

Sentencia C-288/00

ACUERDO DE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERA CON LA REPUBLICA DE ECUADOR-Suscripción y trámite

ACUERDO DE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERA CON LA REPUBLICA DE ECUADOR-Finalidad y contenido general

ACUERDO DE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERA CON LA REPUBLICA DE ECUADOR-Comité Técnico Binacional

Referencia: expediente L.A.T. 157

Revisión constitucional del “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996 y de la Ley Nº 521 del 4 de agosto de 1999, por medio de la cual se aprueba dicho Acuerdo.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santafé de Bogotá, ocho (8) de marzo de dos mil (2000)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo previsto en el artículo 241-10 de la Carta, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió el día seis (6) de agosto de 1999, a esta Corporación, la Ley 521 del 4 de agosto de 1999, “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996), proceso que fue radicado con el No L.A.T. 157. Mediante auto del veinticuatro (24) de agosto de 1999, el Magistrado Ponente asume el conocimiento del presente asunto y ordena la práctica de algunas pruebas consideradas pertinentes para establecer los antecedentes del instrumento sometido a revisión. El proceso se fija en lista para las intervenciones ciudadanas, se corre traslado al Procurador General para que rinda el concepto de rigor, y se comunica a la Presidencia de la República, al Congreso de la República, al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio de Justicia, al Ministerio del Medio Ambiente, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte, al Instituto Colombiano de Derecho Ambiental y a la Federación Colombiana de Municipios, para que, si lo consideraban conveniente, presentaran su opinión sobre la

constitucionalidad del Tratado bajo revisión.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. TEXTO DE LA NORMA REVISADA

“LEY 521 DEL 4 AGO. 1999

Por medio de la cual se aprueba el “ACUERDO SOBRE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERAS ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DEL ECUADOR”, firmado en Santafé de Bogotá el diecisiete de (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

EL CONGRESO DE COLOMBIA

Visto el texto del “ACUERDO SOBRE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERA ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DEL ECUADOR”, firmado en Santafé de Bogotá el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado, debidamente autenticado por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

ACUERDO SOBRE PLANIFICACION DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LOS PASOS DE FRONTERA ENTRE LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DEL ECUADOR

Los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia y del Ecuador,

CONSIDERANDO:

- 1.- La decisión política de los dos Gobiernos de crear nuevos ejes de integración entre las dos naciones, en la Región Amazónica y en el Litoral Pacífico, mediante la construcción de puentes internacionales sobre los ríos San Miguel y Mataje respectivamente;
- 2.- La necesidad de hacer previsiones respecto al impacto que sobre los asentamientos humanos, los recursos naturales y las reservas indígenas y de otros grupos étnicos, generen las obras y las actividades alrededor de estos ejes de integración fronteriza;
- 3.- La conveniencia de tomar a tiempo medidas y acciones que eviten asentamientos humanos espontáneos y caóticos que agraven la situación ambiental, social y de seguridad de colonos, migrantes y pobladores de la región;
- 4.- La obligación de utilizar en forma racional los recursos naturales de las respectivas áreas, combinando los factores sociales, ecológicos, económicos, técnicos y de los otros órdenes, a fin de obtener el máximo beneficio mediante la complementación de las inversiones, evitando en lo posible la duplicidad;
- 5.- La importancia que tiene la planificación de los asentamientos humanos para el normal

desarrollo del transporte internacional y de las actividades que éste genera;

6.- La conveniencia de adoptar acciones coordinadas en cuanto a infraestructura, servicios y medidas de control y seguridad en los pasos de frontera y en sus respectivas zonas de influencia.

FUNDAMENTANDOSE:

1.- En las recomendaciones formuladas por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Habitat, celebrada en Vancouver, Canadá en 1977 y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro, Brasil en junio de 1992.

2.- En el Convenio celebrado entre los dos Gobiernos para la construcción del puente internacional sobre el río San Miguel, suscrito por los Presidentes en Quito y Bogotá simultáneamente, el 1 de diciembre de 1989, y en el Acta suscrita por el Ministro de Transporte de Colombia y el Ministro de Obras Públicas del Ecuador, el 10 de febrero de 1995.

3.- En el Acuerdo para crear el paso de frontera en la zona litoral del Pacífico, suscrito en la ciudad de Quito, el 23 de agosto de 1993.

4.- En el Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en Brasil, el 3 de julio de 1978 y en el Acuerdo de Cooperación Amazónica Colombo-Ecuatoriano del 2 de marzo de 1979.

ACUERDAN:

ARTICULO 1. OBJETO

Fortalecer los nuevos ejes de integración en la Región Amazónica y en la Región del Litoral Pacífico, mediante el desarrollo en forma armónica e integral de los ya existentes o que pudieran crearse, próximos a los puentes internacionales sobre los ríos San Miguel y Mataje, respectivamente.

ARTICULO 2. OBRAS BINACIONALES

Conferir a ciertas obras pertinentes, resultantes de la planificación y ordenamiento conjunto de los dos Gobiernos, el carácter de Binacionales, esto es que se las ejecutará en forma coordinada, con la constitución de un Fondo Especial para cubrir de acuerdo al interés binacional, los costos de todas las etapas hasta su conclusión y de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales de las Partes.

El carácter de binacional no se afectará por la participación de varias empresas o consorcios o por la contratación por sectores.

ARTICULO 3. FONDO ESPECIAL

El Fondo Especial se establecerá para la realización de los planes, programas y proyectos binacionales, constituido por aportes o créditos internacionales, y con aportes o créditos

nacionales, regionales o locales de ambas Partes.

Las Partes gestionarán en forma conjunta el financiamiento internacional indispensable para la ejecución de las diversas etapas. Las Partes contribuirán con los aportes nacionales a los que se hubieran comprometido con la entidad crediticia internacional. Dichos aportes y los préstamos recibidos constituirán el Fondo Especial.

Los costos de la construcción, mantenimiento, control o interventoría y fiscalización de las obras de uso comunal y complementario serán cubiertos por las Partes en forma equitativa, sin consideración de su localización a uno u otro lado de la frontera.

ARTICULO 4. APORTES NACIONALES

Los aportes nacionales se harán en dólares estadounidenses, calculados con base en la tasa oficial de compra del dólar, con respecto al cambio oficial vigente a la fecha de la transacción, y se depositarán en la entidad crediticia internacional o en la que se convenga de mutuo acuerdo.

ARTICULO 5. PLANIFICACION

Previa a la realización de las obras, las Partes tomarán las medidas administrativas convenientes y adelantarán las acciones necesarias para la planificación y ordenamiento según los lineamientos que para los planes de desarrollo territorial tienen los organismos respectivos de planificación nacional. De manera concreta, estas acciones en la zona de influencia de los pasos fronterizos, deberán contemplar entre otras, las siguientes previsiones:

5.1. Las zonas destinadas a los Centros Nacionales de Atención de Frontera (CENAF) y a las áreas para estacionamientos de vehículos;

5.2. Las zonas destinadas a los asentamientos humanos;

5.3. Las zonas de expansión de los centros poblados y reservas de tierras; y las zonas de grupos étnicos;

5.4. Las zonas de protección sobre áreas contiguas a los pasos fronterizos y a los costados de los corredores viales, en las proximidades de los asentamientos humanos;

5.5. Las áreas económico-comerciales;

5.6. Las zonas de reserva natural o parques de biodiversidad; y,

5.7. La definición de las obras de carácter binacional.

ARTICULO 6. CRITERIOS PARA LA PLANIFICACION

Entre las recomendaciones a tenerse en cuenta en los estudios, además de los de impacto ambiental, de la situación socioeconómica y la determinación de zonas no inundables y no expuestas a riesgo geológico se incluirán diseños urbanísticos que utilicen la tecnología disponible que incorpore los elementos de la región, preserve el ecosistema, armonicen con

la belleza escénicas, respeten la idiosincrasia y los derechos de las poblaciones, de tal suerte que los asentamientos puedan devenir, además, en centros de atracción turística y modelos de procesos parecidos, teniendo en cuenta los criterios interculturales.

ARTICULO 7. TRANSPORTE INTERNACIONAL

ARTICULO 8. COMUNALES Y COMPLEMENTARIOS

Los programas y proyectos binacionales, de instalaciones y servicios generados a través del desarrollo de este Acuerdo, con aportes binacionales o de cooperación internacional, pueden ser comunales o complementarios. Comunales cuando se trata de una sola instalación de uso compartido y complementarias, cuando las instalaciones, programas o servicios, que siendo ofrecidos por una de las Partes, se intercambien o articulen con programas, instalaciones o servicios prestados por la otra Parte.

En las obras comunales el carácter de binacional no se afectará por la participación de varias instituciones, empresas, consorcios o la contratación por sectores o etapas.

ARTICULO 9

Los servicios comunales y complementarios, serán prestados a todos los residentes de la Zona de Integración Fronteriza.

ARTICULO 10

Los programas y proyectos comunales y complementarios que se ejecuten con recursos del Fondo Especial se realizarán en forma alternada en uno u otro lado del límite, dentro de criterios de equilibrio en las inversiones.

ARTICULO 11. COMITÉ TECNICO BINACIONAL

Para el debido cumplimiento de las obligaciones emanada de este Acuerdo, las Partes constituirán un Comité Técnico Binacional, conformado por funcionarios de los Ministerios de Relaciones y de otras instituciones públicas que los Gobiernos estimen convenientes.

El Comité Técnico Binacional tendrá las funciones correspondientes como órgano consultor y asesor de los Gobiernos. Podrán colaborar con el Comité, organizaciones populares, grupos étnicos y organizaciones no gubernamentales.

ARTICULO 12

La Presidencia del Comité la ejercerán los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores de Ecuador y Colombia, en forma alternada y por períodos de un año.

ARTICULO 13

Cada parte notificará a la otra la nómina de los miembros del Comité Técnico Binacional y los cambios que se produzcan.

ARTICULO 14

El Comité Técnico Binacional tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- 14.1. Establecer un plan de actividades;
- 14.2. Hacer el seguimiento de las licitaciones internacionales;
- 14.3. Hacer el seguimiento de los contratos;
- 14.4. Cumplir la supervisión a través de un subcomité;
- 14.5. Resolver las controversias que se presenten en la interpretación o ejecución de este Acuerdo;
- 14.6. Determinar la ubicación de las obras de usos comunales y complementarios; y,
- 14.7. Presentar informes anuales a los Ministerios de Relaciones Exteriores y a la Comisión de Vecindad en las reuniones ordinarias.

ARTICULO 15

Las Partes designarán a los miembros del Subcomité, el cual tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

- 15.1. Presentar informes mensuales al Comité Técnico Binacional sobre los avances de las obras y acciones, y sobre eventuales incumplimientos de contratos;
- 15.2. Recibir la conformidad de la empresa o consorcio, fiscalizador o interventor, sobre planillas presentadas por empresas o consorcios que realicen los estudios o ejecuten las obras;
- 15.3. Dar la conformidad a las planillas presentadas por las empresas o consorcios fiscalizadores o interventores;
- 15.4. Solicitar a la entidad administradora del "Fondo Especial", que proceda al pago de las planillas de las empresas o consorcios fiscalizadores o interventores;
- 15.5. Pedir a la entidad administradora del "Fondo Especial" que proceda al pago de las planillas de las empresas o consorcios constructores, en cuanto se haya recibido la conformidad de los fiscalizadores o interventores.

ARTICULO 16

Los miembros del Subcomité laborarán en forma permanente, debiendo establecer su centro de actividades en cualquiera de los dos países, en las proximidades de los centros poblados que sean designados.

ARTICULO 17

La administración, gestión, mantenimiento y demás acciones que requieran las obras de "uso comunal", estarán a cargo de un Consejo Binacional, presidido en forma alternada y por

períodos de dos años, por los representantes de los municipios de los asentamientos humanos existentes y los que se crearen, y conformado por representantes de instituciones públicas, en número paritario.

El Consejo Binacional dictará y se regirá por su propio reglamento, el cual será presentado por el Comité Técnico para su aprobación por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores.

ARTICULO 18. SOLUCION DE DIVERGENCIAS

Las divergencias que se susciten en la interpretación o ejecución de este Acuerdo serán resueltas, en primera instancia, por el Comité Técnico Binacional, en un plazo no mayor de treinta días calendario, contados desde la fecha de la notificación y, en segunda y definitiva instancia, por un Tribunal Arbitral.

ARTICULO 19

Para la conformidad del Tribunal, cada Parte designará un Arbitro; estos dos elegirán al tercero, quien lo presidirá y cuyo voto será dirimente.

ARTICULO 20

El Tribunal Arbitral dictará el correspondiente laudo dentro de los 60 días calendario, contados, a partir de su constitución; el laudo no será susceptible de recurso alguno.

ARTICULO 21

El Tribunal Arbitral dictará su propio reglamento.

ARTICULO 22

Las partes podrán reformar este Acuerdo, por mutuo consentimiento y mediante el procedimiento de Notas Reversales.

ARTICULO 23

Este Acuerdo terminará por la notificación escrita de una de las Partes, sin perjuicio del cumplimiento de las obras o programas que se estén adelantando.

ARTICULO 24

El presente Acuerdo entrará en vigor en la fecha en que ambas Partes se notifiquen por la vía diplomática el cumplimiento de los requisitos internos para su aprobación.

CLEMENCIA FORERO U.

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA

DE COLOMBIA

GALO LEORO F.

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

El suscrito Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores

HACE CONSTAR

Que el presente es fiel fotocopia tomada del original del “Acuerdo sobre planificación de asentamientos humanos en los pasos de frontera entre la República de Colombia y la República del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Jefe Oficina Jurídica,

Hector Adolfo Sintura Varela.

Jefe Oficina Jurídica.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

SANTAFÉ DE BOGOTÁ, D.C

APROBADO. SOMÉTASE A LA CONSIDERACIÓN DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA LOS EFECTOS CONSTITUCIONALES.

(Fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

LA MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES

(Fdo.) MARIA EMMA MEJIA VELEZ

D E C R E T A:

ARTICULO PRIMERO: Apruébase el “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996.

ARTICULO SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTICULO TERCERO: La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

FABIO VALENCIA COSSIO

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

MANUEL ENRIQUE ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

EMILIO MARTINEZ ROSALES

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CÁMARA DE REPRESENTANTES,

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATO

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

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

Dada en Santafé de Bogotá, D.C., a los 4 AGO. 1999

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES,

GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO

III. INTERVENCIONES

3.1. Ministerio de Transporte.

El Ministerio de Transporte, actuando por intermedio de la ciudadana Doris Alba Cuervo Aguilar, interviene en el proceso para defender la constitucionalidad del tratado bajo revisión. Según la interviniente, el Acuerdo respeta la Constitución, ya que no afecta en la soberanía nacional, conserva la autodeterminación de los pueblos como lo contempla el artículo 9º de la Carta y respeta los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. Además, “con el tratado se conserva la prioridad al bien común primando éste sobre el particular, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad” entre Colombia y Ecuador, enmarcándose lo anterior en lo establecido en el artículo 227 de la Carta.

En cuanto a los requisitos formales, alega que éstos se han cumplido a cabalidad y por consiguiente, insiste en que su contenido y forma se ajustan a la Constitución Nacional.

3.2. Ministerio del Medio Ambiente

La ciudadana María Idalid Moreno Ramírez, actuando en representación del Ministerio del Medio Ambiente, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad del tratado objeto de revisión

La ciudadana comienza su intervención señalando que el Acuerdo sobre Planificación de Asentamiento Humano, en los pasos de frontera entre la República del Colombia y el Gobierno del Ecuador, está inspirado principalmente en la Conferencia de las Naciones Unidas para el Hábitat de 1977 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en Junio de 1992, las cuales fijan unos parámetros de equilibrio para los asentamientos humanos dentro de un concepto de desarrollo y medio ambiente. En el mismo sentido, considera que el acuerdo está inspirado en la Ley 99 de 1993, que crea el Ministerio del Medio Ambiente, teniendo en cuenta que entre las funciones que le asigna la ley al Ministerio, se encuentra la de formular conjuntamente con el Ministerio de Desarrollo Económico, la política nacional de asentamientos humanos y expansión urbana, y con el Ministerio de Agricultura, las políticas de colonización.

Así mismo, señala la interviniente que el Acuerdo tiene como antecedente uno anterior, dirigido a construir “el Puente Internacional sobre el río San Miguel”, firmado en 1989 entre los gobiernos de Colombia y el Ecuador, obra de gran importancia a su juicio para el desarrollo e integración de los dos países, pero que ocasiona masivos desplazamientos de habitantes hacia el área de construcción del puente y de las carreteras, produciéndose asentamientos no planificados en la reserva indígena de Yarinal.

Por ende, en su opinión, el presente acuerdo tiene como objeto precisamente, el fortalecimiento de los nuevos ejes de integración en la Región Amazónica y en la Región del litoral Pacífico, a través de un desarrollo armónico, coordinado e integral, en las zonas circundantes a los puentes internacionales sobre los ríos San Miguel y Mataje. Además, en virtud del mismos, las partes adoptarán las medidas administrativas y las acciones necesarias para la planificación y ordenamiento conforme a los parámetros de los organismos competentes.

En consecuencia, el objetivo y fin del acuerdo es no sólo buscar un equilibrio entre desarrollo y medio ambiente para una adecuada planificación de asentamientos humanos, sino que también es a su juicio un aporte para resolver la problemática fronteriza que hoy por hoy se ha acentuado en esas zonas. Por las anteriores razones, la interviniente solicita que se declare exequible el tratado y su ley aprobatoria

3.3. Federación Colombiana de Municipios.

El ciudadano Gilberto Toro Giraldo, en su condición de Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, intervino en el proceso a fin de especificar que la ley objeto de estudio constitucional, en tanto se ocupa de las relaciones exteriores de Colombia, no vulnera el derecho de las entidades territoriales a su autonomía, ya que las situaciones de frontera interesan a toda la Nación como conjunto. Así mismo “está claro que los Municipios y Departamentos tienen un interés concreto y específico en lo que es objeto del convenio plasmado en el tratado que la ley aprueba”, motivo por el cual no considera que la ley sea contraria a la Constitución.

IV. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, comienza

por analizar el trámite formal del tratado y de su ley aprobatoria, para concluir que se ajusta plenamente a la Carta.

Con respecto al contenido del Acuerdo, manifiesta la Vista Fiscal, que éste se fundamentó en las recomendaciones que fueron formuladas en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Hábitat que se celebró en Vancouver, Canadá en el año de 1977 y en la Conferencia de "Medio Ambiente y desarrollo que se realizó en Río de Janeiro Brasil en 1992; además del Convenio celebrado el primero de diciembre de 1989 por las mismas partes, para efectos de construir el puente Internacional sobre el Río San Miguel, lo mismo que el Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en Brasilia, Brasil, el 3 de julio de 1978 y el Acuerdo de Cooperación Amazónica Colombo - Ecuatoriana del 2 de marzo de 1979. Para la Vista Fiscal, el Instrumento Internacional bajo examen, se enmarca, entonces, en la agenda de relaciones colombo-ecuatorianas, tendientes a crear nuevos ejes de integración entre los dos Estados, concretamente, en la región Amazónica y en el Litoral Pacífico, mediante la construcción de puentes internacionales sobre los Ríos San Miguel y Mataje.

Por ello se consideró la necesidad de hacer previsiones respecto al impacto que sobre los asentamientos humanos, los recursos naturales y las reservas indígenas y de otros grupos étnicos, generan las obras y las actividades que se adelanten en cumplimiento del referido Acuerdo; lo mismo que la conveniencia de adoptar acciones coordinadas en cuanto a la infraestructura, servicios y medidas de control y seguridad en los pasos de frontera y en sus respectivas zonas de influencia.

En cuanto al contenido material del Convenio, considera el Procurador, que desarrolla los preceptos constitucionales, especialmente los consagrados en el Preámbulo y en los artículos 9º, 72, 79, 80, 82, 226 y 227 de la Carta, en los cuales se establece la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, sobre bases de equidad, igualdad, reciprocidad y reconocimiento de la soberanía.

Además, le corresponde al Estado, entre otras cosas, la protección del patrimonio cultural de la nación, de la diversidad e integridad del ambiente y la conservación de las áreas de especial importancia ecológica; así como, la organización estatal, la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; y, le compete velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, que deberá prevalecer sobre el interés particular.

Igualmente, con la celebración del Acuerdo sometido a control constitucional se observa lo establecido en los artículos 150-16, 189-2, 224 y 337, toda vez que al promover el Estado la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, está en capacidad y posibilidad de suscribir tratados públicos, tendientes a buscar la integración en las mismas áreas, ya que al cumplirse su objeto, se beneficiarán las áreas de frontera entre Colombia y Ecuador, pues como se enunció, se propende por el desarrollo e integración de dos Regiones (Amazónica y Pacífica), las cuales requieren el esfuerzo aunado de los países limítrofes como las Partes, que propenden por adelantar obras que a su vez impulsarán el progreso de este sector marginado, deprimido y olvidado hasta hace algunos años; todo ello

contribuirá en favor de los asentamientos humanos ubicados en los pasos de frontera y del medio ambiente; máxime que se impone el deber de planificar las obras binacionales que se aspiran adelantar y construir en la zona de influencia. Es más, la creación de un Comité Técnico Binacional permite que en desarrollo del objeto del convenio, los funcionarios que formen parte de él, busquen la armonía de las actividades con la internacionalización de las relaciones públicas y la integración.

En mérito de lo anterior, la Vista Fiscal concluye que en cuanto al fondo y la forma, el Acuerdo cumple con todas las disposiciones de la Carta Política, y en consecuencia solicita que se declare constitucional el instrumento de la referencia.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia

1- En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, esta Corte es competente para ejercer un control integral, previo y automático sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Tal es el caso del “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996 y de la Ley N° 521 del 4 de agosto de 1999, por medio de la cual se aprueba dicho Acuerdo. En consecuencia, esta Corte procederá entonces a estudiar la constitucionalidad del tratado y de su ley aprobatoria, tanto por motivos de fondo como por razones de forma.

La suscripción del tratado.

2- Según certificación del Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores (Folio 202) Dr. Hector Adolfo Sintura Varela, mediante Declaración Presidencial Barco- Borja del 20 de junio de 1989, los Gobiernos de Colombia y Ecuador establecieron “La Comisión de Vecindad Colombo Ecuatoriana”, como un mecanismo bilateral, ágil y eficiente para impulsar la integración y el desarrollo entre las dos naciones, y comisión que, está constituida en ambos países, por personas pertenecientes a los sectores público y privado. La Comisión, en ese orden de ideas, desarrolla los mandatos recibidos de las reuniones plenarias mediante la gestión de las Secretarías Ejecutivas (una por cada país), y éstas a su turno, coordinan y dirigen las actividades de veinte Comités Técnicos Binacionales y grupos de Trabajo. El Acuerdo, fue elaborado entonces, en el contexto de los trabajos de la Comisión de Vecindad de Integración Colombo-Ecuatoriana y adoptado en la Reunión del Comité Técnico de Planificación de los Asentamientos Humanos de los Pasos de Frontera de los Ríos San Miguel y Mataje, realizada el 29 de marzo de 1996 en la ciudad de Lago Agrio, Ecuador. Así las cosas, el tratado fue suscrito por la señora Clemencia Forero Ucros, Ministra de Relaciones Exteriores Encargada de las Funciones del Despacho del Ministro, quien, de acuerdo con el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, no requería la presentación de plenos poderes, pues se considera, que es un funcionario facultado para representar a nuestro país. En efecto, de conformidad con la resolución 2270 del 13 de diciembre de 1996, la doctora Clemencia Forero de Ucros, Viceministra de América y Soberanía Territorial, fue encargada de las funciones del Despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, en cuyo cargo se produjo la suscripción del mencionado Acuerdo, el

cual recibió aprobación ejecutiva del Presidente Ernesto Samper Pizano. Por consiguiente, y de conformidad con los antecedentes anteriormente expuestos y las atribuciones legales y constitucionales de la funcionaria que suscribió el Tratado, considera la Corte que no hubo irregularidades en la suscripción del mismo por parte del Estado colombiano.

3- El proyecto de ley aprobatoria de un tratado empieza su trámite en el Senado, teniendo en cuenta que el objeto del mismo hace alusión a las relaciones internacionales (artículo 154 C.P.). El trámite subsiguiente, es el previsto para las leyes ordinarias (artículos 157, 158 y 160 de la Constitución), que consiste en: 1) Ser publicado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la comisión respectiva; 2) Surtir los correspondientes debates en las comisiones y plenarias de las Cámaras luego de que se hayan efectuado las ponencias respectivas y respetando en cada caso, el quórum previsto por los artículos 145 y 146 de la Constitución; 3) Observar los términos para los debates descritos en el artículo 160 de la C.N., de ocho (8) días entre el primer y segundo debate en cada Cámara, y quince (15) días entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra; 4) Por último, haber obtenido la sanción gubernamental. 5) La ley aprobatoria del Tratado, además, debe ser remitida dentro de los seis (6) días siguientes, para su revisión por la Corte Constitucional.

4- El Gobierno Nacional por intermedio de la Ministra de Relaciones Exteriores Dra. María Emma Mejía Vélez, presentó ante la Secretaría General del Senado el día 30 de julio de 1997, el proyecto radicado bajo el No 026 de 1997, por medio del cual se aprueba el “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso junto con su exposición de motivos, y repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado¹. La ponencia para primer debate del proyecto de ley No 26 de 1997 en la Comisión Segunda del Senado, fue presentada por el Senador Jorge Eliécer Franco Pineda y publicada en la Gaceta del Congreso.² El proyecto de Ley No 26 de 1997, fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado, el 26 de noviembre de 1997, con un quórum integrado por siete (07) senadores de los trece (13) que conforman la Comisión Segunda del Senado, según certificación expedida por el Secretario General de dicha comisión³. Luego fue presentada por el congresista Jorge Eliécer Franco Pineda el 2 de diciembre de 1997, la correspondiente ponencia para el segundo debate en el Senado y publicada en la Gaceta del Congreso⁴ en su oportunidad. El proyecto fue aprobado en segundo debate, según constancia expedida por el Secretario General del Senado del 8 de septiembre de 1999, “con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios”, según consta en el Acta No 23 de la sesión ordinaria del día 16 de diciembre de 1997, publicada en la Gaceta del Congreso No 554 del 2 de diciembre de 1997. Posteriormente, el proyecto fue enviado a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en donde fue radicado con el No 172 de 1997. La ponencia para primer debate fue presentada por el Representante Omar Armando Baquero Soler y publicada en la Gaceta del Congreso⁶. El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, el día 11 de noviembre de 1998, por unanimidad, con un quórum de diecisiete (17) Representantes que conforman la Comisión Segunda de la Cámara, según certificación expedida por el Secretario General de dicha comisión⁷. La ponencia para segundo debate fue presentada por el mismo Representante, y fue publicada en la Gaceta del Congreso⁸. El

proyecto de Ley fue aprobado en segundo debate durante la sesión plenaria de la Cámara de Representantes⁹ por unanimidad de los presentes, (107 votos), el día 15 de junio de 1999.

Luego, la Ley Aprobatoria del Acuerdo, fue sancionada por el Presidente de la República el 4 de agosto de 1998 y remitida a la Corte Constitucional, dentro de los seis días señalados por el artículo 241-10 de la Constitución, para su revisión.

Conforme a las pruebas incorporadas al presente expediente, la Ley N° 521 de agosto 4 de 1999 fue entonces regularmente aprobada y sancionada.

La finalidad general del Convenio

5. El Tratado bajo revisión busca principalmente, adelantar acciones conjuntas entre Colombia y Ecuador, dirigidas a fortalecer los instrumentos de colaboración internacional entre ambos países respecto a la construcción de obras de infraestructura en la Región Amazónica y en la Región del Litoral Pacífico, - específicamente en los ejes de integración próximos a los puentes internacionales sobre los ríos San Miguel y Mataje -, con el propósito fundamental de asegurar en esas zonas un desarrollo armónico e integral, partiendo de una adecuada planeación y una gestión eficiente en lo concerniente al impacto de las obras realizadas y las que se piensen ejecutar sobre los asentamientos humanos y el medio ambiente.

Las disposiciones del Acuerdo, en consecuencia, pretenden asegurar dicha cooperación, tomando como fundamento las recomendaciones formuladas por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Hábitat, celebrada en Vancouver, Canadá, en 1977; la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992; el Convenio anterior celebrado por los mismos gobiernos con relación a la construcción del puente internacional sobre el río San Miguel en diciembre de 1989; el Acuerdo para crear el paso de frontera en la zona del litoral Pacífico suscrito en 1993, el Tratado de Cooperación Amazónica de 1978 y el Acuerdo de Cooperación Amazónica Colombo -Ecuatoriano de 1979, a fin de controlar eficientemente el impacto que sobre los asentamientos humanos, los recursos naturales, las reservas indígenas y otros grupos étnicos generan, o pueden llegar a generar, tales obras y actividades alrededor de esos ejes de integración fronteriza.

En ese orden de ideas, el Acuerdo pretende lograr una adecuada asistencia jurídica y técnica entre los dos países, con el objeto de asegurar ese propósito, favoreciendo la creación de un Comité Técnico Binacional que permita consolidar una gestión multidisciplinaria en lo concerniente a los aspectos ambientales, sociales y económicos de la región, acorde con las disposiciones propias que en estas materias tengan cada uno de los países.

Para ello se establecen criterios de planificación con el objeto de asegurar los fines antes enunciados, tomando en consideración los lineamientos de los organismos de planeación de cada Estado. También se prevé la creación de un Fondo Especial que maneje los recursos internacionales y nacionales respectivos para la realización de los proyectos y programas binacionales, y la fijación de usos comunales y complementarios de las obras de infraestructura creadas entre los dos países. Por último se establece el organismo que tendrá a su cargo la administración y mantenimiento de esas obras de uso comunal y los mecanismos de solución de divergencias que se susciten con fundamento en el acuerdo. Todo lo anterior, respetando las "disposiciones constitucionales y legales de las partes", tal y

como lo reconoce el artículo segundo del instrumento en mención.

Así las cosas, por tratarse de materias que buscan fortalecer una adecuada gestión ambiental y de protección de los derechos de los asentamientos humanos, la finalidad del tratado no puede ser ajena al interés del Estado colombiano, más aún cuando la experiencia ha demostrado la necesidad de coordinar esas políticas en favor de las comunidades indígenas y de colonos ubicados en la zona, para conjurar los conflictos que se han venido presentando en ese lugar y que eventualmente se pueden volver a presentar, ante nuevas obras de infraestructura. De ahí que resulte pertinente asegurar una planeación y una gestión que permita fortalecer la integración, asegurando el respeto por los asentamientos humanos y los ecosistemas de esa zona de integración territorial.

Contenido general del Convenio

6- El Acuerdo, está dividido en varios artículos, que para mayor facilidad serán acomodados en grupos (partes) , fin de hacer un estudio sistemático de su contenido, conforme al tema general que las cobija.

Así las cosas, una primera parte, consagra los considerandos y los fundamentos que llevaron a los dos Estados a suscribir el Acuerdo, y que pone de presente la decisión política de ambas naciones de crear nuevos ejes de integración entre ellas, en la Región Amazónica y en el Litoral Pacífico, mediante la construcción de puentes internacionales sobre los ríos San Miguel y Mataje. Igualmente, consagra el reconocimiento que ambos Estados dan a la necesidad de tomar las previsiones que sean pertinentes, en lo concerniente al impacto que dicha integración y creación de obras de infraestructura puede generar en los asentamientos humanos y en los recursos naturales de la zona y por ende, reconocen la conveniencia de tomar medidas y acciones oportunas que permitan conjurar los asentamientos humanos espontáneos y la utilización irracional de los recursos naturales, así como asegurar un desarrollo normal del transporte internacional y de las actividades que éste genera.

Igualmente, consagra en sus considerandos, la conveniencia de adoptar acciones coordinadas respecto a la creación de infraestructura, servicios y medidas de seguridad y control en los pasos de frontera, teniendo en cuenta no sólo los factores sociales, ecológicos, económicos y técnicos que favorezcan la situación de la región, sino los instrumentos internacionales que previamente se han generado entre los Estados, - tratados y acuerdos previos -, a fin de darle continuidad a los mismos y fortalecer los compromisos previamente adquiridos entre ambas naciones.

7- Ahora bien, una segunda parte del Acuerdo, consagrada en el artículo primero, determina el objeto del mismo, que no es otro que el de fortalecer los ejes de integración en la Región Amazónica y en la Región del Litoral Pacífico, próximos a los puentes sobre los ríos San Miguel y Mataje, mediante un desarrollo integral de los actuales y de los que se pudieran crear a partir de los fundamentos del Acuerdo.

8- Para ello, la tercera parte del instrumento en estudio, integrada por los artículos 2º , 5º , 6º, 7º, 8º, 9º y 10º del Acuerdo, desarrolla los mecanismos de planeación necesarios para lograr ese objetivo inicial, permitiendo que previa la realización de las obras, se tomen las medidas administrativas convenientes y se realice la planificación y ordenamiento de las

zonas, según las directrices que en materia de desarrollo territorial tengan los organismos de planeación de cada Estado. El artículo 5º del Acuerdo, en especial, fija los aspectos y previsiones que en la planeación necesariamente se tienen que evaluar, como son la ubicación de (i) las zonas destinadas a los Centros Nacionales de Atención de Frontera (CENAF) y a las áreas para el estacionamiento de vehículos; (ii) las zonas destinadas a los asentamientos humanos; (iii) las zonas de expansión de poblados, reserva de tierras y zonas de grupos étnicos; (iv) las zonas de protección sobre áreas contiguas y a los constados de los corredores viales; (v) las áreas económico comerciales; (vi) las zonas de reserva natural o parques de biodiversidad y (vii) la definición de las obras de carácter binacional.

En el mismo orden de ideas, el artículo 6º del instrumento, señala que en la planeación deben tenerse en cuenta no sólo aspectos como el impacto ambiental de las obras, la situación socioeconómica de la zona, la determinación de zonas inundables y no expuestas a riesgo geológico, sino aspectos relacionados con los diseños urbanísticos que incorporen elementos de la región, preserven el ecosistema, armonicen con el paisaje, respeten la idiosincrasia y los derechos de las poblaciones, a fin de que puedan constituirse estas zonas en centros de atracción turística.

Igualmente, de conformidad con el artículo 8º del Acuerdo, los programas y proyectos de instalaciones y servicios que se logren a través del desarrollo del mismo, con aportes binacionales y de cooperación, pueden ser “comunales”, es decir de uso compartido entre los países -, y “complementarios”, - cuando ofrecidos por una de las partes, se intercambien o articulen con programas, instalaciones o servicios prestados por la otra parte. Esos servicios comunales y complementarios se presentaran a los residentes de la Zona de Integración Fronteriza (Artículo 9º), y si se realizan con recursos del Fondo Especial, se prestarán en forma alternada, en uno u otro lado del límite. (Artículo 10º).

Por último, en lo concerniente al tema de la planificación, el artículo 7º del instrumento, garantiza un adecuado sistema de transporte internacional en la zona, que asegure la fluidez y la seguridad del transporte internacional de vehículos por carretera, a través de una adecuada organización de asentamientos humanos de la región.

9- Una Cuarta Parte del Acuerdo hace referencia a los recursos necesarios para la realización de tales obras de infraestructura.

En efecto, el artículo 3º, prevé la creación de un Fondo Especial para la realización de los planes, proyectos y obras binacionales, constituido por los (i) aportes o créditos internacionales y (ii) los aportes o créditos nacionales, regionales o locales de ambas partes. La gestión internacional se hará de manera conjunta, y cada parte responderá por sus compromisos correspondientes a nivel internacional. Igualmente los costos de construcción, mantenimiento, control, interventoría y fiscalización serán cubiertos por las partes de forma equitativa.

En lo concerniente a los aportes nacionales, se establece en el Acuerdo el tipo de moneda en que éstos se efectuarán (dólares) y cómo se fijará su depósito, en el momento en que se verifique dicho aporte. (Artículo 4º).

10- En lo concerniente a la ejecución y administración, puede decirse que existe una quinta

parte de este instrumento internacional, que precisamente hace referencia a la creación de un Comité Técnico Binacional, conformado por miembros del Ministerio de Relaciones y de otras instituciones públicas designados por el Gobierno de cada país, el cual tendrá la misión de asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones emanadas del Acuerdo (artículo 11). Así mismo, se consagran en este punto, normas relacionadas con la Presidencia del Comité y su designación alternada entre países (artículo 12); la comunicación recíproca entre ambos Estados de los nombres de los miembros elegidos para el Comité (artículo 13); las diferentes funciones del Comité, debidamente estructuradas (artículo 14); la creación de un Subcomité, su integración y sus funciones (artículo 15); el carácter permanente de las labores del Subcomité (artículo 16) y la creación de un Consejo Binacional, a cargo del cual quedarán las obligaciones de administración, gestión y mantenimiento que requieran las obras de uso comunal de las dos naciones.

11- Por último, una sexta parte del Acuerdo, consagra varias disposiciones finales relacionadas con los mecanismos para la solución de controversias y de criterios disímiles de interpretación, en donde el Comité Técnico Binacional será el encargado en primera instancia de resolver los conflictos y en segunda y definitiva, un Tribunal Arbitral (artículo 18). La integración del Tribunal se hará en los términos del artículo 19 del Acuerdo y sus decisiones se tomarán mediante laudo, que no será susceptible de recurso alguno, conforme al artículo 20 del instrumento en mención. Además, el Tribunal se dictará su propio reglamento (artículo 21).

Respecto a las posibilidades de reforma y terminación del Acuerdo, el artículo 22 del mismo, señala que las partes lo podrán reformar por mutuo consentimiento, mediante el procedimiento de las Notas Reversales, y que la terminación, puede darse con ocasión de la notificación escrita de una de las partes, sin perjuicio del cumplimiento de las obras que se estén adelantando. (artículo 23). Por último, el Acuerdo en su parte final, fija las disposiciones concernientes a su entrada en vigor, tal y como lo describe el artículo 24 del instrumento en estudio.

Del examen específico del Acuerdo.

12- Ahora bien, una vez determinado el contenido general del Acuerdo, es claro que los objetivos de cooperación mutua entre Colombia y Ecuador, a fin de asegurar un desarrollo efectivo en sus zonas de frontera, son propósitos que armonizan plenamente con la Carta de 1991 y con los convenios internacionales suscritos por Colombia, teniendo en cuenta que nuestro país está comprometido no sólo con el interés de lograr una convivencia pacífica entre sus habitantes y asegurar una mejor calidad de vida para ellos, - en este caso respecto a los asentamientos humanos de la zona -, sino que reconoce la misión de promover la cooperación internacional y la integración latinoamericana y del Caribe (C.P., Preámbulo y arts. 9º, 226), con fundamento en la filosofía que se reitera en el artículo 227 de la Carta, a cuyo tenor se concluye que el Estado colombiano debe promover la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina.¹⁰

13- Así mismo, los propósitos que pretende asegurar el tratado resultan igualmente ajustados a la Carta desde la perspectiva del respeto a la soberanía de los Estados (art. 1º

C.P.) y a su independencia en la toma de decisiones, teniendo en cuenta que el presente Acuerdo en sus considerandos, y especialmente en su artículo 2º reconoce la necesidad de la observancia de las normas constitucionales y legales de los Estados Parte en la planeación y desarrollo del Acuerdo, así como su administración conjunta, por parte de ambas naciones mediante funcionarios del Comité Técnico Binacional, que son designados por ambos gobiernos. Por consiguiente, puede decirse que el Acuerdo objeto de este estudio, reconoce de manera reiterada la soberanía estatal, no sólo en el artículo 2 antes enunciado, sino en temas como la planeación, - en donde se reconoce que la misma se hará “conforme a los lineamientos que para los planes de desarrollo territorial tiene los organismos respectivos de planeación nacional ” de cada uno los Estados Parte -, y en temas relacionados con la conformación del Comité Técnico Binacional, que estará integrado por los funcionarios de las entidades públicas de ambos Estados, de conformidad con lo que los Gobiernos estimen conveniente, tal y como se expresó previamente.

Por consiguiente, la Corte considera que, en la medida en que se trata de fomentar la cooperación internacional, - reconociendo en todo caso el ordenamiento interno de cada uno de los Estados parte- , el artículo primero que consagra los fines del Acuerdo encuentra perfecto sustento en la Constitución Nacional y en el respecto por la soberanía de los dos Estados, principio que orienta la política exterior colombiana (CP art. 9º), no sólo en cuanto permite garantizar la supremacía de la Constitución (art. 4º C.P.) a nivel interno, sino que se permite que la cooperación que se proponen Colombia y Ecuador se encuentre sometida, según las disposición en comento, al orden constitucional y legal de cada Estado.

14- En lo concerniente al objeto mismo del Acuerdo, es claro que su propósito también se encuentra ajustado a la Carta, en la medida en que están claramente estructurado sobre la base de lograr un manejo efectivo de los posibles impactos que las obras de infraestructura relativas a los puentes sobre los ríos San Miguel y Mataje causen en la actualidad o puedan llegar a causar en el futuro, respecto de los ecosistemas circundantes y los asentamientos humanos ubicados en la zona de frontera, precisamente por la multiplicidad de factores que en tales espacios se entretajan, como son la presencia de grupos indígenas, colonos, migrantes y pobladores de la región, que hacen necesaria una gestión idónea en ese territorio.

Para la Corte, la pretensión de conjurar los efectos nocivos en tales estructuras humanas y naturales, y realizar una gestión eficaz respecto de los impactos actuales y futuros, resulta un objetivo plenamente ajustado a los fines constitucionales de protección a la diversidad étnica (art. 7º C.P) y a las riquezas naturales de la nación (art. 8 C.P.), al igual que a los mandatos constitucionales dirigidos a lograr a través de la planeación y de la gestión en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 80 C.P), la protección de la diversidad de la población de la región, la integridad del ambiente (art. 79 C.P.) y la búsqueda de un desarrollo e integración entre países, fundamentado en criterios esencialmente sostenibles (art. 80 C.P.).

En ese sentido es especialmente importante recordar, que precisamente en el Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito por las Repúblicas de Colombia y Ecuador, - entre otras -, el artículo 10º de ese instrumento consagró claramente la conveniencia ” de crear una infraestructura física adecuada entre los respectivos países, especialmente en los aspectos

de transporte y comunicaciones". Derivada de esa necesidad, los países suscriptores, se comprometieron a "estudiar las formas más armónicas de establecer o perfeccionar las interconexiones viales, de transportes fluviales, aéreos y de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los planes y programas de cada país para lograr el objetivo prioritario de incorporar plenamente esos territorios amazónicos a sus respectivas economías nacionales", tomando en consideración necesariamente una adecuada gestión de los impactos de estas obras en los ecosistemas naturales a preservar. Al respecto es importante señalar que el artículo 7º del Acuerdo en estudio, hace énfasis en la necesidad de asegurar ese efectivo transporte terrestre y una adecuada la planificación de los asentamientos humanos en la zona, precisamente para lograr un transporte eficaz y seguro en la región.

Por ende, para la Corte, la intención de conjugar esfuerzos entre países vecinos para evitar o disminuir los efectos nocivos que se puedan acarrear con las obras de infraestructura binacionales tendientes al logro de un adecuado transporte terrestre, en aspectos como el medio ambiente o en la prevención de los efectos en los conglomerados étnicos o asentamientos humanos ubicados en la zona, es precisamente el desarrollo de algunas obligaciones internacionales previamente adquiridas por Colombia, y de los compromisos constitucionales que propugnan por la necesidad de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera (art. 80 C.P.), así como aquellos que ponen de presente la obligación de garantizar los fines esenciales del Estado tendientes a asegurar la dignidad y la protección de los derechos de los conglomerados humanos, de conformidad con el artículo 2º de la Carta. Así mismo, reconoce esta Corporación que el convenio en mención es instrumento que pretende lograr un equilibrio en la zona, a fin de conjugar satisfactoriamente el progreso de la zona, en términos de desarrollo, con el medio ambiente, la cultura y diversidad étnica, mediante efectivos mecanismos de planificación.

Así las cosas, tanto el objeto del convenio, (artículo 1º), como los demás artículos del Acuerdo, que desarrollan los mecanismos de planeación necesarios para lograr ese objetivo inicial (art. 5º, 6º, 7º), y que definen los alcances y directrices de las medidas administrativas, de planeación y ordenamiento de las zonas, se ajustan como se dijo a las preceptivas constitucionales anteriormente mencionadas.

15- De otro modo, de conformidad con el artículo 2º, 3º y 8º del Acuerdo en estudio, los Estados le conferirán a ciertas obras resultantes de la planificación y ordenamiento conjunto de los dos Gobiernos, el carácter de Binacionales, es decir, que se las ejecutará coordinadamente entre los dos países, conforme a la Constitución y régimen legal de ambas naciones, bajo los auspicios de un Fondo Especial que cubrirá los gastos de acuerdo con el interés binacional (art. 3º y 4º). De esos programas, proyectos y servicios que se logren a través del desarrollo del instrumento con aportes binacionales y de cooperación, algunos serán "comunales", es decir de uso compartido entre los países -, y otros "complementarios", - cuando ofrecidos por una de las partes, se intercambien o articulen con programas, instalaciones o servicios prestados por la otra parte. Esos servicios comunales y complementarios se presentaran a los residentes de la zona (Artículo 9º), y si se realizan con recursos del Fondo Especial, se prestarán en forma alternada, en uno u otro lado del límite. (Artículo 10º).

Respecto de tales expectativas y de la creación de un Fondo Especial entre las dos naciones, es claro que el Acuerdo reconoce el respeto por las condiciones de equidad, igualdad y reciprocidad (art. 227 C.P) entre ambos países, producto de la integración, y asegura la participación de cada uno de ellos en la consecución de los objetivos programados, de una manera recíproca. En ese sentido, el Acuerdo habla de una gestión internacional conjunta, de la responsabilidad de cada parte respecto de sus compromisos internacionales, de costos de construcción, mantenimiento, control, interventoría y fiscalización cubiertos por ambas partes de forma equitativa y de usos comunes y complementarios respecto de las obras de infraestructura, lo que nos da una idea de la reciprocidad que se pretende en cuanto al desarrollo del acuerdo, las responsabilidades comunes y su evolución.

16- En lo concerniente a la ejecución y administración de los objetivos del Acuerdo, se propone la creación del Comité Técnico Binacional, conformado por miembros del Ministerio de Relaciones y de otras instituciones públicas designados por el Gobierno de cada país, con el deber de asegurar el debido cumplimiento de las obligaciones emanadas del Tratado(artículo 11); y también se crea un Subcomité y un Consejo Binacional, a cargo del cual quedarán las obligaciones de administración, gestión y mantenimiento que requieran las obras de uso comunal de las dos naciones. En este punto es importante resaltar, que acogiendo los criterios participativos de la Carta del 91, el artículo 11, que hace alusión al Comité Técnico Binacional, señala que podrán colaborar en él, organizaciones populares, grupos étnicos y organizaciones no gubernamentales, es decir podrán participar en las decisiones que se tomen en el Comité y que puedan afectarlos (art. 2 C.P.)

En ese orden de ideas, el Acuerdo, señala que algunas autoridades, designadas por sus respectivos Gobiernos, serán las encargadas de formar parte del Comité Técnico. A juicio de la Corte, no atenta contra la Carta el reconocimiento por parte de este Acuerdo de competencias técnicas e instrumentales a estos funcionarios designados, relacionadas con el cumplimiento de las disposiciones pertinentes en materia de cooperación, pues se trata de una competencia que se debe relacionar directamente con las funciones que éstos funcionarios asumen en el régimen interno y que no comprometen ninguna disposición constitucional, al ajustarse a la legislación nacional como lo advierte el Acuerdo en su artículo 2º. Por consiguiente, no se faculta a las autoridades o particulares de un Estado a realizar funciones en el otro, que según las leyes internas estén reservadas a las autoridades del otro cada Estado, sino que se propugna por una labor conjunta de tipo esencialmente técnico y de planeación, en atención a las necesidades de integración de ambos países.

En efecto, la actuación de las autoridades que conformen el Comité Técnico Binacional, como su mismo nombre lo indica, se encuentra sometida a la Constitución y a las previsiones legales de cada uno de los países, por lo cual sus decisiones no pueden ser arbitrarias ni irrazonables. Estas deben fundarse no solo en los propios criterios señalados por el tratado, sino también en los principios que gobiernan los actos administrativos discrecionales y las normas propias del derecho interno, tal y como lo reconoce el acuerdo en mención, al hablar del respeto por la ley y la Constitución.

La Corte no encuentra ninguna objeción constitucional, en consecuencia, en las normas que definen la competencia de tales entidades.

17- Por último, en lo concerniente a las disposiciones finales relacionadas con los mecanismos para la solución de controversias y de criterios disímiles de interpretación, en donde el Comité Técnico Binacional será el encargado en primera instancia de resolver las dicotomías propias del convenio y un Tribunal Arbitral el de resolver en segunda instancia (artículo 18), y respecto a las posibilidades de reforma y terminación del Acuerdo, la Corte Constitucional no encuentra contradicción alguna entre estas disposiciones y los criterios y mandatos constitucionales consagrados en la Carta.

18- En vista de las razones anteriores, la Corte concluye que el “Acuerdo sobre planificación de los asentamientos humanos en los pasos de frontera entre la República de Colombia y la República del Ecuador”, se ajusta a la Constitución y por lo tanto será declarado exequible. Igualmente, luego del análisis realizado, se concluye que la Ley N° 521 de agosto 4 de 1999 se ajusta también a las disposiciones de la Carta, ya que aprueba el Acuerdo internacional antes descrito y sostiene que las normas del mismo obligaran al país, cuando se perfeccione el vínculo internacional respectivo.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo de Planificación de Asentamientos Humanos en los Pasos de Frontera entre la República de Colombia y el Gobierno del Ecuador” firmado en Santafé de Bogotá, D.C., el diecisiete (17) de diciembre de 1996 y la Ley N° 521 del 4 de agosto de 1999, por medio de la cual se aprueba dicho Acuerdo.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

2 Ver GACETA DEL CONGRESO Año VI, N° 479 de noviembre 14 de 1997. Págs. 3 y ss.

3 Según Certificación expedida el 10 de septiembre de 1999 por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente sobre el quórum y fecha de aprobación en primer debate. El Acta 09 del 26 de noviembre de 1997 Folio 131.

4 Ver GACETA DEL CONGRESO Año VI, N° 523 de diciembre 10 de 1997. Pág. 6 y ss.

5 Según Constancia del Secretario General del Senado del 8 de septiembre de 1999. Folio 130. Quorum 97 Senadores.

6 Ver GACETA DEL CONGRESO. Año VII, No 243 de octubre 29 de 1998, Pag 6 y ss.

7 Según certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes sobre el quórum y fecha de aprobación del primer debate, del 30 de agosto de 1999. Folio 26.

8 Ver Gaceta del Congreso. Año VIII, No 54 de abril 21 de 1999 . Pag 8 y siguientes.

9 Según certificación del Secretario General. Cámara de Representantes del 1º de septiembre de 1999. Folio 24

10 Sentencia Corte Constitucional C-137 de 1996.M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.