

{p}

Sentencia C-633/11

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR-Resulta compatible con la Constitución Política/TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR-Se constituye como una organización interestatal

Se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la ley para integrar el ordenamiento jurídico interno. Y de otra, los objetivos y el contenido del Tratado sometido a control constitucional, que como quedó dicho, busca la realización de fines esenciales del Estado colombiano, como la seguridad, la libertad y el Estado social de derecho, a través de una organización interestatal, normas que se avienen sin dificultades al contenido del texto constitucional, y más allá de ello, constituyen una oportunidad para el mejor cumplimiento de varios preceptos superiores. En efecto, el Tratado de Unasur configura desde su definición y objetivos, el tipo de integración especialmente protegido por la Constitución, a saber, la integración latinoamericana política, social y económica, todas juntas, una integración a ser impulsada para orientar la política exterior colombiana y ser promovida con el propósito de alcanzar incluso la comunidad latinoamericana. En este caso se trata de una integración que incluye 12 naciones de Suramérica, unidas para alcanzar máximos ideales del Estado según la Constitución colombiana. Es también 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 sujetas las relaciones internacionales.

NATURALEZA DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Reiteración de jurisprudencia/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

TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR-Trámite legislativo

PROYECTO DE LEY-Cumplimiento de los límites temporales para su trámite

La Corte ha precisado que la expresión del artículo 162 de la Constitución según la cual “ningún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”, debe entenderse en el sentido de que el Congreso cuenta con cuatro períodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo los debates requeridos para la formación de la ley.

PROYECTO DE LEY-Cumplimiento de requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución

De acuerdo con el primer inciso del artículo 160 de la Constitución, entre el primer y segundo debate deben transcurrir por lo menos ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, debe mediar un término no inferior a 15 días.

INTEGRACION LATINOAMERICANA-Jurisprudencia constitucional

INTEGRACION LATINOAMERICANA-Inclusión en la Constitución de 1991/INTEGRACION LATINOAMERICANA-Discusión en la Asamblea Nacional Constituyente

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION-Efecto vinculante

INTEGRACION LATINOAMERICANA-Figura relevante en los principios fundamentales y en el desarrollo de las competencias alusivas a la formación de relaciones internacionales

TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Contenido y alcance

TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Objetivos

Desde el punto de vista propiamente de los objetivos –general y específicos- del Tratado y en ese tanto del proyecto de integración, estos pueden ser clasificados bajo cuatro tópicos principales. Uno relacionado con el principio democrático que será tratado adelante; otro, alusivo a lo que en el Derecho constitucional de los Estados se reconoce como designios propios del Estado social de derecho; uno tercero que incluye la cooperación en acciones connaturales al Estado de derecho para protegerse como unidad política y social; y el cuarto, contentivo de los propósitos de la integración en sí misma.

TRATADO CONSTITUTIVO DE UNASUR-Componentes/TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNION DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR-Contenido orgánico y funcional/UNION DE NACIONES SURAMERICANAS-UNASUR-Estructura orgánica/UNION DE NACIONES

Referencia: LAT-364

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1440 de 28 de enero de 2011“Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS’, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho”.

Magistrado Ponente:

JUAN CARLOS HENAO PEREZ.

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil once (2011).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la Ley 1440 de 28 de enero de 2011“Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS’, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho”.

I. TEXTO DE LA NORMA.

La ley objeto de análisis, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial 47.966 del 28 de enero de 2011, es la siguiente:

LEY 1440 DE 2011

(enero 28)

Diario Oficial No. 47.966 de 28 de enero de 2011

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho.

(Para ser transcritos: Se adjunta fotocopia del texto íntegro de los Instrumentos Internacionales mencionados).

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas

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

PREÁMBULO

APOYADAS en la historia compartida y solidaria de nuestras naciones, multiétnicas, plurilingües y multiculturales, que han luchado por la emancipación y la unidad suramericana, honrando el pensamiento de quienes forjaron nuestra independencia y libertad a favor de esa unión y la construcción de un futuro común;

INSPIRADAS en las Declaraciones de Cusco (8 de diciembre de 2004), Brasilia (30 de septiembre de 2005) y Cochabamba (9 de diciembre de 2006);

AFIRMAN su determinación de construir una identidad y ciudadanía suramericanas y desarrollar un espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura, para contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe; CONVENCIDAS de que la integración y la unión Suramericanas son necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible y el bienestar de nuestros pueblos, así como para contribuir a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la

pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

SEGURAS de que la integración es un paso decisivo hacia el fortalecimiento del multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales para lograr un mundo multipolar, equilibrado y justo en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva;

RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible;

ENTIENDEN que la integración suramericana debe ser alcanzada a través de un proceso innovador, que incluya todos los logros y lo avanzado por los procesos de Mercosur y la CAN, así como la experiencia de Chile, Guyana y Suriname, yendo más allá de la convergencia de los mismos;

CONSCIENTES de que este proceso de construcción de la integración y la unión suramericanas es ambicioso en sus objetivos estratégicos, que deberá ser flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad;

RATIFICAN 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 el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros,

ACUERDAN:

ARTÍCULO 1o. CONSTITUCIÓN DE UNASUR.

Los Estados Parte del presente Tratado deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional.

ARTÍCULO 2o. OBJETIVO.

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo 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 diálogo 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 social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados.

ARTÍCULO 3o. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivos específicos:

- a) El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional;
- b) El desarrollo social y humano con equidad e inclusión para erradicar la pobreza y superar las desigualdades en la región;
- c) La erradicación del analfabetismo, el acceso universal a una educación de calidad y el reconocimiento regional de estudios y títulos;
- d) La integración energética para el aprovechamiento integral, sostenible y solidario de los recursos de la región;
- e) El desarrollo de una infraestructura para la interconexión de la región y entre nuestros pueblos de acuerdo a criterios de desarrollo social y económico sustentables;
- f) La integración financiera mediante la adopción de mecanismos compatibles con las políticas económicas y fiscales de los Estados Miembros;
- g) La protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, así como la cooperación en la prevención de las catástrofes y en la lucha contra las causas y los efectos del cambio climático;

h) El desarrollo de mecanismos concretos y efectivos para la superación de las asimetrías, logrando así una integración equitativa;

i) La consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana;

j) El acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud;

k) La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas;

l) La cooperación económica y comercial para lograr el avance y la consolidación de un proceso innovador, dinámico, transparente, equitativo y equilibrado, que contemple un acceso efectivo, promoviendo el crecimiento y el desarrollo económico que supere las asimetrías mediante la complementación de las economías de los países de América del Sur, así como la promoción del bienestar de todos los sectores de la población y la reducción de la pobreza;

m) La integración industrial y productiva, con especial atención en las pequeñas y medianas empresas, las cooperativas, las redes y otras formas de organización productiva;

n) La definición e implementación de políticas y proyectos comunes o complementarios de investigación, innovación, transferencia y producción tecnológica, con miras a incrementar la capacidad, la sustentabilidad y el desarrollo científico y tecnológico propios;

o) La promoción de la diversidad cultural y de las expresiones de la memoria y de los conocimientos y saberes de los pueblos de la región, para el fortalecimiento de sus identidades.

p) La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana;

q) La promoción de la cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados Miembros de Unasur;

- s) El intercambio de información y de experiencias en materia de defensa;
- t) La cooperación para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, y
- u) La cooperación sectorial como un mecanismo de profundización de la integración suramericana, mediante el intercambio de información, experiencias y capacitación.

ARTÍCULO 4o. ÓRGANOS.

Los órganos de Unasur son:

1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
3. El Consejo de Delegadas y Delegados;
4. La Secretaría General.

ARTÍCULO 5o. DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD.

Podrán convocarse y conformarse reuniones ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran, de naturaleza permanente o temporal, para dar cumplimiento a los mandatos y recomendaciones de los órganos competentes. Estas instancias rendirán cuenta del desempeño de sus cometidos a través del Consejo de Delegadas y Delegados, que lo elevará al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno o al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, según corresponda.

Los acuerdos adoptados por las Reuniones Ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, los Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales serán presentados a consideración del órgano competente que los ha creado o convocado.

El Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita (17 de abril de 2007), es parte de Unasur.

ARTÍCULO 6o. EL CONSEJO DE JEFAS Y JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno es el órgano máximo de Unasur.

Sus atribuciones son:

- a) Establecer los lineamientos políticos, planes de acción, programas y proyectos del proceso de integración suramericana y decidir las prioridades para su implementación;
- b) Convocar Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de Nivel Ministerial;
- c) Decidir sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) Adoptar los lineamientos políticos para las relaciones con terceros.

Las reuniones ordinarias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno tendrán una periodicidad anual. A petición de un Estado Miembro se podrá convocar a reuniones extraordinarias, a través de la Presidencia pro t  mpore, con el consenso de todos los Estados Miembros de Unasur.

ART  CULO 7o. LA PRESIDENCIA PRO T  MPORE.

La Presidencia pro t  mpore de Unasur ser   ejercida sucesivamente por cada uno de los Estados Miembros, en orden alfab  tico, por per  odos anuales.

Sus atribuciones son:

- a) Preparar, convocar y presidir las reuniones de los   rganos de Unasur;
- b) Presentar para su consideraci  n al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y al Consejo de Delegadas y Delegados el Programa anual de actividades de Unasur, con fechas, sedes y agenda de las reuniones de sus   rganos en coordinaci  n con la Secretar  a General;
- c) Representar a Unasur en eventos internacionales, previa delegaci  n aprobada por los Estados Miembros;
- d) Asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros, previo consentimiento de los

órganos correspondientes de Unasur.

ARTÍCULO 8o. EL CONSEJO DE MINISTRAS Y MINISTROS DE RELACIONES EXTERIORES.

El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Adoptar Resoluciones para implementar las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- b) Proponer proyectos de decisiones y preparar las reuniones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- c) Coordinar posiciones en temas centrales de la integración suramericana;
- d) Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- e) Realizar el seguimiento y evaluación del proceso de integración en su conjunto;
- f) Aprobar el Programa anual de actividades y el presupuesto anual de funcionamiento de Unasur;
- g) Aprobar el financiamiento de las iniciativas comunes de Unasur;
- h) Implementar los lineamientos políticos en las relaciones con terceros;
- i) Aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia;
- j) Crear Grupos de Trabajo en el marco de las prioridades fijadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Las reuniones ordinarias, del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores tendrán una periodicidad semestral, pudiendo convocar la Presidencia pro témpore a reuniones extraordinarias a petición de la mitad de los Estados Miembros.

ARTÍCULO 9o. EL CONSEJO DE DELEGADAS Y DELEGADOS.

El Consejo de Delegadas y Delegados tiene las siguientes atribuciones:

- a) Implementar mediante la adopción de las Disposiciones pertinentes, las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, con el apoyo de la Presidencia pro témpore y la Secretaría General;
- b) Preparar las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores;
- d) Compatibilizar y coordinar las iniciativas de Unasur con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, con la finalidad de promover la complementariedad de esfuerzos;
- e) Conformar, coordinar y dar seguimiento a los Grupos de Trabajo;
- f) Dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional;
- g) Promover los espacios de diálogo que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de integración suramericana;
- h) Proponer al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el proyecto de presupuesto ordinario anual de funcionamiento para su consideración y aprobación.

El Consejo de Delegadas y Delegados está conformado por una o un representante acreditado por cada Estado Miembro. Se reúne con una periodicidad preferentemente bimestral, en el territorio del Estado que ejerce la Presidencia pro témpore u otro lugar que se acuerde.

ARTÍCULO 10. LA SECRETARÍA GENERAL.

La Secretaría General es el órgano que, bajo la conducción del Secretario General, ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos. Tiene su sede en Quito, Ecuador.

Sus atribuciones son:

- a) Apoyar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, al Consejo de Delegadas y Delegados y a la Presidencia pro témpore, en el cumplimiento de sus funciones;
- b) Proponer iniciativas y efectuar el seguimiento a las directrices de los órganos de Unasur;
- c) Participar con derecho a voz y ejercer la función de secretaría en las reuniones de los órganos de Unasur;
- d) Preparar y presentar la Memoria Anual y los informes respectivos a los órganos correspondientes de Unasur;
- e) Servir como depositaria de los Acuerdos en el ámbito de Unasur y disponer su publicación correspondiente;
- f) Preparar el proyecto de presupuesto anual para la consideración del Consejo de Delegadas y Delegados y adoptar las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución;
- g) Preparar los proyectos de Reglamento para el funcionamiento de la Secretaria General, y someterlos a la consideración y aprobación de los órganos correspondientes;
- h) Coordinar con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de Unasur;
- i) Celebrar, de acuerdo con los reglamentos, todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General.

El Secretario General será designado por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno a propuesta del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, por un período de dos años, renovable por una sola vez. El Secretario General no podrá ser sucedido por una persona de la misma nacionalidad.

Durante el ejercicio de sus funciones, el Secretario General y los funcionarios de la Secretaría tendrán dedicación exclusiva, no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún Gobierno, ni entidad ajena a Unasur, y se abstendrán de actuar en forma incompatible con su condición de funcionarios internacionales responsables únicamente ante esta organización

internacional.

El Secretario General ejerce la representación legal de la Secretaría General.

En la selección de los funcionarios de la Secretaría General se garantizará una representación equitativa entre los Estados Miembros, tomando en cuenta, en lo posible, criterios de género, idiomas, étnicos y otros.

ARTÍCULO 11. FUENTES JURÍDICAS.

Las fuentes jurídicas de Unasur son las siguientes:

1. El Tratado Constitutivo de Unasur y los demás instrumentos adicionales;
2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de Unasur sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados.

ARTÍCULO 12. APROBACIÓN DE LA NORMATIVA.

Toda la normativa de Unasur se adoptará por consenso.

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 ($\frac{3}{4}$) 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.

Los Grupos de Trabajo podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de la mitad más uno de los Estados Miembros.

Los actos normativos emanados de los órganos de Unasur, serán obligatorios para los Estados Miembros una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos.

ARTÍCULO 13. ADOPCIÓN DE POLÍTICAS Y CREACIÓN DE INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y PROGRAMAS.

Uno o más Estados Miembros podrán someter a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados una propuesta de adopción de políticas, creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada, sobre la base de criterios flexibles y graduales de implementación según los objetivos de Unasur y lo dispuesto en los artículos 5o y 12 del presente Tratado.

En el caso de programas, instituciones u organizaciones en que participen Estados Miembros con anterioridad a la vigencia de este Tratado podrán ser considerados como programas, instituciones u organizaciones de Unasur de acuerdo a los procedimientos señalados en este artículo y en consonancia con los objetivos de este Tratado.

Las propuestas se presentarán al Consejo de Delegadas y Delegados. Una vez aprobadas por consenso se remitirán al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y, subsecuentemente, al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para su aprobación por consenso. Cuando una propuesta no sea objeto de consenso, la misma sólo podrá ser sometida nuevamente al Consejo de Delegadas y Delegados seis meses después de su última inclusión en agenda.

Aprobada una propuesta por la instancia máxima de Unasur, tres o más Estados Miembros podrán iniciar su desarrollo, siempre y cuando se asegure, tanto la posibilidad de incorporación de otros Estados Miembros, como la información periódica de su avance al Consejo de Delegadas y Delegados.

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. En el caso de las instituciones, organizaciones o programas que se creen, cualquiera de los Estados Miembros podrá participar como observador o eximirse total o parcialmente de participar por tiempo definido o indefinido.

La adopción de políticas y creación de instituciones, organizaciones y programas será reglamentada por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados.

ARTÍCULO 14. DIÁLOGO POLÍTICO.

Los Estados Miembros reforzarán la práctica de construcción de consensos en lo que se refiere a los temas centrales de la agenda internacional y promoverán iniciativas que afirmen la identidad de la región como un factor dinámico en las relaciones internacionales.

ARTÍCULO 15. RELACIONES CON TERCEROS.

Unasur promoverá iniciativas de diálogo sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades con personalidad jurídica internacional, priorizando proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse.

El Consejo de Delegadas y Delegados es el responsable de hacer seguimiento a las actividades de implementación con el apoyo de la Presidencia pro témpore y de la Secretaría General. Con el propósito de contar con una adecuada coordinación, el Consejo de Delegadas y Delegados deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentar  Unasur en su relacionamiento con terceros.

ARTÍCULO 16. FINANCIAMIENTO.

El Consejo de Delegadas y Delegados propondr  para su consideración y aprobación al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores el Proyecto de Presupuesto ordinario anual de funcionamiento de la Secretaría General.

El financiamiento del presupuesto ordinario de funcionamiento de la Secretaría General se realizará en base a cuotas diferenciadas de los Estados Miembros a ser determinadas por

Resolución del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, a propuesta del Consejo de Delegadas y Delegados, tomando en cuenta la capacidad económica de los Estados Miembros, la responsabilidad común y el principio de equidad.

ARTÍCULO 17. PARLAMENTO.

La conformación de un Parlamento Suramericano con sede en la ciudad de Cochabamba, Bolivia, será materia de un Protocolo Adicional al presente Tratado.

ARTÍCULO 18. PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Se promoverá la participación plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericanas, a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales, estableciendo canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur.

Los Estados Miembros y los órganos de Unasur generarán mecanismos y espacios innovadores que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta.

ARTÍCULO 19. ESTADOS ASOCIADOS.

Los demás Estados de América Latina y el Caribe que soliciten su participación como Estados Asociados de Unasur, podrán ser admitidos con la aprobación del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno.

Los derechos y obligaciones de los Estados Asociados serán objeto de reglamentación por parte del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

ARTÍCULO 20. ADHESIÓN DE NUEVOS MIEMBROS.

A partir del quinto año de la entrada en vigor del presente Tratado y teniendo en cuenta el propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe, el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno podrá examinar solicitudes de adhesión como Estados Miembros por parte de Estados Asociados, que tengan este status por cuatro (4) años, mediante

recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Los respectivos Protocolos de Adhesión entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su proceso de ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente.

ARTÍCULO 21. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS.

Las diferencias que pudieren surgir entre Estados Partes respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones del presente Tratado Constitutivo serán resueltas mediante negociaciones directas.

En caso de no lograr una solución mediante la negociación directa, dichos Estados Miembros someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados, el cual, dentro de los 60 días de su recepción, formulará las recomendaciones pertinentes para la solución de la misma.

En caso de no alcanzarse una solución esta instancia elevará la diferencia al Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión.

ARTÍCULO 22. INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS.

Unasur gozará, en el territorio de cada uno de los Estados Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos.

Los representantes de los Estados Miembros de Unasur y los funcionarios internacionales de esta, gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado.

Unasur celebrará con la República del Ecuador el correspondiente Acuerdo de Sede, que establecerá los privilegios e inmunidades específicos.

ARTÍCULO 23. IDIOMAS.

Los idiomas oficiales de la Unión de Naciones Suramericanas serán el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés.

ARTÍCULO 24. DURACIÓN Y DENUNCIA.

El presente Tratado Constitutivo tendrá una duración indefinida. Podrá ser denunciado por cualquiera de los Estados Miembros mediante notificación escrita al depositario que comunicará dicha denuncia a los demás Estados Miembros.

La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el depositario.

La notificación de denuncia no eximirá al Estado Miembro de la obligación de pago de las contribuciones ordinarias que tuviere pendientes.

ARTÍCULO 25. ENMIENDAS.

Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, seguirán el procedimiento establecido en el artículo 26, para su posterior entrada en vigencia.

ARTÍCULO 26. ENTRADA EN VIGOR.

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.

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 Tratado Constitutivo.

Para el Estado Miembro que ratifique el Tratado Constitutivo luego de haber sido depositado el noveno instrumento de ratificación, el mismo entrará en vigor treinta días después de la fecha en que tal Estado Miembro haya depositado su instrumento de ratificación.

ARTÍCULO 27. REGISTRO.

El presente Tratado Constitutivo y sus enmiendas serán registrados ante la Secretaría de la Organización de Naciones Unidas.

ARTÍCULO TRANSITORIO.

Las Partes acuerdan designar una Comisión Especial, que será coordinada por el Consejo de Delegadas y Delegados y estará integrada por representantes de los Parlamentos Nacionales,

Subregionales y Regionales con el objetivo de elaborar un Proyecto de Protocolo Adicional que será considerado en la IV Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Comisión sesionará en la ciudad de Cochabamba. Dicho Protocolo Adicional establecerá la composición, atribuciones y funcionamiento del Parlamento Suramericano.

Suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, en originales en los idiomas portugués, castellano, inglés y neerlandés, siendo los cuatro textos igualmente auténticos.

LA SUSCRITA COORDINADORA DEL ÁREA DE TRATADOS DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es fotocopia fiel y completa, del texto en idioma castellano, del “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, suscrito en la ciudad de Brasilia, República Federativa del Brasil, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil ocho, tomada de la copia certificada por el Director General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República del Ecuador, documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de este Ministerio.

Dada en Bogotá, D. C., a los cinco (5) días del mes de febrero de dos mil nueve (2009).

La Coordinadora Área de Tratados, Oficina Asesora Jurídica,

Margarita Eliana Manjarrez Herrera.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de febrero de 2009

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

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébese el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho.

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los...

Presentado al Honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Jaime Bermúdez Merizalde.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Óscar Iván Zuluaga.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 23 de febrero de 2009

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

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. Apruébese el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho.

ARTÍCULO 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

ARTÍCULO 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 28 de enero de 2011.

El Ministro del Interior y de Justicia de la República de Colombia, delegatario de funciones presidenciales mediante Decreto número 118 de 2011.

GERMÁN VARGAS LLERAS

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

El Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público,

WILLIAM BRUCE MAC MASTER ROJAS.

El Viceministro de Desarrollo Empresarial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

CARLOS ANDRÉS DE HART PINTO.

Mediante escrito radicado el 11 de mayo de 2011, el Ministerio de Relaciones a través de representante, solicita se declare constitucional la ley 1440 de 2011 y el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas de 2008, por considerar que se cumplieron los requisitos formales constitucionales para su suscripción y aprobación y porque “consulta los principios e intereses del Estado colombiano”.

Lo anterior, es conclusión de un análisis en el cual la Cancillería comienza por recordar los momentos que han antecedido “el desafío” de hacer de América del Sur un espacio económico. Desde su proposición en 1998, su paso por las cumbres presidenciales iniciales de América del Sur de 2000 y de 2002, las de 2004 y 2005 cuando se firman sendas declaraciones para crear formalmente la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN), “sobre la base de la convergencia de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR, las de 2006, 2007 y 2008 en las que se definen los alcances del proyecto de acuerdo constitutivo, para su firma final a fines de 2008, en Brasilia.

Destaca luego la estructura del Tratado, su objetivo de crear un espacio de integración

cultural, social, económica y política, asuntos que se detallan en los objetivos específicos de Unasur y con los que se aprecia: “(...) UNASUR se erige con base en la necesidad de fortalecer y profundizar el proceso de integración de América del Sur y se constituye en un instrumento para que los Estados avancen en su desarrollo económico, social, cultural, político, ambiental”. (f. 165, reverso).

También se alude a otros contenidos del tratado como la creación de “instituciones con capacidad para adoptar ciertas decisiones, en el marco de un conjunto preciso de competencias y con recursos propios”, la regla del consenso para la toma de decisiones como garantía de decisiones favorables a todos los Estados miembros, la trascendencia del liderazgo de los Jefes de Estado y el compromiso político de los Gobiernos participantes de impulsar el proceso.

Destaca igualmente la promoción de procesos de participación ciudadana, diversas formas de adhesión al tratado, el financiamiento de la organización, la solución de controversias, las reservas, etc. (fs. 164 rev., 165 anv.).

En fin, reconoce que los temas relacionados con la concreción del tratado como derecho de los Estados partes y otros elementos propios de las relaciones internacionales, se sujetará a la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969. Y una disposición en la que se plantea la posible conformación de un Parlamento Suramericano.

En una segunda parte hace referencia al trámite de aprobación del Tratado, desde las primeras negociaciones a instancias del Jefe de Estado y de sus representantes (folio 165 anv. y rev.). Destaca que una vez completadas las ratificaciones suficientes, ha entrado en vigor el 11 de marzo de 2011 y precisa que el trámite interno para incorporarlo en el Derecho colombiano se inició a principios de 2009, el cual concluyó con la sanción de la ley el 31 de enero de 2011 (fs. 165 rev. y 166 anv.).

En una tercera parte analiza las razones que justifican la constitucionalidad del tratado, en donde estudia primero el cumplimiento de los requisitos constitucionales en la negociación y suscripción del mismo, en particular en lo que hace referencia a la representación del Estado durante las negociaciones. Otro tanto se destaca con relación al trámite de la ley (fs. 167-168 anv.).

A continuación se expone el cumplimiento de los principios constitucionales que gobiernan las relaciones internacionales del Estado, como la de promover la internacionalización de las relaciones del art. 226 C.P., lo cual se logra a través de la celebración de tratados de carácter regional, como lo ha reconocido por la jurisprudencia constitucional, dice el Ministerio, así como para “avanzar decididamente en la integración latinoamericana” (cita sentencia C-334 de 2002).

Y sobre el tratado constitutivo objeto de control dice “se erige como una de las piezas fundamentales para dar cumplimiento a los principios consagrados en el Preámbulo y en los artículo 9º y 227 de la Constitución Política” (fls. 168 rev.).

Retoma entonces el tenor literal del preámbulo, del art. 9º y del art. 227 C.P., junto con lo previsto en apartes del preámbulo del tratado constitutivo de Unasur y en el artículo 2º sobre los objetivos del tratado. Y de todas ellas concluye que “existe plena convergencia entre el interés de fortalecer la integración de Suramérica, reflejada en la creación de una organización regional” como lo es la Unasur, y los principios consagrados en la C.P. (f. 169 rev.).

Por otra parte se afirma que el tratado cumple con los principios constitucionales de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

En cuanto a la equidad y a la reciprocidad, con base en jurisprudencia constitucional (sentencias C-137 de 1995, sobre la ley aprobatoria de la Organización mundial del comercio) y la sentencia C-492 de 1998, relacionada con el Acuerdo de comercio entre Colombia y Malasia, se estima que el tratado cumple con tales principios.

Lo anterior, “porque las decisiones en la UNASUR se toman por consenso; (ii) la representación en los órganos es equitativa para todos los Estados miembros o en su defecto, se turna la participación de forma rotatoria; (iii) todos los Estados puede [sic] proponer la adopción de políticas; creación de instituciones, organizaciones o programas comunes para ser adoptados de manera consensuada y (iv) la concertación política es elemento primordial de la organización, todo lo cual refleja un tratamiento equitativo, que a su vez implica reciprocidad”. (f. 170 anv.)

Por eso concluye que en el tratado se observa el principio de equidad en la medida en que existe reciprocidad en materia de beneficios y obligaciones.

En cuanto a la conveniencia nacional, también con base en jurisprudencia de esta Corporación (sentencia C-178 de 1995, sobre el tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela), el cumplimiento de este principio, no obstante su importancia en la dogmática y práctica de las relaciones internacionales, no hace parte del juicio de constitucionalidad. Se trata por el contrario de un asunto de consideración política del Gobierno y de la Congreso nacionales, “encargados de evaluar y decidir si es propicia, oportuna y provechosa para el Estado la adopción del correspondiente instrumento internacional (...)” (f. 171 anv.).

De tal modo el tratado de Unasur obedece a los mandatos constitucionales de los artículos 226 y 227 de la Carta.

Además, agrega, el tratado desarrolla los fines constitucionales del Estado social de derecho, como esfuerzo de los gobiernos de los Estados partes por atender el problema regional de “la pobreza, la desigualdad y la exclusión” (f. 171 anv.). Por tanto, idóneo para hacer efectivo los objetivos de promoción de la prosperidad y el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, a través de la cooperación y la integración, en consonancia con dicho concepto de Estado. “En efecto, dentro del mandato de internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, establecido en el Artículo 226 de la Carta Política, los proceso de integración fomentan las oportunidades comerciales; favorecen el desarrollo social y humano; fortalecen la democracia y reducen las asimetrías. Todo lo anterior, repercute claramente en sus mejores condiciones de vida para los colombianos (...)”. (folio 171 rev.).

Afirma también el Ministerio de Relaciones Exteriores que la ratificación del tratado constitutivo es desarrollo del principio de autodeterminación de los pueblos, fundamental para proteger el poder soberano de cada Estado para definir sus propios asuntos, incluido el acto de comprometerse como ente jurídico en el plano internacional a través de la suscripción y aprobación de tratados (sentencias C-176 de 1994 y C-621 de 2001). Por eso señala que el tratado de Unasur “es manifestación del postulado de la soberanía nacional y de la decisión unilateral del Estado colombiano de asumir obligaciones internacionalmente y

ejercer derechos en los términos establecidos en ese Tratado”.

Y por consideraciones finales observa que Colombia participó a lo largo de todo el proceso de negociación del tratado, ostenta condición de miembro fundador, con claro interés en la Unión como lo muestran que su Secretaria General es una nacional colombiana, que se incluye y articula dentro de la políticas de integración y cooperación que favorecen los objetivos constitucionales, que hace parte de la estrategia de la política exterior del actual gobierno. Por ello su ratificación permitirá participar a Colombia en el “foro subcontinental favorecido para la discusión de los más importantes temas de la agenda global y regional”(f. 172 rev.). Y a continuación se agrega: “(...) la UNASUR se erige en una instancia de vital importancia para continuar avanzando en la consolidación de la integración como instrumento para la prosperidad. Como parte de esa prosperidad, es imprescindible profundizar los lazos por los países vecinos y participar activamente en este escenario, en donde a través del diálogo y el consenso se abordan los asuntos de interés común relacionados con el bienestar de la región y en su mejor inserción externa”.

Con base en tal argumentación, solicita se declare exequible la ley 1440 de 2011 y el tratado constitutivo de Unasur.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

Mediante concepto No. 5165 radicado el 1º de junio de 2011, solicita se declare constitucional la Ley 1440 del 28 de enero de 2011, junto con el tratado que aprueba, “Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el día 23 de mayo de 2008”.

Con relación al análisis formal, observa que el Tratado en cuestión fue suscrito por la República de Colombia el 23 de mayo de 2008 en Brasilia, Brasil y por Aprobación Ejecutiva del 23 de febrero de 2009, el Presidente de la República dispuso someterlo a la consideración del Congreso.

Del estudio de los documentos que obran el expediente, concluye que no se advierte la existencia de vicio alguno durante el procedimiento legislativo.

En el análisis material, el Ministerio público observa que la Unión de Naciones Suramericanas, está conformada por las repúblicas de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela y con ella se busca “el desarrollo de un proceso de integración en los ámbitos político, social, cultural, económico, financiero, ambiental y de infraestructura”. En este sentido se trata de “un proceso de integración que pretende convertirse en un punto de convergencia para estas repúblicas y para los procesos de Mercosur y de la Comunidad Andina”, cuyo fin no es otro que el “apoyar un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur”.

Con dicho tratado, se observa, los Estados Partes pretenden “construir un futuro común y una identidad y una ciudadanía suramericanas, pues están convencidos de que la integración y la unión de estos países son condiciones necesarias para avanzar en el desarrollo sostenible, en el bienestar de los pueblos y en el camino de resolver los problemas de la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes”.

De esta forma se reconoce como un “paso decisivo para fortalecer el multilateralismo y la vigencia del derecho en las relaciones internacionales, en el contexto de un mundo multipolar, equilibrado y justo, en el que prime la igualdad soberana de los Estados y una cultura de paz en un mundo libre de armas nucleares y de destrucción masiva”. Igualmente se observa que sus principios rectores incluyen el “irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, autodeterminación de los pueblos, solidaridad, cooperación, paz, democracia, participación ciudadana y pluralismo, derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes, reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible”.

Enseguida, el Procurador General efectúa un recuento de los contenidos del Tratado, desde su preámbulo y los artículos en los que se plasma la constitución de Unasur, sus objetivos generales y específicos, hasta los preceptos en los que se precisan los elementos orgánicos y funcionales que relaciona, para señalar, en fin, que dicho “cuerpo jurídico, que es propio de toda organización internacional, no amerita un análisis en detalle, pues se trata de instrumentos y procesos necesarios para la operación” de la Unión establecida y para alcanzar sus objetivos y propósitos.

Por ello y luego de mencionar el artículo transitorio que acuerda la posible adición al tratado

para constituir un Parlamento Suramericano, señala que el tratado de Unasur está conforme a la Constitución política. Primero, porque la “ambiciosa propuesta de integración suramericana, que va más allá de los mercados y de las políticas económica comunes, y busca crear unas autoridades regionales comunes, un derecho común y una ciudadanía suramericana, bajo unos parámetros democráticos y sociales”, resulta “consistente con el Estado Social y Democrático de Derecho”.

Y segundo, porque el “esfuerzo común que implica un proceso de integración regional, puede brindar importantes instrumentos y sinergias para avanzar en la búsqueda de soluciones integradas en infraestructura, energía, complementación industrial y agrícola, medio ambiente, ataque a la pobreza y a la exclusión social, fuentes de financiamiento para el desarrollo, seguridad, educación, cultura, ciencia y tecnología; 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”.

En ese orden, concluye el Ministerio Público, el tratado “se ajusta a los mandatos superiores, en especial a los contenidos en los artículos 1°, 2°, 7, 8, 9°, 67, 70, 79, 80, 93, 94, 95.4, 189.2, 226 y 227 de la Constitución Política” y sus objetivos son coherentes y armónicos con los fines y objetivos del Estado descrito por la Constitución.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Con el objeto de adelantar el análisis previo de constitucionalidad sobre la ley 1440 de 2011 y el Tratado de Unasur que aprueba, la Corte desarrollará el siguiente plan de análisis: reiterará la jurisprudencia sobre la naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados (1.). A continuación adelantará la revisión constitucional en su aspecto formal (2.). Luego se efectuará el análisis sustancial de constitucionalidad de la Ley 1440 de 2011 y del Tratado (3.) y por último señalará las conclusiones del caso (4.).

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados.
Reiteración de jurisprudencia.

2. De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Constitución Política de Colombia, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es completo, automático, y versa tanto sobre el contenido material del instrumento internacional bajo estudio y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales.

3. En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar dos tópicos: De un lado, la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado. De otro lado, la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley objeto de análisis.

Al respecto, esta Corporación tiene en cuenta que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional. Por este motivo, este tipo de instrumentos debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.P.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.P.).

Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario: (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República (Art. 154 C.P.); (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes (Art. 241-10 C.P.).

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

5. De acuerdo con este marco de análisis, la Sala asume a continuación el estudio de la Ley 1440 de 28 de enero de 2011 “Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS’, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho”.

2. La revisión del aspecto formal.

6. El estudio formal de la ley objeto de análisis y del trámite que precedió a la suscripción del Tratado por ella aprobado, seguirá el siguiente temario: primero se analizará lo relativo a la representación del Estado, suscripción del tratado y aprobación presidencial (2.1.). Luego será examinado el trámite de la Ley 1440 de 2011 ante el Congreso de la República (2.2.). Al final se estudiará la sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional (2.3.).

2.1. Representación del Estado, suscripción del tratado y aprobación presidencial.

7. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación del siete (7) de marzo de dos mil once (2011)¹ firmada por el Director de Asuntos Jurídicos Internacionales, informó a esta Corporación que:

“1. En el año 2007 el Viceministro de Relaciones Exteriores, Doctor Camilo Reyes Rodríguez, negoció por Colombia el Tratado Constitutivo de la Unión Suramericanas (en adelante Unasur).

Las negociaciones del Tratado Constitutivo se dieron en el marco de las reuniones del Consejo de Delegados de Unasur, en atención a la instrucción que dieron los jefes de Estado a ese Consejo, en la cumbre llevada a cabo en Isla Margarita el día 16 de abril de 2007, de iniciar la redacción del mismo.

2. En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Cartagena los días 27 y 28 de enero de 2008, se aprobó a los Jefes de Estado para la firma en la próxima cumbre. A esa reunión asistió el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Señor Fernando Araujo Perdomo.

3. Posteriormente, el día 23 de mayo de 2008, en cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, llevada a cabo en Brasilia, Brasil, el señor Presidente de la República, Doctor Álvaro Uribe Vélez, suscribió en nombre del Estado Colombiano el precitado instrumento internacional, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia”

Al respecto, evidentemente el artículo 7 de la Convención de Viena, aprobada por Colombia mediante la Ley 32 de 1985, dispone:

“(…). 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a un Estado: a.) Los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de Relaciones Exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b.) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c.) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano”.

En ese sentido, encuentra esta Corporación que no se incumplieron las formalidades requeridas para el ejercicio de la representación necesaria para la suscripción del instrumento objeto de examen². Así, se ha de ver que con la ratificación del Presidente de la República del mencionado Tratado, según las facultades previstas en el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 7 de la Ley 32 de 1985, se subsana la negociación que en un primer momento efectuó el Viceministro de Relaciones Exteriores de la época en virtud del artículo 8° de la Convención de Viena³.

8. El 23 de febrero de 2009⁴ se aprobó el “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas” por parte del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministro de Hacienda y Crédito Público y se ordenó someter el Acuerdo bajo examen a consideración del Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 numeral 16 de la Constitución Política.

2.2. Examen del trámite de la Ley 1440 de 2011 ante el Congreso de la República.

9. Con fundamento en los antecedentes legislativos, las actas publicadas en las Gacetas del

Congreso de la República y las certificaciones remitidas a la Corte Constitucional por el Senado de la República y la Cámara de Representantes, esta Corporación estableció que el proyecto de ley radicado bajo los números 206 de 2009 Senado y 143 de 2010 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 1440 de 28 de enero de 2011 “Por medio de la cual se aprueba el ‘TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS’, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho”, surtió el trámite que se describirá a continuación según el plan siguiente: estudiará en primer lugar el trámite en el Senado de la República(2.2.1.); luego el trámite en la Cámara de Representantes (2.2.2.); el cumplimiento de los límites temporales para tramitar el proyecto de ley (2.2.3.). Por último, se estudiará el cumplimiento de los demás requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución (2.2.4.).

2.2.1. Trámite en el Senado de la República.

10. El texto del proyecto de ley correspondiente fue presentado al Congreso de la República el 23 de febrero de 2009, por los entonces Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público, siéndole asignado el número de radicado 206 de 2009. Su texto y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso 1208 del 26 de noviembre de 2009.

11. La ponencia para el primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por el senador Darío Angarita Medellín⁶ y fue publicada en la Gaceta del Congreso No 134 del 21 de abril de 2010.

12. En la certificación suscrita por el Secretario General del Senado de la República⁸, se acreditó que “el proyecto de ley fue anunciado en sesión del 11 de mayo de 2010, según consta en el Acta No. 27 de esa fecha, publicada en la Gaceta No. 442 del 22 de julio de 2010”.

A continuación se extraen los aspectos relevantes previstos en el acta No. 27 publicada en la Gaceta 442 del 22 de julio de 2010 para la certificación del anuncio:

“Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley

Por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda Senado de la República,

Anuncio de discusión y votación de Proyectos de ley

Para la sesión del día miércoles 19 de mayo de 2010

(Artículo 8° del Acto Legislativo número 01 de 2003)

(...)

4. Proyecto de ley número 206 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho.

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Hacienda y Crédito Público.

Ponente: honorable Senador Darío Angarita Medellín.

Publicaciones: Proyecto de ley: Gaceta del Congreso número 1208 de 2009

Ponencia primer debate: Gaceta del Congreso número 134 de 2010”.

13. De acuerdo con el anuncio precitado, el proyecto fue aprobado el 19 de mayo de 2010, según consta en el Acta No. 28 publicada en la Gaceta del Congreso No. 442 del 22 de julio de 2010¹⁰, en la cual se lee:

“El señor Secretario informa al señor Presidente que ha sido aprobado el informe de ponencia, por cinco votos a favor y dos en contra”.

15. Según certificación expedida el 4 de marzo de 2011 por el Secretario General del Senado de la República¹³ Emilio Otero Dajud, el proyecto de ley, fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión del 2 de noviembre de 2010, según consta en el Acta de Plenaria N° 22 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 903 de 2010¹⁴. Según el texto de la referida acta, el anuncio se realizó de la siguiente forma:

“Proyectos para segundo debate.

(...)

Proyecto de ley 206 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008, al

que hacía referencia el señor Presidente del Senado.

(...)

Son los proyectos para debatir, discutir y aprobar en la siguiente Sesión honorables Senadores” (Resaltado en el texto).

Revisado en detalle el contenido del Acta de Plenaria No. 22 de 2010, se estableció que la sesión finalizó así: “Siendo las 8:27 pm, la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día martes 9 de noviembre de 2010, a las 3:00 pm”¹⁵.

16. Según la certificación referida en el numeral anterior, la discusión y aprobación de la ponencia en segundo debate se efectuó en la sesión del 9 de noviembre de 2010, según consta en el Acta de Plenaria No. 23 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 49 del 21 de febrero de 2011¹⁶. En ella se lee que el resultado de la votación es el siguiente:

Por el Sí

68

Por el No

01

Total

69 Votos

17. El texto definitivo del Proyecto de Ley 206 de 2009 Senado fue publicado en la Gaceta del Congreso No 813 del 26 de octubre de 2010¹⁷.

2.2.2 Trámite en la Cámara de Representantes.

18. Radicado el Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes con el número 143 de 2010, se le repartió a la Comisión Segunda Constitucional Permanente, siendo designado como ponente el Representante a la Cámara Telesforo Pedraza Ortega¹⁸. El informe de ponencia fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 979 del 29 de noviembre de 2010¹⁹.

19. De acuerdo con la certificación allegada a esta Corporación el 15 de marzo de 2011²⁰, por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, el proyecto fue anunciado en sesión del 30 de noviembre de 2010, según el Acta No. 24 de la misma fecha, publicada posteriormente en la Gaceta del Congreso No. 1069 de 9 de diciembre de 2010²¹, en cumplimiento del artículo 8 del Acto Legislativo No. 1 de 2003. Según el texto de la referida acta el anuncio se realizó de la siguiente forma:

“Proyecto de ley número 143 de 2010 Cámara, 206 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008”

20. En la misma certificación a la que se hizo referencia en el numeral anterior²², la Secretaría de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes hizo constar que, de acuerdo al Acta 25 del 1° de diciembre de 2010, publicada en la Gaceta del Congreso No 1.070 del 9 de diciembre 2010²³, el proyecto de ley bajo estudio fue aprobado de la siguiente manera:

“Título del proyecto, señora Secretaria.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Por medio de la cual se aprueba el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008. Leído el título del proyecto señor Presidente.

(...) Quince votos por el Sí; en consecuencia, honorables Representantes, se ha aprobado el título del proyecto y quieren que sea ley de la República”.

21. Para segundo debate la ponencia fue presentada por el representante Telesforo Pedraza, ponente coordinador, Albeiro Vanegas Osorio, Oscar de Jesús Marín, José Ignacio Mesa Betancourt, Yahir Acuña Cardales, Iván Cepeda Castro, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez²⁴

y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 1051 del 7 de diciembre de 2010²⁵.

22. Según certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes²⁶ en sesión del 13 de diciembre de 2010 se anunció la discusión y aprobación del Proyecto de Ley objeto de estudio, tal como quedó consignado en el Acta de Plenaria No. 40 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No 116 del 23 de marzo de 2011²⁷. Revisada el acta de esta sesión, se encuentra que el anuncio se realizó del siguiente modo:

“PROYECTOS PARA SEGUNDO DEBATE

por medio de la cual se dictan Normas Tributarias de Control y para la competitividad

de ponencia para segundo debate.

(...)

Proyecto de ley 143 de 2010 Cámara, 206 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia (Brasil) el 23 de mayo de 2008.

(...)

Señor Presidente, han sido anunciados los Informes de Conciliación, más temas proyectos de ley para ser discutidos y votados en la sesión de mañana 14 de diciembre o en la próxima sesión en la que se debatan proyectos de ley o de acto legislativo”.

23. Según la certificación allegada el 12 de abril de 2011²⁸ suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes “el proyecto de ley en comento se aprobó en plenaria el día 14 de diciembre de 2010, según consta en Acta de Plenaria 41 de la misma fecha, (...)”. Tal discusión consta en la Gaceta del Congreso 213 del 28 de abril de 2011, en los siguientes términos:

“Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Proyecto de ley 143 de 2010, Cámara, 206 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el

23 de mayo de 2008 o conocido como Unasur.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Proposición con que termina el informe de ponencia.

Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

El informe de ponencia es el siguiente: Dese segundo debate al proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasilia, Brasil, el 23 de mayo de 2008, según texto adjunto.

Firma: Telésforo Pedraza.

(...)

Se cierra la votación. El resultado es el siguiente:

90 por el Sí. 0 por el No.

Se anexa votación y nota aclaratoria.

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS Nº 4165 14-12-10

Asistentes: 149 2:27:28 p. m.

Proyecto de ley 143 de 2010

(diciembre 14)

Proposición con la que termina el informe

Se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas

Hecho En Brasilia, Brasil

Sí: 71

(...)

No: 0

Abstiene: 0

Excusados: 0

RCS-4165

Registro manual para votaciones

Proyecto de ley número 143 de 2010

Tema a votar: Proposición con la que termina el informe

Sesión Plenaria: Martes 14 de diciembre de 2010

Sí: 18

ACTA NÚMERO 41 DE 2010

(diciembre 14)

Nota Aclaratoria

Proposición con la que termina el informe

Se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas

Hecho en Brasilia, Brasil

Revisada la votación, el resultado es:

Por el Sí, 90, con el voto del honorable Representante Pedro Muvdi.

Y por el No, 0.

(...) Podemos votar el título que dice: por medio de la cual se aprueba el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, hecho en Brasil el 23 de mayo de 2008 y la pregunta si la Cámara quiere que este proyecto sea ley de la República, señor Presidente.

(...) Secretario General, doctor Jesús Alfonso Rodríguez C., informa:

Por el Sí: 90.

Se anexa votación.

Cámara de Representantes

República de Colombia

RCS N° 4166 14-12-10

Asistentes: 152 2:30:20 p. m.

Proyecto de ley 143 de 2010

(diciembre 14)

Articulado, título y quiere que sea ley de (...)

Hecho en Brasilia, Brasil

Sí: 76

(...) No: 0

Abstiene: 0

Excusados: 0

RCS-4166"

24. El texto definitivo del Proyecto de Ley 143 de 2010 Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No 1137 del 28 de diciembre 201029.

2.2.3 Cumplimiento de los límites temporales para tramitar el proyecto de ley.

25. La Corte ha precisado que la expresión del artículo 162 de la Constitución según la cual “[n]ingún proyecto podrá ser considerado en más de dos legislaturas”, debe entenderse en el sentido de que el Congreso cuenta con cuatro períodos de sesiones ordinarias para llevar a cabo los debates requeridos para la formación de la ley³⁰.

En este caso se observa que, el proyecto inició su trámite en la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 2009 y el 20 de junio de 2010, y finalizó en la siguiente legislatura, desarrollada entre el 20 de julio de 2010 y el 20 de junio de 2011. Por lo tanto, se cumplió a cabalidad con el mencionado requisito constitucional.

2.2.4. Cumplimiento de los demás requisitos derivados del artículo 160 de la Constitución.

26. De acuerdo con el primer inciso del artículo 160 de la Constitución, entre el primer y segundo debate deben transcurrir por lo menos ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una Cámara y la iniciación del debate en la otra, debe mediar un término no inferior a 15 días.

27. En el presente caso se tiene que la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el 19 de mayo de 2010 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo 9 de noviembre de 2010, es decir, que transcurrieron más de cinco meses entre los debates surtidos en el Senado.

Uno y otro debate en la Cámara de Representantes distaron en más de ocho días, puesto que el primero de ellos ocurrió el 29 de noviembre de 2010, y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2010. Además, entre la aprobación del Proyecto en el Senado, realizada el 9 de noviembre de 2010, y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes, efectuada el 29 de noviembre de 2010, transcurrió un lapso mayor a quince días.

28. Habiéndose constatado lo anterior, la Corte observa que el trámite del proyecto de ley cumplió con las exigencias del artículo 160 de la Constitución.

2.3. Sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional

29. El 28 de enero de 2011, el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del instrumento internacional objeto de examen, convirtiéndose en la Ley 1440 de 2011. Fue remitida para su estudio a la Corte Constitucional el 31 de enero de 2011, a través de oficio suscrito por el Secretario Jurídico de la Presidencia,³¹ dentro del término de seis días dispuesto por el artículo 241-10 de la Constitución.

30. En consecuencia, la Corte concluye que para el asunto bajo examen resultan acreditados los requisitos propios del trámite de las leyes ordinarias; razones por las que no existe defecto alguno en cuanto al análisis formal. Así, superada esta primera etapa del estudio de constitucionalidad, la Corte procederá a realizar el análisis de fondo del instrumento internacional.

3. Análisis sustancial de constitucionalidad de la Ley 1440 de 2011.

31. Para los efectos de estudiar la constitucionalidad del Tratado constitutivo de Unasur, la Corte estima conveniente de manera previa, revisar el concepto de “integración latinoamericana” de la Constitución, a todas luces esencial en la valoración del instrumento internacional en cuestión y la ley que lo aprueba (3.1.). Con él y los demás elementos constitucionales y criterios para el ejercicio del control previo de constitucionalidad de los tratados, pasará a estudiar los contenidos del tratado objeto de control (3.2.).

1. La integración latinoamericana en la Constitución de 1991.

Pasa entonces la Corte a relacionar, en primer término, su tratamiento por parte de la Asamblea Nacional Constituyente (3.1.1.); en segundo lugar, describirá su ordenación en la Carta (3.1.2.), para estudiar finalmente la forma como se ha interpretado por la jurisprudencia constitucional (3.1.3.).

1. La integración latinoamericana en la Asamblea Nacional Constituyente

33. Muy desde el principio, al tratar la reforma constitucional sobre Relaciones Internacionales³³, el constituyente Alfredo Vázquez Carrizosa, estimó incluir dentro de su

ordenación, a la integración latinoamericana como expresión de la modernidad en la que se superan esquemas del Estado-Nación, para actuar de modo asociativo a través de “comunidades multinacionales de tipo económico que hacen imperativo un nuevo Derecho Comunitario”. Por ello afirma que la “definición de la política internacional de Colombia se encuentra en el primero de los artículos en proyecto que se acompañan. Hemos creído que la doctrina continental de Simón Bolívar, Presidente de Colombia, durante un período memorable de nuestra historia, es una base inequívoca de la política exterior de nuestra Nación”. Es decir que “La integración latinoamericana será el marco ideal de nuestro vivir nacional”³⁴.

34. Posteriormente, al discutir sobre la “Internacionalización de las Relaciones Económicas y Sociales y Organismos Supranacionales”³⁵, los ponentes³⁶ señalan que la internacionalización de la economía y la integración son imperativos contemporáneos: “No parece necesario abundar en argumentaciones sobre la importancia que para el desarrollo de sus economías tiene la integración de los países latinoamericanos, en un contexto internacional caracterizado por la formación de grandes bloques comerciales y la creciente internacionalización de las relaciones económicas. Se trata, sin lugar a dudas, de un imperativo del mundo contemporáneo, cuyo desconocimiento o inadecuada interpretación se traducirán en desaprovechamiento de significativas oportunidades de progreso y bienestar”. Por ello, se presentan “partidarios de que la Constitución amplíe y precise el ámbito institucional de la integración, a partir del principio fundamental de los procesos integracionistas, cual es una concepción actualizada (...) de la soberanía nacional”.

En consecuencia, al valorar la transferencia de atribuciones estatales a organismos supranacionales, estima que se debe realizar mediante la aprobación, por medio de leyes, de “los tratados internacionales y, dentro de ellos, los tratados de integración” correspondientes, pues sólo así, se legitima democráticamente una decisión de tal naturaleza, como la de “transferir determinadas atribuciones estatales, de manera parcial, a los organismos internacionales de integración, que adquieren así una naturaleza verdaderamente supranacional”.

35. Durante la sesión del 31 de mayo de 1991³⁷, intervino el entonces presidente de la República de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, quien manifestó que el proyecto de integración latinoamericana no sólo era una oportunidad para “enfrentar los problemas de nuestras

economías y para ponernos al nivel competitivo con las grandes naciones industrializadas”, sino que era además un “requerimiento” para que América Latina actuara de cara al mundo según sus potencialidades como región. En ese sentido agregó que “No estamos ya haciendo retórica integracionista; se nos está imponiendo la integración frente a un proceso mundial de creación de grandes bloques económicas”.

36. En la sesión plenaria del 24 de mayo de 1991³⁸, la Subcomisión de Relaciones Internacionales (Acta N.1 de 11 de marzo de 1991), presentó la proposición del Constituyente Vázquez Carrizosa, quien con relación a los principios de Política Exterior, propuso que se incluyera un artículo en el que se consagrara que la política internacional del país debía ordenarse en primer lugar con fundamento en el proyecto de unidad latinoamericana³⁹.

Esta proposición, sin embargo, no se estimó conveniente por ligar la política exterior del país a decisiones de terceros, pero aún así, se consideró necesario preservar “el pensamiento bolivariano” en desarrollo de “la integración latinoamericana”. También se da cuenta del Acta No. 5 (25 de abril de 1991), en cuanto a los principios de política exterior, donde se propuso de nuevo otro precepto sobre la integración plena, cuyo objetivo no es otro que el de formar la comunidad latinoamericana⁴⁰. Sin embargo, se aprobó la proposición ya adoptada por la Comisión Primera, según la cual, “la política Internacional de Colombia se orientará hacia la realización de la integración latinoamericana”.

37. También en la sesión plenaria del 28 de mayo de 1991⁴¹, la Plenaria introdujo un artículo nuevo que fue aprobado y conforme al cual se establecía: “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”.

38. En la sesión plenaria, segundo debate, del viernes 28 de junio de 1991⁴², se discute y aprueba, la apuesta por la integración latinoamericana, como parte de los mandatos de la Constitución. Así lo deja ver la aprobación de que su referencia apareciera en el preámbulo, al decir que el pueblo colombiano está “comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”. También en los principios constitucionales cuando habla de que

“de igual manera, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”. Igualmente “en el capítulo de las Relaciones Internacionales”, en donde “figura también una aseveración como ésta, probablemente aún más categórica y clara, porque habla de la utilidad de que Colombia impulse una comunidad latinoamericana de naciones”⁴³.

39. Con referencia a la redacción del preámbulo, en sesión del 16 de agosto de 1991⁴⁴, se presentó la proposición de incluir además de otros ingredientes normativos, “la necesidad de contribuir a la unidad e integración latinoamericanas, de acuerdo con los ideales del libertador Simón Bolívar”⁴⁵, o con los ideales de todos los que a lo largo de la historia han procurado la misma⁴⁶, como forma de ampliar la “capacidad negociadora de América Latina”⁴⁷. La integración latinoamericana, o para mejor comprensión, la comunidad latinoamericana⁴⁸, en todo caso se considera como “un avance, un aporte sustancial no solamente a la normatividad constitucional de nuestro país, sino del continente”⁴⁹.

40. Durante la sesión del 23 de agosto de 1991⁵⁰, de nuevo se reclama por reconocer la integración latinoamericana como necesaria⁵¹, no obstante estar supeditada a acuerdos entre Estados para que la misma se consolide. De allí que no tuviera acogida la proposición del constituyente Echeverry, quien pidió retirar la propuesta de inclusión de la integración latinoamericana, “por considerarla impertinente en un texto constitucional dado que la constitución unilateralmente no puede presionar[la] (...)”.

41. Del anterior recuento se puede colegir, 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.

3.1.2. Un ingrediente normativo constitucional del preámbulo, de los principios constitucionales y del capítulo sobre las relaciones internacionales

42. La integración latinoamericana tiene un reconocimiento evidente y reiterado en la Constitución.

43. Aparece desde el preámbulo de la Constitución, como un compromiso del pueblo de

Colombia para impulsarla. Así cuando, luego de señalar el fin de la Constitución y que consiste en “fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz”, dentro de cierto marco de actuación, agrega como fundamento del decreto, sanción y promulgación de la Constitución, que el pueblo colombiano está “comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

No obstante su estructura propositiva y la apertura de muchas de sus expresiones, el preámbulo, se ha dicho por la jurisprudencia constitucional, forma parte de las normas jurídicas que consagra la Constitución y que deben ser respetadas en el desarrollo e interpretación del orden jurídico. Como se afirmó en la sentencia C-422 de 2005 sobre su efecto vinculante⁵², “el Preámbulo de la Constitución Política de 1991 implica una referencia normativa expresa a un acto de poder político desplegado por el Pueblo de Colombia, de una manera específica y con unos propósitos determinados”. Es el acto soberano de poder ejercido a través la Asamblea Nacional Constituyente, con el cual se dicta una Constitución que establece el Estado social de derecho y que compromete a la Nación con la promoción de la integración latinoamericana. Y aunque no incorpore un mandato específico, como se dijo en sentencia C-479 de 1992, el Preámbulo sí determina “los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiraron al Constituyente (...); la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trasciende la pura literalidad de sus artículos (...) las metas hacia las cuales debe orientar su acción [el Estado]; el rumbo de las instituciones jurídicas”. Por ello, como se dijo otra vez en la sentencia C-422 de 2005, los principios y fines que se incluyen en el preámbulo tienen: i) “efecto vinculante sobre los actos de la legislación, la administración y la jurisdicción” y ii) “constituyen parámetro de control en los procesos de constitucionalidad”. Pues de no ser así, “carecería de sentido que una fórmula política y jurídica tan densa de contenidos como la advertida en el Preámbulo, no estuviera llamada a tener implicaciones en los ejercicios de poder subordinados a la teleología en ella señalada”.

44. Junto con la anterior referencia, la integración latinoamericana es una figura relevante también en los principios fundamentales y en el desarrollo de las competencias alusivas a la formación de relaciones internacionales.

45. Así, en el Título I de los principios fundamentales, aparece en el artículo 9º, cuando luego

de definir los tres fundamentos de las relaciones exteriores del Estado: i) “soberanía nacional”, ii) “respeto a la autodeterminación de los pueblos” y iii) “reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”, determina igualmente que iv) “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

46. Que sea un principio fundamental significa en términos de la reiterada sentencia T-402 de 1992, que es “una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que [los principios fundamentales] son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo cuarto del texto fundamental”.

Mas, con base en esta providencia, la fuerza normativa de los principios no siempre es suficiente “para determinar la solución necesaria en un caso concreto”. La textura abierta de las normas, en efecto, limita su “eficacia directa”. De este modo, “un principio constitucional jamás puede ser desconocido en beneficio de otra norma legal o constitucional o de otro principio no expresamente señalado en la constitución, pero puede, en ciertos casos necesitar de otras normas constitucionales para poder fundamentar la decisión judicial”.

47. En el caso de la noción en comento, la comprensión del alcance de su significado dentro de los principios fundamentales de la Constitución, se puede completar con lo establecido en capítulo VIII del título VII, “De la Rama Ejecutiva” de la Constitución.

En ese capítulo, primero se señala la indispensable aprobación por el Congreso de los tratados, como requisito de validez, con excepción de los de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan, que podrán entrar en vigor provisionalmente, mientras el Congreso decide sobre su aprobación o improbación (art. 224). Después se refiere a una Comisión Asesora de Relaciones Exteriores como cuerpo consultivo del Presidente de la República (art. 225) y luego establece que el Estado “promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas” y los principios en los que tales relaciones se deben basar -“equidad, reciprocidad y conveniencia nacional” (art. 226). Y finalmente, en el precepto último este capítulo, se establece con respecto a la integración latinoamericana:

ARTICULO 227. 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.

48. Con este precepto y ese marco normativo específico de las competencias constitucionales presidenciales, varias son las precisiones que se obtienen respecto del compromiso de impulsar la integración latinoamericana y del Caribe y de que la misma sea orientación de la política exterior colombiana.

Existe un deber general del Estado de “promover la integración” en tres órdenes: político, económico y social. Ello se plantea frente a las naciones del mundo, pero “especialmente, con los países de América Latina y el Caribe”. Esta integración, se agrega, debe ser creada mediante la celebración de tratados suscritos sobre bases de “equidad, igualdad y reciprocidad”, en los cuales se creen “organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”. Y esta integración incluye una habilitación constitucional al legislador, para “establecer elecciones directas”, bien para la constitución del parlamento “andino”, bien para el “latinoamericano”⁵³.

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 y la solidaridad que este tipo de decisiones imponen para todos los que suscriben tales acuerdos.

49. Esta fórmula constitucional a favor de la integración latinoamericana es distinta de la que contempla el artículo 150, numeral 16 constitucional, donde el Congreso de la República está autorizado para “transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. En ella se reconoce la importante facultad de conferir a organismos internacionales poderes, pero para promover o consolidar “la integración económica con otros Estados”, sobre la base de que lo que se decida, cumpla con los principios generales

que otorgan legitimidad a los convenios internacionales, también previstos en el artículo 226 CP.: “equidad, reciprocidad, conveniencia nacional”. Por su parte, la integración latinoamericana a la que se refiere el preámbulo y los artículos 9º y 227 C.P., como se ha visto, es visiblemente más amplia y sólida, pues su especial reconocimiento incluye aspectos sociales y políticos, a más de contener mayores garantías institucionales para su funcionamiento.

50. De lo dicho es posible concluir que desde el compromiso de impulsarla, el ser orientación de la política exterior colombiana y su inclusión como mandato de especial promoción, la integración política, económica, social con latinoamericana y el Caribe representa en la Constitución una apuesta especialmente deseable, dentro de las múltiples opciones existentes en materia de relaciones internacionales⁵⁴.

1. La jurisprudencia constitucional sobre integración latinoamericana

51. La Corte a lo largo de su historia, ha tenido en la integración latinoamericana un criterio constitucional para determinar la exequibilidad de las leyes y tratados internacionales de carácter integracionista o comunitario.

52. Desde las primeras sentencias, la Corte no dudó en atribuir eficacia jurídica al enunciado constitucional a favor de la integración latinoamericana. Así aparece en la sentencia C-589 de 1992 al estudiar el “Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana”, donde afirmó sobre el particular que la “experiencia de otras regiones del orbe que han creado bloques para luchar, proponer y defender sus alternativas, ha hecho no solamente viable sino necesaria la unión de estos pueblos porque sólo a través de ella se harán fuertes e impondrán condiciones de conveniencia común” (resaltado fuera de texto). En la C-479 de 1992, al estudiar la constitucionalidad de una ley de facultades extraordinarias, observó que parte del carácter finalista de la Carta se encontraba en postulados como el de la “integración latinoamericana”, a ser tenidos en cuenta en el ejercicio del control constitucional contemplado en los artículos 241 y concordantes de la Carta, como forma de asegurar la integridad y supremacía constitucionales. Porque “no sería eficiente ni útil si desconociera esos postulados, en los cuales se nutre todo el orden jurídico estatal”.

A su vez, en la sentencia C-104 de 1995, al revisar la constitucionalidad del Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, la Corte indicó, entre otras, que las disposiciones del mismo no sólo eran compatibles con el artículo 7º C.P., sino también con el 9º en cuanto a la integración latinoamericana. Y se agregó, con relación a la integración como política de actuación de los Estados, que “Sólo a través de esfuerzos colectivos y mediante la realización de proyectos de integración como éste, se hacen realidad principios fundamentales de nuestra Carta Política, como los de la integración latinoamericana y la reafirmación de la unidad nacional dentro del respeto por la diversidad étnica y cultural de nuestro pueblo”.

53. Debe precisarse, empero, que la Corte en el estudio de los más de los instrumentos internacionales que ha revisado hasta el momento, se ha referido a convenios, acuerdos, tratados o protocolos en los que se formula en particular un tipo de medidas con tendencia integracionista, bien sea de carácter cultural, económico o de cooperación judicial. En todos los casos se retoman los contenidos de los artículos 9º, 226, 227, 150-16 C.P., y se concluye que lo ordenado en tales instrumentos y por tanto en las leyes que los incorporan al derecho interno, son concordantes con lo dispuesto en la Constitución⁵⁵.

54. Dentro del conjunto de tratados y acuerdos suscritos, han prevalecido los de carácter económico, sobre los cuales no se ha reconocido i) ni su preferencia y preeminencia a la hora de crear futuras relaciones internacionales⁵⁶, ii) ni, en general⁵⁷, pertenecer al bloque de constitucionalidad lato o estricto⁵⁸, no obstante su carácter de normas vinculantes⁵⁹. Y esto es así, porque no cabe atribuir tales consecuencias a las medidas de integración económica frente a los poderes constitucionales que se ejercen y frente al principio de conveniencia económica.

Es decir que la elección y oportunidad de entablar relaciones internacionales en una u otra dirección, son del fuero del Jefe de Estado (art. 189 num. 2, 224 y 226 C.P.) sin que sea reconocible una limitante como la que se indica y por la cual deban preferirse los acuerdos económicos suscritos entre latinoamericanos, por ese simple hecho. Menos aún cuando estas relaciones, en los más de los casos regulan los mercados, la competencia, el tráfico de bienes y servicios, la aplicación de tarifas y gravámenes, etc., esto es, representan ordenación económica. En tales asuntos, se sabe, cabe la misma racionalidad según la cual, el Congreso y el Gobierno tienen amplios poderes de configuración legislativa y de iniciativa

(arts. 154, 189 num. 20, 24, 25, 341, 347. C.P.), para responder a las necesidades de cada momento y a la voluntad que teje la tensión entre mayorías y minorías parlamentarias⁶⁰. No puede por tanto un acuerdo comercial o económico convertirse en fuente jurídica de restricción de tales poderes.

Pero junto al preservar las competencias constitucionales de sus propios contornos, es también comprensible que cuando los acuerdos son de contenido principalmente económico, el Estado a través de sus representantes busque permanentemente pactos en los que se obtenga el mejor y mayor beneficio. Ello, en atención a las circunstancias de cada momento, siempre fluctuantes en razón de medidas de carácter interno, pero sobre todo, de carácter internacional que hacen móviles las condiciones de los mercados, el poder adquisitivo de las monedas, los valores en bolsa, en fin, las múltiples variables de que se compone la vida económica de un Estado, en el marco de economías abiertas al mundo.

1. Análisis sustancial de constitucionalidad del Tratado de Unasur

55. Una vez determinado el alcance constitucional que puede tener la noción de integración, de integración económica y también de integración política, económica y social especialmente orientada hacia América latina y el Caribe, procede la Corte a estudiar el tratado objeto de revisión.

Para estos efectos, en primer lugar analizará su componente dogmático, que incluye la Constitución, pero también los fundamentos, valores y propósitos de la misma (3.2.1.). En segundo, estudiará su componente orgánico y funcional, en la que se encuentran los órganos y autoridades creadas para el funcionamiento de la Unión y sus respectivas competencias, sistema de fuentes, financiamiento y las que tratan la relación de Unasur con otros Estados (3.2.2.). Finalmente y como tercer componente, analizará las reglas propias de los tratados internacionales alusivas a la solución de conflictos, prerrogativas internacionales y vigencia (3.2.3.).

En cada uno, la Corte revisará los contenidos relevantes de los preceptos que integran estas tres partes.

1. La dogmática del tratado y la Constitución

56. El componente dogmático del tratado determina las razones y propósitos por los cuales se constituye la persona jurídica de derecho internacional denominada Unasur, destinada a impulsar un proceso serio y profundo de integración regional, que supera los límites de lo económico y apuesta hacia la configuración de la integración y la unión social, política, cultural y ambiental, cuyo propósito es atender los problemas más acuciantes de todos los Estados partes y a procurar la realización de los derechos de sus habitantes. Hacen parte de éste, el preámbulo y los artículos 2º y 3º (3.2.1.1.).

También se encuentran los artículos 11 y 12, así como los artículos 14 y 18, que contemplan la forma como se procura preservar y asegurar a través de Unasur el principio democrático, representativo y participativo. Y con base en estas mismas razones, el artículo 17 en el que se menciona un parlamento y la norma transitoria concebida para crearlo en un futuro, mediante un protocolo adicional (3.2.1.2.).

3.2.1.1. Fundamentos, alcances, constitución y objetivos de Unasur como herramientas del Estado social de Derecho y del efectivo cumplimiento de los derechos humanos

57. El “Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas”, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho y firmado por 12 repúblicas (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Cooperativa de Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela) se dicta con base en ciertos fundamentos, determinaciones, necesidades y convicciones. 1. El apoyo en una “historia compartida y solidaria”; 2. la inspiración en las Declaraciones de Cusco (2004), Brasilia (2005) y Cochabamba (2006); 3. la “determinación 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. 7. Un proyecto que, se dice adelante, debe ser alcanzado a través de un “proceso innovador”, que incluya todos los logros y avances de Mercosur y la CAN, Chile, Guyana y Suriname, “yendo más allá de la convergencia de los mismos”, y que además 8. por “ambicioso en sus objetivos estratégicos”, debe ser “flexible y gradual en su implementación, asegurando que cada Estado adquiera los compromisos según su realidad”. 9. Un proceso y un proyecto en el que finalmente se ratifican como “condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros”, como principios con “plena vigencia”: i) “las instituciones democráticas” y ii) “el respeto irrestricto de los derechos humanos”.

58. Esta transcripción del preámbulo en sus diversos componentes no es ociosa. Con ella la Corte destaca el alcance de su contenido normativo, como fundamentos jurídicos, determinaciones, valores preexistentes, principios esenciales, que resultan ostensiblemente compatibles con el discurso de la Constitución.

Se observa lo anterior cuando concibe la integración con compromiso, como pauta de orientación de política exterior, como proyecto complejo y amplio, por su extensión en términos de fijación de políticas comunes y por su identidad con la fisonomía del Estado (preámbulo, arts. 9º, 227, 1º C.P.). Igualmente se aprecia en el carácter que le es atribuido, como necesidad o requerimiento para el desarrollo sostenible, que es la noción contemplada por la Constitución (arts. 80, 334 inc 1º CP) y para resolver los problemas más serios que también reúnen a los Estados miembros: la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, propósitos por los que se decide concebir una integración tan profunda y tan concordantes con la noción del orden económico y social justo, con los fines sociales del Estado, la procura de la igualdad material y los objetivos de la dirección del Estado sobre la economía

(preámbulo, arts. 2º, 366, 13, 334 CP).

O, dicho de otro modo, que el sustento histórico, social, cultural y económico de la Unión de Naciones de América del Sur, configura en clave constitucional, lo que en el derecho de los Estados-nación se ha reconocido como Estado social de derecho en su versión contemporánea, un Estado pluralista, incluyente, garantista de los derechos y libertades, democrático, competitivo y a la vez protector de los recursos naturales (art. 1º CP).

59. Enseguida, aparece el artículo 1º, mediante el cual se produce el acto de Constitución de Unasur, por el que las 12 repúblicas firmantes “deciden constituir la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) como una organización dotada de personalidad jurídica internacional”. Una declaración formal desde la que se crea una entidad con capacidad jurídica para asumir obligaciones y adquirir competencias y poderes.

60. Los artículos 2º y 3º contemplan el núcleo duro de la dogmática en la que se afirma la integración suramericana hacia la que se apuesta.

En el 2º se dice que el objetivo de Unasur es el de “construir (...) un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”. Con tal aserto se confirma enteramente lo que se advierte desde el preámbulo, es decir, la apuesta por alcanzar una integración regional suramericana importante, decisiva, extensa. Una decisión que además de reflejar la voluntad política de los Estados de Suramérica, representados por sus jefes de Estado, como atrás se dijo, va en la línea de la integración latinoamericana como política exterior hacia la que se orienta y compromete la Nación colombiana (preámbulo, arts. 9º y 227 C.P.).

61. Desde el punto de vista propiamente de los objetivos –general y específicos- del Tratado y en ese tanto del proyecto de integración, estos pueden ser clasificados bajo cuatro tópicos principales. Uno relacionado con el principio democrático que será tratado adelante; otro, alusivo a lo que en el Derecho constitucional de los Estados se reconoce como designios propios del Estado social de derecho; uno tercero que incluye la cooperación en acciones connaturales al Estado de derecho para protegerse como unidad política y social; y el cuarto, contentivo de los propósitos de la integración en sí misma.

En efecto, el artículo 2º señala que el espacio de integración y unión que se proyecta, y en el

que se otorga prioridad entre otras, a las políticas sociales, la educación y el medio ambiente, tiene como mira, también entre otros, “eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social (...)”. En desarrollo suyo, como objetivos específicos de la Unión vinculados con la noción del Estado social de derecho, sus diversas manifestaciones pueden organizarse a su vez en dos grupos: i) las acciones tendientes a reducir la desigualdad, proteger la diversidad cultural y facilitar la realización efectiva de los derechos sociales y la protección del medio ambiente (literales b, c, g, j, o) y ii) la que apuesta por el acceso y distribución del conocimiento (n).

Como acciones clásicas para proteger su soberanía e integridad estatal, la integración tiene como mira “el fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados” (art. 2º *in fine*), y en desarrollo de estos, los objetivos de cooperación en materia judicial, defensa, seguridad ciudadana, así como en la lucha contra los crímenes de mayor calado y preocupación para los Estados del mundo, relacionados con el terrorismo, el tráfico de drogas, armas, la trata de personas, la corrupción, el crimen organizado, etc. (literales q, r, s, t). Pero también se incluyen propósitos que hacen parte de las preocupaciones de los Estados del mundo, alusivas al desarme, desminado, no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva (lit. q, *in fine*).

Por último aparecen las acciones propias de la integración suramericana, las cuales igualmente pueden ser ordenadas a partir de tres criterios: i) para la correcta prestación de servicios públicos o de interés general, la integración energética y el desarrollo de una infraestructura de interconexión (lit. d, e); ii) para el desarrollo económico, sostenible, equitativo y equilibrado, con superación de las asimetrías, la integración financiera con políticas económicas y fiscales compatibles, la cooperación económica y comercial, el desarrollo de mecanismos de “integración equitativa”, la integración industrial y productiva con énfasis en las medianas y pequeñas empresas (art. 2º *in fine*, literales f, h, l, m); iii) para la integración social y de las comunidades que hacen parte de la región, la creación de mecanismos y reconocimiento de derechos que sirvan para alcanzar una “ciudadanía suramericana”, políticas de migración respetuosas de los derechos humanos (lit. i, k).

62. A la luz de lo anterior, encuentra la Corte que el tratado constitutivo bajo estudio,

contempla un proyecto ambicioso de integración regional que se corresponde coherentemente con el discurso integracionista que aparece en la Constitución colombiana atrás referido. Así mismo es compatible enteramente con la noción constitucional de democracia material, esto es, con los discursos sociales, económicos, ambientales, pluralistas, de servicios públicos, de justicia y seguridad de la Carta (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).

3.2.1.2. El componente democrático del Tratado constitutivo

63. El segundo elemento descriptor de la dogmática del Tratado de Unasur es el que se nutre de múltiples referencias al principio democrático como procedimiento, tan valioso para definir la legitimidad de los procesos de deliberación y toma de decisiones en el orden constitucional.

64. Así se aprecia en el preámbulo que, como se ha dicho, tiene entre sus fundamentos irrestrictos, “democracia; participación ciudadana y pluralismo”. Está igualmente en el artículo 2º, donde se establece que el objetivo de la Unión es el construir un espacio de integración y unión como el descrito, pero: i) “de manera participativa y consensuada”, ii) en el que se otorgue “prioridad al diálogo político”; y que además fortalezca “la democracia”. También se encuentra en el artículo 3º al señalar que Unasur tiene como objetivos específicos: “a) El fortalecimiento del diálogo político entre los Estados Miembros que asegure un espacio de concertación para reforzar la integración suramericana y la participación de Unasur en el escenario internacional; (...) p) La participación ciudadana a través de mecanismos de interacción y diálogo entre Unasur y los diversos actores sociales en la formulación de políticas de integración suramericana”.

65. La importancia de los anteriores ingredientes instrumentales y finalísticos de la integración, se verifican en su desarrollo puntual en el Tratado. Así, sobre la noción “diálogo político”, el artículo 14 del tratado establece: “La concertación política entre los Estados Miembros de Unasur será un factor de armonía y respeto mutuo que afiance la estabilidad regional y sustente la preservación de los valores democráticos y la promoción de los derechos humanos”. Y en cuanto a la de “participación ciudadana”, en el artículo 18 se dispone la promoción plena de ésta por parte de la ciudadanía, dentro del proceso de

integración y unión suramericanas, el cual se producirá “a través del diálogo y la interacción amplia, democrática, transparente, pluralista, diversa e independiente con los diversos actores sociales”. Esto último, con mecanismos explícitos como i) el establecimiento de “canales efectivos de información, consulta y seguimiento en las diferentes instancias de Unasur”; ii) otros mecanismos y espacios “innovadores” dispuestos por los Estados Miembros y los órganos de Unasur, “que incentiven la discusión de los diferentes temas garantizando que las propuestas que hayan sido presentadas por la ciudadanía, reciban una adecuada consideración y respuesta”.

También el principio democrático se evidencia, de manera indirecta pero nítida, en que el “órgano máximo de Unasur” es el consejo de jefas y jefes de Estado y de Gobierno, art. 6º del Tratado.

66. Observa la Corte que en esta pluralidad de referencias a la democracia como procedimiento, el Tratado de Unasur alude a dos ámbitos diferentes aunque complementarios: por una parte la democracia al interior de los Estados miembros; por otra, la democracia en el proceso de integración, es decir dentro del funcionamiento de Unasur mismo.

67. El Tratado constitutivo busca fortalecer la democracia, que entendida más allá de la realización de los derechos humanos, es un conjunto de procedimientos, instituciones, responsabilidades, competencias, y también, claro está, de derechos políticos que, como mecanismos creados por el Derecho de los Estados, sirven para elegir representantes y para la toma de decisiones públicas, así como para las colectivas y gremiales jurídicamente relevantes. Un sistema complejo de fórmulas de representación, participación y deliberación, de ponderación de valores constitucionales, que se concibe para asegurar que tales decisiones resulten lo más correctas posibles, en términos de incluir en sus contenidos con equilibrio razonable, la diversidad de intereses existentes, en su pluralidad y diferencias.

68. En efecto y con independencia del poder reconocido por el constitucionalismo contemporáneo a los Tribunales garantes de la Constitución, la democracia -representativa y participativa- como principio rector y hacia la que se apuesta en el preámbulo y el art. 2º del Tratado, en lo que se refiere a los Estados, equivale al sistema de funcionamiento mejor concebido para adoptar medidas con las que construir, desde el orden jurídico interno, el

Estado social de derecho.

Por su parte, 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 uno y otro casos, encuentra la Corte, el tratado aparece enteramente compatible con la Constitución política (artículos 1º, 2º, 3º, 40, 45, 68, 78, 95-5, 103-106, 330-par., 369), pues facilita la democracia tanto para los Estados miembros como para el funcionamiento de Unasur, al ser objetivo, pero también principio de actuación.

69. Existe una última tipología de normas que, dentro del tratado, son seña del principio democrático. Se hace referencia a lo previsto en cuanto a la conformación de un Parlamento suramericano, que en su caso hará parte de un protocolo adicional, artículo 17, cuya integración deberá estudiarse por una comisión especial integrada en los términos observados en el artículo transitorio del Tratado.

Aunque no se determinan cuáles podrían ser las funciones del mismo, ni la forma como operaría respecto de los poderes reconocidos a los Consejos constituidos por el Tratado bajo estudio, en particular al de jefas y jefes de Estado, lo cierto es que en esta figura se advierte el interés porque en el seno mismo de Unasur y para sus propios efectos, exista una institución democrática. Una instancia plural, de procedencia democrático-representativa, para la deliberación, debate y determinación de cualesquiera de las materias de las que Unasur puede conocer.

70. Una decisión que, con todo y su carácter meramente prospectivo, es fácil de apreciar, tiene pleno respaldo en la Constitución, como determinación si no necesaria, definitivamente benéfica para legitimar con las bases de la representación y la deliberación pluralista, decisiones dentro del proceso de integración tan complejas en términos de creación de equilibrios y reducción de las desigualdades y asimetrías existentes y en general

construcción de una suerte de democracia material cosmopolita⁶¹.

1. El contenido orgánico y funcional del Tratado constitutivo

71. No menos importantes para el entendimiento de la organización internacional creada por el Tratado de Unasur, son las normas que estructuran la persona jurídica, en cuanto a órganos y competencias (3.2.2.1.), así como las funcionales sobre el sistema de fuentes que rige la integración y la unión y las reglas para la adopción de decisiones (3.2.2.2.). Por último, se encuentran las reglas para relación con terceros, Estados asociados y nuevas adhesiones (3.2.2.3.).

1. Órganos de Unasur

72. La estructura orgánica de Unasur la determina el artículo 4º del Tratado constitutivo: “1. El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; 2. El Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; 3. El Consejo de Delegadas y Delegados; 4. La Secretaría General”.

73. Las competencias del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, se establecen en el artículo 6º, según el cual es éste el órgano máximo de Unasur. Una disposición que, ya se decía, es consistente con el principio democrático que inspira Unasur, también con el orden constitucional colombiano y que a través de los principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos, se hace efectivo en las relaciones internacionales.

Allí aparecen sus atribuciones, la periodicidad de sus reuniones y la convocatoria a reuniones extraordinarias. Sus funciones se relacionan con la toma de las más importantes decisiones del proceso de integración y la definición de “las prioridades para su implementación”. Adicionalmente debe establecer “los lineamientos políticos para las relaciones con terceros”, convocar “Reuniones Ministeriales Sectoriales y crear Consejos de Nivel Ministerial” y decidir “sobre las propuestas presentadas por el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores”.

74. En el artículo 7º se establece la figura de la Presidencia pro témpore, ejercida por cada

uno de “los Estados Miembros, en orden alfabético, por períodos anuales”, con importantes atribuciones, para “Preparar, convocar y presidir las reuniones de los órganos de Unasur”; presentar el “Programa anual de actividades” de la organización; [y la] representación internacional, inclusive para asumir compromisos y firmar Declaraciones con terceros”.

75. El artículo 8o. establece las funciones del “Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores”, cuyas reuniones ordinarias serán semestrales, con posibilidad de convocatoria de extraordinarias. Tiene a su cargo una función de desarrollo normativo, para implementar las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, también para proponerlas; instancia de coordinación en temas centrales de la integración suramericana y en la misma línea está llamado a “Desarrollar y promover el diálogo político y la concertación sobre temas de interés regional e internacional”. Posee igualmente funciones definitorias en materia de financiamiento de la organización y de sus proyectos y debe “aprobar resoluciones y reglamentos de carácter institucional o sobre otros temas que sean de su competencia; crear los grupos de trabajo según las prioridades fijadas”.

76. El artículo 9º, ordena el Consejo de Delegadas y Delegados, conformado por representantes acreditados por cada Estado Miembro, cuyas reuniones son bimestrales. Tiene como funciones implementar decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, y Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; prepara las reuniones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y elabora los proyectos para la consideración de estos últimos, en particular el de presupuesto. Además, tiene trascendentales funciones de ordenación de cara al exterior de Unasur, para compatibilizar y coordinar sus iniciativas con otros procesos de integración regional y subregional vigentes, para complementar esfuerzos; y al interior de la organización, para conformar y controlar los Grupos de Trabajo y “dar seguimiento al diálogo político y a la concertación sobre temas de interés regional e internacional” y promover espacios de participación ciudadana.

77. En el artículo 10 se crea la Secretaría General, con sede en Quito, que bajo la conducción del Secretario General, “ejecuta los mandatos que le confieren los órganos de Unasur y ejerce su representación por delegación expresa de los mismos”. Se trata por consiguiente

de un órgano esencial de Unasur, como estructura visible para los Estados miembros y para la comunidad internacional, llamada a cumplir las funciones de ejecución y materialización de las decisiones e iniciativas adoptadas. De ahí sus atribuciones de apoyo, iniciativa, seguimiento, voz en las reuniones de los órganos; preparación y presentación de la memoria anual y los informes pertinentes, depositaria de los acuerdos, así como encargada de la formulación del proyecto de presupuesto y adopción “de las medidas necesarias para su buena gestión y ejecución”. Por lo mismo se le ha encomendado preparar los proyectos de reglamento para el funcionamiento de la Secretaría General, el coordinar “con otras entidades de integración y cooperación de América Latina y el Caribe para el desarrollo de las actividades que le encomienden los órganos de Unasur” y en fin, el celebrar “todos los actos jurídicos necesarios para la buena administración y gestión de la Secretaría General”.

A continuación se establece el sistema de designación del Secretario General, su período, su nacionalidad alternante y dedicación exclusiva, su condición de funcionario internacional al servicio de la organización, que actúa como su representante legal.

78. Junto con los anteriores, el Tratado de Unasur en su artículo 5º incorpora una cláusula que habilita la conformación de otros desarrollos de la “institucionalidad”. Así autoriza convocar y conformar “reuniones ministeriales Sectoriales, Consejos de nivel Ministerial, Grupos de Trabajo y otras instancias institucionales que se requieran”, para adelantar las iniciativas adoptadas de los órganos competentes.

Como atrás se veía, las reuniones Ministeriales Sectoriales y la creación de Consejos de Nivel Ministerial, son competencia del Consejo de Jefes de Estado; por su parte el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, crea los grupos de trabajo, que a su vez, se conforman, coordinan y siguen por el Consejo de Delegados. Los acuerdos a los que lleguen tales instituciones, permanentes o temporales, deben ser considerados por el órgano de creación.

Por último incluye dentro de los órganos parte del Unasur al Consejo Energético de Suramérica, creado en la Declaración de Margarita de abril 17 de 2007.

79. La anterior composición orgánica de Unasur es reflejo de los alcances que con la misma se pretenden y en el que se distribuyen de manera racional, funciones destinadas a concebir, desarrollar e implementar las múltiples acciones que permitan a Unasur irse constituyendo

en pilar de la integración y unión suramericanas, concebidas en ámbitos diversos como el político, el económico, el social, el ambiental, así como baluarte de la realización de la democracia, la seguridad y los ideales sociales y de libertad de los Estados.

Dentro de esta concepción aparece un primer órgano que opera en la cúspide y que brinda legitimidad democrático-representativa al desarrollo del proceso, al hallarse conformado por las y los Jefes de Estado de los países que integran la organización y al tener en sus manos la definición de los avances y alcances del proceso. Una presidencia que le imprime unidad de agenda y sentido a las actuaciones de los distintos órganos, visibilidad ante la comunidad internacional y ante terceros. Pero esta composición se completa con tres órganos de gestión: uno técnico y político, el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para concebir las herramientas financieras y abrir el camino de la concertación los consensos; un órgano de dirección ejecutiva, el Consejo de Delegadas y Delegados, para la concepción de proyectos y el seguimiento e implementación de los que se adopten; y una Secretaría General, que actúa de manera permanente para el desarrollo diario de actividades que desde la organización se requieran para que los distintos órganos cumplan su labor.

80. Al hilo de lo señalado en el preámbulo, el artículo 9º y el 227 CP., tales disposiciones resultan consistentes con el orden constitucional, al concebir una estructura de órganos diseñada para impulsar, orientar y promover la integración latinoamericana, fin constitucionalmente legítimo. Un proyecto que se concibe desde un conjunto de órganos que poseen funciones que no resultan arbitrarias, irrazonables, son propias del nivel de integración que se crea y que se proyecta en el Tratado bajo estudio. Pero además, a juicio de la Corte, son compatibles con el principio de legalidad en el ejercicio de funciones públicas, entendidas aquí como de interés para los Estados y sus habitantes (arts. 6º y 122 C.P.).

1. Las fuentes jurídicas de Unasur y procedimientos para la toma de decisiones

81. El elemento funcional del tratado, que como herramienta jurídica participa de modo trascendental en la fijación de los poderes de los órganos de la Unión sobre los órdenes jurídicos que se encuentran en juego y en la definición de la naturaleza jurídica del organismo conformado, se encuentra en el artículo 11, relativo a las fuentes jurídicas de

Unasur. Son ellas:

- “1. El Tratado Constitutivo de Unasur y los demás instrumentos adicionales;
- “2. Los Acuerdos que celebren los Estados Miembros de Unasur sobre la base de los instrumentos mencionados en el punto precedente;
- “3. Las Decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno;
- “4. Las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; y
- “5. Las Disposiciones del Consejo de Delegadas y Delegados”.

82. En este sistema normativo se aprecia la forma como se va conformando la Unión suramericana a lo largo del tiempo:

Por un lado a través del derecho primario que se ha creado y que se vaya creando. El Tratado que se examina, es la base normativa constitutiva que, junto a los instrumentos complementarios y conforme su posición en el sistema de fuentes de Unasur, se pueden entender como los fundamentos definitorios de la integración diseñada por los países de Suramérica firmantes.

Y con base en tales instrumentos, dentro de esta categoría también ingresan los acuerdos celebrados entre los Estados miembros de que trata el numeral 2º del art. 11, en los que se establezcan los convenios de cooperación, de fijación de políticas comunitarias o integracionistas en los que se concierten apoyos mutuos, acciones comunes, o cesiones de soberanía concretas, para llevar a cabo los diferentes objetivos que interesan a Unasur y a los Estados que forman parte de ella.

Por otro, aparece una suerte de derecho secundario, constituido por las decisiones, resoluciones, reglamentos, disposiciones permanentes, de los distintos órganos de Unasur, en cumplimiento de las competencias contempladas en los artículos 7º, 8º y 9º del Tratado, para procurar consensos, concebir y desarrollar proyectos que faciliten la creación de reglas, políticas, mercados, estrategias comunes con las que mejorar la vida de las comunidades suramericanas que se integran.

Y de ahí en adelante, las decisiones, las resoluciones, los reglamentos y disposiciones pertinentes que, como se ha visto, adoptan en su orden los Consejos existentes para ejercer sus atribuciones. El de jefes de Estado, el de cancilleres, el de delegados, todos actuando desde el interior de Unasur, como órganos de esa persona jurídica que, en el marco de sus funciones y atributos, buscan crear y consolidar el espacio de integración y unión diseñado, como camino principal para un desarrollo sostenible y equitativo suramericano.

84. Ahora bien, otra de las cláusulas sustanciales del funcionamiento del modelo de integración establecido, es el que formula el mecanismo de adopción de medidas e ingreso en el derecho interno de los Estados miembros.

En cuanto a lo primero, así se prevé en el artículo 12 que la “aprobación de la normativa”, se determina a través de la regla del “consenso” que se entiende como unanimidad obtenida, pero de una mayoría cualificada de las $\frac{3}{4}$ partes de los miembros de cada Consejo. En todo caso, para las decisiones del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, para las Resoluciones del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores y para los reglamentos del Consejo de Delegadas y Delegados, se prevé que el Secretario General comunique a los Estados Miembros ausentes, los que deberán pronunciarse en un plazo máximo de 30 o 15 días calendario.

En el mismo sentido se establece que los Grupos de Trabajo “podrán sesionar y realizar propuestas siempre que el quórum de las reuniones sea de la mitad más uno de los Estados Miembros”.

Y por lo que concierne al ingreso de las decisiones, resoluciones, reglamentaciones, determinaciones pertinentes, también se concreta en el aparte final de este precepto, un elemento importante y distintivo del proceso de integración que se configura. Su obligatoriedad para los Estados, se hará efectiva “una vez que hayan sido incorporados en el ordenamiento jurídico de cada uno de ellos, de acuerdo a sus respectivos procedimientos internos”.

No obstante la dificultad que ello supone para el avance de las acciones concebidas por Unasur, al no existir ninguna declaración expresa en el tratado que permita una introducción directa del Derecho creado por tal organización internacional, éste sólo podrá ser exigible en el Derecho interno colombiano, en tanto y en cuanto haya agotado el procedimiento previsto

en la Constitución para los tratados públicos. Tal ingrediente, en todo caso, se ajusta a los mandatos constitucionales pues impone las mismas exigencias que proceden para la adopción de instrumentos internacionales creadores de obligaciones y compromisos nuevos (arts. 224, 150, num 16, 189, num 2º, 241, num 10 C.P.).

85. Dentro de la línea anterior, un último elemento que configura el sistema operativo de Unasur en su proceso de tomar decisiones por unos u otros órganos, es el establecido en el artículo 13 del Tratado que se analiza.

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 $\frac{3}{4}$ 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 revistos; 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.

Ello no obsta empero, para que la Comunidad de Naciones Suramericanas, cuando los Estados miembros lo decidan, establezca a través de un tratado constitutivo complementario, reglas en las que sea posible disponer que el Derecho secundario o derivado pueda ingresar directamente en el derecho interno, como se ha dicho para el Derecho comunitario. Sobre la base de una misma autorización contenida en los artículos 150, num 16 y 227 CP, pero aquí con mejores razones dado el significado material de la integración y de los objetivos que Unasur persigue.

Ocurre aquí, *mutatis mutandi*, lo que se ha dicho respecto de los tratados de derechos humanos que establecen garantías menos sólidas y eficaces que las previstas en el Derecho colombiano, pero que no por esto son inconstitucionales pues preservan los mínimos básicos. Es decir que en el Tratado de Unasur se ha previsto una figura mínima del proceso de integración. Pero también se podrá establecer la aplicación directa del Derecho secundario de la integración suramericana, previa publicación o medidas semejantes, por cuanto como lo ha dicho la jurisprudencia con el Derecho comunitario andino, esta medida se halla prevista en el artículo 150, num 16 C.P. y con respecto a la integración latinoamericana se halla dispuesta en el artículo 227 C.P., al reconocer la creación de organismos supranacionales⁶³.

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.

88. Dentro de estos elementos operativos o para el funcionamiento de la organización creada por el Tratado, se encuentra la disposición sobre “financiamiento” prevista en el artículo 16. En este punto, se precisa empero, que se trata del presupuesto anual de funcionamiento de la Secretaría General, la cual se formulará bajo la iniciativa del Consejo de Delegadas y Delegados y deberá ser resuelto por Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. En la fijación de la forma en que debe contribuir cada Estado miembro, se establece la habilitación a éste último consejo, para que decida sobre la forma de diferenciar, según “la capacidad económica (...), la responsabilidad común y el principio de equidad”.

Esta construcción, estima la Corte, no contradice precepto constitucional ninguno, pues asigna las competencias de manera racional y sobre los órganos de Unasur y en lo demás, prevé la posible y necesaria imposición de cargas económicas, para el desarrollo de las funciones permanentes de la organización, según criterios compatibles enteramente con lo previsto en el art. 227 constitucional, en cuanto a los principios de equidad e igualdad.

1. Las relaciones con terceros, Estados asociados y nuevos miembros

89. Los artículos 15, 19 y 20 del Tratado bajo estudio, tratan los asuntos relacionados con otros Estados que no pertenecen a la Unión, pero que tienen relación con ella, bien como terceros, como Estados asociados o como miembros adheridos posteriormente al tratado.

Sobre la relación con terceros, se regula en el artículo 15 con unas prioridades: “proyectos en las áreas de energía, financiamiento, infraestructura, políticas sociales, educación y otras a definirse”, mediante el diálogo político, la búsqueda de consolidar mecanismos de cooperación con otros grupos regionales, Estados y otras entidades de carácter internacional.

Como quiera que al Consejo de Delegadas y Delegados le corresponde la función de efectuar el seguimiento a las actividades de implementación (con el apoyo de la Presidencia pro témpore y de la Secretaría General), se refuerza su papel en las relaciones internacionales. Ello al determinarse que para “una adecuada coordinación” en las relaciones internacionales, ese Consejo “deberá conocer y considerar expresamente las posiciones que sustentará Unasur en su relacionamiento con terceros”.

90. Contempla también la figura de los Estados asociados, artículo 19, para otros Estados de América Latina y el Caribe que soliciten tal participación, cuya aceptación determinará el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, cuyos derechos y obligaciones reglamentará Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores.

Y en el artículo 20, prevé la figura de la adhesión de nuevos miembros, autorizada a partir del quinto año de entrada en vigor del Tratado, o tras cuatro años de condición de Estado asociado. Lo anterior con el “propósito de fortalecer la unidad de América Latina y el Caribe”. Una decisión que adopta el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno y en el último caso, mediante recomendación por consenso del Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores. Y para sellar la firmeza del proceso, se establece que los Protocolos de Adhesión “entrarán en vigor a los 30 días de la fecha en que se complete su (...) ratificación por todos los Estados Miembros y el Estado Adherente”.

91. Todas estas construcciones son, a juicio de la Corte, formas legítimas dentro del amplio poder de configuración normativa que poseen los poderes públicos nacionales a la hora de

diseñar las relaciones internacionales, en este caso, de las propias organizaciones de carácter internacional creadas. No hay en ellas ninguna objeción desde la perspectiva constitucional, pues no afectan ningún principio ordenador como la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º C.P.). Y en su forma de entablar relaciones con el mundo para fortalecer las alianzas o crear asociaciones y nuevos participantes, incluye por lo demás, figuras previstas en el derecho de los tratados (Convención de Viena de 1969)⁶⁴.

3.2.3. Tercera parte de la Convención: elementos comunes a los tratados

93. El tercer gran componente del tratado es el que contempla las reglas propias de los tratados internacionales referentes a la solución de conflictos, a las prerrogativas internacionales y a la forma en que entrará en vigencia el tratado y sus modificaciones.

94. Sobre la solución de diferencias el artículo 21 del Tratado de Unasur, en concordancia con las funciones y formas de desarrollar el proceso de integración. En este sentido, es la negociación directa la que opera en caso de diferencias “respecto a la interpretación o aplicación de las disposiciones” del tratado. Solo, de no lograrse solución, los Estados en cuestión “someterán la diferencia a consideración del Consejo de Delegadas y Delegados” y en caso de tampoco resolverlo, al “Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores, para su consideración en su próxima reunión”.

Además de lo anterior, señala en el artículo 22 las inmunidades y privilegios con que cuentan los funcionarios internacionales de Unasur, los representantes de los Estados Miembros que actúan ante la organización o para ella, quienes gozarán de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar sus funciones y competencias, todo lo anterior según lo que Unasur suscriba con el Ecuador como sede definida de la organización. En el artículo 23, los idiomas de la Unión, “el castellano, el inglés, el portugués y el neerlandés” y en el 24, las reglas comunes sobre duración indefinida y denuncia, con respeto de la obligación de pago por contribuciones. En el artículo 25 se establece la forma de tramitar las enmiendas por solicitud de cualquier Estado miembro, cuya aprobación final corresponde al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno. En fin, también se dispone en el 26 que la entrada en vigor del tratado y de las enmiendas, que ocurrirá “treinta días después de la fecha de recepción del noveno (9o) instrumento de ratificación”, y en el artículo junto con las exigencias propias

de estos procedimientos, incluido el registro tratado en el artículo 27 del tratado.

95. La Corte estima que los anteriores artículos de la Tercera parte del Tratado de Unasur, resguardan apropiadamente el interés y la soberanía de los Estados partes, entre ellos el de Colombia. Además, formulan las reglas comúnmente aceptadas para dichos propósitos por el Derecho Internacional Público, y que por lo mismo son de uso regular en la generalidad de tratados multilaterales. Por todo lo anterior, esta Corporación las encuentra exequibles.

4. Conclusión

96. Agotado el análisis del instrumento aprobado mediante Ley 1440 de 2011, tanto en su aspecto formal como material, considera la Corte que aquél se ajusta a los preceptos constitucionales.

Ello es así por cuanto, de una parte, se han cumplido los requisitos procedimentales exigidos por la Constitución y la ley para integrar el ordenamiento jurídico interno. Y de otra, los objetivos y el contenido del Tratado sometido a control constitucional, que como quedó dicho, busca la realización de fines esenciales del Estado colombiano, como la seguridad, la libertad y el Estado social de derecho, a través de una organización interestatal, normas que se avienen sin dificultades al contenido del texto constitucional, y más allá de ello, constituyen una oportunidad para el mejor cumplimiento de varios preceptos superiores.

97. En efecto, el Tratado de Unasur configura desde su definición y objetivos, el tipo de integración especialmente protegido por la Constitución, a saber, la integración latinoamericana política, social y económica, todas juntas, una integración a ser impulsada para orientar la política exterior colombiana y ser promovida con el propósito de alcanzar incluso la comunidad latinoamericana. En este caso se trata de una integración que incluye 12 naciones de Suramérica, unidas para alcanzar máximos ideales del Estado según la Constitución colombiana.

Es también 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 sujetas las relaciones internacionales.

98. En mérito de 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,

V. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES el ‘TRATADO CONSTITUTIVO DE LA UNIÓN DE NACIONES SURAMERICANAS’, hecho en Brasilia, Brasil, el veintitrés de mayo de dos mil ocho” y la Ley 1440 de 28 de enero de 2011 “Por medio de la cual se aprobó dicho tratado.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Gobierno Nacional y al Congreso de la República, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese en el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. Folio 141 del cuaderno 1.

2 Cfr. En la sentencia C-618 de 2004 se sostuvo que se presume la competencia del Ministro de Relaciones Exteriores, según lo dispuesto en la Ley 32 de 1985, aprobatoria de Convención de Viena, para suscribir acuerdos internacionales sin que fuera necesario demostrar los poderes respectivos, para tal efecto.

3 ARTICULO 8º Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización. Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al ARTICULO 7º no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado.

4 Cfr. Folio 16 del cuaderno 1.

5 Cfr. Folios 261 al 272 cuaderno de pruebas 1.

6 Ver en el folio 31 del cuaderno principal.

7 Cfr. Folios 309 -317 del cuaderno de pruebas 1.

8 Cfr. Folio 31-32 del cuaderno principal.

9 Cfr. Folio 35 del cuaderno principal.

10 Cfr. Folio 103 del cuaderno principal.

11 Cfr. Folios 333-343 del cuaderno de pruebas 1.

12 Cfr. Folio 129-140 del cuaderno principal.

13 Cfr. Folios 1-2 del cuaderno de pruebas 1.

14 Cfr. Folio 358 cuaderno de pruebas 1.

15 Cfr. Folio 359 del cuaderno de pruebas 1.

16 Cfr. Folio 360-372 cuaderno de pruebas 1.

17 Cfr. Folio 129-140 del cuaderno principal.

18 Cfr. Folio 127 cuaderno 2.

19 Cfr. Folio 321cuaderno de pruebas 1.

20 Cfr. Folio 133 del cuaderno 2.

21 Cfr. Folio 142 del cuaderno 2.

22 Cfr. Folio 133 del cuaderno 2.

23 Cfr. Folio 144-153 cuaderno 2

24 Cfr. Folios 136 cuaderno 2.

25 Cfr. Folio 13-29 del cuaderno 2.

26 Cfr. Folio 5 del cuaderno 2 y Folio 1 cuaderno de pruebas 2.

27Cfr. Folio 15 del cuaderno de pruebas 2.

28 Cfr. Folio 1 cuaderno 2 de pruebas.

29 Cfr. Folio 27-34 del cuaderno 2.

30 Cfr. entre otras, C-086 de 2004.

31 Cfr. Folio 1 del cuaderno principal.

32 Vid. p.e., Arturo Urquidí, El proceso de integración latinoamericana, La Paz, ed. Juventud, 1985; Sergio Guerra Vilaboy y Alejo Maldonado Gallardo, Laberintos de la integración latinoamericana. Caracas, Comala, 2006.

33 Gaceta constitucional No. 20 (12 de marzo de 1991).

34 Por eso se propone como artículo especial de la primera parte de la nueva Constitución el siguiente texto: “Artículo. La República de Colombia se vincula a la comunidad de Naciones en América Latina como ideal permanente de su política exterior, dentro de un espíritu de libertad, democracia y justicia social”.

35 En la Gaceta 53 (18 de abril de 1991) y la Gaceta 62 (29 de abril de 1991).

36 Rodrigo Lloreda Caicedo, Carlos Ossa Escobar, Oscar Hoyos Naranjo, Angelino Garzón, Jaime Benítez Tobón, Tulio Cuevas Romero, Iván Marulanda Gómez, Miguel Antonio Yepes, Parra Guillermo Guerrero Figueroa.

37 Gaceta Constitucional No. 87.

39 En concreto, el artículo propuesto establecía que “la política internacional de Colombia tiene por fundamento la doctrina del Libertador Simón Bolívar sobre la unidad latinoamericana, en la más estrecha cooperación internacional, para el afianzamiento de la paz, la independencia nacional, la conservación o explotación de las riquezas naturales en beneficio de la nación como de las regiones en las cuales se encuentran junto con el más alto desarrollo económico y social del país. El presidente de la República o el ministro de

Relaciones Exteriores darán cuenta, periódicamente al congreso y al país, del cumplimiento de estas finalidades”.

40 La propuesta del constituyente Fabio de Jesús Villa decía en concreto: “La búsqueda de una integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina orientada a la formación de una comunidad latinoamericana, será un objetivo especial de la política internacional colombiana”.

41 Gaceta Constitucional N. 117.

42 Gaceta Constitucional N. 142.

43 Intervención del Constituyente Augusto Ramírez Ocampo.

44 Gaceta Constitucional No. 119.

45 En este sentido, decía la proposición sustitutiva de la Constituyente María Mercedes Carranza, “EL PUEBLO DE COLOMBIA (...) En ejercicio de su poder soberano delegado en la Asamblea Nacional Constituyente, con el propósito de afirmar la grandeza y la unidad de la Nación y de asegurar la existencia, la libertad, la justicia, la igualdad, la educación, el conocimiento y la paz como valores primordiales del supremo derecho a la felicidad, mediante la consagración de unos principios que fortalezcan el pluralismo y conduzcan a un orden social, económico, político justo. Consciente de la necesidad de contribuir a la unidad, e integración latinoamericanas de acuerdo con los ideales del Libertador Simón Bolívar e invocando la inspiración de Dios, ha venido en decretar, como decreta y promulga, la siguiente CONSTITUCIÓN”.

46 En este orden, la intervención del delegatario Diego Uribe Vargas, cuando sugiere que “si se va a adoptar ese llamamiento a la unidad y a la integración latinoamericana, no señalaremos a nuestros padres ni maestros ni guías, sino sencillamente a todos aquellos que de una u otra forma, a través de la historia, han contribuido a ello”.

47 Así en la intervención del delegatario Augusto Ramírez Ocampo.

48 Según la propuesta del constituyente Misael Pastrana Borrero.

49 Conforme la intervención del Constituyente José Germán Toro Zuluaga

50 Gaceta Constitucional No. 121.

51 Vid. intervención del Constituyente Antonio Galán Sarmiento.

52 Lo anterior por cuando debía esclarecer si, como lo solicitaba el actor, la disposición entonces acusada vulneraba el preámbulo de la Constitución.

53 La Corte en sentencia C-155 de 2007, referente a la ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, resaltó la vocación integracionista de la Constitución de 1991, en los siguientes términos: “La Constitución Política de 1991 no fue ajena a la integración del Estado Colombiano al orden internacional. Así, el Preámbulo y los artículos 9º y 227 señalan que se promoverá la integración económica, social y política con los demás Estados, especialmente los de América Latina y del Caribe, para lo cual se autoriza: (i) la creación de organismos supranacionales; (ii) la participación en una comunidad latinoamericana; (iii) la realización de elecciones directas para la conformación del parlamento Andino y del parlamento latinoamericano”.

54 Vid al respecto la sentencia C-564 de 1992, en la que : “Junto con la actitud democrática y la tendencia internacionalizante, la preferencia por la integración económica, social y política en lugar de una política aislacionista, es el tercer elemento fundamental de la política exterior de la República. En esta norma se encuentra presente asimismo el núcleo de condiciones a la tendencia o dirección que se está señalando como propia del actuar internacional de Colombia. Existirá integración bajo condiciones de equidad y reciprocidad. Y, añade el texto constitucional, de igualdad, recordando que se está frente a un principio conexo al de autodeterminación” (resaltado fuera de texto).

55 Así, por ejemplo, en las siguientes sentencias: Sentencia C-204 de 1993, que revisó la constitucionalidad del Convenio entre la República de Colombia y la República del Perú para la protección, conservación y recuperación de bienes arqueológicos, históricos y culturales; C-249 de 1994 sobre el Acuerdo entre Colombia y Brasil para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países, C-178 de 1995 en la que se realizó la revisión previa de la constitucionalidad del Tratado de Libre comercio entre los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República

de Venezuela; C-418 de 1995 al determinar la constitucionalidad del Tratado constitutivo de la Conferencia de Ministros de Justicia de los países iberoamericanos; C-379 de 1996 al estudiar el “Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba sobre promoción y protección recíproca de inversiones”; C-656 de 1996 al revisar la constitucionalidad del Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Panamá; C-682 de 1996, en el estudio del Convenio de Amistad y Cooperación suscrito entre la República de Colombia y la República de Suriname; C-283 de 1996, en la revisión del Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos-Protocolo de Managua-, relacionado con un nuevo órgano de la OEA que procura dar efectividad y eficacia a la cooperación internacional entre los Estados americanos; C-261 de 1996, en la revisión del “Tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Venezuela sobre traslado de personas condenadas”; C-218 de 1997 al revisar el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, C-231 de 1997 frente al Protocolo modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena); C-008 de 1997 al estudiar el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre Promoción y Protección Recíproca de Inversiones, C-176 de 1997, al revisar las enmiendas al Tratado de Tlatelolco; C-401 de 1997 sobre el “Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe” y los “Anexos al Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe”; C-227 de 1998 al estudiar el “Convenio de reconocimiento mutuo de estudios y títulos de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”, suscrito en la Habana, el 4 de mayo de 1994; C-270 de 1999 al revisar el “Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Chile y el Gobierno de la República de Colombia”, del 9 de mayo de 1995; C-277 de 1999 sobre el “Protocolo modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena”, de 28 de mayo de 1996; C-406 de 1999 con respecto al “Convenio entre la República de Colombia y la República del Perú, sobre asistencia judicial en materia penal”, de 12 de julio de 1994; C-404 de 1999 al revisar el “Acuerdo de Cooperación judicial en materia penal entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay” de 31 de julio de 1997; C-1439 de 2000 sobre el “Convenio Básico de Cooperación

Técnica y Científica entre la República de Colombia y la República del Perú”, del 12 de diciembre de 1997; C-1184 de 2000 en cuanto al “Convenio de Cooperación Judicial en Materia Penal entre la República de Colombia y la República Oriental del Uruguay” del 17 de febrero de 1998; C-1333 de 2000 relacionada con la Convención sobre prerrogativas e inmunidades del organismo para la proscripción de las armas nucleares en América latina (OPAL), de 23 de diciembre de 1969; C-326 de 2000 que estudió el “Acuerdo de Cooperación para la prevención, control y represión del lavado de activos derivado de cualquier actividad ilícita entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Paraguay “; C-091 de 2001 al pronunciarse sobre el “Convenio entre las Repúblicas de Colombia y del Ecuador para la recuperación y devolución de bienes culturales robados, del 17 de diciembre de 1996”; C-914 de 2001 al estudiar el “Acuerdo relativo al Centro latinoamericano de Administración para el desarrollo -CLAD- y sus estatutos”, del 30 de junio de 1972; C-012 de 2001 al revisar el “Tratado sobre traslado de personas condenadas entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba”, del 14 de enero de 1999; C-581 de 2002 en lo relativo al “Acuerdo del alcance parcial de complementación económica No. 48 entre el Gobierno de la República Argentina y los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Países miembros de la comunidad Andina” de 29 de junio de 2000; C-820 de 2004 al estudiar el “Acuerdo sede entre el Gobierno de Colombia y la Organización Iberoamericana de Seguridad Social para el establecimiento de la Sede del Centro Regional de la OISS para Colombia y el Área Andina”, del 22 de noviembre de 2001; C-923 de 2007 al analizar el “Acuerdo de Complementación Económica núm. 33 o Tratado de Libre Comercio entre México, Venezuela y Colombia; C-031 de 2009, en el caso del “Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y la República de Chile, Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica para el Establecimiento de un Espacio Económico Ampliado entre Colombia y Chile (ACE 24)” del 6 de diciembre de 1993; C-446 de 2009 al estudiar el “Tratado de Libre Comercio celebrado entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, hecho y firmado en Medellín, República de Colombia”, del 9 de agosto de 2007 y los “Canjes de Notas que corrigen el Anexo 3.4 del Capítulo 3 relativo al Trato Nacional y Acceso de Mercancías al Mercado Sección Agrícola-Lista de Desgravaciones de Colombia para El Salvador, Guatemala y Honduras”, del 16 de enero de 2008, 11 de enero de 2008 y 15 de enero de 2008, respectivamente.

56 Vid. al respecto, sentencias C-564 de 1992, C-246 de 1999, C-864 de 2006, C-750 de

2008.

57 Lo anterior, naturalmente excluye la excepción reconocida muy eventualmente por la jurisprudencia constitucional, en la que se ha dicho que cuando el Derecho comunitario reconoce derechos humanos, este contenido sí determina que, conforme el artículo 93 C.P., las normas en concreto que disponen sobre dicho particular, se entiendan pertenecientes al bloque de constitucionalidad. Así se definió, entre otras en la sentencia C-1490 de 2000, al atender la demanda de inconstitucionalidad contra normas penales que regulaban asuntos relacionados con la violación de los derechos de autor, en razón de las normas invocadas como violadas por los demandantes. Dijo entonces la Corte que la “Decisión 351 de 1993, expedida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, que contiene el Régimen Común sobre derecho de autor y conexos, dado que regula los derechos morales de autor, que son derechos fundamentales, a la luz de lo dispuesto en el artículo 93 de la C.P. se incorpora al bloque de constitucionalidad” (...). Vid. también sentencias C-582 de 1999, C-1490 de 2000 y C-988 de 2004.

58 Vid. sentencias C-358 de 1997, C-327 de 1997, C-256 de 1998, C-864 de 2006, C-809 de 2007, C-433 de 2010 y C-608 de 2010, por ejemplo.

59 Vid. sentencias C-137 de 1996 y C-256 de 2008.

60 Vid por ejemplo sentencias C-265 de 1994, C-509 de 2004, C-865 de 2004, C-707 de 2005, C-432 de 2010.

61 Vid. David Held. La democracia y el orden global : del estado moderno al gobierno cosmopolita (tr. Sebastián Mazzuca), Barcelona : Paidós, 1997, 317-338. Luigi Ferrajoli. Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. 2. Teoría de la democracia. Madrid, Trotta, 2011, p. 535 y ss.

62 Como proyecto político, económico, social, ambiental necesario para el desarrollo de la región, sus democracias, la eficacia de los derechos humanos de los habitantes de la Unión, el mejoramiento de la calidad de vida y la erradicación de las desigualdades más indignantes, según se ve en los preceptos iniciales del tratado ya estudiados. Supra 3.2.1.1., 3.2.1.2.

63 Vid. sentencias C-122 de 1995, C-231 de 1997, C-227 de 1999.

64 (Artículos) 1-b, 11, 15, 16.