

PROYECTO DE LEY-Requisito constitucional de sujeción a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado/PROYECTO DE LEY-Anuncio en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada

Esta Corporación ha reconocido que la finalidad pretendida por la citada norma constitucional, es permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas. Bajo esta perspectiva, la Corte ha establecido que se cumple con la citada exigencia constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable. Por otra parte, en Sentencia, la Corte estableció que si por diversos inconvenientes la votación no tiene lugar el día predispuesto, no se incurre en vulneración a la Carta Fundamental, pues la exigencia constitucional se limita exclusivamente a obligar el efectivo conocimiento previo de los proyectos que en el futuro serán objeto de decisión. Por consiguiente, como lo sostuvo esta Corporación, el nuevo requisito de procedimiento legislativo previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se acredita con “anunciar en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada”.

INDEPENDENCIA POLITICA, SOBERANIA Y DEMOCRACIA COMO REGIMEN POLITICO

INDEPENDENCIA POLITICA-Alcance del concepto/INDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS-Finalidad/PAR IN PAREM NON HABET IMPERIUM-Alcance

Bajo este contexto, por independencia política se entiende la facultad de los Estados de decidir con autonomía acerca de sus asuntos internos y externos en el marco del derecho internacional. Por ello, aun cuando los Estados son libres de escoger la forma de regular, administrar y disponer de sus asuntos internos, y, en igual medida, de llevar a cabo sus relaciones internacionales, no por ello su independencia les otorga el poder actuar por el fuera del marco de las costumbres, principios y tratados del derecho internacional, que constituyen un límite normativo en la dirección de las relaciones internacionales. De manera pues que la independencia de los Estados, en cuanto sujetos del derecho internacional, se

orienta a impedir que alguno de ellos se encuentre sometido al ordenamiento jurídico o al poder público, político y soberano de otro Estado. Hoy en día, es indiscutible, que entre sujetos puestos en un plano de igualdad, no es concebible ni admisible el establecimiento de relaciones jerárquicas de poder. Dicho principio se reconoce en el ordenamiento internacional con el nombre de “*par in parem non habet imperium*”, o en otras palabras, entre sujetos pares no pueden existir relaciones de sometimiento.

PRINCIPIO DE SOBERANIA POPULAR-Significado en relación con el poder interno y autónomo de ordenación de los Estados

En el mundo contemporáneo, el poder interno y autónomo de ordenación de los Estados generalmente se funda en el principio de soberanía popular (C.P. art. 9°), que le permite al pueblo en ejercicio del poder constituyente originario dictar una Constitución, mediante la cual, organiza un modelo de Estado alrededor de la adopción de una forma de organización, de un sistema de gobierno y de un régimen político. Como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, dicho poder constituyente originario no se encuentra sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados.

REGIMEN POLITICO-Significado

Cuando se habla de régimen político se hace alusión a la estructura del poder público y su relación con los ciudadanos fundada en un cierto sistema de valores y principios políticos que inspiran el ordenamiento jurídico.

El pueblo en virtud de su poder soberano, es quien debe escoger el régimen político de su predilección, con el propósito de organizar el funcionamiento del Estado y adoptar un sistema normativo que vincule obligatoriamente a los servidores públicos y a los particulares. De suerte que, conforme al principio de soberanía popular, pilar fundamental de la democracia, incumbe solamente al pueblo adoptar la Constitución o sustituirla, a partir del ejercicio de su poder constituyente, como manifestación jurídica del contrato, convenio o pacto social que le otorga legitimidad a un determinado Estado. Precisamente, al delinear la distinción entre poder de reforma y poder constituyente originario, la Corte en Sentencia C-551 de 2003, sostuvo la imposibilidad del Congreso para modificar el régimen político adoptado por el pueblo en la Constitución de 1991.

ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y DEMOCRACIA COMO REGIMEN POLITICO-Efectos de la adopción en la Constitución/DEMOCRACIA EN LA CONSTITUCION POLITICA-Vocación universal y expansiva

En la Constitución Política de 1991, el pueblo soberano decidió convalidar el voto de confianza entregado a la democracia. Precisamente, tanto en el preámbulo como en varios de sus artículos se hace alusión a la adopción del Estado Social de derecho y la democracia como el régimen político de nuestra organización estatal, lo que no sólo tiene un efecto político, sino también en el campo social, económico, ecológico y cultural. Por ello, esta Corporación ha reconocido que la democracia, en nuestro ordenamiento constitucional, tiene una vocación universal y expansiva, alrededor del pluralismo y la participación, como condiciones esenciales para su eficacia.

DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL COMO REGIMEN POLITICO DEL ESTADO COLOMBIANO-
Decisión tomada por el pueblo

El Estado colombiano a partir de la Constitución de 1991 adoptó la democracia constitucional como su régimen político, alrededor de los principios, valores y mandatos del Estado Social de Derecho (C.P. art. 1º). Dicha decisión la tomó el pueblo colombiano en un acto de libre ejercicio de su soberanía e independencia política.

REGIMEN DEMOCRATICO-Extensión de los principios

En atención a la naturaleza expansiva y universal de la democracia, es viable que tanto el legislador como las demás autoridades de la República, en el marco de los estrictos límites de su competencia, permitan la extensión de los principios del régimen democrático, en aras de irradiar no sólo las relaciones de tipo político, sino también de naturaleza económica, cultural, ecológica, etc. En efecto, la garantía de los derechos y libertades individuales, sociales y económicas, la sujeción de la actividad del Estado al principio de legalidad, el respeto de los principios de participación y pluralismo y, especialmente, la protección reforzada a la libertad e igualdad, no deben pertenecer exclusivamente a la arquitectura de un modelo político constitucional, sino que debe permitirse su funcionamiento normal y reiterado en otros campos de la vida ordinaria de un Estado, en aras de corregir las deficiencias que se presentan principalmente en materias de índole económica y social.

PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA-Tendencia creciente de concertación

PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA Y SOCIAL-Posibilidad de participación por el Estado

ACUERDO DE CARTAGENA-Finalidad

DERECHO COMUNITARIO-Objeto

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL DE INTEGRACION-Condición esencial de convalidación

Esta Corporación igualmente en la sentencia reseñada, estableció que una condición esencial para convalidar en el juicio de constitucionalidad un tratado internacional de integración, consiste en verificar que su contenido fortalezca la preservación de los presupuestos esenciales que edifican la estructura del ordenamiento Constitucional Colombiano. De suerte que, si el contenido de un acuerdo de integración desconoce el principio de soberanía popular, la dignidad del hombre y los derechos y libertades fundamentales, o los mandatos, valores y principios del Estado Social de Derecho, no podría superar el test de constitucionalidad.

RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO-Promoción de desarrollo y aplicación efectiva de instituciones esenciales del ordenamiento constitucional

PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO-Exigibilidad y operatividad/PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA EN PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA-Exigibilidad

Es indiscutible que a partir del carácter universal y expansivo de los principios democráticos, ellos resultan exigibles y deben tener plena operatividad, no sólo en la estructura y acción del Estado colombiano en su interior, sino también en el manejo de las relaciones internacionales, razón por la cual, el proceso de integración del Estado colombiano a la Comunidad Andina o Latinoamericana de Naciones se encuentra presidido por los valores y principios propios de la democracia.

GOBIERNO DEMOCRATICO-Ejercicio efectivo

CARTA DE LA ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS EN MATERIA DE GOBIERNOS DEMOCRATICOS-Respeto total de los Estados

SOBERANIA-Reformulación moderna del concepto/SOBERANIA-Compatibilidad de independencia nacional con la necesidad de vivir dentro de una comunidad supranacional

GOBIERNO DEMOCRATICO-Resulta adecuada para adquirir compromisos internacionales/GOBIERNO DEMOCRATICO EN MATERIA DE PROCESOS DE INTEGRACION-Adquisición de compromisos internacionales

Esta Corporación reconoció que existe un consenso bastante amplio a nivel mundial, en el sentido de que la forma democrática de gobierno resulta adecuada no sólo para regir las relaciones entre los hombres, concebidos como sujetos dignos y autónomos, sino también para adquirir compromisos internacionales, pues supone el respeto a los mandatos de la libertad y la autonomía, como derechos propicios para desarrollar procesos de integración.

CARTA DEMOCRATICA INTERAMERICANA EN MATERIA DE GOBIERNOS DEMOCRATICOS

REGIMEN DEMOCRATICO EN RELACIONES INTERNACIONALES DEL ESTADO-Defensa

DEMOCRACIA EN PROCESOS DE INTERNACIONALIZACION ECONOMICA-Ampliación/DEMOCRACIA INTERNACIONAL-Obligaciones/PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA BAJO UN GOBIERNO DEMOCRATICO-Alcance de la exigibilidad

La ampliación de la democracia en los procesos de internacionalización económica, responde a la exigencia común de encontrar patrones similares que permitan comprometer la voluntad de los Estados, en el desenvolvimiento de reglas claras y previsibles acordes con la ideología política de la organización Estatal. En efecto, el ideario de la democracia internacional, supone la existencia de dos obligaciones. Una de contenido tácito o implícito, que se encuentra en el pacto mutuo de no agresión, y otra de contenido positivo, la cual se resume en la voluntad de los contrayentes de las obligaciones internacionales de establecer reglas de solución pacífica a los conflictos venideros. Esos compromisos resultan acordes a una ideología con marcada preponderancia de la democracia, en cuanto entienden que la prohibición de la fuerza, permite la protección de las libertades y derechos inalienables de los individuos y, a su vez, facilita las prácticas para el desarrollo del comercio exterior, a

contrario sensu, de lo que sucede con las ideologías de los gobiernos autocráticos o aquellos cuya presunta legitimidad resulta del uso de la coacción. En la actualidad, existe la tendencia a consolidar dichos procesos de integración sobre la base común de la existencia formal y material de un régimen político conexo, principalmente a través del ideario universal de la democracia internacional. Pero la exigibilidad de la democracia como presupuesto esencial para avanzar hacia la intensificación de los procesos de integración económica, no puede conducir a la imposición de un modelo de régimen político que contradiga la voluntad soberana del pueblo manifestada en una Constitución y, en especial, los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano. Por ello, es trascendente que los tratados internacionales que se dirijan a la obtención del citado fin, delimiten con suma atención y precisión las materias atinentes a la integración económica y a las sanciones derivadas por su incumplimiento, sin incluir disposiciones que conduzcan o se orienten a exigir una transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario.

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Exigencia de vigencia de instituciones democráticas y del Estado de derecho/COOPERACION POLITICA Y PROCESOS DE INTEGRACION EN EL MARCO DEL ACUERDO DE CARTAGENA-Exigencia de vigencia de las instituciones democráticas y del Estado de derecho como condiciones fundamentales

DEMOCRACIA EN PROCESOS DE INTEGRACION ECONOMICA-Medidas destinadas a la protección para intensificación/PRINCIPIO DEMOCRATICO EN LA ACTIVIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO-Maximización de la esfera

CONCEPTO JURIDICO ABIERTO E INDETERMINADO EN PROTOCOLO INTERNACIONAL-Susceptible de definición

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Ruptura del orden democrático, consultas previas y medidas para propiciar el restablecimiento

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Medidas a adoptar por la ruptura del orden democrático

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Conexidad de las sanciones

PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN CLAUSULA SANCIONATORIA DEL PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Violación por generalidad, vaguedad e indeterminación

RESERVA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Formulación previa ante inexequibilidad de expresión de disposición

RESERVA DEL ESTADO EN TRATADO INTERNACIONAL-Formulación

DERECHO DE CONTRADICCION EN PROCESO SANCIONATORIO-Cualquier modalidad exige presencia del supuesto infractor

La jurisprudencia de esta Corporación, ha sostenido reiteradamente que cualquier modalidad de proceso sancionatorio, exige la presencia o participación del supuesto infractor, en aras de ejercitar la debida contradicción a la acusación que pesa en su contra.

DERECHO DE DEFENSA EN PROCESO SANCIONATORIO DE PROTOCOLO INTERNACIONAL-Presencia o participación del supuesto infractor

DECLARACION INTERPRETATIVA EN PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA PARA LA DEMOCRACIA”-Procedencia

Referencia: expediente LAT-250

Asunto: Revisión constitucional de la Ley 846 de noviembre 6 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el‘Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena’, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Bogotá, D. C., ocho (8) de julio de dos mil cuatro (2004)

I. ANTECEDENTES.

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, atendiendo lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, envió fotocopia auténtica de la Ley 846 de noviembre 6 de 2003, “por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena’, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

En Providencia de diciembre dos (2) de 2003, el despacho del Magistrado sustanciador asumió el conocimiento del presente asunto. Adicionalmente, en el mismo Auto, solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la remisión de los antecedentes legislativos de la Ley en revisión y la certificación del quórum y del desarrollo exacto y detallado de las votaciones. Así mismo, requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores la certificación de los plenos poderes de la persona que intervino en la suscripción del tratado.

Una vez allegados los mencionados documentos, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la presente demanda al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro del Interior y la Justicia, al Defensor del Pueblo, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Javeriana, Rosario y Nacional de Colombia.

Finalmente, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos del artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, procede esta Corporación a decidir sobre la exequibilidad del tratado y de la ley que lo aprueba.

II. TEXTO DE LA LEY Y DEL TRATADO OBJETO DE REVISIÓN.

Según la publicación efectuada en el Diario Oficial N. 45.367 del 10 de noviembre de 2003, el siguiente es el texto de la ley y del tratado objeto de revisión:

“LEY 846 DE 2003

(noviembre 6)

por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena

“Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y

ocho(1998).

El Congreso de la República

Visto el texto del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), que a la letra dice:

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la comunidad Andina por la democracia”, hecho en Oporto, Portugal, e diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

El Congreso de la República

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado).

PROTOCOLO ADICIONAL AL ACUERDO DE CARTAGENA “COMPROMISO DE LA COMUNIDAD ANDINA POR LA DEMOCRACIA”

Los Gobiernos de Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela,

REAFIRMANDO lo establecido en el Acuerdo de Cartagena que señala que los Países Miembros convienen en suscribir el Acuerdo de Integración Subregional, “Fundados en los principios de igualdad, justicia, paz, solidaridad y democracia”;

DESTACANDO que la Comunidad Andina es una comunidad de naciones democráticas, que desde la constitución de su proceso integrador han demostrado una permanente voluntad para promover la vigencia de la vida democrática y el Estado de derecho, tanto en la Subregión Andina como en América Latina y el Caribe;

AFIRMANDO que la acción política de la Comunidad Andina y su política exterior común tienen como objetivo el desarrollo, perfeccionamiento y la consolidación de la democracia y el Estado de derecho; y

RATIFICANDO la Declaración Presidencial sobre Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia, suscrito en Bogotá, D. C., el 7 de agosto de 1998,

ACUERDAN:

ARTICULO 1

La plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena y demás instrumentos del Sistema Andino de Integración.

ARTICULO 2

Las disposiciones contenidas en el presente Protocolo se aplicarán en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los Países Miembros.

ARTICULO 3

Ante acontecimientos que puedan ser considerados como ruptura del orden democrático en un País Miembro, los demás Países Miembros de la Comunidad Andina realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de los mismos.

ARTICULO 4

Si el resultado de las consultas mencionadas en el artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso

adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento.

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

- a) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;
- b) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;
- c) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;
- d) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos, y
- e) Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes.

ARTICULO 5

Las medidas señaladas en el artículo anterior serán adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores mediante Decisión, sin la participación del País Miembro afectado. La Decisión entrará en vigencia en la fecha de su aprobación y será notificada de inmediato a dicho país.

Sin perjuicio de lo anterior, los Gobiernos de los Países Miembros continuarán desarrollando gestiones diplomáticas tendientes a propiciar el restablecimiento del orden democrático en el País Miembro afectado.

ARTICULO 7

Las medidas adoptadas en virtud del artículo 4 cesarán mediante Decisión una vez que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores determine que se ha restablecido el orden democrático en el país afectado.

ARTICULO 8

La Comunidad Andina procurará incorporar una cláusula democrática en los acuerdos que suscriba con terceros, conforme a los criterios contenidos en este Protocolo.

ARTICULO 9

Este Protocolo entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros hayan depositado el respectivo instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Hecho en la ciudad de Oporto, Portugal, a los diecisiete días del mes de octubre de mil novecientos noventa y ocho, en cinco originales, todos ellos igualmente válidos.

Por la República de Bolivia,

Javier Murillo de La Rocha.

Por la República de Colombia,

Guillermo Fernández de Soto.

Por la República del Ecuador,

José Ayala Lasso.

Por la República del Perú,

Fernando de Trazegnies Granda.

Por la República de Venezuela,

Miguel Angel Burelli Rivas.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2000

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

(Fdo.) ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.)Guillermo Fernández de Soto.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el “Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”,hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el “Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena “Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia”, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998), que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá, D. C., a...

Presentado al honorable Congreso de la República por el suscrito Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Guillermo Fernández de Soto.

III. INTERVENCIONES.

Según informe secretarial del nueve (9) de febrero de dos mil cuatro (2004), durante el término de fijación en lista fueron presentados los siguientes escritos:

3.1. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores.

El señor Luis Fernando Orozco Barrera, en calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, presentó escrito mediante el cual sustenta las razones para declarar la exequibilidad del texto objeto de revisión.

a. En el aspecto formal.

El interviniente sostiene que el instrumento internacional y su ley aprobatoria, acreditaron el cumplimiento de todos los requisitos de orden formal para su creación, pues su trámite se ajustó plenamente a las exigencias previstas en la Constitución y en la ley, para la validez de dichos actos.

b. En el aspecto material.

Aduce el interviniente que el Protocolo objeto de revisión, es una importante contribución en el ámbito multilateral regional para el fortalecimiento de la democracia, proveyendo a los Estados Partes de mecanismos efectivos a través los cuales puedan consolidar y perfeccionar los sistemas democráticos.

En este contexto, el representante del Ministerio sostiene que: “(...) el Protocolo posee una relevancia especial dentro del compromiso del Estado colombiano de defender la seguridad y la democracia, dentro de un marco definido tanto por la Constitución Política como por los instrumentos internacionales que propenden por la defensa y protección de los derechos fundamentales, labor esta que se alcanza a través de un sistema basado en la democracia, con base en un óptimo equilibrio entre los Estados Partes (...)”.

En conclusión, sostiene que la constitucionalidad del Tratado se hace evidente a partir del compromiso del Estado Colombiano asumido con la Constitución Política de 1991, de profundizar en el respeto de la democracia y de los principios que la estructuran.

3.2. Intervención del Ministerio del Interior y de Justicia.

Ana Lucía Gutiérrez Guingue, en su condición de apoderada del Ministerio del Interior y de Justicia, presentó escrito para justificar la constitucionalidad del texto objeto de revisión.

a. En el aspecto formal.

A juicio de la interviniente, en el trámite de aprobación de la ley sometida a revisión, se cumplieron con todas las exigencias formales relacionadas con la iniciativa, la publicación, la aprobación y sanción presidencial, en los términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso.

b. En el aspecto material.

Expresa la interviniente que el Convenio se ajusta al marco constitucional, ya que propende por el fortalecimiento regional del Estado de Derecho y la democracia, como pilares indispensables de la estructura del Estado contemporáneo, reafirmados por el Constituyente de 1991, y reiterados en abundante jurisprudencia de esta Corporación.

3.3. Intervención de la Comisión Colombiana de Juristas.

A juicio del citado interviniente, en términos generales, el Protocolo sometido a revisión se ajusta al Texto Constitucional, en la medida en que expresa la necesidad de la cooperación estatal para la consolidación de la democracia, siendo esta última requisito indispensable para el proceso de integración planteado en el Acuerdo de Cartagena.

Sin embargo, sostiene que las causales d) y e) del artículo 4° del Protocolo, dan lugar a diversas interpretaciones que permitirían la adopción de medidas de distinto tipo, sin limitarse al objeto o fin del Protocolo, consistente en fortalecer el régimen democrático como pilar fundamental en la profundización de los procesos de integración. De suerte que, en su opinión, dichas disposiciones deben ser interpretadas por el juez constitucional, en un sentido que desvirtúen su imprecisión, en aras de impedir la vulneración del derecho al debido proceso al contrariar el principio de proporcionalidad.

En idéntico sentido, considera que el concepto “ruptura del orden democrático”, aun cuando presenta deficiencias en la interpretación de su contenido, el mismo puede definirse acudiendo a los principios definidos en la Constitución Política de 1991 y en los Tratados Internacionales que pregonan por la defensa de la democracia, dentro los cuales, señala la Carta Democrática Interamericana adoptada el 11 de septiembre de 2003 por la Organización de Estados Americanos.

En esta medida, el interviniente concluye que: “(...) los propósitos de consolidación de la

democracia y del Estado de Derecho se encuentran plenamente reconocidos en nuestro ordenamiento constitucional. Sin embargo, aunque se afirme la constitucionalidad del Protocolo bajo estudio, es preciso insistir en la necesidad de interpretarlo conforme a los principios constitucionales que rigen las relaciones exteriores del Estado Colombiano e, igualmente, a la luz de los contenidos de la Carta Democrática Interamericana sobre los componentes y elementos fundamentales de la democracia (...).".

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

a. En el aspecto formal.

El Procurador sostiene que: "(...) el proyecto de ley que concluyó con la aprobación de la Ley 846 de 2003, contentiva del instrumento internacional bajo examen, (...) cumplió con las exigencias constitucionales y legales, razón por la cual no se encuentra reparo alguno a su exequibilidad".

b. En el aspecto material.

El Procurador General de la Nación expresa que el Instrumento Internacional bajo estudio, señala como norte de la actividad de cooperación y de integración de los Estados Andinos, la vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de derecho. En su opinión, dichas condiciones se armonizan plenamente con los postulados constitucionales en que ha de inspirarse la política exterior del Estado Colombiano. Así, manifiesta que:

"(...) El que en un instrumento internacional el Estado Colombiano acuerde que la plena vigencia de las instituciones democráticas y el Estado de Derecho son condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural, (...) es apenas congruente con los presupuestos de nuestra Carta Política, por lo que como todo aquello que se acuerde en el plano internacional en ese sentido es válido desde el punto de vista constitucional. Por este aspecto, entonces, no habría reparo alguno en la congruencia del instrumento internacional en revisión y el ordenamiento superior vigente".

Sin embargo, a juicio de la vista fiscal, el Protocolo desconoce la Carta Fundamental, en primer lugar, porque traslada al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la definición del orden político que ha de regir en nuestro territorio y, en segundo término, porque la

indeterminación del concepto “ruptura del orden democrático”, conduce a que sea el citado órgano quien detente la atribución exclusiva e ilimitada de establecer cuándo se presentan circunstancias lesivas a la preservación de los principios democráticos. En sus propias palabras, sostiene que:

“(…) no es congruente con el principio constitucional de la soberanía popular el que en el Protocolo en examen se defiera en un ente internacional la determinación de la vigencia del orden político que rige nuestra nación, por lo que negando tal principio dicho instrumento se encuentra en abierta contradicción con la regla superior constitutiva del poder público en Colombia, pues ni siquiera se señala en él, qué es lo que ha de entenderse como ruptura del orden constitucional, indefinición que implica que sea el órgano señalado en el Protocolo el que determine cuándo en un Estado miembro se produjo la ruptura del orden democrático (…)” .

Adicionalmente, manifiesta que el otorgamiento de la atribución al Consejo de Ministros para determinar cuándo tiene lugar la ruptura del orden democrático, resulta contraria al principio de legalidad, pues la vaguedad e indeterminación del término, conducen a la inexistencia de parámetros que permitan controlar la posible arbitrariedad de dicho organismo, al momento de interpretar y aplicar las medidas previstas en el Protocolo.

Conforme a esta argumentación, la Vista Fiscal sostiene que el Protocolo objeto de revisión igualmente desconoce el principio de libre autodeterminación de los pueblos. En este punto, expresa:

“Si la noción de autodeterminación de los pueblos implica en lo esencial la facultad que tiene todo Estado como sujeto de derecho internacional a decidir, sin injerencia de los demás Estados su propio destino en lo político, en lo social, en lo económico y lo cultural, es obvio que esa facultad se ve gravemente afectada cuando mediante una norma de carácter supranacional, se faculta a determinados funcionarios pertenecientes a una de las instancias organizativas de un ente internacional para que decidan sobre el carácter del régimen político asumido por la comunidad nacional y, además, para que tales funcionarios apliquen determinadas sanciones económicas o de exclusión, cuando a juicio de ellos, se haya quebrantado dicho régimen”.

Por ello, en su opinión, el Protocolo es contrario al Texto Fundamental, pues excluye de su

poder soberano al pueblo, al impedirle eventualmente virar hacía un modelo de organización política distinto a la democracia. Ello, sin lugar a dudas, desconoce igualmente el pluralismo como principio de ordenación del Estado, al sujetar los programas y aspiraciones de nuestra colectividad a los principios del régimen democrático determinados por el Consejo de Ministros, excluyendo la posibilidad de moldearlos de acuerdo a los intereses de la Nación.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Competencia.

1. Esta Corporación es competente para efectuar la revisión constitucional del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia' y de la Ley que lo aprueba, de conformidad con el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política.

Revisión formal.

Competencia del funcionario que suscribió el acuerdo en revisión.

2. El Acuerdo objeto de revisión, fue suscrito en nombre de la República de Colombia por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto, quien de conformidad con lo dispuesto en la Ley 406 de 1997, aprobatoria de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, no tiene la obligación de acreditar la existencia de plenos poderes para suscribir convenios internacionales en representación del Estado Colombiano, pues en atención a la naturaleza de su cargo, ellos se presumen (*ius repraesentationis omnimodae*)¹.

Aprobación Presidencial.

3. El 3 de octubre de 2000, el Presidente de la República aprobó el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia' y, a su vez, ordenó someterlo al conocimiento y trámite legislativo del Congreso de la República, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 189, numeral 2° de la Constitución Política. Decreto éste suscrito también por el Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto².

Trámite del proyecto de ley número 033 de 2002 – Senado de la República – y número 233 de 2003 – Cámara de Representantes – y su conformidad con la Constitución Política.

4. A continuación esta Corporación adelantará el juicio de constitucionalidad del trámite de aprobación por parte del Congreso de la República del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena.

El trámite del mencionado proyecto, en el Senado de la República fue el siguiente:

4.1. El proyecto de ley número 033 de 2002, fue presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional a través del Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto, el día 2 de agosto de 2002. El texto original y la respectiva exposición de motivos fueron publicados en la Gaceta del Congreso No. 328 del 12 de agosto de 2002 (páginas 1 a 5), en acatamiento de lo previsto en el artículo 157 Superior, conforme al cual, “Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes: 1º) Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva” 4.

4.2. El proyecto inició su trámite legislativo de aprobación en el Senado de la República, en virtud de lo previsto en el artículo 154 Superior. Ahora bien, en atención al contenido de su articulado, fue remitido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la citada Corporación⁵.

4.3. La ponencia para primer debate en la Comisión Segunda Constitucional fue presentada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz y publicada en la Gaceta del Congreso No. 531 del 21 de noviembre de 2002⁶. De igual manera, se entregó copia simple de la citada ponencia a todos los senadores de manera previa a su discusión y aprobación en la mencionada Comisión Constitucional Permanente, el día 25 de noviembre de 2002⁷.

4.4. El proyecto de ley fue aprobado en la Comisión Segunda del Senado el 4 de diciembre de 2002, por votación unánime a favor de trece (13) senadores que conforman la citada Comisión, según certificación expedida por la Secretaría de esa Corporación fechada el 5 de diciembre de 2002⁸, tal y como consta en el Acta No. 15 de la misma fecha de sesión, visible a folio 36 del cuaderno 1º del presente expediente. De esta manera, se cumplió con el requisito que sobre quórum decisorio exige el artículo 146 del Texto Superior, teniendo en cuenta que dicha Comisión está compuesta por 13 miembros.

4.5. La ponencia para segundo debate en el Senado de la República también fue presentada por el Senador Jimmy Chamorro Cruz y publicada en la Gaceta del Congreso No. 583 del 12 de diciembre de 2002 (páginas 8 y 9 de la Gaceta)⁹.

4.6. El proyecto de ley fue aprobado por esa Corporación el día 22 de abril de 2003, según certificación del Secretario General del Senado de la República, señor Emilio Otero Dajud, con un quórum de 98 senadores de 102¹⁰. Dicha aprobación consta en el Acta número 48 de la misma fecha de sesión, visible en la Gaceta del Congreso No. 188 del 7 de mayo de 2003.

En consecuencia, no sólo se cumplió con el requisito del quórum decisorio previsto en el artículo 146 de la Carta Fundamental, sino también con el término de 8 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la Comisión Constitucional respectiva y en la Plenaria Correspondiente (C.P. art. 160).

5. En la Cámara de Representantes, el trámite del mencionado proyecto fue el siguiente:

5.1. La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue presentada por los Congresistas Germán Velásquez Suárez y Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar, la cual fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 265 de junio 10 de 2003 (Páginas 6 a 10)¹¹.

5.2. De acuerdo con la certificación del Secretario de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 15 de diciembre de 2003, el proyecto de ley que se revisa fue aprobado en primer debate por unanimidad, con el voto de 19 Representantes, el día 11 de junio de 2003¹², tal y como se relaciona en la página 8 de la Gaceta del Congreso No. 546¹³. Luego, es claro que a la fecha de aprobación del proyecto, se cumplió con el requisito de los 15 días que deben mediar entre la aprobación en una Cámara y su aquiescencia en la otra, según lo previsto en el artículo 160 Superior.

5.3. La ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes correspondió a los mismos Representantes Germán Velásquez Suárez y Carlos Ramiro Chavarro Cuéllar y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 479 de septiembre 22 de 2003 (páginas 22 a 27)¹⁴, siendo aprobada en plenaria con una votación de 155 votos a favor el día 30 de septiembre de 2003, según certificación del Secretario General de esa célula legislativa del día 12 de diciembre de 2003¹⁵. Lo anterior, según consta en el Acta de plenaria No. 070 de la misma fecha de sesión, la cual se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso No. 546 de

200316.

Por consiguiente, no sólo se cumplió con el requisito del quórum decisorio, sino también con el término de 8 días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la Comisión Constitucional respectiva y en la Plenaria correspondiente (C.P. art. 160).

Sanción Presidencial.

6. Enviado por la Cámara de Representantes el proyecto de ley 033/2002 Senado y 233/2003 Cámara, a la Secretaría General del Senado de la República, éste lo remitió al Presidente de la República, quien lo sancionó el día 6 de noviembre de 2003, como Ley 84617.

Remisión a la Corte Constitucional.

7. La Presidencia de esta Corporación, recibió el texto de la Ley 846 de 2003, junto con el Convenio que ella aprueba, el doce (12) de noviembre de 2003¹⁸, en cumplimiento y dentro de los términos que señala el artículo 241 numeral 10 de la Carta Política.

Aclaración y conclusión.

8. Es pertinente aclarar que se cumplió la exigencia contenida en el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003 (inciso final del Art. 160 de la Constitución¹⁹), en cuanto el proyecto de ley fue sometido a votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes en una sesión previamente anunciada, distinta de aquella en la cual tuvo lugar su votación. Cabe anotar que dicho requisito no es aplicable al trámite en el Senado de la República y en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara, por haberse desarrollado el mismo en su totalidad con anterioridad a la iniciación de la vigencia del citado Acto Legislativo, es decir, el día 3 de Julio de 2003²⁰.

9. Esta Corporación ha reconocido que la finalidad pretendida por la citada norma constitucional, es permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas²¹.

Bajo esta perspectiva, la Corte ha establecido que se cumple con la citada exigencia

constitucional, cuando en una sesión inicial se ordena la lectura y se deja constancia de los proyectos que serán discutidos y votados en una sesión diferente, siempre y cuando se convoque para su aprobación en una fecha futura prefijada, la cual resulte al menos determinable.

Así, por ejemplo, en Sentencia C-533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), esta Corporación determinó que resulta ajustado a la Constitución que en una sesión inicial se haga lectura de los proyectos que serán discutidos y votados, y se adopte como fecha de señalamiento para su aprobación definitiva la siguiente sesión correspondiente al día “martes”. En esta caso, aun cuando no determina con exactitud la fecha para adelantar la votación, se trata de un término cierto y determinable.

Por otra parte, en la misma Sentencia previamente reseñada, la Corte estableció que si por diversos inconvenientes la votación no tiene lugar el día predispuesto, no se incurre en vulneración a la Carta Fundamental, pues la exigencia constitucional se limita exclusivamente a obligar el efectivo conocimiento previo de los proyectos que en el futuro serán objeto de decisión. Al respecto, la Corte sostuvo que:

“(…) Para la Corte en el presente caso ha de entenderse cumplido el requisito señalado el inciso final del artículo 160 constitucional, en la medida en que, atendiendo la finalidad de la norma -a saber permitir a los Congresistas conocer previamente cuales proyectos serán sometidos a votación, sin que pueda sorprenderseles con votaciones intempestivas- y dadas las circunstancias que se presentaron en la sesión del 26 de agosto de 2003 donde fue necesario levantar la sesión por falta de quórum para decidir, el proyecto que culminó con la expedición de la Ley 840 de 2003 fue discutido y aprobado previo anuncio en sesión anterior de que sería discutido y votado en la siguiente sesión plenaria destinada a la votación de proyectos de ley, sesión plenaria que se realizó efectivamente el martes 2 de septiembre de 2003.

Téngase en cuenta al respecto que según consta en el Acta 065 del 20 de agosto de 2003 en la que precisamente se discutió el informe de la subcomisión encargada de analizar el alcance del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 que introdujo el inciso final del artículo 160 superior a que se ha hecho referencia, en relación con los proyectos de ley anunciados en esa fecha se hizo especial énfasis en la necesidad de cumplir con el nuevo requisito así

establecido, y en este sentido se dio lectura uno a uno a los títulos de los proyectos de ley que deberían ser votados en la siguiente sesión plenaria, por lo que no puede considerarse que los H.H Representantes hayan podido ser sorprendidos con una votación no anunciada, que por lo demás figuró en el orden del día sometido a discusión y aprobación tanto de la sesión del 26 de agosto de 2003 como de la sesión del 2 de septiembre de 2003. Al respecto es pertinente recordar además que el artículo 80 de la Ley 5ª de 1992 señala que “Cuando en una sesión no se hubiere agotado el orden del día señalado para ella, en la siguiente continuará el mismo orden hasta su conclusión.” y que ello fue lo que precisamente sucedió en la sesión del 26 de agosto que debió levantarse por ausencia de quórum para decidir sobre los asuntos de dicho orden del día.(...)”22.

Por consiguiente, como lo sostuvo esta Corporación en Auto 038 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), el nuevo requisito de procedimiento legislativo previsto en el Acto Legislativo No. 01 de 2003, se acredita con “anunciar en sesión previa que se convocará para votación en una fecha futura prefijada”. Así, lo reconoció la misma Plenaria de la Cámara de Representantes, al momento de aprobar el informe que sobre el contenido y alcance del inciso adicional al artículo 160 Constitucional, realizó una subcomisión nombrada para el efecto.

Dicho informe es claro al sostener que:

“El procedimiento legislativo establecido en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, comprende estas etapas: Primera, iniciativa; segunda, publicación del proyecto; tercera, discusión; cuarta, anuncio o aviso de votación -que este es el nuevo requisito según lo estableció la Reforma Política en su artículo 8º, hoy artículo 163, inciso segundo-; quinto, aprobación; sexto, sanción presidencial; séptimo, promulgación; octavo, vacancia de la ley; y, noveno, vigencia de la ley.

Como puede verse, a las etapas mencionadas, el Acto Legislativo 01 de 2003 adicionó el anuncio o aviso de votación, cuando reformó el artículo 160 Constitucional, y señaló que ‘el aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquélla en la cual se realizará la votación’, es decir, con el anuncio o aviso de votación de un proyecto de ley en sesión previa de aquella en que se hará la votación desaparece, óigase bien apreciada Cámara de Representantes, desaparece la

votación inmediata, y por ende el llamado pupitrazo. De otra parte, como entre la discusión de los proyectos de ley y su votación habrá un tiempo prudencial, los legisladores tendrán la oportunidad no sólo de revisar el proyecto o los proyectos de ley, sino de intercambiar ideas, de consultar con expertos si se quiere, y de profundizar sobre su conveniencia o inconveniencia.

Ahora bien ¿cómo se hace el anuncio o aviso? El precepto constitucional no lo dice, pero lo recomendable es que se haga en la última sesión (...), de la Comisión o Cámara respectiva en la cual se termina con la discusión del proyecto por parte del Presidente; esta es una competencia privativa de la Presidencia. Hecho el aviso o anuncio, este constará en el acta de las sesiones y se recomienda, adicionalmente, y con la debida antelación, que se comuniquen por escrito a los congresistas.

Por último, cabe resaltar que la reforma se refiere a los proyectos de ley, pero con aplicación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se entiende que también se aplica a los proyectos de acto legislativo, según la Sentencia C-222 de 1997”²³

10. Conforme a los citados argumentos, en el presente caso, se acreditó el cumplimiento de la exigencia constitucional prevista en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, en cuanto se pudo constatar que en el Acta No. 069 correspondiente a la sesión ordinaria del día 24 de septiembre de 2003, se anunció dentro los proyectos que serían objeto de votación en la próxima sesión correspondiente al día martes, el “proyecto de ley número 233 de 2003 Cámara, 033 de 2002 Senado, por medio de la cual se aprueba el protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena”, tal y como consta en la página 9 de la Gaceta de Congreso No. 561 del 30 de octubre de 2003.

Posteriormente, en el Acta No. 070 correspondiente a la sesión ordinaria del 30 de septiembre de 2003, se sometió el citado proyecto a votación y aprobación, conforme a la citación realizada en la sesión ordinaria anterior, como se acredita en la página 33 de la Gaceta del Congreso No. 546 del 22 de octubre de 2003²⁴.

11. En conclusión, tanto el Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena en revisión como la ley que lo aprueba, por cumplir todos los trámites de carácter formal, son constitucionales, razón por la cual la Corte entrará a estudiar el aspecto material del Protocolo, confrontándolo con la totalidad de los preceptos constitucionales.

Revisión material.

Contenido del Protocolo.

12. El Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena sobre el 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia', analizado en esta ocasión, es un acuerdo internacional de nueve artículos, ocho de los cuales se encargan de regular las obligaciones y medidas sancionatorias que por su incumplimiento asumen los Estados Partes; mientras que, el artículo restante se limita a señalar las reglas para su entrada en vigor.

El Protocolo pretende, de conformidad con sus considerandos, enfatizar en el fortalecimiento y la consolidación de la democracia como fundamento esencial del proceso integracionista de los países andinos.

13. La plena vigencia del Estado de derecho y de las instituciones democráticas se configuran como la fórmula política esencial e imprescindible para la construcción de un modelo de integración social, económica y cultural de la Comunidad Andina de Naciones, de conformidad con lo previsto en el artículo 1° del Protocolo.

14. En el artículo 2°, se especifica que el Protocolo se aplicará "en caso de producirse una ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros".

15. En los artículos 3° a 7° se establece el procedimiento a seguir cuando se observa la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros, el cual puede resumirse de la siguiente manera:

Al momento de producirse una circunstancia o acontecimiento que implique la afectación del orden democrático, los restantes países de la Comunidad Andina de Naciones, a través de sus agentes diplomáticos, realizarán entre sí y de ser posible con el país afectado, las consultas necesarias para examinar la naturaleza y alcance de las conductas perturbadoras.

Dependiendo del resultado que arrojen tales consultas, se deberá convocar al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual tendrá la obligación de analizar, estudiar y adoptar un pronunciamiento formal en torno a la ocurrencia o no de dicha ruptura del orden democrático. Una vez se concluye que existe una circunstancia contraria a la estabilidad del

régimen democrático, el resto de la Naciones que componen la Comunidad Andina, tienen la posibilidad de someter al país infractor a algunas medidas destinadas a propiciar su pronto restablecimiento.

En el artículo 4° se enumeran las medidas que puede adoptar el Consejo de Ministros, las cuales se refieren al funcionamiento del proceso de integración andina. Estas acciones se clasifican de la siguiente manera:

- a) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;
- b) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;
- c) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;
- d) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos, y
- e) Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes.

16. Por su parte, los artículos 5° y 7° consagran las formalidades para la adopción y la cesación de las medidas indicadas y, a su vez, en el artículo 6° se estipula que sin perjuicio de la vigencia de dichas medidas, los gobiernos de los países miembros continuaran desarrollando las gestiones diplomáticas conducentes y pertinentes, en aras de propiciar el restablecimiento del orden democrático en el país afectado.

Ahora bien, es preciso aclarar que de conformidad con el citado artículo 7°, las medidas colectivas adoptadas en virtud del contenido normativo del Protocolo, sólo cesan cuando el Consejo de Ministros determine que se ha restablecido el orden democrático en el país afectado.

17. El artículo 8° establece que la Comunidad Andina procurará introducir una cláusula democrática que se ajuste a las disposiciones del Protocolo en los acuerdos que suscriba con

terceros.

18. Finalmente, el artículo 9° se limita a desarrollar las condiciones para su entrada en vigor.

Consideraciones generales de la Corte.

19. En los artículos 9°, 226 y 227 de la Carta Fundamental, se establece la obligación que le incumbe al Estado colombiano de promover hacia la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, en aras de impulsar el fortalecimiento de los procesos supranacionales de integración sobre bases de equidad, reciprocidad, igualdad y conveniencia nacional.

Adicionalmente, en las disposiciones previamente reseñadas, se prevé la posibilidad de crear organismos supranacionales, con la finalidad de acelerar los procesos de integración que permitan una consolidación política y económica de la Comunidad Latinoamérica de Naciones. Sin embargo, la validez de dichos procesos de integración suponen el acatamiento de los principios generalmente aceptados de derecho internacional, los cuales propenden por la eliminación de la fuerza y la ocupación, en aras de consolidar el respeto por la soberanía e independencia política de cada Estado y, por ende, de su derecho a la libre autodeterminación (C.P. art. 9°).

20. Desde el artículo 10 del Pacto de creación de la Sociedad de Naciones (SdN), se reconoce como un elemento común, natural e indiscutible de las relaciones internacionales, el deber correlativo que asumen los Estados de respetar su independencia política y, por lo mismo, su ordenación interna.

Precisamente, la independencia política como atributo del Estado se relaciona estrechamente con el concepto de soberanía. En esta medida, para entender el significado de dicha independencia, es indispensable detenerse en los dos ámbitos de proyección que del poder soberano ha reconocido la evolución de las ideas políticas. En el orden interno, se ha admitido que la soberanía significa la imposición del poder del Estado sobre los demás poderes que coexisten con él; y, en plano internacional, se ha aceptado que el poder del Estado se encuentra en un nivel de igualdad con el de los demás actores de la comunidad internacional.

Bajo este contexto, por independencia política se entiende la facultad de los Estados de decidir con autonomía acerca de sus asuntos internos y externos en el marco del derecho internacional²⁵. Por ello, aun cuando los Estados son libres de escoger la forma de regular, administrar y disponer de sus asuntos internos, y, en igual medida, de llevar a cabo sus relaciones internacionales, no por ello su independencia les otorga el poder actuar por el fuera del marco de las costumbres, principios y tratados del derecho internacional, que constituyen un límite normativo en la dirección de las relaciones internacionales.

De manera pues que la independencia de los Estados, en cuanto sujetos del derecho internacional, se orienta a impedir que alguno de ellos se encuentre sometido al ordenamiento jurídico o al poder público, político y soberano de otro Estado. Hoy en día, es indiscutible, que entre sujetos puestos en un plano de igualdad, no es concebible ni admisible el establecimiento de relaciones jerárquicas de poder. Dicho principio se reconoce en el ordenamiento internacional con el nombre de “*par in parem non habet imperium*”, o en otras palabras, entre sujetos pares no pueden existir relaciones de sometimiento.

21. En el mundo contemporáneo, el poder interno y autónomo de ordenación de los Estados generalmente se funda en el principio de soberanía popular (C.P. art. 9°)²⁶, que le permite al pueblo en ejercicio del poder constituyente originario dictar una Constitución, mediante la cual, organiza un modelo de Estado alrededor de la adopción de una forma de organización, de un sistema de gobierno y de un régimen político. Como lo ha sostenido reiteradamente esta Corporación, dicho poder constituyente originario no se encuentra sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados²⁷.

Ahora bien, cuando se habla de régimen político se hace alusión a la estructura del poder público y su relación con los ciudadanos fundada en un cierto sistema de valores y principios políticos que inspiran el ordenamiento jurídico. En la doctrina, desde la antigüedad clásica se reconocieron tres formas de gobierno, como son la democracia, la aristocracia y la autocracia, las cuales en el mundo contemporáneo se han reducido a la democracia y a la autocracia o dictadura.

22. A partir de lo expuesto, es claro que el pueblo en virtud de su poder soberano, es quien debe escoger el régimen político de su predilección, con el propósito de organizar el

funcionamiento del Estado y adoptar un sistema normativo que vincule obligatoriamente a los servidores públicos y a los particulares. De suerte que, conforme al principio de soberanía popular, pilar fundamental de la democracia, incumbe solamente al pueblo adoptar la Constitución o sustituirla, a partir del ejercicio de su poder constituyente, como manifestación jurídica del contrato, convenio o pacto social que le otorga legitimidad a un determinado Estado. Precisamente, al delinear la distinción entre poder de reforma y poder constituyente originario, la Corte en Sentencia C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), sostuvo la imposibilidad del Congreso para modificar el régimen político adoptado por el pueblo en la Constitución de 1991. En sus propias palabras, esta Corporación sostuvo que:

“(...)El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad, no para revisar el contenido mismo de la reforma comparando un artículo del texto reformativo con una regla, norma o principio constitucional – lo cual equivaldría a ejercer un control material - . Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho con forma republicana (CP art. 1º) por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma (...)”²⁸.

23. En la Constitución Política de 1991, el pueblo soberano decidió convalidar el voto de confianza entregado a la democracia. Precisamente, tanto en el preámbulo como en varios de sus artículos se hace alusión a la adopción del Estado Social de derecho y la democracia como el régimen político de nuestra organización estatal, lo que no sólo tiene un efecto político, sino también en el campo social, económico, ecológico y cultural. Por ello, esta Corporación ha reconocido que la democracia, en nuestro ordenamiento constitucional, tiene una vocación universal y expansiva, alrededor del pluralismo y la participación, como

condiciones esenciales para su eficacia.

Al respecto, la Corte ha sostenido que:

“(...) Se ha dicho que el principio democrático es universal en cuanto “compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.” Con fundamento en tal definición, en varias ocasiones la Corte ha hecho que el principio democrático cobre vigencia en espacios que no se restringen a lo electoral, sino en todos aquellos asuntos que implican la toma de decisiones que afecten a la comunidad o a la persona y que aparejan el ejercicio del poder.

Esta proyección universal del principio democrático ha cobrado vigencia especialmente en los asuntos relativos a la prestación de los servicios públicos y la educación. Así por ejemplo, en la Sentencia C-585 de 1995, tras ciertas consideraciones relativas a la existencia de normas constitucionales referentes a la eficiente prestación de los servicios públicos domiciliarios y a la posibilidad de participación cívica y comunitaria en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que los prestan, la Corte declaró la exequibilidad del numeral 6° del artículo 27 de la Ley 142 de 1994, norma que establecía que los miembros de las juntas directivas de las empresas oficiales prestadoras de servicios públicos domiciliarios serían designados en dos terceras partes libremente por el alcalde, y en una tercera parte por el mismo funcionario entre los vocales de control registrados por los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios. Esta forma de elección se encontró apropiada para garantizar la adecuada participación comunitaria en la gestión y fiscalización de la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

En el terreno de la educación, también la jurisprudencia ha sentado criterios relativos a la operancia real del principio democrático en este ámbito. Así, sobre la incidencia del nuevo modelo participativo en el proceso educativo, ha señalado que los sujetos que interviene en este proceso “ya no se encuentran separados entre actores pasivos receptores de conocimiento y actores activos depositarios del saber. El principio constitucional que protege el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a la participación de la comunidad educativa, han hecho del estudiante un sujeto activo con deberes y derechos que toma parte

en el proceso educativo. “A diferencia de la Carta del 86, el sujeto del proceso educativo no es pasivo enteramente, sumiso, carente de toda iniciativa, marginado o ajeno a la toma de decisiones y al señalamiento de los rumbos fundamentales de su existencia. Es, por el contrario, titular privilegiado de una dignidad humana que prevalece y condiciona el contenido del ordenamiento, así como también del derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la educación, a la asociación, a la participación democrática”.

El anterior recuento jurisprudencial muestra cómo los criterios de universalidad y de fuerza expansiva del principio participativo han irradiado la interpretación del ordenamiento jurídico a fin de hacer real el nuevo modelo democrático que propone la Constitución Política. No obstante, estos criterios no están llamados a presidir únicamente la interpretación y aplicación del derecho, sino que el legislador, a quien corresponde regular mediante ley estatutaria los mecanismos de participación, también debe tenerlos en cuenta en el momento de producir las normas legales (...)”²⁹.

24. En conclusión, el Estado colombiano a partir de la Constitución de 1991 adoptó la democracia constitucional como su régimen político, alrededor de los principios, valores y mandatos del Estado Social de Derecho (C.P. art. 1º). Dicha decisión la tomó el pueblo colombiano en un acto de libre ejercicio de su soberanía e independencia política.

En atención a la naturaleza expansiva y universal de la democracia, es viable que tanto el legislador como las demás autoridades de la República, en el marco de los estrictos límites de su competencia, permitan la extensión de los principios del régimen democrático, en aras de irradiar no sólo las relaciones de tipo político, sino también de naturaleza económica, cultural, ecológica, etc. En efecto, la garantía de los derechos y libertades individuales, sociales y económicas, la sujeción de la actividad del Estado al principio de legalidad, el respeto de los principios de participación y pluralismo y, especialmente, la protección reforzada a la libertad e igualdad, no deben pertenecer exclusivamente a la arquitectura de un modelo político constitucional, sino que debe permitirse su funcionamiento normal y reiterado en otros campos de la vida ordinaria de un Estado, en aras de corregir las deficiencias que se presentan principalmente en materias de índole económica y social³⁰.

De los principios de la democracia y de su necesaria exigibilidad en modelos de integración económica.

25. En el ámbito internacional existe una tendencia creciente a concertar procesos de integración económica, mediante los cuales se establecen modelos de intercambio de bienes y servicios, principalmente con efectos sobre las barreras arancelarias y no arancelarias que limitan el libre comercio.

En el actual panorama de globalización de la organización mundial, es común la celebración de acuerdos de tipo comercial, tales como, la constitución de zonas de libre comercio, uniones aduaneras, mercados comunes y comunidades económicas, cuya finalidad es garantizar el mejoramiento de las condiciones mercantiles, el desarrollo y crecimiento de la economía y, en general, la competitividad de los países miembros.

El artículo 227 de la Constitución Política, reconoce la posibilidad del Estado Colombiano de participar en procesos de integración económica y social, especialmente, con países de América Latina y del Caribe, inclusive para llegar a conformar una Comunidad Latinoamericana de Naciones.

26. Es así como la República de Colombia junto con las Repúblicas de Bolivia, Perú, Ecuador y Venezuela celebraron el Acuerdo de Cartagena³¹, posteriormente modificado y adicionado con algunos protocolos, en aras no sólo de impulsar la cooperación entre dichas naciones, sino también de alcanzar en un futuro un estado total de integración a través de la creación de una Comunidad Andina.

Precisamente, al realizar el control constitucional de la Ley 323 de 1996 “Por medio de la cual se aprueba el ‘Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996”, la Corte afirmó que:

“(…) 8. El derecho comunitario se distingue por ser un derecho que apunta hacia la integración – y no solamente hacia la cooperación -. Igualmente, es un derecho que no se desarrolla únicamente a partir de tratados, protocolos o convenciones, puesto que los órganos comunitarios están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes. Por eso, en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquél que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto (…)”³².

27. Esta Corporación igualmente en la sentencia previamente reseñada, estableció que una condición esencial para convalidar en el juicio de constitucionalidad un tratado internacional de integración, consiste en verificar que su contenido fortalezca la preservación de los presupuestos esenciales que edifican la estructura del ordenamiento Constitucional Colombiano. De suerte que, si el contenido de un acuerdo de integración desconoce el principio de soberanía popular, la dignidad del hombre y los derechos y libertades fundamentales, o los mandatos, valores y principios del Estado Social de Derecho, no podría superar el test de constitucionalidad.

La doctrina expuesta por la Corte, se resume en los siguientes términos:

(...) la configuración de un espacio de mutua complementación e integración económica, social y cultural, demanda que en éste se proyecten los valores y principios superiores que rigen en el interior de los países y que también ostentan la naturaleza de compromisos internacionales irrevocables, no susceptibles de sufrir suspensión o detrimento alguno. La integración económica, que amplía mercados y genera oportunidades de desarrollo antes no concebidas, no puede aparejar como contraprestación la pérdida o erosión de los principios jurídicos superiores pertenecientes al acervo común de los pueblos que rinden homenaje a la persona humana y a su indeclinable dignidad (...)”³³

Bajo este contexto, el ideal normativo que preside las relaciones internacionales del Estado, le impone a los representantes del pueblo colombiano al momento de negociar o asumir un compromiso internacional (C.P. art. 189 # 2), verificar que el contenido del tratado, en lugar de poner en riesgo las instituciones esenciales de nuestro ordenamiento constitucional, promueva su desarrollo y aplicación efectiva. La misma Corte, en el fallo reseñado, manifestó que:

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

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

28. Por consiguiente, es indiscutible que a partir del carácter universal y expansivo de los principios democráticos, ellos resultan exigibles y deben tener plena operatividad, no sólo en la estructura y acción del Estado colombiano en su interior, sino también en el manejo de las relaciones internacionales, razón por la cual, el proceso de integración del Estado colombiano a la Comunidad Andina o Latinoamericana de Naciones se encuentra presidido por los valores y principios propios de la democracia.

29. Así, por ejemplo, en la Resolución 1080 de 1991 de la Asamblea General de la OEA, se consideró por parte de los Estados Americanos, que teniendo en cuenta la existencia generalizada de gobiernos democráticos en el hemisferio, es necesario darle efectiva aplicación al principio consignado en la Carta de que la solidaridad de los Estados americanos y los altos fines que con ella se persiguen requieren la organización política de los mismos sobre la base del ejercicio efectivo de la democracia.

Dicho mandato fue recogido en el artículo 9° de la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), también llamada “Protocolo de Washington”, en el cual se exige de los Estados miembros el respeto total hacia los gobiernos democráticamente constituidos, luchando en conjunto contra el uso de la fuerza como medio legítimo para acceder al poder. De igual manera, se prevén las sanciones que la organización de los Estados Americanos, puede adoptar para restablecer el orden democrático en el país infractor. La citada disposición establece que:

“Un miembro de la organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creados.

a) La facultad de suspensión solamente será ejercida cuando hayan sido infructuosas las gestiones diplomáticas que la Organización hubiera emprendido con el objeto de propiciar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado miembro afectado.

b) La decisión sobre la suspensión deberá ser adoptada en un período extraordinario de sesiones de la Asamblea general, por el voto afirmativo de los dos tercios de los Estados miembros.

c) La suspensión entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación por la Asamblea General.

d) La organización procurará, no obstante la medida de suspensión, emprender nuevas gestiones diplomáticas tendientes a coadyuvar el restablecimiento de la democracia representativa en el Estado Miembro afectado.

e) El miembro que hubiere sido objeto de suspensión deberá continuar observando el cumplimiento de sus obligaciones con la Organización.

f) La Asamblea General podrá levantar la suspensión por decisión adoptada con la aprobación dos tercios de los Estados Miembros.

g) Las atribuciones a que se refiere este artículo se ejercerán de conformidad con la presente Carta”³⁴.

Esta Corporación mediante sentencia C-178 de 1996, consideró exequible la citada disposición, pues se ajusta a la reformulación moderna del concepto de soberanía que compatibiliza la independencia nacional con la necesidad de vivir dentro de una comunidad supranacional. En opinión de la Corte, las obligaciones internacionales, difíciles antes de conciliar con la existencia de un “poder autónomo, incondicionado y absoluto”, resultan perfectamente compatibles con un “poder con suficiente autonomía para gobernar dentro de su territorio y obligarse frente a otros que hacen lo mismo dentro del suyo”.

En atención a dicha circunstancia, esta Corporación reconoció que existe un consenso bastante amplio a nivel mundial, en el sentido de que la forma democrática de gobierno resulta adecuada no sólo para regir las relaciones entre los hombres, concebidos como sujetos dignos y autónomos, sino también para adquirir compromisos internacionales, pues

supone el respeto a los mandatos de la libertad y la autonomía, como derechos propicios para desarrollar procesos de integración.

En este contexto, la Corte consideró exequible el citado artículo 9°, ya que si bien es cierto cada Estado es soberano de escoger su forma de gobierno y, por ende, todo pueblo tiene la potestad de autodeterminarse de acuerdo con sus conveniencias, “no es menos cierto que si un Estado que pudiéramos denominar ‘socio’ de la organización ha decidido pertenecer a ella y, en consecuencia, cumplir fielmente los principios, valores y propósitos de la misma, dentro de las cuales se halla el de promover y consolidar la democracia, pudiera convertirse en un país totalitario y, sin embargo, seguir perteneciendo a dicho ente”.

Recientemente, la Carta Democrática Interamericana aprobada el 11 de septiembre de 2001, en el artículo 1° reafirma el derecho de los pueblos de América de gobernarse conforme a los pilares y principios de la democracia, y así mismo, establece la obligación de las autoridades de cada Estado de promover y defender los elementos esenciales dicho régimen político. De conformidad con la citada Carta, “el ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del Estado de Derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.” (artículo 2°).

Para interponer la citada sanción, los artículos 20 y subsiguientes establecen el procedimiento dispuesto para investigar y juzgar la ocurrencia de una causal que constituya una ruptura del orden democrático; mientras que los artículos 3° y 4° definen los elementos esenciales que, a partir de su desconocimiento, presuponen la alteración democrática en un país miembro. Al respecto, la Carta dispone que:

“Artículo 3°. Son elementos de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4°. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa.

La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad, son igualmente fundamentales para la democracia”.

30. Con fundamento en lo expuesto, se puede concluir que la ampliación de la democracia en los procesos de internacionalización económica, responde a la exigencia común de encontrar patrones similares que permitan comprometer la voluntad de los Estados, en el desenvolvimiento de reglas claras y previsibles acordes con la ideología política de la organización Estatal. En efecto, el ideario de la democracia internacional, supone la existencia de dos obligaciones. Una de contenido tácito o implícito, que se encuentra en el pacto mutuo de no agresión, y otra de contenido positivo, la cual se resume en la voluntad de los contrayentes de las obligaciones internacionales de establecer reglas de solución pacífica a los conflictos venideros. Esos compromisos resultan acordes a una ideología con marcada preponderancia de la democracia, en cuanto entienden que la prohibición de la fuerza, permite la protección de las libertades y derechos inalienables de los individuos y, a su vez, facilita las prácticas para el desarrollo del comercio exterior, a contrario sensu, de lo que sucede con las ideologías de los gobiernos autocráticos o aquellos cuya presunta legitimidad resulta del uso de la coacción³⁵. Así, por ejemplo, mientras en un régimen democrático es inconcebible el desconocimiento de la libre iniciativa económica, en un régimen autoritario dicha circunstancia resulta ideológicamente factible, generando un estado latente de intranquilidad en el cumplimiento de los compromisos de integración que se asuman entre los Estados Partes. Por ello, en la actualidad, existe la tendencia a consolidar dichos procesos de integración sobre la base común de la existencia formal y material de un régimen político conexo, principalmente a través del ideario universal de la democracia internacional³⁶.

31. Pero la exigibilidad de la democracia como presupuesto esencial para avanzar hacía la intensificación de los procesos de integración económica, no puede conducir a la imposición de un modelo de régimen político que contradiga la voluntad soberana del pueblo manifestada en una Constitución y, en especial, los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano. Por ello, es trascendente que los tratados internacionales que se dirijan a la obtención del citado fin, delimiten con suma atención y precisión las materias atinentes a la integración económica y a las sanciones derivadas por su incumplimiento, sin incluir disposiciones que conduzcan o se orienten a exigir una

transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario.

Con fundamento en los anteriores argumentos, procederá esta Corporación a analizar la constitucionalidad material del Protocolo sometido a revisión.

Análisis particular del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia'.

32. Los considerandos como el artículo 1° del Protocolo no resultan contrarios a la Carta Fundamental, pues se dirigen exclusivamente a exigir la vigencia de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho como condiciones fundamentales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena. Bajo este contexto, recuérdese que en los fundamentos Nos. 27 y 28 de esta providencia, se manifestó que la doctrina reiterada de esta Corporación ha convalidado los tratados internacionales de integración, siempre y cuando no vulneren los presupuestos esenciales que edifican la estructura del ordenamiento Constitucional Colombiano, tales como, el principio de soberanía popular, las características primordiales de la democracia o los presupuestos axiomáticos del Estado Social de Derecho.

En este caso, el Protocolo sometido a revisión pretende la adopción de medidas destinadas a la protección de la democracia, como supuesto esencial para intensificar los procesos de integración económica; finalidad que, bajo ninguna circunstancia, es lesiva de la Constitución, ni de los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano. Por el contrario, su establecimiento es idóneo para maximizar la esfera del principio democrático en la actividad internacional del Estado colombiano, en los términos previstos en los artículo 1°, 9°, 226 y 227 del Texto Superior.

33. En el artículo 2°, se establece que las disposiciones contenidas en el Protocolo objeto de revisión serán susceptibles de aplicación, cuando se produzca la ruptura del orden democrático en cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

Esta disposición se encuentra ajustada a la Carta Fundamental, no sólo porque permite la defensa del orden democrático al interior de nuestro ordenamiento constitucional, como lo ordenan los artículos 1° y 2° del Texto Superior, sino también porque a través de la acción

exterior del Estado, en el adelantamiento de un proceso de integración económica, reafirma dicho fin mediante el aumento oportuno de herramientas para la defensa de los principios inherentes a la democracia, entre ellos, la protección de las libertades públicas y de los derechos individuales, económicos y sociales de todos los ciudadanos.

Se critica de la norma su falta de precisión en el término “ruptura del orden democrático”. Sin embargo, con fundamento en el numeral 29 de esta providencia, es posible concluir que dicha noción responde a la técnica de los conceptos jurídicos abiertos e indeterminados y, por lo mismo, es susceptible de ser definido a partir del cotejo del acatamiento a sus principales principios, como lo son, entre otros, la dignidad y los derechos fundamentales, el principio de soberanía popular y la separación funcional del poder público (artículos 1°, 2°, 3° y 113 de la Constitución Política)

Dichos principios que rigen la consolidación de la democracia, también se encuentran previstos, como ya se expuso, entre otros, en la Resolución 1080 de 1991 de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, en el Protocolo de Washington de 1992 (Ley 10 de 1995) y en la Carta Democrática Interamericana adoptada el 11 de septiembre de 2001, por la Asamblea general de la OEA. Valga la pena recordar que el concepto de democracia que contiene la citada Carta se expone resumidamente en sus artículos 3° y 4°, en los siguientes términos:

“Artículo 3°. Son elementos de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.

Artículo 4. Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. La subordinación constitucional de todas las instituciones del Estado a la autoridad civil legalmente constituida y el respeto al Estado de Derecho de todas las entidades y sectores de la sociedad, son igualmente fundamentales para la democracia”.

De manera pues que el concepto “ruptura del orden democrático”, puede ser definido a partir de los principios contenidos en la Constitución Política y en los Tratados Internacionales que pregonan por la defensa de la democracia, tales como, Carta Democrática Interamericana de la OEA, recientemente reiterada en la Declaración de Nuevo León del 13 de enero de 2004, en el marco de la Cumbre Extraordinaria de las Américas realizada en Monterrey, México.

34. El artículo 3° dispone que ante la presencia de circunstancias que puedan ser consideradas como ruptura del orden democrático en un país miembro, por ejemplo, el desconocimiento del principio de la separación de poderes, por una actuación del Jefe de Gobierno dirigida a impedir el funcionamiento del órgano legislativo o entorpecer la autonomía de los jueces, los demás Estados realizarán consultas entre sí y, de ser posible, con el país afectado para examinar la naturaleza de las mismas.

Se trata de una norma que salvaguarda la exigencia constitucional del debido proceso, al someter a consultas previas la decisión en torno a la existencia de una causal de ruptura del orden democrático. Así mismo, garantiza la efectividad en la protección de la democracia, al solucionar el problema de la posible radicalización de un Estado en posturas no propicias para el diálogo, cuando reconoce el requisito de la “posibilidad”, como excepción para consultar al Estado infractor. En efecto, las medidas preventivas de derecho internacional, no pueden depender de la aquiescencia del agresor, pues de lo contrario perderían su total eficacia.

35. El artículo 4°, por un parte, se limita a establecer la posibilidad de adoptar medidas pertinentes para propiciar el restablecimiento del orden democrático, cuando a partir de las consultas realizadas por los Estados miembros de la Comunidad Andina, se considere que ha tenido ocurrencia su ruptura, a través de la determinación formal del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores.

Se reitera nuevamente la validez constitucional de este tipo de disposiciones, en la medida en que permiten proyectar el principio democrático en el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado Colombiano. Adicionalmente, no implican un desconocimiento ni de la Constitución, ni de los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano, por cuanto no se orientan ni a exigir, ni a establecer una modificación o

alteración del régimen político adoptado por el poder constituyente originario, sino que, por el contrario, tan solo acoge la defensa de los principios democráticos, en aras de consolidar un proceso de integración económica.

De igual manera, la norma no impide que un futuro el poder soberano del pueblo, si así lo estima conveniente, modifique autónomamente el régimen político de su predilección, pues se limita a fortalecer la democracia como camino viable para elevar puentes de comunicación que hagan posible la intensificación de la integración en América Latina, en los términos previstos en el artículo 227 del Texto Superior.

36. Por otra parte, el mismo artículo 4° establece que las medidas que se adoptarán por la ruptura del orden democrático conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Las cuales se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado.

Para la Corte la citada norma se ajusta a la Constitución, en cuanto las medidas que se pretenden adoptar por el incumplimiento de la promoción de la democracia, se encuentran acordes con la naturaleza del proceso de integración económica desarrollado por la Comunidad Andina de Naciones. Lo contrario, es decir, permitir la imposición de medidas sancionatorias que se extiendan más allá del objeto y contenido del Tratado, para influenciar directamente en las actividades políticas y públicas del Estado, como manifestaciones de su poder soberano, resultan contrarias al debido proceso, por cuanto desbordan la carga de proporcionalidad en el señalamiento de dichas sanciones.

En la norma bajo examen, se establecen dos tipos de sanciones que resultan acordes al contenido regulatorio del Tratado de integración andina. Por una parte, medidas sancionatorias de tipo económico, las cuales se ajustan al incipiente proceso de integración en dicha materia. Y, por otra, se reconoce la posibilidad de adoptar “medidas y acciones que de conformidad con el derecho internacional se consideren pertinentes”, otorgando la alternativa de recurrir a otras medidas correctoras distintas de las económicas, pero que respondan a los principios de derecho internacional generalmente aceptados por los pueblos y que, dada su vocación y aplicación universal, se consideren idóneas y eficaces para profundizar el modelo de integración económica hacia la consolidación de un modelo de integración política, como lo reconocen los artículos 9° y 227 de la Constitución.

37. En cuanto a las medidas taxativas que establece el artículo 4° del Protocolo, las mismas resultan ajustadas al Texto Superior, toda vez que se limitan a establecer tanto sanciones directamente relacionadas con el propósito económico del Tratado, como aquellas otras vinculadas con el respeto a los principios de derecho internacional generalmente aceptados.

En primer lugar, una lectura de las mismas permite demostrar la conexidad existente entre el contenido económico del Tratado y la naturaleza económica de las sanciones, a saber:

- a) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración;
- b) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros;
- c) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas;
- d) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos, y” (subrayado por fuera del texto original).

De igual manera, es posible revelar la conexidad de las sanciones, con el respeto hacia la integridad de los principios generalmente aceptados de derecho internacional, al permitir la viabilidad de medidas y acciones acordes a los pilares fundamentales de dicho derecho. Al respecto, el literal e) del artículo 4° del Protocolo dispone que: “Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán: (...) e) (...) medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes”.

No obstante, el aparte del literal d) del artículo 4° previamente subrayado, según el cual, se puede adoptar como medida coercitiva para restablecer el orden democrático en el país afectado, “la concertación de una acción externa en otros ámbitos”, es inconstitucional; por cuanto vulnera el principio de legalidad, al permitir la existencia de una cláusula sancionatoria general, vaga e indeterminada, la cual en ningún momento limita el objeto y el

alcance de la sanción, sino que eventualmente podría llegar a ser utilizada indiscriminadamente en cualquier asunto, entre otros, en la imposición de normas que conduzcan o se orienten a exigir una transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario. Así las cosas, el aparte subrayado del literal d) artículo 4° del Protocolo objeto de revisión, será declarado inexecutable y, por lo mismo, el Presidente de la República, sólo podrá manifestar el consentimiento obligando al Estado Colombiano formulando previamente la correspondiente reserva.

Una reserva en dicho sentido es viable de conformidad con el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, el cual dispone:

“Un Estado podrá formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un Tratado o adherirse al mismo, a menos:

- a. Que la reserva esté prohibida por el Tratado;
- b. Que el Tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o
- c. Que, en los casos no previstos en los apartados a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del Tratado”.

Al respecto, la materia que deberá ser objeto de reserva del presente Tratado, no se encuentra ni prohibida, ni excluida en su posibilidad.

38. El artículo 5° establece que las medidas sancionatorias serán adoptadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, sin la participación del país afectado con la ruptura del orden democrático.

Al respecto, es preciso recordar que la jurisprudencia de esta Corporación, ha sostenido reiteradamente que cualquier modalidad de proceso sancionatorio, exige la presencia o participación del supuesto infractor, en aras de ejercitar la debida contradicción a la acusación que pesa en su contra.

Por esta razón, la norma objeto de revisión se declarará exequible, bajo el entendido que la imposibilidad de participación se refiere exclusivamente a la adopción de la decisión, en razón de la imposibilidad de ser juzgador y parte al mismo tiempo, más no en torno a la viabilidad de intervenir dentro del proceso, con la finalidad de garantizar el ejercicio cabal de su derecho de defensa.

39. Los artículos 6° y 7° se limitan a señalar las condiciones para el levantamiento de las sanciones que pesen sobre el país infractor y señalan la obligación de continuar desarrollando gestiones diplomáticas para restablecer el orden democrático. Se trata de normas que desarrollan aspectos puntuales de la diplomacia internacional y de la eficacia normativa del Tratado que en nada desconocen la Carta Fundamental.

40. El artículo 8° llama la atención de la Comunidad Andina sobre la importancia de incluir en acuerdos que se suscriban con terceros, clausulados que persigan la defensa del régimen democrático, como supuesto indispensable para la profundización de los procesos de integración económica. De conformidad con lo expuesto, una cláusula en dicho sentido, aun cuando no es obligatoria, se ajusta al Texto Superior, en cuanto pretende profundizar la vigencia de los principios democráticos no sólo al interior del Estado, sino también en el manejo de sus relaciones internacionales.

41. Por último, el artículo 9° establece mecanismos para su aprobación y puesta en vigor.

VI. DECISIÓN

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

R E S U E L V E :

Primero.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “y concertación de una acción externa en otros ámbitos”, contenidas en el literal d) del artículo 4°, del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

Segundo.- Declara EXEQUIBLE el artículo 5° del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto,

Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”; bajo la declaración interpretativa consistente en que la imposibilidad de participación se refiere exclusivamente a la adopción de la decisión, más no a la viabilidad de intervenir dentro del proceso, con la finalidad de garantizar el ejercicio cabal de su derecho de defensa.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLE el resto del “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”.

Cuarto.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 846 de noviembre 6 de 2003, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, ‘Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia’, hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”, la cual debe atender a lo dispuesto en los numerales primero y segundo de esta decisión que declaró la inexequibilidad de las expresiones “y concertación de una acción externa en otros ámbitos”, contenidas en el literal d) del artículo 4°, y dispuso igualmente la exequibilidad del artículo 5°, bajo la declaración interpretativa consistente en que la imposibilidad de participación se refiere exclusivamente a la adopción de la decisión, más no a la viabilidad de intervenir dentro del proceso, con la finalidad de garantizar el ejercicio cabal de su derecho de defensa.

Quinto.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, el Presidente de la República, sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva respecto a lo dispuesto en los numerales primero y segundo de esta decisión, es decir, observando la inexequibilidad de las expresiones “y concertación de una acción externa en otros ámbitos”, contenidas en el literal d) del artículo 4°, y la declaración interpretativa respecto del artículo 5°, en el sentido que la imposibilidad de participación se refiere exclusivamente a la adopción de la decisión, más no a la viabilidad de intervenir dentro del proceso, con la finalidad de garantizar el ejercicio cabal de su derecho de defensa.

Cópiese, notifíquese, comuníquese al Presidente de la República, al Presidente del Congreso y al Ministerio de Relaciones Exteriores, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (E)

Con salvamento parcial de voto

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

EL SUSCRITO SECRETARIO GENERAL (E)

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA, no firma la presente sentencia por encontrarse en permiso debidamente autorizado por la Presidencia de la Corporación.

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Salvamento parcial de voto a la Sentencia C-644/04

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vicio de inconstitucionalidad por incorporación de elementos extraños/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Elementos extraños al incluir la exposición de motivos del proyecto y el contenido de otra ley/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Violación por inclusión de exposición de motivos del proyecto y el contenido de otra ley/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Vicio subsanable por incorporación de elementos extraños (Salvamento parcial de voto)

El problema esencial es que dicha ley contiene elementos extraños a un cuerpo normativo de esta naturaleza. Puede observarse que incluye integralmente la exposición de motivos del proyecto y el contenido de otra ley, que ordena el seguimiento de los convenios internacionales suscritos por Colombia. Esta situación viola la regla de unidad de materia, desconoce las especificidades de las leyes aprobatorias de tratados, y representa una clara evidencia de que el consentimiento prestado por el Congreso fue defectuoso, debido al descuido con el que fue tramitada esta ley. Por ello considero que la ley no debió ser declarada exequible sino que la Corte debió dictar un auto que constatará la existencia de un vicio subsanable, a fin de retornar la ley al Congreso para que esa Corporación corrigiera los defectos constatados.

LABOR JUDICIAL-No ignorancia de errores derivados de sentencia anterior/DECISION JUDICIAL-Limitación de los efectos de los errores derivados de una sentencia anterior/JURISPRUDENCIA-Necesidad de variación (Salvamento parcial de voto)

Como lo han señalado algunos notables doctrinantes, como Nino o Dworkin, la labor judicial se asemeja a la construcción colectiva de una catedral o a la redacción en grupo, y por capítulos, de una obra literaria. Así, cada juez, al redactar su sentencia, se inserta en esa obra colectiva que es el derecho, y por ello no puede ignorar los precedentes, que lo limitan, como los capítulos previos de una novela redactada en grupo condicionan la labor de quien va a escribir una nueva página. El juez no puede entonces ignorar los errores que han sido cometidos en el pasado. Sin embargo, en la medida en que en una democracia, el deber de los jueces es hacer que esa obra colectiva sea lo más justa posible, como la labor de quien continúa una catedral es preservar y embellecer ese trabajo arquitectónico, creo que una nueva decisión judicial debe limitar, en vez de ampliar, los efectos de los errores derivados de una sentencia anterior. Y en este caso, una variación de jurisprudencia parece necesaria.

DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y PAZ-Relación y posible tensión con la soberanía estatal (Salvamento parcial de voto)

DERECHOS HUMANOS-Internacionalización de la protección/DERECHOS HUMANOS-Fundamento de la internacionalización de la protección (Salvamento parcial de voto)

DERECHOS HUMANOS-Violación no es un asunto puramente doméstico sino que afecta a la comunidad internacional (Salvamento parcial de voto)

DEMOCRACIA-Forma de gobierno para la armonía en el concierto internacional/DEMOCRACIA-Forma de gobierno para la armonía al interior de la comunidad andina/DEMOCRACIA-Control internacional para su garantía (Salvamento parcial de voto)

SOBERANIA DEL ESTADO Y NO INJERENCIA FRENTE A LA PROMOCION Y PROTECCION DE LA DEMOCRACIA-Búsqueda de mecanismos de equilibrio (Salvamento parcial de voto)

1- Con el debido respeto por las decisiones de la Corte, me veo obligado a salvar parcialmente el voto en la presente sentencia, por cuanto considero que la Ley 846 de 2003, que aprobó el acuerdo bajo revisión, adolece de vicios de inconstitucionalidad. El problema esencial es que dicha ley contiene elementos extraños a un cuerpo normativo de esta naturaleza. Puede observarse que incluye integralmente la exposición de motivos del proyecto y el contenido de otra ley, a saber la Ley 424 de 1998, que ordena el seguimiento de los convenios internacionales suscritos por Colombia. Esta situación viola la regla de

unidad de materia, desconoce las especificidades de las leyes aprobatorias de tratados, y representa una clara evidencia de que el consentimiento prestado por el Congreso fue defectuoso, debido al descuido con el que fue tramitada esta ley. Por ello considero que la ley no debió ser declarada exequible sino que la Corte debió dictar un auto que constatará la existencia de un vicio subsanable, a fin de retornar la ley al Congreso para que esa Corporación corrigiera los defectos constatados.

2- En la sentencia C-618 de 2004 salvé el voto frente a otra ley aprobatoria de un tratado que contenía los mismos vicios de inconstitucionalidad. En esa ocasión, sustenté in extenso las razones de mi discrepancia con la jurisprudencia de la Corte en este punto específico, por lo que me remito a ese salvamento de voto en este aspecto.

4- Preciso que mi salvamento se refiere exclusivamente a los vicios de inconstitucionalidad de la ley aprobatoria. Por ello, aunque mi propuesta era que la Corte se inhibiera sobre el conocimiento del tratado, debido a la inexequibilidad de su ley aprobatoria, por vicios de procedimiento en su formación, sin embargo adherí a la decisión de constitucionalidad porque el estudio de la regularidad del trámite de la ley aprobatoria es un presupuesto para que esta Corporación pueda entrar a analizar la constitucionalidad material del tratado respectivo, pues si la ley aprobatoria es inexequible, no tiene objeto estudiar la constitucionalidad del tratado, por cuanto éste es de todos modos inejecutable por no haber sido aprobado por el Congreso. Por el contrario, si la Corte concluye que la ley aprobatoria es constitucional, debe entonces entrar a analizar la constitucionalidad o no del tratado. Por consiguiente, habiendo sido derrotada mi posición sobre la ley aprobatoria, mi deber es salvar el voto sobre ese punto, pero aceptar la decisión de la Corte al respecto y entrar a analizar la constitucionalidad del tratado, que debe entenderse aprobado.

Reitero que frente al examen material del tratado, comparto plenamente todas las consideraciones de la sentencia. Es más, creo que fuera de los argumentos de la sentencia existen otras razones que fortalecen la idea de que este tratado no vulnera la soberanía ni el principio de no injerencia extranjera frente a la promoción y defensa de la democracia en la comunidad andina. Procederé entonces a presentarlas brevemente.

5.- En cuanto a los argumentos que considero que constituyen razones adicionales, estimo que en el estudio hecho sobre la relación existente entre la democracia, los derechos

humanos y la paz podrían haber sido considerados argumentos suplementarios. Teniendo en cuenta que una de las finalidades del instrumento internacional bajo examen es la promoción de la democracia con todo lo que ello implica, asuntos desarrollados ampliamente por la sentencia, pretendo aportar otros puntos de discusión acerca de la relación de estos elementos y una posible tensión con la soberanía estatal. De hecho, un tema similar fue estudiado por la Corte en la sentencia C-408 de 1996. En aquella ocasión esta Corporación consideró que la creación de mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos ha implicado una transformación profunda del derecho internacional público. Así, el derecho internacional ha dejado de ser exclusivamente interestatal y, además, la vigencia de los derechos humanos es ahora considerada un asunto que interesa directamente a la comunidad internacional. Esto trae como consecuencia que cuando los mecanismos nacionales de protección resultan ineficaces, los individuos pueden acudir ante ciertas instancias internacionales para que se examinen las eventuales violaciones a los derechos reconocidos por los pactos internacionales, sin que ello pueda ser considerado una intromisión en el dominio reservado de los Estados.

6.- Esta internacionalización de la protección de los derechos humanos deriva no sólo de la demostrada insuficiencia de los mecanismos estatales en este campo sino que se articula a la idea, según la cual, es más factible la convivencia pacífica entre Estados democráticos que entre regímenes autoritarios, porque los controles democráticos internos y la opinión pública pueden asegurar una mayor adhesión de los regímenes políticos a las reglas pacíficas del derecho internacional. El orden internacional acepta así la perspectiva de Kant³⁸, quien en su proyecto de paz perpetua, si bien consagraba el principio de no intervención, pues establecía que ningún Estado debía inmiscuirse por la fuerza en la constitución y gobierno de otra nación, planteaba en su primer artículo que una de las condiciones esenciales para la paz mundial era que el régimen interno de los Estados fuese republicano, a fin de que las decisiones sobre la paz o la guerra no dependiesen de los caprichos del gobernante sino de la voluntad de los ciudadanos libres e iguales. Por esas dos razones se considera entonces que la violación por parte de un Estado de los derechos fundamentales de sus ciudadanos no es un asunto puramente doméstico sino que afecta a la comunidad internacional, tanto por sus potenciales implicaciones políticas como porque vulnera la conciencia de la comunidad civilizada. No es entonces por casualidad que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1949 comienza señalando que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos iguales e

inalienables de todos los miembros de la familia humana.”

El modelo republicano planteado por Kant podría ser asimilado a lo que en nuestros tiempos es la democracia. Así, tal como lo desarrolló la sentencia precitada, existen principios básicos que facilitan las relaciones entre los estados, su forma de gobierno es entonces un elemento decisivo para mantener la armonía en el concierto internacional y obviamente al interior de la comunidad andina. Pero es requerido un control por parte de la comunidad andina para garantizar que los Estados miembros respondan a esos criterios. Este control internacional no debe entonces ser definido ni entendido como una intervención en los asuntos internos de otros Estados, sino como una consecuencia jurídica del principio de que hay cuestiones que están reguladas directamente por el derecho internacional como parte de la costumbre internacional y de los valores que las naciones han considerado indispensables para mantener relaciones pacíficas y garantizar los derechos de todos los pueblos en cualquier Estado. Así fue aclarado por la sentencia con razones que comparto plenamente.

7.- Los argumentos adicionales que expongo, como puede verse, no transforman el sentido de la decisión. Por el contrario se suman a las razones aportadas por la mayoría. Sólo pretenden complementar el argumento a fin de poner de presente la necesidad de buscar mecanismos que equilibren dos temas aparentemente enfrentados: la soberanía de cada Estado y el principio de no injerencia frente a la necesidad de promover y proteger la democracia como única forma de gobierno conocida como garante de los derechos humanos y la paz. Estas ideas parten de la necesidad de proteger los derechos de la persona tal como lo hacen numerosos instrumentos internacionales ratificados por Colombia y así como lo manifiesta la Constitución. Además, la propia Carta señala no sólo la prevalencia en el orden interno de los tratados de derechos que han establecido tales mecanismos (CP art. 93) sino que, además, precisa que Colombia orienta sus relaciones internacionales con base en los derechos humanos. Por consiguiente, estas razones adicionales pretenden enriquecer la idea de que tratados como el examinado en manera alguna desconocen la Constitución o vulneran la soberanía colombiana; por el contrario, son una proyección en el campo internacional de los mismos principios y valores defendidos por una Constitución fundada en la democracia y los derechos humanos.

Fecha ut supra,

RODRIGO UPRIMNY YEPES

Magistrado (e)

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-644 DE 2004 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

REF: Expediente LAT 250

Magistrado Ponente:

RODRIGO ESCOBAR GIL

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte Constitucional, me permito salvar el voto por las razones que explico a continuación:

Es inconstitucional todo el tratado por desconocimiento del artículo 9 de la Constitución, referido al Principio de autodeterminación de los pueblos, que es el mecanismo que permite que exista paz entre los Estados.

Hay un principio constitucional que señala que cada Estado puede darse el sistema político que quiera. Si bien participa en el sistema democrático no está de acuerdo con exportarlo ni importarlo. La democracia no se puede homogeneizar para hacer un negocio.

El concepto de autodeterminación surge por los revolucionarios burgueses contra el derecho divino y la monarquía absoluta. Este principio busca que el Estado se de su propio gobierno.

En la comunidad internacional si un Estado puede imponer a otro una forma de gobierno permite la guerra; participa de la democracia pero no puede ésta exportarse ni importarse.

No se puede imponer una forma de gobierno.

Cuando se estudia el concepto de libertad, lo elemental es que uno deja de ser libre cuando no puede actuar o cuando actúa y se le sanciona. El Estado no sería libre de adoptar la forma que quiera porque de no hacerlo se le imponen unas sanciones económicas.

Fecha ut supra.

Magistrado

1 El artículo 7° de la Ley 406 de 1997, dispone que: “Plenos poderes. 1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) Si presenta los adecuados plenos poderes, o b) Si se deduce de la práctica o de otras circunstancias que la intención de los Estados y de las organizaciones internacionales de que se trate ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos sin la presentación de plenos poderes. 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su 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 entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; (...)”. (subrayado por fuera del texto original). Véase: Folio 140 del cuaderno 1° del presente expediente.

2 Folio 19 del cuaderno 1° del presente expediente.

3 Folio 41 del cuaderno 2° del presente expediente.

4 Folios 125 a 129 del cuaderno 2° del presente expediente.

5 Folio 41 del cuaderno 2° del presente expediente.

6 Folios 34 y 35 del cuaderno 1° del presente expediente.

7 Folios 28 y 29 del cuaderno 1° del presente expediente.

8 Folio 28 del cuaderno 1° del presente expediente.

9 Folios 116 y 117 del cuaderno 2° del presente expediente.

10 Folio 1° de l cuaderno 2° del presente expediente.

- 11 Folio 171 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 12 Folio 72 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 13 Folio 220 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 14 Folios 133 a 138 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 15 Folio 143 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 16 Folios 215 y subsiguientes del cuaderno 1° del presente expediente.
- 17 Folio 19 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 18 Folio 1° del cuaderno 1° del presente expediente.
- 19 Al respecto, dispone la norma en cita: “Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquélla que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la Presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquélla en la cual se realizará la votación”.
- 20 Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-557 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería).
- 21 Véase: Auto 038 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y Sentencia C-533 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
- 22 Sentencia C-533 de 2004. M.P. Álvaro Tafur Galvis.
- 23 Gaceta del Congreso No. 503 del martes 30 de septiembre de 2003. Igualmente, puede consultarse la Gaceta del Congreso No. 468 del 12 de septiembre de 2003.
- 24 Folio 245 del cuaderno 1° del presente expediente.
- 25 Véase: VERDROSS. Alfred. Derecho Internacional Público. Editorial Aguilar, Madrid. 1957
- 26 Recuértese que en la evolución del concepto de la soberanía, se han expuesto

teorías de su origen divino, real, popular y nacional. Véase: DUVERGER. Maurice. Institutions politiques et droit constitutionnel. Paris. Presse Universitaires de France. 1979. JELLINEK. Georg. Teoría general del Estado. Fondo de Cultura Económica. México. 2000.

27 Véase: Sentencias C-544 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

28 Subrayado por fuera del texto original.

30 Véase: VERDÚ. Pablo Lucas. La democracia como régimen político. Curso de derecho político. Volumen II. Tecnos. Madrid. Pág. 262.

31 El Acuerdo de Cartagena se suscribió el 26 de mayo de 1969 en la ciudad de Bogotá.

32 Sentencia C-231 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

33 Sentencia C-231 de 1997. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz (Subrayado por fuera del texto original).

34 Subrayado por fuera del texto original.

35 Sobre la materia, Norberto Bobbio en su obra “democracia y sistema internacional”, sostiene que desde el pensamiento republicano de mediados del siglo XVIII se le atribuyó una mayor voluntad “pacifista a los Estados republicanos y también a las repúblicas aristocráticas, que a los Estados monárquicos, aduciendo que las repúblicas tenían más vocación para el comercio que para la guerra”. (El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica. México. 1997. Pág. 193 y subsiguientes).

36 Precisamente, la doctrina ha expuesto que: “Tras la espectacular autodisolución del comunismo, en el momento mismo en que se celebraba el segundo centenario de la Revolución Francesa, puede decirse que la democracia como forma de ordenación de las sociedades humanas ha pasado a ser un paradigma universal e indiscutido”. (GARCÍA DE ENTERRÍA. Eduardo. La democracia y el lugar de la ley. En: Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Bogotá. Abril de 2004. Pág. 173).

37 Para la metáfora de Nino sobre la catedral, ver su texto La constitución de la democracia deliberativa. Barcelona: Gedisa, 1997. Para la metáfora de Dworkin sobre la novela en cadena, ver su texto "How Law is Like Literature" en Matter of Principle. Cambridge: Harvard University Press, pp 158 y ss.

38 Ver Kant, Emmanuel. La paz perpetua. Editorial Tecnos. Madrid. 1985