informa tanto a la UNASUR como a su Protocolo Adicional; (ii) medidas que se refieren y se remiten a lo consagrado en el artículo 4º del mismo Protocolo Adicional; y (iii) medidas que se resalta, se adoptarán con pleno respeto de la soberanía e integridad del Estado perjudicado por algún hecho grave que atente contra su democracia. Colige esta Corporación que todo lo anterior se encuentra en armonía con la filosofía y el contenido del Tratado Constitutivo de UNASUR ya declarado

exequible por esta Corte, y que igualmente se ajusta al Preámbulo y a los arts. 1º, 2º, 8º, 10º, 13 inc. 2º, 48, 49, 60, 67, 70, 71, 72, 79, 80, 81, 333, 334, 335, 365, 366 de la Constitución Política, entre otras normas superiores.

Es importante diferenciar la constitucionalidad de las medidas, de la forma en qué se toma la decisión de las mismas. Al respecto, se debe precisar que el mecanismo de adopción de decisiones previsto por UNASUR ya fue declarado exequible por la Corte en la sentencia C-633 de 2011. En efecto, en el artículo 12º del Tratado Constitutivo de UNASUR, se dispuso: "Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados, se podrán acordar estando presentes al menos tres cuartos (¾) de los Estados Miembros.

Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, que se acuerden sin la presencia de todos los Estados Miembros deberán ser consultadas por el Secretario General a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de treinta (30) días calendario, luego de haber recibido el documento en el idioma correspondiente. En el caso del Consejo de Delegadas y Delegados, dicho plazo será de quince (15) días."

En tal sentido, la forma en que se adoptan las decisiones en la estructura regional ya es cosa juzgada, en tanto este Tribunal reconoció en la sentencia C-633 de 2011, lo siguiente:

Así, con relación a la adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas, aunque al final del precepto se determina que "será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados", en el Tratado se establecen unas claras reglas de juego: i) Su propuesta puede provenir de uno o de varios Estados miembros; ii) los tres consejos deben aprobar la propuesta, primero el de Delegadas y Delegados para su consideración; luego el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores "y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno"; iii) en todos los casos, los criterios para la adopción de tales medidas son: iii.i) actuación de manera consensuada, iii.ii) según los objetivos de Unasur, es decir, los relacionados con los artículos 2º y 3º, referidos en

particular a la realización de los fines de seguridad, desarrollo sostenible y Estado social de derecho; iii.iii.) sobre la base de “criterios flexibles y graduales de implementación”; iii.iv.) teniendo en cuenta lo previsto en el art. 5º, cuando se determine para los efectos de esto último, la creación de grupos de trabajo o de consejos de nivel ministerial u otros, iii.v.) en cumplimiento del quórum deliberatorio de las ¾ partes de los miembros del Consejo respectivo y en caso de llegar a consenso, mediante la consulta a los Estados miembros ausentes, según lo previsto en el art. 12 del Tratado; iv) si se trata de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia del Tratado, se establece que podrán ser considerados como parte de Unasur si se hallan en acuerdo con los objetivos del tratado y han seguido los procedimientos aquí previstos; v) en todo caso, se preserva rigurosamente la soberanía y autonomía de las partes, al establecer que “cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma”; vi) en el mismo sentido se establece con respecto a las “instituciones, organizaciones o programas” que se creen, en tanto cualquier Estado miembro “podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido”.

(…)

86. Esta forma de concretar acciones, determinaciones, medidas en desarrollo de la integración política, social, económica, ambiental de Unasur, no posee a juicio de la Corte objeción desde el punto de vista constitucional. Porque la selección de un modelo de integración hace parte del poder soberano del Estado, representado en el caso de Colombia, por el Presidente de la República y avalado con posterioridad por el Congreso de la República. En lo demás, salvaguarda con especial celo la soberanía del Estado, para que la integración avance, para que tome decisiones, para que se implementen.

87. Por lo demás, observa la Corte que si bien la dogmática del tratado apunta hacia la construcción de una unión seria, sólida y poderosa sobre el subcontinente de América del Sur y con la que se refleja el concepto constitucional de integración, promovido desde el preámbulo, el artículo 9º y el art. 227 de la C.P., los instrumentos orgánicos y funcionales con que se crea, determinan la configuración de un modelo muy incipiente de realización de tal propósito.

Es decir que para iniciar la construcción del modelo de integración latinoamericana se ha concebido no un organismo de carácter supranacional propiamente dicho, sino interestatal, donde cada Estado conserva celosamente su soberanía y donde con un propósito común claro y vinculante, cada acuerdo para la cooperación, la acción común y la acción integrada, en su definición y ejecución, deben ser producto del diálogo político, el consenso, el acuerdo unánime y finalmente la aprobación por cada Estado.

Esta es una forma de asegurar que cada paso en la construcción sea firme y consistente con los ideales de cada nación firmante, aunque ralentiza el proyecto que el tratado de Unasur crea en su dogmática, hace parte de las opciones constitucionales del Estado colombiano durante la configuración de sus relaciones internacionales. Es decir que lejos de desconocer la Constitución, se manifiesta como una base ortodoxamente equitativa, igualitaria y recíproca para conformar una comunidad latinoamericana de naciones, en la que se prioriza con fuerza el valor del pleno y permanente consentimiento de los Estados a la hora de ceder soberanía, crear comunidad de políticas, integración y en definitiva unidad sobre las distintas materias que Unasur comprende.".

De ahí que cuando el artículo 4º del Protocolo estudiado dispone que "El Consejo de Jefas y Jefes de Estado o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, reunido en sesión extraordinaria considerará, de forma consensuada, la naturaleza y el alcance de las medidas a ser aplicadas" simplemente está reiterando el mecanismo de toma de decisiones del tratado constitutivo de UNASUR, que como se mencionó ya fue avalado por este Tribunal.

Para el análisis constitucional del presente artículo, este Alto Tribunal recalca principalmente que para el funcionamiento de los órganos que fueron creados en el Tratado Constitutivo de UNASUR y ratificados en el presente Protocolo Adicional, se prevé expresamente que la adopción de medidas se hará con consentimiento y pleno consenso de los miembros de UNASUR, según se lee en los artículos 5º y 6º del Tratado Constitutivo de UNASUR, lo cual no solo no se contradice con esta norma sino que constituye un desarrollo de la misma, y adicionalmente se encuentra en plena armonía con lo dispuesto por el artículo 4º del Protocolo Adicional objeto de análisis, y es desarrollo de las normas

constitucionales que consagran los principios de integración y democracia, que ya han sido mencionados por esta Sala.

En consecuencia, la Sala avaló la forma consensuada y participativa en la que son tomadas las decisiones en la UNASUR, tal como lo reproduce el artículo 3º objeto del presente estudio.

De otra parte, es de mencionar que en el artículo 11 del Tratado de UNASUR se encuentran las fuentes jurídicas de la misma y los procedimientos para la toma de decisiones, las cuales son: (i) el Tratado Constitutivo de UNASUR y los demás instrumentos adicionales; (ii) los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de UNASUR sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente; (iii) las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; (iv) las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y (v) las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

Igualmente, constata la Corte que lo contenido en este artículo se ajusta a los principios de autodeterminación de los pueblos para resolver los asuntos de Estado, la potestad de concertación con otros Estados, de manera que se pueda poner a consideración de órganos supranacionales el conocimiento y adopción de medidas que afecten a los Estados miembros, de conformidad con los principios de pacta sunt servanda y de la buena fe, y de respeto de la soberanía e integridad de los Estados, así como de la vinculatoriedad de los tratados internacionales, de conformidad con lo dispuesto por los arts. 224, 150 núm. 16, 189 núm. 2º, 241 núm. 10, de la Constitución Política.

En cuanto, a las medidas que puede adoptar el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, o en su defecto el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, se hace una remisión a las previstas en el artículo 4º del Protocolo Adicional de conformidad con la información pertinente que se reúna.

Finalmente, en relación con el respeto de la soberanía e integridad de los Estados miembros afectados por las medidas que se adopten, encuentra la Corte que esta disposición es desarrollo y se encuentra en plena armonía con lo dispuesto en el art 13 del Tratado de UNASUR en su inciso quinto, el cual fuera encontrado exequible por esta Corte, y que protege de forma clara la soberanía y autonomía de cada uno de los Estados miembros de UNASUR cuando se declara que “cualquier Estado Miembro podrá eximirse de aplicar total o

parcialmente una política aprobada, sea por tiempo definido o indefinido, sin que ello impida su posterior incorporación total o parcial a la misma"; y en el sexto inciso se instaura el mandato de respeto a las "instituciones, organizaciones o programas" que se conciban, en tanto cualquier Estado miembro "podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido".[15]

Por consiguiente, concluye la Sala que no hay objeción desde el punto de vista constitucional con este artículo, ya que no afecta ningún principio normativo y ordenador de la Carta, como la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, de conformidad con el art. 9º C.P.

3.2.2.4. En el artículo cuarto se determina que cuando hay lugar a cualquier evento citado en el primer artículo de este Protocolo Adicional, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores establecerán las medidas destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático, las cuales entrarían en vigencia la fecha en que se adopte la decisión del caso:

a) Suspensión del derecho a participar en los distintos órganos, e instancias de UNASUR, así como del goce de los derechos y beneficios conforme al Tratado Constitutivo de UNASUR, b) Cierre parcial o total de las fronteras terrestres, incluyendo la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo, comunicaciones, provisión de energía, servicios y suministros, c) Promover la suspensión del Estado afectado en el ámbito de otras organizaciones regionales e internacionales, d) Promover, ante terceros países y/o bloques regionales, la suspensión de los derechos y/o beneficios del Estado afectado, derivados de los acuerdos de cooperación de los que fuera parte, y e) Adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales.

Para el análisis de las medidas, la Corte retomará lo establecido el numeral 3.1.4, sobre las medidas que en diferentes ámbitos regionales pueden ser adoptadas por los demás Estados cuando se afecta el orden democrático en uno de los Estados miembros. En particular, se concluyó que dichas medidas son constitucionales siempre que: i) respondan a concretamente a la suspensión de la participación en la estructura regional; o ii) se refieran a medidas aceptadas por el derecho internacional; y iii) no comprendan medidas

indeterminadas para el Estado afectado.

La medida contemplada en el literal a) del artículo 4º sobre la suspensión de la participación en UNASUR se encuentra adecuada a los precedentes jurisprudenciales que han avalado, en virtud del respeto a la democracia que se separe al Estado afectado por la ruptura del orden democrático de la participación en el organismo regional, tal como sucede con la OEA, la CAN y MERCOSUR.

En cuanto a la medida consagrada en el literal b) relacionada con el cierre parcial o total de las fronteras, restricciones de tipo comercial, tráfico aéreo, marítimo, comunicaciones, provisión de servicios y suministros, cumple con el requisito de no ser indeterminada ni desconocer aquellas que pueden ser aceptadas por el derecho internacional.

Igualmente, las medidas contempladas en los literales c) y d) responden a una medida concreta de promoción por parte de la estructura regional de la suspensión del Estado afectado en otros escenarios internacionales, o de los beneficios de cooperación de los que fuera parte, lo cual de nuevo no contradice ni la legalidad o especificidad de la medida ni su armonía con el derecho internacional.

Por último, en el literal e) consagra la adopción de sanciones políticas y diplomáticas adicionales. Al respecto, destaca la Sala que la medida comporta la adopción de sanciones con dos características que sean de naturaleza política y diplomática, lo que significa que debe concurrir dada su naturaleza diplomática el respeto por el derecho internacional, tal como quedó establecido en la sentencia C-644 de 2004.

Por consiguiente, en concepto de esta Sala, esta norma es constitucional por cuanto las medidas que se prevén pueden adoptarse de conformidad con el Protocolo Adicional de UNASUR, con el fin de preservar el orden constitucional y democrático de Derecho en el posible Estado perjudicado, permitiendo algunas sanciones o medidas de presión, con el objeto de que se restablezca el Estado constitucional y democrático de Derecho. Estas medidas se derivan de los principios integracionistas y democráticos que notifican tanto el Tratado Constitutivo de UNASUR como su Protocolo Adicional, y deberán serán adoptadas de forma plenamente informada, consentida y consensuada por los Estados miembros, respetando la soberanía e integridad del Estado miembro afectado, de conformidad con una lectura sistemática del articulado integral del Protocolo Adicional –arts.1, 2 y3-.

Al respecto, es importante precisar que de la lectura integral del Protocolo, y en especial de los artículos 6º y 7º, la Sala entiende, a pesar de que no esté incluido de forma explícita, que al igual que en los tratados internacionales similares al acá estudiado, en la adopción de las medidas previstas en el artículo 4º no se contempla la participación del Estado afectado.

Bajo estas circunstancias, para la Sala este artículo es constitucional porque las medidas se adoptan a través de estructuras orgánicas democráticas de UNASUR tales como el Consejo de Jefas y Jefes de Estado, el Consejo de Ministras y Ministros de relaciones exteriores, el Consejo de Delegadas y Delegados y la Secretaría General, las cuales fueron creadas por los Estados miembros de UNASUR en el artículo 4º del Tratado y desarrolladas sus funciones en los artículos 5º a 10º, y encontradas ajustadas a la Carta. Al efecto, reitera esta Corporación que las estructuras organizativas de UNASUR son consistentes con el orden constitucional colombiano, ya que ese conjunto de órganos creados para el buen funcionamiento de la Unión, son compatibles con los principios integracionista, democrático y el principio de legalidad, de acuerdo con los arts. 6º y 122 C.P.

En el mismo sentido, concluye la Corte que las medidas a adoptar por la UNASUR para proteger y garantizar el orden democrático de los Estados, son desarrollo de la propia estructura democrática de UNASUR en cuanto a participación de los Estados miembros, de manera que el Protocolo Adicional aparece como enteramente compatible con la Constitución Política en sus artículos 1º, 2º, 3º, 40, 45, 68, 78, 95-5, 103-106, 330-par., 369, al promover y facilitar la democracia tanto para los Estados miembros como para el funcionamiento de UNASUR.

Adicionalmente, las medidas en cuestión que el Protocolo Adicional prevé que se pueden adoptar, son constitucionales porque respetan la soberanía e integridad de los Estados, de conformidad con el artículo 3º ya estudiado del mismo Protocolo, y además son medidas dirigidas a proteger el orden constitucional democrático, de conformidad con el artículo 2º de ese mismo instrumento internacional, de manera que en ellas se plasma el respeto y la importancia del componente democrático y de la soberanía e integridad de los Estados miembros.

Finalmente, a juicio de este Alto Tribunal, este artículo es constitucional porque estas

medidas solo se adoptarán si el Estado miembro afectado solicita voluntaria y libremente la intervención de UNASUR, como está establecido en el artículo 2º del Protocolo Adicional, o por otro Estado miembro que constate la vulneración del orden constitucional de algún país parte de la Unión.

3.2.2.5. El artículo quinto dispone que conjuntamente con las medidas del punto anterior, los participantes del Consejo que asistan a la sesión extraordinaria deberán promover para el restablecimiento de la democracia en el país afectado sus buenos oficios y gestiones diplomáticas, lo cual debe estar en concordancia con las que se realicen en la aplicación de otros instrumentos internacionales que defiendan la democracia.

Respecto del artículo quinto del Protocolo Adicional en estudio, el Alto Tribunal no encuentra objeción alguna de orden constitucional, ya que se constata nuevamente aquí la importancia de la finalidad del restablecimiento de la democracia como objetivo principal de UNASUR y sus estructuras internas, tales como el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, los cuales tienen el deber de fomentar con sus buenos oficios y gestiones diplomáticas el restablecimiento de la democracia en la Nación vulnerada por situaciones fácticas contrarias al orden constitucional, y cuyas medidas remediales deben estar acordes con los instrumentos internacionales que procuran la defensa de la democracia.

En este sentido, para la Corte esta norma es exequible, en cuanto prevé el ejercicio de los buenos oficios del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, para el restablecimiento de la democracia, buenos oficios que no ofrecen reparo alguno a nivel constitucional, ni en el derecho internacional, máxime cuando dichas acciones deben encontrarse en armonía con otros instrumentos internacionales orientados igualmente a la garantía de la democracia, lo cual constituye un respaldo y una justificación más para la constitucionalidad de las medidas a adoptar y los buenos oficios a ejercer por parte de UNASUR, todas ellas encaminadas a la preservación de las instituciones democráticas.

Adicionalmente, encuentra la Sala que en este artículo se evidencia también el respeto a la soberanía de los pueblos y su compromiso con la integración latinoamericana, que se expresa a través de la búsqueda de objetivos comunes entre todos, como es la defensa de

la democracia en un país miembro en crisis y la búsqueda de los integrantes de UNASUR de la restauración de la democracia y de paso la protección de los ciudadanos, quienes son los más perjudicados en los casos de vulneración real de la democracia del país en riesgo ante actores que violenten las instituciones constitucionales y democráticas.

3.2.2.6. En el artículo sexto se consagra que un país que considere encontrarse en cualquiera de las condiciones del punto uno, podría recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a través de la Presidencia Pro Tempore y/o de la Secretaría General, para informar de la situación a la que se enfrenta para solicitar las "acciones concretas concertadas de cooperación y el pronunciamiento de UNASUR para la defensa y preservación de su institucionalidad democrática".[16]

Para la Corte, el artículo 6º del Protocolo Adicional, constituye un desarrollo del artículo 2º del mismo instrumento, por cuanto en éste se estipula que cuando un Estado miembro de UNASUR considere que se encuentra en las condiciones del artículo 1º, puede a través de la presidencia pro tempore y/o de la Secretaría General recurrir al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, informando de los acontecimientos en los cuales está envuelto su país y solicitar de UNASUR un pronunciamientos para la defensa y preservación de la institucionalidad democrática.

La Corte hace extensivo a este artículo las consideraciones vertidas en relación con la constitucionalidad del artículo 2º del Protocolo Adicional, y al efecto concluye igualmente su exequibilidad, en cuanto en esta norma se faculta al Jefe del Estado afectado a recurrir al Consejo de UNASUR a través de la Presidencia Pro Tempore para solicitar la adopción de las medidas necesarias para la protección de su país. Con lo anterior, se protege la soberanía de la Nación afectada preservando el Estado Social de Derecho al buscar el restablecimiento de la democracia, la cual puede llegar a ser vulnerada por hechos de violencia contra las instituciones constitucionales y democráticas del país víctima de la transgresión surgida y denunciada por el mandatario del país en riesgo o en su defecto por quien sea el depositario de dicha obligación en el momento del evento violento.

A este respecto, se reitera nuevamente la defensa de la democracia y el vínculo fraternal de

los Estados miembros que hacen evidente la integración suramericana, de acuerdo con los artículos 2º, 30, 14 y 18 del Tratado de UNASUR, en los que se consagra el principio democrático y la integración, así como la protección de la soberanía e independencia de los Estados miembros, de conformidad con los artículos 1º, 2º, 8º, 10º, 13 inc. 2º, 48, 49, 60, 67, 70, 71, 72, 79, 80, 81, 333, 334, 335, 365, 366, entre otros.

3.2.2.7. El artículo séptimo contiene la disposición de que al constatarse el pleno restablecimiento del orden democrático constitucional dentro del Estado vulnerado, cesarán las medidas tomadas con base en el art 4º del presente tratado a partir de la fecha de comunicación al país miembro afectado.

Considera la Corte que el artículo 7º del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de UNASUR no ofrece reparo alguno de constitucionalidad, y es plenamente exequible, ya que tan solo consagra que cuando sea verificado, en el país miembro perjudicado por un acto que pretenda desequilibrar el Estado constitucional y democrático de Derecho del mismo, la efectiva recuperación del orden democrático constitucional, serán suspendidas todas las medidas de sanción o de presión ejercidas por la Unión para lograr la recuperación del ordenamiento jurídico del Estado miembro afectado, en el cual se hubiere presentado la ruptura o amenaza a la Constitución o a la Democracia.

Por consiguiente, considera la Corte que al restablecerse el orden democrático en el Estado miembro afectado, se ajusta plenamente al orden constitucional el que cesen las medidas que se pueden adoptar de conformidad con el artículo 4º del Protocolo Adicional, tras la verificación de que el país vulnerado ha vuelto a la normalidad constitucional del mismo.

3.2.2.8. El artículo octavo regula que el protocolo entra en vigor “30 días después de la fecha de recepción del 9º instrumento de su ratificación” Los instrumentos de ratificación serán depositados ante el Gobierno de la República del Ecuador, que comunicará la fecha de depósito a los demás Estados Miembros, así como la fecha de entrada en vigor del presente Protocolo. Para el Estado Miembro que ratifique el presente Protocolo luego de haber sido depositado el 9º instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigencia 30 días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.”

Por su parte, el artículo noveno dispone que se registrará este protocolo ante la Secretaría

de la Organización de las Naciones Unidas, y que fue “suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, a los 26 días del mes de noviembre del año 2010, en originales en los idiomas español, inglés, neerlandés y portugués, siendo los cuatro igualmente auténticos”.

En concepto de la Corte los artículos 8º y 9º son de carácter formal y procedimental y no ofrecen objeción constitucional alguna, al regular la entrada en vigencia y el registro del Protocolo Adicional. Así, el artículo 8º regula la entrada en vigencia del Protocolo Adicional de UNASUR, el cual pasará a ser ratificado por los países miembros, individualmente, y el mismo entrará en vigor treinta días después de la mencionada ratificación. Constata la Sala que el primer país que será depositario del mismo será Ecuador, que como ya se ha mencionado fue violentado por actores que perseguían desestabilizar la democracia en dicha Nación y constituye el marco histórico del presente Protocolo Adicional. Los tiempos de entrada en vigor del Protocolo son los mismos que se observan en el Tratado de UNASUR consignados en su artículo 26 que menciona “El presente Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas entrará en vigor treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación…”

Finalmente, en el artículo 9º, la Corte constata que el Protocolo Adicional se ratificará ante la Organización de las Naciones Unidas, específicamente ante la Secretaría General informándole que el mismo fue “suscrito en la ciudad de Georgetown, República Cooperativa de Guyana, a los 26 días del mes de noviembre del año 2010, en originales en los idiomas español, inglés, neerlandés y portugués, siendo los cuatro igualmente auténticos”, idiomas en los que se trascribe el Tratado de UNASUR y se encuentran consignados en el artículo 23 del mismo.

4. Conclusiones generales

Agotado el análisis del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR, aprobado por la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, tanto en su aspecto formal como material, considera la Corte que tanto la ley aprobatoria como el Protocolo Adicional se ajustan a los preceptos constitucionales de la Carta Política, por cuanto (i) se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la Ley para que integre el ordenamiento jurídico interno, y (ii) los objetivos y el contenido normativo del Protocolo Adicional

sometido a control constitucional buscan preservar la integración latinoamericana y la democracia en los 12 países que forman parte de UNASUR, así como el Estado Social de Derecho, a través de la posibilidad de intervención y adopción de un grupo de medidas dirigidas a lograr el restablecimiento del orden constitucional y democrático de cualquier Estado bajo riesgo o amenaza de agresión a sus instituciones, lo cual no solo constituye un desarrollo del Tratado Constitutivo de UNASUR, sino que se encuentra en plena armonía con la Constitución Política colombiana.

Así las cosas, respecto del análisis general del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR, concluye la Corte de manera sintética que este Protocolo Adicional tiene como fundamentos: (i) hacerse efectivo en caso de ruptura o amenaza del orden constitucional y democrático de un país miembro; (ii) promover la integración y estrechar los lazos de amistad entre los pueblos; y (iii) consagrar la adopción de posibles medidas que se tomarán en caso de afectación o amenaza del orden democrático de cualquier Estado miembro.

En concordancia con lo anterior, el contenido del Protocolo Adicional al Tratado de UNASUR se puede resumir de la siguiente manera: (i) el Protocolo Adicional ratifica lo ya consignado en el Tratado Constitutivo de UNASUR en el art 1º; (ii) se encuentra en los arts. 2º a 6º las medidas y mecanismos para invocarlo por parte de los Estados miembros; (iii) en el art. 4º se consignaron las medidas que adoptarán los países miembros de UNASUR para actuar en los casos previstos; (iv) en el art. 7º al comprobarse el restablecimiento de la democracia en el país en conflicto, cesan las medidas adoptadas hacia la nación afectada; y (v) en sus arts. 8º y 9º se refiere a la entrada en vigor y registro del mismo.

En efecto, la Corte concluye la constitucionalidad del Protocolo Adicional del Tratado Constitutivo de UNASUR, en primer lugar, en cuanto éste desarrolla el principio de integración latinoamericana al ser impulsada para orientar la política exterior colombiana y ser promovida con el propósito de alcanzar en la comunidad latinoamericana, una integración que incluye las 12 naciones de Suramérica, unidas para alcanzar ideales democráticos, los cuales al ser vulnerados o amenazados por agentes hostiles ponen en riesgo la estabilidad de las instituciones constitucionales y democráticas de la región.

Igualmente, el Protocolo Adicional analizado es constitucional, en segundo lugar, por cuando se ratifica la organización interestatal conformada como punto de partida del proceso de

integración latinoamericana diseñado por el Tratado Constitutivo de UNASUR. En tercer lugar, es exequible, en razón a que preserva la soberanía e integridad de los Estados miembros. En cuarto lugar, la constitucionalidad del Protocolo se evidencia, ya que no afecta ninguno de los principios constitucionales a los que están sujetas las relaciones internacionales, por cuanto su objetivo es hacer retornar a la democracia y la Constitución al Estado que resultare afectado por las acciones de facto de personas o grupos que vayan en contra de los preceptos constitucionales del país afectado.

Finalmente, la Sala evidencia que la razón principal de la constitucionalidad del Protocolo Adicional, es que su objetivo central y esencial, así como su contenido normativo, son desarrollos del Tratado Constitutivo de UNASUR, encontrado constitucional por esta Corte, los cuales hacen referencia a la preservación de la democracia y del Estado Social y constitucional de Derecho en los países que se encuentren en riesgo o peligro de ruptura o afectación del mismo, con el fin de evitar las consecuencias tanto a nivel interno como a nivel internacional que esto implica. Lo anterior, constituye así mismo para la Corte una clara expresión del principio y mandato constitucional relativo a la integración latinoamericana, ya que se ratifica la necesidad de fortalecer un bloque regional para impedir afectaciones a la Constitución y a la Democracia de los Estados miembros.

En mérito de todo lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

VI. DECISIÓN

RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

SEGUNDO.- Declarar EXEQUIBLE el “Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Con salvamento de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

JOSÉ ROBERTO HERRERA VERGARA

Conjuez

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

Con salvamento de voto

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Ausente con permiso

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

ALEJANDRO VENEGAS FRANCO

Conjuez

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEXEI JULIO ESTRADA

A LA SENTENCIA C-246/13

DECLARACION INTERPRETATIVA EN PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Procedencia en relación con alcance y procedimiento de adopción de medidas sancionatorias (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente LAT-391

Revisión Constitucional de la Ley Aprobatoria de Tratado, Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional al tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia", suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado consigna a continuación las razones por las cuales disiente de la decisión adoptada en la presente providencia de declarar exequible la Ley 1571 de 2012 y el Protocolo adicional al tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Considero que se debió condicionar la exequibilidad del artículo 4 del tratado internacional objeto de examen a una declaración interpretativa, que fijara el alcance y el procedimiento para adoptar las medidas contempladas en dicho precepto, destinadas a restablecer el proceso político institucional democrático.

En efecto, aunque en la sentencia de la cual disiento se citan sentencias proferidas por esta Corporación, mediante las cuales se declaró la exequibilidad sin condicionamiento alguno de tratados internacionales que también preveían medidas dirigidas a propiciar el restablecimiento de la democracia, entiendo que estos precedentes no podían ser aplicados de manera automática, precisamente porque en el presente caso las medidas contempladas en el tratado son mucho más gravosas e indeterminadas y el procedimiento para su adopción tampoco está claramente establecido, razón por la cual puede resultar gravemente afectada la soberanía del Estado Colombiano en un caso concreto.

Estimo, por lo tanto, que se debió haber hecho una distinción respecto de las sentencias en

cuestión, pues los supuestos normativos examinados lo justificaban y, en consecuencia, debió emplearse la figura de la declaración interpretativa precisamente para esclarecer el alcance de las medidas aludidas en el artículo cuarto del Protocolo y el procedimiento para su adopción, de manera que se redujeran los riesgos de una eventual afectación a la soberanía estatal.

Fecha ut supra,

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-246/13

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Desconocimiento de principios constitucionales de no intervención, soberanía e integridad territorial (Salvamento de voto)/PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR SOBRE COMPROMISO CON LA DEMOCRACIA-Medidas contenidas en artículo 4 literal b), sólo pueden tomarse de forma consensuada por la totalidad de los miembros de UNASUR (Salvamento de voto)

Referencia: expediente LAT- 391

Revisión Constitucional de la Ley Aprobatoria de Tratado, Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, “Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

1. Con el debido respeto salvo el voto. Comparto la orientación de la disidencia suscrita por el Magistrado Alexei Julio Estada, y agrego otras consideraciones.

2. En mi concepto, sin declaraciones interpretativas que delimiten una de las potestades que les reconoce el Protocolo a los Consejos, el instrumento en cuanto tal desconoce los principios constitucionales de no intervención, soberanía e integridad territorial (CP arts. 2, 3 y 9). En efecto, el artículo 4º es esencial en el esquema del Protocolo bajo control. No obstante, el literal b) de esa disposición contempla un grupo de medidas severas, tales como el "cierre parcial o total de las fronteras terrestres", además de "la suspensión y/o limitación del comercio, tráfico aéreo y marítimo", también permite suspender las "comunicaciones", la "provisión de energía, servicios y suministros". La posibilidad de imponer medidas tan drásticas, cuando no se han previsto suficientes precauciones institucionales de control, desconoce de forma abierta y notoria el orden constitucional. En el tratado, sin embargo, restricciones tan radicales como las indicadas pueden ser impuestas por UNASUR luego de una decisión adoptada –sin más especificaciones- "de forma consensuada" (art 3 del Protocolo) por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o, en su defecto, por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

3. El problema que esto supone es que deja abierta la posibilidad de que se interprete el consenso como lo dispuso el artículo 12 del Tratado Constitutivo de UNASUR; es decir, según lo precisó esta Corte en la sentencia C-633 de 2011, "como unanimidad obtenida, pero de una mayoría cualificada de las ¾ partes de los miembros de cada Consejo", y no necesariamente de la totalidad de quienes integran la Unión. Aunque ciertamente se prevé una comunicación "a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de 30 o 15 días calendario", la normatividad no precisa si la respuesta de los mismos debe o no ser positiva y si su consentimiento previo es requisito indispensable para que las decisiones referidas en el artículo 4º se ejecuten. Este margen de interpretación crea entonces un riesgoso espacio para erosionar la vigencia efectiva de la Constitución Política, toda vez que señala un umbral para decretar las medidas indicadas incluso cuando no exista una clara y ostensible de amenaza o ruptura del orden democrático. En consecuencia, dado que dicha norma es vertebral dentro del Protocolo, en mi concepto la Corte no podía declararla exequible sin disponer que el Presidente de la República, al prestar consentimiento, debía realizar una declaración interpretativa, de acuerdo con la cual

las medidas que se contemplan en el artículo 4º literal b) sólo pueden tomarse de forma consensuada por la totalidad de miembros de UNASUR. Por estas consideraciones, salvé mi voto.

Fecha ut supra,

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

[1] Gaceta del Congreso No.154.

[2] Artículo 1º de la Ley 1431 de 2011, numeral 16: "Tampoco se requerirá votación nominal y pública cuando en el trámite de un proyecto de ley exista unanimidad por parte de la respectiva comisión o plenaria para aprobar o negar todo o parte del articulado de un proyecto, a menos que esa forma de votación sea solicitada por alguno de sus miembros. Si la unanimidad no abarca la totalidad del articulado se someterán a votación nominal y pública las diferentes proposiciones sobre los artículos respecto de los cuales existan discrepancias".

[3] Consultar la Sentencia C-633 de 2011.

[4] Ver Sentencia C-633 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[5]Al respecto, consultar la ya citada sentencia C-633 de 2011.

[6] Sentencia C-633 de 2011.

[7] Ver la Sentencia C-104 de 1995. M.P. Hernando Herrera Vergara.

[8] M.P. Rodrigo Escobar Gil. En esta sentencia se avaló la constitucionalidad del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena', 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia'

[9] Antonio Martínez Puñal, "El sistema institucional del Mercosur: de la intergubernamentabilidad a la supranacionalidad". Santiago de Compostela, Tórculo Edición, 2005, p.27.

[10] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esa ocasión la Corte estudió el “Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile”.

[11] Almudena Moreno Fernández, “La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática”. En: “Avances de Investigación N° 2”. Madrid, Universidad Complutense.

[12] Amada Úbeda de Torres, “Democracia y derechos humanos en Europa y en América”. Madrid, Editorial Reus, 2007, p.36.

[13] Antonio Remiro Brotóns, Soberanía del Estado, libre determinación de los pueblos y principio democrático. En: El derecho internacional en los albores del siglo XXI: homenaje al profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa. Fernando M. Mariño Menéndez (coord.). Madrid, Trotta, 2002, p.561.

[14] M.P. Mauricio González Cuervo.

[15] Sentencia C-633 de 2011.

[16] Sentencia C-633 de 2011