

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C- DE 2014

Ref.: expediente PE-043

Control constitucional al Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara “Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D. C., () de de dos mil catorce (2014).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva –quien la preside–, María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la presente sentencia con fundamento en los siguientes,

I ANTECEDENTES

- 1.1 Mediante oficio del 19 de diciembre de 2013, el Presidente del Senado de la República remitió a la Corte Constitucional el texto del Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara “Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”, con el fin de que la Corte adelante el estudio oficioso a que hace referencia el artículo 241-8 de la Constitución Política.

De acuerdo con el sorteo que tuvo lugar en la sesión de la Sala Plena del 29 de enero de 2014, el expediente de la referencia fue repartido al despacho del Magistrado Sustanciador.

Mediante auto del 3 de febrero de 2014, el Magistrado Sustanciador asumió conocimiento del expediente y solicitó varias pruebas a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes.

También se dispuso que una vez se recaudaran las pruebas, se comunicara el inicio del proceso al Congreso de la República, a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, al Ministerio del Interior y al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que en el término establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, expresaran lo que estimaran pertinente. Así mismo, se ordenó invitar al Consejo Nacional Electoral, a la Universidad del Rosario, a la Universidad Externado de Colombia, a la Universidad Javeriana, a la Universidad de los Andes, a la Universidad Nacional de Colombia, a la Universidad Sergio Arboleda, a la Universidad Pontificia Bolivariana sede Montería, a la Universidad del Sinú Seccional Montería, a la Universidad Libre, a la Universidad Santo Tomás, a la Universidad del Norte, a la Universidad de Antioquia, a la Universidad de la Sabana, a la Universidad Surcolombiana, a la Universidad de Cartagena, a la Universidad Santiago de Cali, a la Universidad Icesi, a la Universidad Eafit, a la Universidad del Magdalena, la Universidad de Medellín, a la Universidad Autónoma de Bucaramanga, a la Misión de Observación Electoral, al Centro Colombiano de Derecho Procesal Constitucional, y a los presidentes del Partido Liberal, del Partido Social Conservador, del Partido Cambio Radical, del Partido Centro Democrático, del Partido de Unidad Nacional, del Partido Verde, del Partido MIRA y del Partido Polo Democrático Alternativo, para que, si lo estimaban conveniente, participaran en el debate jurídico que el presente asunto se propone. Finalmente, se dispuso fijar en lista el proceso y dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

Una vez se recibieron algunas pruebas remitidas por el Congreso, por medio de auto del 13 de febrero de 2014, se dispuso continuar el trámite con el fin de que el proceso se fijara en lista y se corriera traslado al Procurador para que rindiera el concepto de su competencia.

El 4 de marzo de 2014, el expediente fue devuelto al Despacho con las intervenciones y el concepto del Procurador.

El 5 de marzo siguiente, el Magistrado Sustanciador profirió un nuevo auto por medio del cual requirió a los secretarios generales del Senado y

la Cámara para que enviaran a la Corte los antecedentes completos del proyecto de ley. En cumplimiento de esa decisión, el 13 de marzo de 2014, algunas pruebas adicionales fueron remitidas al Despacho del Magistrado Sustanciador.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, esta Corte procede a decidir.

1.2 TEXTO DEL PROYECTO DE LEY:

“Artículo 1°. Deróguese la Ley Estatutaria 1157 de 2007 ‘por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos’.

Artículo 2°. Mientras se establece un régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina y con el fin de garantizar en todo momento la participación de la República de Colombia, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado, conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino, serán designados por el Congreso de la República así:

a) Dos (2) representantes elegidos por el Senado de la República.

b) Tres (3) representantes elegidos por la Cámara de Representantes, de los cuales uno, corresponderá a uno de los partidos que se declaren en oposición al gobierno de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. La designación se realizará por medio de votación secreta por cada una de las Cámaras.

*Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el **Diario Oficial** y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”*

1.3 INTERVENCIONES CIUDADANAS

Dentro de la oportunidad debida se presentaron intervenciones de las siguientes personas y entidades:

1.3.1 Ministerio de Relaciones Exteriores

Solicitar a la Corte que declare **exequible** el proyecto de ley estatutaria bajo estudio, por las siguientes razones:

Inicia su intervención enunciando los objetivos del Acuerdo de Cartagena y destacando que, entre las instituciones que se crean para alcanzarlos, inicialmente no se encuentra el Parlamento Andino, pues este órgano deliberante de la organización es de creación ulterior.

Posteriormente, reseña los instrumentos internacionales que han incidido en la configuración jurídica actual del Parlamento Andino. Concretamente, frente al *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino* y el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes*, suscritos ambos en Sucre el 23 de abril de 1997, destaca que ninguno de los dos ha entrado en vigor internacional, toda vez que “*la República de Colombia no ha adelantado el proceso de aprobación interna para proceder con la ratificación*”. Explica además que tal aprobación no se llevó a cabo porque cuando se realizaron las respectivas consultas a las entidades competentes, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público conceptuó, en 2003, que tal proceso electoral implicaba un elevado costo para el país.

Afirma que el Congreso de la República expidió la Ley Estatutaria 1157 de 2007 en desarrollo del artículo 227 de la Constitución Política. Aduce que, en su momento, se consideraba como un paso más en el proceso de integración subregional andina y una respuesta a la preocupación de evitar que dicho proceso afectara el principio democrático.

Luego realiza un recuento de los antecedentes normativos de la elección de representantes al Parlamento Andino, y pone de relieve que mientras se adoptaba un Protocolo Adicional que reglamentaba el procedimiento para elección universal y directa, se prevé la designación de cinco representantes escogidos de entre los integrantes de los órganos legislativos de los estados miembros.

Afirma que una vez entre en vigor el dicho Protocolo Adicional, existirá una obligación jurídica vinculante para Colombia de designar a sus representantes al Parlamento Andino de forma directa y universal; dicho de otra forma, la obligación de elegir a los representantes de cada estado parte de forma directa y con elecciones universales se encuentra sujeta a una condición suspensiva, que consiste en la entrada en vigor del *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino*.

No obstante, asegura que en la modificación que efectuó el Protocolo de Trujillo (1996) al Acuerdo de Cartagena, se estableció que: “*En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino*”. Estima el Ministerio de Relaciones Exteriores que esta disposición reformó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1979, pues se eliminó la referencia a que los representantes del Parlamento Andino fueran miembros de los congresos nacionales y se sometió el régimen jurídico de su escogencia a las reglamentaciones internas de los estados miembros.

Indica frente al Protocolo de Trujillo, que la disposición que consagra un plazo de hasta 5 años para realizar las elecciones por sufragio universal y directo, debe entenderse que se encuentra sujeta a la regla general, consistente en atenerse a lo dispuesto en el *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes*.

Concluye que la norma vigente en el ordenamiento internacional para regular la elección de representantes al Parlamento Andino, es el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, modificado por el Protocolo de Trujillo, que consagra un régimen transitorio de elección de representantes por parte de los congresos nacionales, de conformidad con sus regulaciones internas.

Por otra parte, expone varias razones para justificar la derogatoria de la Ley 1157 de 2007. En primer lugar, indica que el régimen previsto en el Proyecto de Ley se ajusta a las obligaciones internacionales vigentes para Colombia, toda vez que el mismo, en su artículo segundo, consagra un nuevo régimen transitorio aplicable hasta la entrada en vigor de los instrumentos internacionales correspondientes. Adicionalmente, este Proyecto desarrolla la obligación de designar a los representantes de acuerdo con las reglamentaciones internas, y respeta la prohibición que impone el derecho interno de que los funcionarios reciban doble asignación del tesoro público.

En segundo término, asevera que la Ley 1157 no desarrolla ningún instrumento internacional vigente para Colombia y, por tanto, su derogación no afecta obligaciones internacionales contraídas por el Estado. Reitera que no existe obligación convencional alguna en el marco de la Comunidad Andina que imponga la elección directa de los representantes al Parlamento Andino, y subraya que una ley no puede tener como sustento jurídico un Tratado si este no ha sido ratificado,

como ocurre con los ya citados Protocolos Adicionales al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

En tercer lugar, refiere que el proceso de reestructuración del Sistema Andino de Integración (en adelante SAI) implica la supresión del Parlamento Andino, orientación que se ha definido desde que Colombia asumió la presidencia *pro t mpore* de la Comunidad Andina entre 2011 y 2012. Asegura que como resultado de este proceso, se emitió la Decisión 792 de 2013 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la cual ordena la conformación de un grupo de alto nivel para la revisión del marco institucional de la Comunidad Andina, con el fin de hacer las reformas pertinentes. A dicho grupo se le encargó *“iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida de Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración”*. Dicha exclusión responde a la eventual convergencia en el espacio que ofrecerá la creación del Parlamento Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

Recalca que las decisiones del CAMRE son obligatorias y directamente aplicables a los ordenamientos jurídicos de los estados miembros, en virtud del artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia, pues esta norma obliga a los estados miembros a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conformen el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Por tanto, anota que no existe razón para mantener vigente una norma relativa a la elección de representantes de un órgano que ir  a desaparecer.

Como cuarta razón, el Ministerio aclara que la derogación pretendida por el proyecto de ley bajo estudio no afecta la participación ciudadana de los países de la Comunidad Andina, puesto que el Parlamento Andino no tiene función decisoria ni legislativa alguna, además de expresarse a través de recomendaciones que no tienen naturaleza jurídica vinculante ni obligatoria, razones por las cuales no se afecta el principio democrático ni la representatividad.

Por último, explica que la derogación de esta norma dará lugar a una racionalización de gastos, relacionada con las erogaciones en las que se incurre con la organización de estas elecciones.

Para terminar, sostiene que el proyecto de ley cumplió con los requisitos formales previstos en la Constitución para su aprobación legislativa.

1.3.2 Ministerio del Interior

Solicitar que se declare **ajustado a la Carta** el proyecto de ley objeto de revisión, por las siguientes razones:

Para comenzar, transcribe algunos apartes de la exposición de motivos de proyecto objeto de control, en los cuales se hace referencia a que el Gobierno de Colombia no ha ratificado los Protocolos Adicionales al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y que, por tanto, una eventual derogación de la Ley 1157 de 2007 no contraviene ninguna obligación internacional. Hace alusión también a lo expresado en la sentencia C-502 de 2007 respecto a la no exigibilidad de la obligación internacional, razón que motivó la declaración de exequibilidad parcial de la Ley 1157 mientras se establecía un régimen electoral uniforme. Reproduce igualmente otros apartes de la exposición de motivos relacionados con las nuevas orientaciones y reorganización de las instituciones de la Comunidad Andina, la Decisión 792 de 2013 del CAMRE que busca la salida del Parlamento Andino del SAI, y el impacto fiscal que genera el mantenimiento de las elecciones democráticas de representantes al Parlamento Andino.

Asegura que la argumentación del proyecto *sub examine* guarda plena armonía con las competencias del Gobierno Nacional y el Congreso, dentro de las facultades que les otorgan los artículos 189, numeral 9, y 150, numeral 1, de la Constitución Política. Plantea además algunas consideraciones con respecto al concepto de derogación.

Finalmente, reitera que el Parlamento Andino no ejerce la función de desarrollo o implementación de contenidos normativos en la Comunidad Andina, y que esa función corresponde al CAMRE y a la Comisión.

1.3.3 Universidad Santo Tomás de Bogotá

Los docentes Carlos Rodríguez Mejía y Francisco Palacios Torres de la Facultad de Derecho consideran que el proyecto de ley sometido a control previo debe ser declarado **inexequible**, por contrariar normas del ordenamiento superior y obligaciones internacionales del Estado colombiano. Fundamentan su petición en las siguientes consideraciones:

Sostienen que el proyecto de ley es contrario a postulados constitucionales y a obligaciones adquiridas internacionalmente por Colombia de forzoso cumplimiento por ser *ius cogens*.

Manifiestan que la democracia comporta la participación de todas las personas en las decisiones que conducen el rumbo del Estado. De este modo, afirman que la democracia va más allá del simple derecho de elegir y ser elegido, y se compone de elementos de participación ciudadana para la garantía de los derechos individuales y colectivos. Hacen referencia también al pluralismo, la diversidad cultural y la igualdad de derechos.

Destacan que tanto el Preámbulo como el artículo 9 de la Constitución imponen como mandato responder a una democracia internacional mediante mecanismos de participación que promuevan la integración latinoamericana, siendo este uno de los objetivos de las relaciones exteriores de Colombia. Aseveran asimismo que, en el marco de los tratados de integración, *“las decisiones que tengan convergencia recíproca mediante tratados que antecedan la situación deben discutirse democráticamente entre los Estados Parte”*.

A continuación, hacen un recuento histórico de los instrumentos normativos que han regido la forma de elección de los representantes del Parlamento Andino, para concluir que con la modificación del mecanismo de escogencia se vulnera el principio de *ius cogens* de cumplir de buena fe las obligaciones internacionales (*Pacta Sunt Servanda*), norma jurídica que tiene fundamento en fuentes como la Resolución 2625 de las Naciones Unidas (literal g) y el artículo 26 de la Convención de Viena, y que además se recoge en el artículo 9 de la Carta Política. De igual forma, afirman que el proyecto de ley contraviene lo establecido en la Carta Democrática Interamericana en su artículo 2.

Anotan que la elección directa y el sufragio universal constituyen la regla general desde la cual deben partir los estados miembros para designar a los parlamentarios andinos. Recuerdan que entre los principios orientadores de la Comunidad Andina se encuentra la democracia, mediante la garantía de la participación y representación de todos los pueblos y naciones andinas.

Hacen referencia al artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, que define al Parlamento Andino como órgano deliberante de naturaleza comunitaria, cuyos miembros deben ser elegidos por voto universal y directo. Enuncian algunas de las funciones que tiene este órgano de representación dentro de la Comunidad Andina. Si bien admiten que carece de funciones legislativas, argumentan que es el órgano encargado de velar por que el proceso de integración represente los intereses de los ciudadanos andinos y, en tal sentido, constituye la expresión democrática del SAI. En relación con el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, los profesores citan algunas de sus normas, enfatizando en aquellas que establecen la forma de elección por sufragio directo de los parlamentarios andinos.

Aluden también a varios instrumentos, como la Declaración de Lima y la Carta Social Andina, y destacan la Declaración de Bogotá, emitida por el Parlamento Andino en respuesta al anuncio del CAMRE de sacar al

órgano deliberativo del SAI. Relatan que en este pronunciamiento, los parlamentarios andinos recuerdan que mediante ese organismo se fomenta la institucionalidad democrática y se controla que las entidades que integran el SAI cumplan con sus propósitos de cara a la integración en el marco del Acuerdo de Cartagena.

Afirman que el Parlamento Andino podría resultar una herramienta útil en el objetivo de consolidar y fortalecer la integración con los miembros del MERCOSUR, así como en la defensa de los derechos humanos y la protección ambiental al interior de los estados parte.

Manifiestan que, a pesar de que el artículo 227 de la Constitución consagra la competencia del Legislador para regular el sistema de elección de los representantes al Parlamento Andino, Colombia no puede sustraerse a los principios convencionales establecidos según lo expuesto anteriormente.

Por último, con base en las sentencias C-231 de 1997 y C-137 de 1996, argumentan que los procesos de integración y consolidación de la democracia constituyen principios rectores del Estado Social de Derecho, así como que los Tratados y declaraciones de los órganos del SAI son vinculantes por disposición de las fuentes comunitarias primarias (tratados y convenciones). Afirman también que el derecho secundario, creado por los órganos comunitarios, es también obligatorio.

1.3.4 Ciudadano Francisco Javier Bello Durán

Solicita que se declare **inexequible** el Proyecto bajo estudio, con apoyo en los siguientes argumentos:

Para comenzar, hace una relación de las normas convencionales y constitucionales que estima vulneradas por el citado Proyecto. En cuanto a los instrumentos internacionales, afirma que contraviene el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, por cuanto éste consagra una elección por sufragio universal y directo, y otorga personalidad jurídica independiente a ese órgano. También asegura que el Proyecto es contrario al Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino de 1996, toda vez que éste ordena que las elecciones por voto universal y directo se lleven a cabo dentro de un plazo de cinco años, razón por la cual sus disposiciones se encuentran ya vigentes.

Como normas constitucionales vulneradas, el ciudadano cita los artículos 40, 83, 113, 135, 136, 150, 178, 180 y 227 superiores. En su concepto, el Proyecto aprobado por el Legislativo desconoce el derecho que todo ciudadano tiene a elegir y ser elegido, así como el postulado de buena fe consagrado en la Carta, puesto que los electores designan a los senadores

y representantes a la Cámara para que representen ante el Congreso sus intereses y no para que desempeñen un cargo diferente. Señala que el Proyecto también vulnera la separación funcional y autonomía de los poderes públicos. Finalmente, asegura que el hecho de que los congresistas puedan eventualmente desempeñarse como Parlamentarios Andinos es contrario al régimen constitucional de inhabilidades e incompatibilidades, según el cual esos funcionarios no podrán *“desempeñar ningún cargo o empleo público o privado.”*

Por último, recalca que el artículo 227 de la Carta expresa un compromiso decidido del constituyente primario de que se reglamenten las elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino.

1.3.5 Ciudadano Fabio Arias Giraldo

Solicita a la Corte que declare **inexequible** del Proyecto de Ley 141 de 2013 Senado – 146 de 2013 Cámara, con fundamento en las siguientes razones:

Admite que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes no se encuentra vigente; sin embargo, en virtud del principio de buena fe, sostiene que el Estado tiene el compromiso internacional de aplicar sus disposiciones, no solo cuando fuere jurídicamente exigible sino también por la voluntad expresada con la firma del mismo. Alega que conforme a ese compromiso internacional, el Congreso expidió la Ley 1157 de 2007 que regula la elección democrática de parlamentarios andinos.

En su opinión, con el Proyecto se vulnera de manera contundente el principio de soberanía popular, así como el de participación democrática. Sostiene que la labor del Parlamento Andino no se puede realizar de forma eficaz si los representantes no tienen la legitimidad que implica la elección democrática y que ésta exclusivamente puede generarse a partir del sufragio universal y directo, so pena de carecer absolutamente de legitimidad para realizar su labor.

En apoyo de su postura, cita la Sentencia C-644 de 2004 que explica la jurisprudencia de la Corte Constitucional acerca del contenido del principio de soberanía popular. Igualmente, en lo que respecta al principio de participación democrática, transcribe apartes de las sentencias T-263 de 2010 y C-089 de 1994 para concretar algunos de los aspectos que caracterizan dicho principio, especialmente su progresividad. En su entender, el Proyecto de Ley constituye un retroceso al desarrollo del principio de participación democrática y *“no puede ser constitucionalmente admisible la regresividad en un*

mecanismo de participación popular por perseguir un fin meramente economicista”, aludiendo a las razones de índole financiero que se esgrimieron en la exposición de motivos.

Por último, afirma que es improcedente la designación de los representantes ante el Parlamento Andino por parte de los congresistas, toda vez que entiende que ellos serán nombrados de entre sus miembros. En su sentir, se presentaría una mutación de las funciones para las cuales fueron seleccionados los congresistas, lo que desconoce la naturaleza de su elección. Resalta también la inconveniencia de que la votación para elegirlos sea secreta.

1.3.6 Universidad Surcolombiana

En nombre de la Universidad Surcolombiana de Neiva, intervino de manera extemporánea su Clínica Jurídica- Grupo Investigativo de Interés Social, y solicitó que se declare la **inconstitucionalidad** del Proyecto de Ley Estatutaria que se estudia.

Da comienzo a su intervención relatando, de forma breve, cada uno de los pasos surtidos durante el trámite legislativo de aprobación del Proyecto; asegura que se cumplió con cada uno de los requisitos, por lo que concluyó que no se presentó vicio alguno en dicho procedimiento.

Sin embargo, con respecto al fondo de la cuestión, realiza un corto recuento de hechos relevantes para posteriormente analizar cada norma constitucional y el modo en el que podría vulnerarse con la aprobación del proyecto de Ley Estatutaria. En primer lugar, considera que el artículo 227 de la Constitución posee una naturaleza facultativa y no obligatoria en lo concerniente a las elecciones directas del Parlamento Andino y, por tanto, no resulta vulnerado. No obstante, expresa que se desconoce el derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40 de la Carta, así como el artículo 93, al desconocerse la obligación internacional emanada de un Tratado Internacional de Derechos Humanos ratificado por Colombia, el Protocolo de Trujillo que modifica el Acuerdo de Cartagena y otorga un plazo de cinco años para realizar la elección directa de Parlamentarios Andinos.

1.4 CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar **exequible** el proyecto de ley bajo estudio en cuanto al trámite *“HASTA TANTO pueda verificar la Constitucionalidad del trámite surtido ante la Plenaria de la Cámara de Representantes”*. Respecto al contenido del proyecto, solicita un fallo de exequibilidad condicionada del artículo 2 *“EN EL ENTENDIDO que los Parlamentarios Andinos deben ser*

elegidos de los miembros del Congreso". Los argumentos de la intervención se resumen a continuación:

Señala que el Proyecto surtió los debates reglamentarios, habida cuenta de la aprobación de la solicitud que efectuó el Gobierno Nacional, en mensaje de urgencia, para la deliberación conjunta de las dos comisiones Primeras Constitucionales de Senado y Cámara. Indica que se verificó su aprobación por mayoría absoluta en ambas comisiones, así como el anuncio de la votación del proyecto en sesión distinta a aquella en la que se efectuó. Además, afirma que se respetó el término de ocho días que debe mediar entre el debate en comisión y en las plenarias, al tenor del artículo 160. Asegura que se estableció también que su aprobación en la Plenaria del Senado se dio conforme a las mayorías previstas en la Carta.

No obstante, advierte que carece de elementos de juicio para analizar la constitucionalidad del trámite legislativo surtido en segundo debate en la Cámara de Representantes. Lo anterior se debe a que únicamente le fue posible conocer que el texto final aprobado por la Cámara de Representantes en sesión del 11 de diciembre de 2013, se encuentra publicado en la Gaceta del Congreso (No. 1040 del 13 de diciembre de 2013), documento en el que se refiere el acta respectiva y en el que se menciona que el anuncio del referido Proyecto de Ley se efectuó en sesión del 10 de diciembre.

Por lo anterior, según la Vista Fiscal, para que la Corte pueda declarar la constitucionalidad de la norma, debe a través del recaudo probatorio necesario resolver los siguientes puntos:

“- Si la ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes fue efectivamente publicada.

- Si la ponencia del Proyecto de Ley para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes coincidía con el texto finalmente aprobado en la Plenaria del Senado, o si por el contrario, el motivo de la coincidencia en el texto obedece a que algún Representante propuso a la Plenaria unificar el texto con el aprobado por la otra cámara en el día anterior.

- Cuáles fueron las mayorías por las que resultó aprobado el Proyecto de Ley en la Cámara de Representantes.”

Adicionalmente, el Procurador General afirma que la jurisprudencia constitucional ha permitido que se efectúen modificaciones al texto que se debate, inclusive fuertes, siempre y cuando no afecten la identidad temática objeto de consideración. Para analizar el artículo 2 del Proyecto de Ley Estatutaria, hace una confrontación entre el texto acogido por las

comisiones primeras y el aprobado en Senado y Cámara, a la luz de la cual concluye que a pesar de la gravedad de las modificaciones, estas no violan el principio de identidad flexible, toda vez que conserva la unidad temática del texto, dado que *“todas están directamente referidas a la forma como habrán de elegirse los miembros del Parlamento Andino”*.

Así las cosas, estima que en el evento de que la Corte compruebe la constitucionalidad del trámite surtido en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Proyecto sería ajustado a la Constitución.

Por otra parte, acerca del **análisis material** del proyecto, conceptúa el Procurador General lo siguiente:

Realiza un recuento histórico-normativo de la regulación concerniente a la elección de parlamentarios andinos desde la firma del Tratado Constitutivo en 1979, recopilación que elabora con base en la sentencia C-502 de 2007. Recuerda que se estableció con base en ese primer instrumento internacional la elección universal y directa de los representantes, la cual los estados parte adoptarían mediante Protocolo Adicional, y que mientras este último entraba en vigencia, los representantes serían elegidos *“por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes”*. Indica que con el Protocolo de Trujillo de 1996, modificadorio del Acuerdo de Cartagena, se reiteran ambas disposiciones.

Al referirse al Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino que regula las elecciones directas de sus representantes, nuevamente cita lo dicho por la Corte Constitucional en sentencia C-502 de 2007. Indica que se reafirma en ese Protocolo Adicional la elección de los Parlamentarios Andinos por sufragio universal y directo, pero se dispone nuevamente la elección entre los mismos congresistas como sucedáneo a la legitimación por voto directo.

La Vista Fiscal advierte además que, como se puso de presente en la citada sentencia, tanto el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, como el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, están todavía pendientes de ser ratificados.

Ante este panorama, concluye que *“la elección directa de los Parlamentarios Andinos efectuada por Colombia no responde a una obligación internacional, pues la misma se encuentra suspensa hasta la ratificación de los Protocolos Adicionales al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino”*. En este sentido, la implementación por parte de Colombia de dicha elección directa obedece a la voluntad de desarrollar lo previsto por el artículo 227 de la Constitución.

No obstante, señala que se mantiene vigente la obligación internacional consistente en que la elección de los Parlamentarios Andinos se efectúe entre los mismos congresistas mientras no se adelanten elecciones universales y directas, toda vez que los protocolos que eliminan tal regla aún no hacen parte del ordenamiento. Aclara que, si bien la obligación internacional no es en sí misma un parámetro constitucional, sí resulta imperativo su cumplimiento de acuerdo con el artículo noveno de la Constitución Política que consagra el principio *Pacta Sunt Servanda* así como el fin constitucional de promover la integración latinoamericana.

Concluye que la derogación de la Ley 1157 de 2007 que consagra la elección directa de parlamentarios andinos es ajustada a la Carta, dado que la norma estatutaria que se pretende derogar se expidió en desarrollo de una facultad constitucional y no de un imperativo superior. Sin embargo, recalca que si se suprime la elección directa, el Estado Colombiano debe acoger la fórmula prevista por los instrumentos internacionales anteriormente mencionados y que sí se encuentran ratificados (Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y Acuerdo de Trujillo), pues acoger una fórmula distinta sería contrario a la buena fe en el cumplimiento de tratados internacionales y a la legitimación popular prevista en ellos.

Explica que el Proyecto acoge una forma de elección diversa a la prevista en dichos acuerdos internacionales (elección abierta pero indirecta), razón por la cual solicita que se declare la **exequibilidad condicionada** del Proyecto, **en el entendido que los parlamentarios andinos deben ser elegidos de entre los miembros del Congreso.**

2 CONSIDERACIONES

2.1 COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 8, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre el proyecto de ley estatutaria de la referencia.

2.2 METODOLOGÍA

La revisión integral del proyecto de ley estatutaria se desarrollará de la siguiente manera. **En primer lugar**, se examinará si dado el contenido del Proyecto, debía someterse al trámite de una ley estatutaria. **En segundo lugar**, la Sala determinará si el trámite del Proyecto cumplió con los requisitos que la Constitución exige para la aprobación de leyes

estatutarias. **En tercer lugar**, se emprenderá el estudio material del Proyecto. Para el efecto, se abordarán los siguientes temas: **(i)** los antecedentes de la conformación del Sistema Andino de Integración (SAI); **(ii)** la estructura orgánica de la CAN, **(iii)** los tipos de normas que son expedidos por los órganos del sistema y su valor normativo interno; **(iv)** los antecedentes, conformación y funcionamiento del Parlamento Andino; y **(v)** los antecedentes, contenido y finalidad del Proyecto de Ley Estatutaria sometido a revisión. Con base en estas consideraciones se examinará la constitucionalidad material del Proyecto.

2.3 EL PROYECTO DE LEY DEBÍA SOMETERSE AL TRÁMITE DE LAS LEYES ESTATUTARIAS

El proyecto que se analiza regula la forma de designación de los representantes colombianos al Parlamento Andino. En vista de ello, el proyecto debía cumplir con los trámites propios de las leyes estatutarias, de conformidad con lo dispuesto en el literal c) del art. 152 de la Carta, que dispone que las funciones electorales se regularán mediante leyes estatutarias.

La reserva de ley estatutaria apunta *“al deber de regular materias específicas mediante un tipo especial de procedimiento legislativo ‘cuya característica reside en la agravación de los requisitos para su aprobación, por exigir una voluntad distinta de la que legisla en los demás casos: la voluntad de la mayoría absoluta y no de la simple; por requerirse su aprobación dentro de una sola legislatura y exigirse la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional’”*.¹

Este Tribunal ha manifestado que la introducción de esta modalidad legal tiene su justificación por cuanto: *“i) la naturaleza superior de este tipo de normas requiere superior grado de permanencia en el ordenamiento y seguridad jurídica para su aplicación; ii) por la importancia que para el Estado tienen los temas regulados mediante leyes estatutarias, es necesario garantizar mayor consenso ideológico con la intervención de minorías, de tal manera que las reformas legales más importantes sean ajenas a las mayorías ocasionales y, iii) es necesario que los temas claves para la democracia tengan mayor debate y consciencia de su aprobación, por lo que deben corresponder a una mayor participación política”*.²

El artículo 152 constitucional introdujo en el ordenamiento colombiano la tipología de las leyes estatutarias, como una categoría normativa por medio de la cual se regulan materias de especial relevancia, sujeta

¹ Sentencias C-238 de 2006 y C-013 de 1993.

² Sentencia C-756 de 2008. Cfr. sentencia C-818 de 2011.

adicionalmente aun procedimiento de formación más exigente que el ordinario. Así, de conformidad con dicho precepto constitucional mediante leyes estatutarias el Congreso de la República habrá de regular: (i) los derechos y deberes fundamentales, así como los procedimientos y recursos para su protección; (ii) la administración de justicia; (iii) **la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, el estatuto de la oposición y las funciones electorales**; (iv) las instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (v) los estados de excepción, y (vi) la igualdad electoral entre candidatos a la Presidencia de la República.

Las leyes estatutarias se caracterizan no sólo por su contenido material sino por el trámite en su formación. Este último resulta ser más riguroso que el consagrado para la generalidad de las leyes, debido a que para su aprobación, modificación o derogación se exige una mayoría diferente a la de leyes ordinarias -mayoría absoluta y no simple-, requieren aprobarse dentro de una sola legislatura, y deben ser objeto de revisión previa por parte de la Corte Constitucional³.

Sobre el alcance de la reserva de ley estatutaria se ha ocupado profusamente la jurisprudencia constitucional a lo largo de estos años, y en general los diversos pronunciamientos han defendido la tesis que dicha reserva no ha de interpretarse de manera restrictiva, en el sentido que cualquier regulación que se ocupe de las materias contempladas por el artículo 152 constitucional requiera ser expedida por medio de ley estatutaria, pues dicha interpretación conduciría a un vaciamiento de las competencias de legislador ordinario y a que se produzca el fenómeno que ha sido denominado en el derecho comparado como la “congelación del rango”⁴.

No obstante, los pronunciamientos de esta Corporación han distinguido en lo que concierne al grado de rigurosidad de aplicación del principio de reserva de ley estatutaria en virtud de la materia regulada, pues en ciertos asuntos tales como las funciones electorales han defendido lo que podría denominarse una *reserva reforzada*. Así en la **Sentencia C-484 de 1996**⁵ se precisó lo manifestado en la Sentencia C-145 de 1994⁶, en relación con la reserva de ley estatutaria en materia electoral:

“El término ‘permanente’ que se utiliza para diferenciar las normas que deben ser materia de ley estatutaria y las que no, puede inducir a una cierta confusión, en la medida en que la

³ Artículos 153 y 241 -numeral 8- de la C. P. Sobre los anteriores requisitos procedimentales se ha pronunciado ampliamente esta Corporación, al respecto pueden consultarse las sentencias C-011, C-089, C-179 y C-180 de 1994, C-037 de 1996, C-371 de 2000, C-169 de 2001, C-179 de 2002 y C-307 de 2004 entre otras.

⁴ Sentencia C-307 de 2004.

⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁶ M.P. Alejandro Martínez Caballero

definición de lo que es permanente o transitorio dependerá en muchos casos del criterio subjetivo del legislador, y en tanto que para la definición no necesariamente ha de tenerse en cuenta si la norma puede tener amplias repercusiones en los resultados finales de las elecciones. Por eso, atendiendo a la importancia que tiene la normatividad electoral para la definición de quiénes serán los gobernantes y para la legitimidad de éstos, así como al hecho de que las reglas electorales deben constituir un cuerpo coherente e interdependiente de normas, es válido complementar lo expresado en la mencionada sentencia, precisando que todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos han de ser materia de leyes estatutarias. A este principio escaparían únicamente aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales. De esta forma, se logra un mayor grado de estabilidad de las leyes electorales, con lo cual se le brinda a los distintos grupos políticos en disputa mayor certeza acerca de las normas que rigen su competencia por el poder y se garantiza a los grupos de oposición que esas reglas no podrán ser variadas fácilmente por las mayorías establecidas.”

La Corporación ha estudiado el alcance de esta reserva en varios de sus pronunciamientos. Así, en la Sentencia C-089 de 1994⁷, en la “*Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria N° 11 de 1992 Cámara, 348 de 1993 Senado "por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones"*”, se consideró que la ley estatutaria sobre partidos y movimientos políticos y estatuto de la oposición, puede en los términos del artículo 152-c CP, introducir disposiciones que regulen la función electoral, íntimamente ligada con el sistema de partidos políticos y la dinámica electoral.

En la Sentencia C-145 de 1994⁸, al conocer de una acción pública de inconstitucionalidad contra la Ley 84 de 1993 “*por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral*”, la Corporación señaló que una de las materias que debe ser regulada por medio de las leyes estatutarias es la relativa a las funciones electorales (CP art 152 literal c). Éstas no se limitan a las instituciones, derechos y mecanismos de participación ciudadana, sino que tienen una sustancia por sí mismas. De otro lado, consideró que a diferencia de los derechos fundamentales, la regulación de la ley estatutaria debe ser más exhaustiva porque: **(i)** la Constitución ordena regular las funciones electorales íntegramente mediante ley estatutaria y no solo sus aspectos esenciales, **(ii)** si no se

⁷ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

⁸ M.P. Alejandro Martínez Caballero

regulan de manera específica por medio de la ley estatutaria se pueden confundir con los mecanismos y derechos de participación y (iii) las reglas electorales tienen una función vital para lograr los fines democráticos constitucionales. El respeto a estas reglas es lo que hace que funcione el sistema democrático, por lo tanto esas reglas deben expedirse por medio de un procedimiento especial con requisitos más fuertes, para evitar que las mayorías políticas las conviertan en instrumentos para excluir a sus opositores.

En este orden de ideas, concluye la Corte Constitucional que en el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos, por lo que la ley estatutaria de funciones electorales es de contenido detallado. Esto no excluye que de manera excepcional ciertas materias electorales puedan ser reguladas mediante leyes ordinarias, como por ejemplo, aspectos operativos.

En la Sentencia C-353 de 1994⁹ en el trámite de "*Revisión Constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 214 de 1994 Cámara y 183 de 1994 Senado*" Por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.", la Corte reitera que los aspectos propios de la dinámica electoral, como la fijación de fechas para las elecciones, los términos de cierre para las inscripciones de candidaturas o registro de votantes, así como los sistemas de escrutinios, entre otros, son temas relacionados con la función electoral, que por lo mismo, deben ser regulados a través de una ley de carácter estatutario.

Esta misma posición fue defendida en la Sentencia C-484 de 1996¹⁰. Se consideró que la Constitución establece en su artículo 152 que las funciones electorales serán reguladas mediante leyes estatutarias y que éstas exigen procedimientos especiales para su aprobación, modificación o derogación, consagrados en el artículo 153, los cuales son: (i) que cuenten con una mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii) que su trámite se efectúe dentro de una sola legislatura; y (iii) que sean sometidas a una revisión previa de constitucionalidad ante la Corte Constitucional. Agregó que las normas electorales tienen un carácter especial porque determinan los procedimientos que deben seguirse dentro de la competencia por el poder político. Por ello, se exige un cierto consenso para la determinación de esos procedimientos, y que éstos no sean fácilmente alterables por las mayorías, tal y como ha ocurrido frecuentemente en América Latina en donde resultaba frecuente las reformas de las normas electorales para ponerlas al servicio de un candidato o de un partido. Es por ello que se recalca que

⁹ M.P. Jorge Arango Mejía

¹⁰ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

todas las normas que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales mismos, han de ser materia de leyes estatutarias, excluyendo solo aquellos aspectos que fueran absolutamente accesorios e instrumentales.

En la Sentencia C-515 de 2004¹¹, al conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la Ley 844 de 2003, se recaló que por medio de una ley de presupuesto no es posible regular materias electorales, propias de una ley estatutaria. Precisa la Corte que, según su características y su incidencia, incluso asuntos electorales que podrían ser considerados como accesorios o instrumentales deben ser regulados mediante leyes estatutarias, por dos razones: primero porque las normas electorales se caracterizan por fijar procedimientos detallados, por lo que es fundamental que esta reglamentación de procedimientos siga un proceso que evite su utilización por parte de las mayorías. En segundo lugar porque muchas de las normas electorales de carácter operativo pueden llegar a afectar derechos fundamentales por lo que es necesario que su regulación se realice a través de leyes estatutarias.

En la Sentencia C-307 de 2004¹², al realizar el estudio del Proyecto de Ley número 081/02 Senado y 228/03 Cámara *"Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional"*, la Corporación delimitó lo que puede ser regulado a través de ley ordinaria en cuando a funciones electorales. Dijo que no tienen carácter estatutario aquellos contenidos normativos que se refieren a aspectos eminentemente técnicos y operativos pero que no comportan una decisión sobre la modalidad de votación ni sobre las garantías que deben acompañar al proceso electoral, por lo cual estas materias pueden ser reguladas mediante ley ordinaria.

En la Sentencia C-155 de 2005¹³, se examinó la constitucionalidad del artículo 19 del Reglamento N° 1 del Consejo Nacional Electoral de 2003. Reiteró la Corporación que el Reglamento N° 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral reguló funciones electorales, dado que sus normas reforman y adicionan el Código Electoral, y que por lo tanto, constituía una ley estatutaria en sentido material. En dicha oportunidad, el Consejo Nacional Electoral fue autorizado por el parágrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo N° 01 de 2003 para reglamentar el contenido del mismo artículo 12, con miras a las elecciones del 26 de octubre de 2003. Con base en esas facultades, el Consejo dictó el Reglamento 01 de 2003, el cual, constituye una ley estatutaria en

¹¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹² M.P. Rodrigo Escobar Gil. Manuel José Cepeda Espinosa. Alfredo Beltrán Sierra

¹³ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

sentido material, en razón de que regula funciones electorales, materia que debía haber sido aprobado con el trámite propio de este tipo de leyes

Como se desprende de lo anteriormente reseñado, la reserva de ley estatutaria se predica no sólo respecto de los elementos esenciales de las funciones electorales, sino también de los asuntos que “*tienen efectos determinantes en la dinámica electoral*”, en esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante este tipo legislativo, regla de la cual sólo estarían exceptuados los aspectos que fueran absolutamente *accesorios e instrumentales*.

De conformidad con lo anteriormente expuesto, efectivamente la materia regulada en el Proyecto de Ley hoy analizado, cuenta con una reserva estatutaria, por varias razones:

En primer término, deroga una norma estatutaria previa que había establecido la elección directa de Parlamentarios Andinos. Así, su artículo 1 dispone “*Deróguese la Ley Estatutaria 1157 de 2007 'por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos'*. Cabe recordar que en la Sentencia C-502 de 2007¹⁴, la Corporación consideró que al regular un proceso electoral, la Ley 1157 de 2007 debía ser tramitada a través de una ley estatutaria. En este orden de ideas, lo mismo es predicable de la manera en que debe ser reformada o reemplazada dicha normativa por el órgano legislativo.

En segundo lugar, el Proyecto bajo examen regula la manera en que se harán electos los representantes del Estado colombiano dentro del Parlamento Andino, estableciéndose que serán elegidos de entre los mismos miembros del Congreso. En consecuencia, a través de la normatividad estudiada, se consagran las reglas electorales encaminadas a la designación de un cuerpo colegiado supranacional y, por tanto, teniendo en consideración la reserva reforzada en materia de funciones electorales, ello debía ser tramitado con las mayorías y procedimientos establecidos para las leyes estatutarias.

2.4 EXAMEN DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

2.4.1 Descripción del trámite legislativo

¹⁴ Manuel José Cepeda Espinosa

2.4.1.1 Radicación y publicación del proyecto de ley

El proyecto de ley estatutaria *“Por medio del cual se deroga la Ley 1157 de 2007 Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones”*, fue presentado ante la Cámara de Representantes el **1 de noviembre de 2013**, por la entonces Ministra de Relaciones Exteriores María Ángela Holguín Cuellar, el Ministro del Interior Aurelio Iragorri Valencia, el Representante Hernán Penagos Giraldo y el Senador Juan Fernando Cristo Bustos.¹⁵

El proyecto de ley se radicó con los números **146 de 2013 Cámara, 141 de 2013 Senado**.

El texto del proyecto y la exposición de motivos fueron publicados en la **Gaceta del Congreso No. 890 del 5 de noviembre de 2013**¹⁶.

El trámite inició ante la Cámara de Representantes y, en razón a que se trata de un proyecto de ley estatutaria, fue repartido a la Comisión Primera Constitucional permanente de esa célula legislativa.

Sin embargo, mediante oficio adiado el **6 de noviembre de 2013**, suscrito por el Presidente de la República, el Ministro del Interior y el Viceministro de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del despacho de la Ministra de Relaciones Exteriores, se solicitó al Congreso, conforme a lo estipulado en el artículo 163 de la Constitución y los artículos 2 y 191 de la Ley 5 de 1992, que se diera trámite de urgencia al proyecto y se dispusiera la deliberación conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, a efecto de dar primer debate al Proyecto.¹⁷

2.4.1.2 Sesiones conjuntas de las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de Representantes

Mediante **Resolución No. 074 del 6 de noviembre de 2013**¹⁸, de conformidad con el artículo 41 de la Ley 5 de 1992¹⁹, la Mesa Directiva

¹⁵ La información se tomó de un oficio suscrito por el Secretario General de la Cámara de Representantes, mediante el cual se remite el Proyecto al Presidente de la Cámara para que lo remita a la Comisión Primera. Folio 11 del cuaderno 2.

¹⁶ Ver folios 1-4.

¹⁷ Ver oficio a folios 12 – 13 del cuaderno 2.

¹⁸ Visible a folios 16-17 del cuaderno 2.

¹⁹ **“ARTICULO 41. Atribuciones.** [Modificado por el art. 7 de la Ley 974 de 2005]. *Como órgano de orientación y dirección de la Cámara respectiva, cada Mesa Directiva cumplirá las siguientes funciones: (...) 5. Disponer la celebración de sesiones conjuntas de las Comisiones Constitucionales Permanentes de la misma o de ambas Cámaras, cuando sea conveniente o necesaria su realización, y en acuerdo con la Mesa Directiva de la otra Cámara, en tratándose del segundo evento. Sendas resoluciones así lo expresarán. (...)*”

del Congreso de la República consideró viable la solicitud de trámite de urgencia y en consecuencia autorizó la deliberación conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado y la Cámara de Representantes, a efecto de dar primer debate al Proyecto. Se designaron como ponentes al Representante a la Cámara Germán Varón Cotrino y al Senador Eduardo Enríquez Maya.

El **12 de noviembre de 2013**, mediante **Resolución MD-08²⁰**, la Mesa Directiva de las Sesiones Conjuntas de las Comisiones Primeras Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, consideraron oportuno y pertinente la celebración de una audiencia pública sobre el tema tratado por el Proyecto de Ley No. 141 de 2013 Senado- 146 de 2013 Cámara. Lo anterior, con la finalidad de escuchar a los partidos y movimientos políticos, al igual que a la ciudadanía en general acerca de esta iniciativa. La audiencia pública fue convocada para el día viernes 15 de noviembre de 2013, a partir de las 10:00 a.m.

El **15 de noviembre de 2013**, en el recinto de la Comisión Primera del Senado, se llevó a cabo la audiencia pública, a la cual asistieron el Vicecanciller, el Ministro del Interior y el Representante Germán Varón Cotrino –ponente-.²¹

En la audiencia intervinieron: Mary Luz Herrán, del Instituto de Estudios Democráticos, y el Vicecanciller, Carlos A. Morales, como consta en la **Gaceta del Congreso No 938 del 20 de noviembre de 2013** (páginas 9-10). En la misma Gaceta se publicaron los documentos dejados por los intervinientes Pedro Miguel Montero y Lourdes Castro García.

El **20 de noviembre de 2013**, fue formulada la ponencia para primer debate del Proyecto de Ley Estatutaria 141 de 2013, Senado, 146 de 2013, Cámara, junto con el pliego de modificaciones y la exposición de motivos. Estos documentos fueron presentados por el Senador Eduardo Enríquez Maya y el Representante Germán Varón Cotrino. Fueron publicados en la **Gaceta 938 del 20 de noviembre de 2013**.

De conformidad con el **Acta No. 25 del 20 de noviembre de 2013**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 21 del 07 de febrero de 2014**, el anuncio del Proyecto en Senado se realizó en los siguientes términos:

²⁰ Visible a folio 72-74 del cuaderno 1.

²¹ La información se tomó del informe de ponencia para primer debate en comisiones conjuntas presentado por los presidentes de las comisiones primera de ambas cámaras. Ver folios 33-34 del cuaderno 2. Este informe está contenido en la Gaceta No. 890 de 2013.

“Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión Conjuntas:

1. Proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones...”

A su turno, según el **Acta No. 23 del 20 de noviembre de 2013²²**, el anuncio del proyecto de ley en la Cámara de Representantes se realizó en los siguientes términos:

“Secretaría: Si señor Presidente. Anunciamos proyectos para sesiones conjuntas.

***Proyecto de Ley Estatutaria No.146/13 Cámara-141/13 Senado**
“por la cual se desarrolla el artículo 227 de la constitución política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones”.*

En la **Gaceta del Congreso No. 16 de 2014** está publicada el **Acta No. 4** correspondiente a la Sesión Conjunta de las Comisiones Primeras Constitucionales de Cámara y Senado, del día **26 de noviembre de 2013**. De acuerdo con el acta, en la sesión se discutió, de conformidad con el mensaje de urgencia formulado por el Presidente, el Proyecto de Ley bajo examen. La sesión se desarrolló de la siguiente manera:

El Presidente abrió la discusión del orden del día e informó que una vez se constituyera el quórum decisorio, se sometería a votación. Sin embargo, por Secretaría se informó que no se encontraban presentes los ponentes tanto del Senado como de la Cámara, razón por la cual, a las 11:05 a.m. se declaró un receso mientras se hacían presentes los ponentes. A las 11:20 a.m. se reanudó la sesión conjunta.

La Secretaría dio lectura a la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia. La Presidencia puso en consideración la proposición leída y le dio el uso de la palabra al ponente para iniciar la deliberación.

El Representante Germán Varón Cotrino sustentó a continuación la ponencia. De su intervención se destacan como razones que apoyan el

²² Visible a folios 244-299 del cuaderno 3.

Proyecto: (i) la función meramente consultora del Parlamento Andino²³, (ii) la decisión del CAMRE de disolver ese organismo con el fin de fortalecer UNASUR²⁴, y (iii) los costos que conlleva la elección de los representantes en los términos de la Ley 1157²⁵. El Ponente también aseguró que con la derogación de la Ley 1157, se volvería al antiguo sistema de elección de los representantes²⁶, y que la medida no desconoce obligaciones internacionales, ya que Colombia no suscribió los protocolos adicionales que disponen la elección directa y universal de los representantes ante el Parlamento Andino²⁷.

Acto seguido, la Presidencia declaró la sesión informal y dio la palabra a algunos de los siguientes parlamentarios andinos mientras se reunía el quórum decisorio: Pedro de la Cruz, Presidente del Parlamento Andino; Javier Reátegui Rosselló, Parlamentario Andino del Perú; Alberto Adriaen Merino, Parlamentario Andino del Perú; Fidel Surco, Parlamentario Andino de Bolivia; y Gloria Flórez Schneider, Parlamentaria Andina de Colombia.

A las 12:15 p.m. la Presidencia reanudó la sesión formal y las secretarías de las comisiones a informaron que ya se había conformado el quórum decisorio.

²³ Al respecto, el Ponente explicó sobre el Parlamento Andino: "Sólo tiene posibilidad entonces de hacer sugerencias respetuosas, de hacer consultas, de asesorar, de hacer labores de acompañamiento, y según lo que establecieron en ese acuerdo pues ellos serían elegidos por voto directo."

²⁴ El ponente señaló: "El CAMRE que es el Consejo Andino de Ministros de Relaciones, el 19 septiembre 2013, decide mirar la manera uno de poder disolver el Parlamento Andino, cómo y en consecuencia se estima lógico que cero de la Ley y 1157 que es la que establece la elección de esos parlamentarios Andinos en las mismas condiciones en que en Colombia se surte la elección para los parlamentarios, vale decir regionales, Cámara de Representantes y nacionales, Senado. ¿Por qué esta decisión se toma? Pues una primera conclusión es la que esos ministros de Relaciones Exteriores deciden cuándo van a reorganizar la forma en que se relacionan estas países y pretenden fortalecer Unasur, segundo, ellos cuando toman la decisión no es que esté necesariamente suprimiendo la participación de Colombia, porque si bien es cierto que en este momento hay cinco parlamentarios que representan al país en el Parlamento Andino, no es menos cierto que si se llegase a derogar esta norma la posibilidad de que Colombia tenga presencia en el mismo sigue vigente, y sigue vigente en las condiciones en que antes venía."

²⁵ El Ponente explicó: "Obviamente cuando se miran las consideraciones de orden económico termina uno canchuyendo que es un costo alto para una labor importante pero que a título de sugerencia y de consulta, no pareciera tener mayor relevancia, cada uno de ellos tiene prestaciones, tiene un sueldo, tiene un organismo asesor que le significa al Estado aproximadamente 305 millones, si lo sumamos con los cinco integrantes del Parlamento Andino de 1,527 millones y si miramos los cuatro años de los cinco parlamentarios Andinos estamos hablando de un total de 6,110 millones por esos cuatro años."

²⁶ Sobre este punto, el Ponente sostuvo: "¿Qué quiere decir esto? Que de los senadores y de los representantes que actualmente hay en el Congreso o que resulten elegidos el 9 marzo del próximo año, se designarían cinco coma antes se venía haciendo, eso quiere decir entonces, que Colombia no pierde esa representación, lo que pasa es que quienes lo integran van a ser los mismos congresistas que en este momento por una elección que haga cada uno del Congreso irán a representar a Colombia pero ya no en condición de parlamentarios Andinos sino en condición de representantes de Colombia ante ese Parlamento, pero elegidos dentro de los que la constitución establece para las circunscripciones territoriales, bien sea nacional o bien sea departamental."

²⁷ El Ponente manifestó: "Primero que no contraviene ningún convenio o compromiso internacional, en virtud de que no se habían aprobado sus protocolos adicionales donde se establecía que la votación sería directa y secreta".

Con base en lo mencionado, el Presidente procedió a someter a consideración de la Comisión Primera del Senado, el orden del día y cerrada su discusión, es aprobado por unanimidad. Lo mismo sucede en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes.

Se continuó con la discusión de la proposición positiva con que terminó el informe de ponencia, y procedió el Presidente a dar el uso de la palabra al Representante Hugo Orlando Velásquez Jaramillo²⁸, al Senador Juan Carlos Vélez Uribe²⁹, al Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa³⁰, al Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona³¹, al Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés³², al Representante Carlos Germán Navas Talero³³ y al Representante Germán Varón Cotrino.

Finalizadas las intervenciones, la Presidencia cierra la discusión de la proposición leída y abre la votación nominal, la cual, de conformidad con el artículo 173³⁴ de la Ley 5 de 1992, debía realizarse por separado.

En la Comisión Primera del Senado no se toma decisión sobre la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, debido a que no había quórum decisorio³⁵. Por otra parte, en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes se aprobó la proposición positiva con un total de **22 votos, 19 positivos y 3 negativos**³⁶.

La Presidencia solicitó a la Secretaría de la Comisión Primera del Senado realizar nuevamente la votación nominal de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia; sin embargo, nuevamente, la Secretaría informó que no se registraba quórum decisorio. Por esta razón, atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se dio lectura a los proyectos que se someterían a discusión y votación en la próxima sesión conjunta, entre los cuales se encuentra el **“Proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara,**

²⁸ El Representante Hugo Orlando Velásquez Jaramillo defendió la continuidad de la elección directa y universal de los parlamentarios andinos con base en argumentos como (i) la importancia de la deliberación que se da al interior de ese órgano, y (ii) los costos inevitables de la democracia.

²⁹ El Senador Juan Carlos Vélez Uribe recordó que él formuló un proyecto similar y que para ser coherente, apoyaría esta nueva iniciativa.

³⁰ El Senador Jorge Eduardo Londoño Ulloa afirmó que el proyecto contenía una medida regresiva en términos de realización del principio democrático.

³¹ El Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona resaltó que el proyecto debió iniciar su trámite antes si el propósito del Gobierno era evitar las elecciones de parlamentarios andinos en marzo de 2014. También alegó que el Proyecto contenía una media cuestionable en términos democráticos y que no existía ningún hecho que diera lugar a una inconstitucionalidad sobreviniente.

³² El Representante Pablo Enrique Salamanca Cortés se opuso al proyecto porque consideró que el argumento de los costos desconoce la importancia de la participación de Colombia en varios espacios internacionales, y aseguró que la iniciativa va en contravía del mandato de la Constitución de promover la integración latinoamericana.

³³ El Representante Carlos Germán Navas Talero manifestó su preocupación por la afectación de las minorías a la que conduciría la iniciativa.

³⁴ **“ARTICULO 173. Votación. En estos casos, concluido el debate, cada Comisión votará por separado.”**

³⁵ Cfr. Gaceta 16 del 7 de febrero de 2014, pág. 16.

³⁶ Cfr. Gaceta 16 del 7 de febrero de 2014, pág. 16.

por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007, ¿por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones". La fórmula del anuncio fue la siguiente:

"Nuevamente, la Secretaría informa que no se ha registrado quórum decisorio en la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se da lectura a los proyectos que por su disposición se someterán a discusión y votación en la próxima sesión conjunta:

1. Proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007, ¿por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones."³⁷

A la 1:10 p.m., la Presidencia levantó la sesión y convocó a sesión conjunta para el día miércoles 27 de noviembre de 2013, a partir de las 10:00 a. m., en el Recinto del Senado del Capitolio Nacional.

El día **27 de noviembre de 2013** se reanudó la discusión, tal y como consta en el **acta No. 5** de esa fecha, publicada en la **Gaceta No. 17 del 7 de febrero de 2014**.

La Presidencia abrió la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia, en la Comisión Primera de Senado; cerrado el debate, se abrió la votación nominal. La Presidencia cerró la votación y la Secretaría informó que se aprobó la proposición con un **total de 16 votos, 10 por el sí y 6 por el no**. Al respecto se señala en la Gaceta 17 del 7 de febrero de 2014:

"La Presidencia abre la discusión de la proposición positiva con que termina el informe de ponencia en la Comisión Primera de Senado y cerrada esta abre la votación Nominal.

La Presidencia indica a la Secretaria de la Comisión Primera de Senado llamar a lista:

(...)

por Secretaría se informa el resultado:

Total de votos: 16

Por el Sí: 10

³⁷ Cfr. Gaceta 16 del 7 de febrero de 2014.

Por el No: 06

En consecuencia ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia en la Comisión Primera del honorable Senado de la República."

Posteriormente, procedió la Presidencia abrir la discusión del articulado y del pliego de modificaciones. Otorgó la palabra al Senador Eduardo Enriquez Maya³⁸, al Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo³⁹, al Senador Juan Manuel Corzo Román, al Senador Roberto Gerlén Echeverría, al Senador John Sudarsky Rosenbaum, al Representante Carlos Germán Navas Talero⁴⁰, al Senador Eduardo Enriquez Maya⁴¹, al Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona⁴², al Senador Edgar Gómez Román, al

³⁸ El Senador Eduardo Enriquez Maya apoyó la tesis de que el proyecto no es inconstitucional por la ocurrencia de hechos nuevos que definió así: *"primero los protocolos adicionales del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes suscritos en la ciudad de Sucre el 23 abril de 1997 no han entrado en vigor. Veán ustedes señores senadores, 1997, los protocolos adicionales senador Avellaneda no han entrado en vigor, más claro hace 16 años no nos han aprobado los congresos correspondientes de los países signatarios del tratado, ni mucho menos ratificados por las jefes de Estado, una cosa es aprobar un tratado y otra cosa es ratificar un tratado para luego hacer el cunje de notas correspondientes. (...) Y la segunda parte, no tiene Colombia la obligación internacional de elegir directamente a los parlamentarios andinos y de contera deben aplicarse las normas internacionales vigentes para los países miembros de la CAN, los cuales permiten a los congresistas del país, participar directamente en el órgano deliberante de la integración andina, doctor Navas ad honorem, sin permitir la representación ante ese órgano del sistema andino de integración."*

³⁹ El Senador Carlos Enrique Soto Jaramillo sostuvo que apoyaba el proyecto, toda vez que consideró que el cambio del sistema de elección no afecta el Parlamento Andino y el costo de la elección directa es muy alto.

⁴⁰ El Representante Navas Talero expresó el siguiente cuestionamiento: *"Entonces como abogada me pregunto, donde está el ahorro si de todas maneras van a nombrar otros elegidos por ustedes que van a costar plata, ¿o es que Presidente este nuevo parlamento que están diseñando acá va a trabajar honoris causa? Sería excelente, pero dígan cuál es el ahorro, porque si usted dice no los va a elegir el pueblo, los vamos a elegir nosotros como Representantes del pueblo, bonito juego para democratizar una elección, y les van a pagar, ¿les van a pagar menos o lo mismo? Entonces si le van a pagar lo mismo dónde está el ahorro, que algo matemático me lo explique porque eso fue lo que yo entendí ayer, si me equivoqué al entender es problema neuronal por lo tanto pediría disculpas. Pero eso yo escuché ayer, ya no los va a elegir el pueblo, los vamos a elegir nosotros, bonita manera de acabar con la democracia, y nos sale más barato. ¿por qué? Son preguntas que quiero que me respondan antes de tomar una determinación sobre si apoyo o no apoyo este proyecto, y una pregunta que quiero que algún tratadista de los tantos que hay acá me lo explique."*

⁴¹ El Senador Eduardo Enriquez Maya respondió al cuestionamiento del Representante Navas talero así: *"Pero la pregunta e inquietud del doctor Germán es pertinente, lo que se trata honorable Representante es que no se elija el Parlamento Andino en obediencia a la Ley 1157 fratos de estudio para ser derogada, y la competencia pase al Congreso de la República para designar a los miembros del Senado y de Cámara, con delegaciones a cumplir funciones de Parlamento Andino, similar como se hace, similar como se hace con las comisiones legales."*

⁴² El Senador Luis Carlos Avellaneda Tarazona se opuso al proyecto porque señaló que la democracia es costosa y recordó que la Constitución promueve la integración latinoamericana. Sobre los argumentos de "inconstitucionalidad sobreviniente" del Senador Enriquez Maya sostuvo: *"tendrá que concluir conmigo porque justamente su definición de inconstitucionalidad sobreviniente es lo que me da a mí el argumento para decir que aquí no hay un hecho o una situación jurídica sobreviniente que permita deslindar el juicio de constitucionalidad que hizo la Corte respecto de la Ley 1157 de 2007. No hay ningún hecho sobreviniente, usted mismo ha dicho, que los protocolos adicionales al acuerdo de Cartagena sobre elecciones no han entrado en vigencia, y que hace 16 años están esos protocolos, si hace 16 años que están esperando entrar en vigencia y entre otras cosas ustedes dicen que a Colombia es a la que le hace falta el acti de ratificación, es Colombia, Colombia, Colombia, ahí está en la exposición de motivos. Y las leyes del 2007 entonces usted tendría que plantear hechos después del 2007 o situaciones jurídicas después del 2007 para que podamos hablar de una inconstitucionalidad que sobreviene después del juicio de constitucionalidad de la Corte, eso para referirme a la primera causal de inconstitucionalidad que usted plantea. En relación con la segunda, pues tampoco porque ahí de lo que se está hablando desde que la elección directa no es una obligación y yo*

Representante Heriberto Sanabria Astudillo, al Senador Jesús Ignacio García Valencia⁴³, al Senador Luís Fernando Velasco, al Representante Hugo Orlando Velázquez Jaramillo.

Al finalizar las intervenciones, la Presidencia informó a la Secretaría que se procedía a votar el articulado.

Sin embargo, por Secretaría se informó que se habían radicado dos proposiciones referidas al articulado, una por el Representante Hugo Velásquez Jaramillo y la otra por el Senador John Sudarsky Rosenbaum. La Presidencia concedió el uso de la palabra al Representante Hugo Velásquez Jaramillo, quien retiró la proposición. La Presidencia también concedió el uso de la palabra al Senador John Sudarsky Rosenbaum, quien indicó:

“Básicamente lo que propongo es que se respeten a las minorías en la elección que haga el propio Congreso al Parlamento Andino y por ello añado que en este caso, dentro de los congresistas designados deberá haber por lo menos un representante de las minorías políticas y en todo caso se respetará la proporcionalidad de las minorías al interior del Congreso, esta proposición parece tener el visto bueno del señor ministro del interior y precisamente trata de impedir que eso de las minorías una vez más se ha violentado en la selección de los representantes al Parlamento Andino. Esa es la intención. Muchas gracias.”

Atendiendo instrucciones de la Presidencia, por Secretaría se dio lectura a la proposición.

Luego la Presidencia cerró la discusión. A continuación, abrió la votación, y finalmente el articulado con el texto del pliego de modificaciones y la modificación formulada en la proposición número 12 son aprobados en la Comisión Primera del Senado, **con un total de 18 votos, 13 por el sí y 3 por el no**. En la Gaceta 17 de 2014 se relata:

entiendo, no es una obligación pero puede, los países pueden darse conforme a su constitución y a su ley en la manera en si es directa o es indirecta la elección de los parlamentarios y si lo pudimos en el ámbito de la línea sé 57 que fue declarada constitucional, pues obviamente que entonces lo que me está indicundo es que ahí tampoco hay una inconstitucionalidad sobreviniente.”

⁴³ El Senador Jesús Ignacio García Valencia se opuso al proyecto por las siguientes razones: *“En primer término yo quiero decir que estoy votando negativamente este proyecto por dos razones, en primer lugar porque yo creo en la legitimidad que la elección popular y lo cierto es que el Parlamento Andino tiene que ocuparse así sus decisiones no tengan poder vinculante de muchos aspectos que tienen que ver con las políticas sociales a nivel de la región y obviamente que esas deliberaciones y las conclusiones que allí se lleguen tendrá mayor legitimidad en la medida en que estén precedidas por la elección popular directa. En segundo término no quiero referirme a los otros argumentos que aquí se han expuesta en relación con este proyecto, pero quiero decir que si uno de ellos es que el Parlamento Andino y los diferentes parlamentos que existen en la región van a ser sustituidas por un nuevo parlamento, me parece que lo procedente sería que ese nuevo parlamento se cree para entrar a acabar con estos tantos parlamentos que existen a nivel latinoamericano.”*

“La Presidencia cierra la discusión del articulado en el texto del pliego de modificaciones, con la modificación formulada en la proposición número 12. Abre la votación nominal.

La presidencia indica a la Secretaria de la Comisión Primera de Senado llamar a lista:

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría.

Se informa el resultado:

Total de Votos 18

Por el Sí: 13

Por el No: 05

En consecuencia ha sido aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones y la modificación formulada en la Proposición número 12 en la Comisión Primera del honorable Senado de la República.”⁴⁴

Se procedió a votar en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes y fue aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones y la modificación de la proposición número 12 con un **total de 29 votos, 25 por el sí y 4 por el no**. Al respecto se indica en la misma gaceta:

“La Presidencia indica a la secretaria de la Comisión Primera de Cámara llamar a lista:

(...)

La Presidencia cierra la votación y por Secretaría

se informa el resultado:

Total de votos: 29

Por el Sí: 25

Por el No: 04

En consecuencia ha sido aprobado el articulado en el texto del pliego de modificaciones y la modificación de la Proposición número 12 en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes.”

Seguidamente, se dio lectura al título del proyecto contenido en el texto del pliego de modificaciones: *“Por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones”,* se abrió la discusión del título leído y cerrada ésta, se preguntó si cumplidos los trámites constitucionales y legales *“¿quieren los Congresistas presentes que el Proyecto de ley Estatutaria aprobado sea ley de la república?”*. Cerrada la discusión, se abrió a votación nominal, la cual culminó con **un total de 17 votos, 12**

⁴⁴ Cfr. Gaceta 17 del 7 de febrero de 2014. pág 16.

por el sí y 5 por el no. En la Gaceta 17 del 7 de febrero de 2014 se indica lo siguiente:

“La Presidencia abre la discusión del título leído y cerrada esta, pregunta si cumplidos los trámites constitucionales y legales ¿quieren los Congresistas presentes que el Proyecto de ley Estatutaria aprobado sea ley de la república?, cerrada su discusión, abre votación nominal.

*La Presidencia indica a la Secretaria de la Comisión Primera de Senado llamar a lista
(...)*

*Se informa el resultado:
Total de votos: 17
Por el Sí: 12
Por el No: 05”.*

En la Comisión Primera de la Cámara, se cerró la votación y se informó que había sido aprobado el título del Proyecto de ley 141 número de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, **con un total de 31 votos, 27 por el sí y 4 por el no.** En la Gaceta 17 del 7 de febrero de 2014 se relata:

*“La Presidencia indica a la Secretaria de la Comisión Primera de Cámara llamar a lista:
(...)*

*La Presidencia cierra la votación y por Secretaría se informa el resultado:
Total de votos: 31
Por el Sí: 27
Por el No: 04*

En consecuencia ha sido aprobado el título y la pregunta del Proyecto de ley 141 número de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, en la Comisión Primera de la honorable Cámara.”

El texto del proyecto de ley aprobado es el siguiente:

**“PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 141 DE
2013 SENADO, 146 DE 2013 CÁMARA
por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la
elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras
disposiciones.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Deróguese la Ley Estatutaria 1157 de 2007, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos.

Artículo 2º. Mientras se establece un régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina, para el periodo que inicia el 20 de julio de 2014, los Representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino serán designados por el Congreso de la República de entre sus Congresistas y conforme a las reglamentaciones internas que sobre el particular se establezcan, de tal manera que se garantice en todo momento la participación de la República de Colombia en ese órgano del Sistema Andino de Integración, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino.

Parágrafo transitorio. Los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino que para el momento de la entrada en vigencia de la presente ley aún no hayan finalizado el periodo para el cual fueron elegidos, seguirán ejerciendo su cargo hasta el 19 de julio de 2014.

Parágrafo. Dentro de los Congresistas designados deberá haber por lo menos un representante de las minorías políticas. En todo caso se respetará la proporcionalidad de las minorías al interior del Congreso.

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias."

La Presidencia de la Comisión Primera del Senado designó como ponente para segundo debate al Senador Eduardo Enríquez Maya, mientras la Presidente de la Comisión Primera de la Cámara designó como ponente para segundo debate al Representante Germán Varón Cotrino.

2.4.1.3 Segundo debate en el Senado de la República

El informe de ponencia para el segundo debate, presentado por el Senador Eduardo Enríquez Maya, y el texto definitivo del proyecto aprobado por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara, fueron

publicados en la **Gaceta del Congreso No. 993 del 4 de diciembre de 2013**.

Según la **Gaceta del Congreso N° 70 del 5 de marzo de 2014** en la que se publicó el Acta N° 36 de la **sesión plenaria del Senado de la República del 4 de diciembre de 2013**, en dicha fecha se anunció el Proyecto de Ley Estatutaria No 141 de 2013, Senado, 146 de 2013 Cámara. El anuncio se hizo de la siguiente manera:

“Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Siguiente punto del orden del día es anuncios de proyectos para discutir y votar en la siguiente sesión plenaria del Senado de la República, siguiente al día 4 de diciembre de 2013.

(...)

Proyecto de Ley Estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.”

La discusión de la ponencia para segundo debate se inició en la plenaria del Senado del **día 9 de diciembre de 2013**, como consta en **Acta No. 37** publicada en la **Gaceta del Congreso N° 71 del 5 de marzo de 2014**, quedando cerrada ese mismo día sin votación alguna. El Presidente del Senado concedió el uso de la palabra al ponente del proyecto para su presentación. A continuación tomó la palabra el Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya⁴⁵.

⁴⁵ Se destacan de su intervención los siguientes apartes: *“Muchas gracias señor Presidente, señores Senadores, me corresponde sustentar el informe de ponencia sobre el Proyecto de Ley Estatutaria 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, informarles a los colegas que este proyecto es de origen del gobierno, proyecto que fuera presentad por la señora Ministra de Relaciones Exteriores y por el señor Ministra del Interior. (...) Qué se propone en este proyecto, la iniciativa del gobierno señores Senadores, volver al sistema anterior para la designación de 5 Parlamentarios andinos. ¿En qué consistía el sistema anterior? Que le correspondía al Congreso de la República, designar del cuerpo de Senadores, del cuerpo de congresistas mejor, cinco Parlamentarios que además de sustentar la dignidad de congresistas podían cumplir la función sin ganar remuneración alguna en el Parlamento Andino, ese es, eso es en el fondo lo que propone el sistema, lo que propone el Proyecto de Ley que tienen ustedes en estudio. (...) Entre otras consideraciones que hace el consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, de las países signatarios del tratado, o sea señor Presidente, Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia son las siguientes. Dicen que el Parlamento Andino no tiene funciones que justifiquen su permanencia, que estas funciones se reducen a simples recomendaciones las cuales na tienen efecto vinculante alguno. De mi parte yo precisaría que el Parlamento Andino no tiene funciones ni legislativas ni tampoco de control político, ese argumento tiene peso para que en el futuro se piense si es conveniente o inconveniente la existencia del Parlamento Andino. (...)*

Acto seguido, el Presidente abrió la discusión del proyecto e intervinieron los senadores Luis Fernando Duque García⁴⁶, Jorge Enrique Robledo⁴⁷, Juan Carlos Vélez Uribe, Honorio Galvis Aguilar⁴⁸, Gloria Inés Ramírez Ríos⁴⁹, Carlos Alberto Baena⁵⁰, Arturo Yepes Alzate⁵¹, Luis Fernando Velasco, Germán Carlosama López⁵², Edinson Delgado, Jhon Sudarsky Rosecubaumm, Camilo Armando Sánchez Ortega, así como el Ministro del Interior Aurelio Iragorri Valencia.

En segundo lugar, las elecciones de Parlamento Andino, las seleccionex de Parlamento Andino, san bastante considerables, estamos a la espera que nos haga saber el señor Registrador Nacional del Estado Civil, el monto, el costo de estas para las elecciones del 2010, pero como si eso fuera poco, por las votaciones de Parlamento Andino, en Colombia se ordena la reposición de votos a los distintos partidos. Ustedes saben más o menos cuánto repone el Estado por cada voto para Congreso de la República y cuánto repone para Parlamento Andino y por supuesto los salarios, las prestaciones no simplemente de los funcionarios del parlamento, no simplemente de los señores parlamentarias andinas sino de todos los funcionarios del Parlamento Andino.

(...) Por lo tanto, de aprobarse este Proyecto de Ley, las elecciones de Parlamento Andino no se realizarían en el año 2018 y los Parlamentarios Andinos se designarían con la ley anterior, es decir, con el sistema anterior, es decir que el Congreso de la República designe los Parlamentarios andinos del seno del Congreso de la República”.

⁴⁶ El Senador Luis Fernando Duque manifestó que votaría en favor del proyecto, ya que en su experiencia como Presidente del Parlamento Andino, se formó la opinión de que la elección directa no es favorable. También aseguró que se opone a la desintegración del Parlamento Andino y resaltó su labor como organismo asesor del Consejo de Ministros.

⁴⁷ El Senador Jorge Enrique Robledo Castillo solicitó que se debatiera con calma el proyecto y para dar tranquilidad propuso a los partidos que no inscribieran candidatos para los cargos de parlamentarios andinos para las elecciones de marzo de 2014. De su intervención también se destaca el siguiente aparte: *“Hoy el pacto, el pacto de Cartagena señala con claridad que este Parlamento Andino tiene que elegirse por voto universal, luego pasar a lo que propone el proyecto de ley no es fácilmente gastar la pólvora en nada, porque la Corte Constitucional tendrá que declarar inconstitucional el proyecto de ley pero además políticamente hay un problema muy grave, es que como está diseñado el proyecto de ley, es para que el Polo Democrático Alternativo no pueda tener Parlamentario Andino, ni en una condición, ni en otra condición, así fuera trabajando ad honorem porque lo que dice la propuesta es que elegirá el Congreso, elegirá los Parlamentarios Andinos y que habrá por lo menos uno de las minorías políticas, pero como los Partidos de la Unidad Nacional son tan ingeniosos, son la mayoría, la minoría, la medianía, tienen todas las posibilidades de quedarse con toda y entonces por supuesto eso no nos hace ninguna gracia.”*

⁴⁸ Se destaca la siguiente propuesta de la intervención del Senador Honorio Galvis Aguilar: *“a mí me parece que sería bueno precisar de una vez por todas, para evitar futuros conflictos con la Cámara, por ejemplo, que el Senado elija dos Parlamentarios Andinos y la Cámara elija tres Parlamentarios Andinos y la Cámara elija tres Parlamentarios Andinos pero también se crea una dificultad en lo que tiene que ver con la proporcionalidad de las minorías al interior del Congreso.*

Ese Parlamentario de minorías quién lo elige, el Senado o lo elige la Cámara, me parece que tendríamos que actuarlo para evitar mañana el conflicto que con seguridad se va a presentar entre las dos Cámaras. Propongo, con el debido respeto aquí a los autores y al ponente, que se establezca como ocurría antes de la elección directa, que el Senado elija dos Parlamentarios Andinos, la Cámara tres y de pronto se puede establecer de una vez que en la Cámara se elija al representante de las minorías.”

⁴⁹ La Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos anunció su voto negativo y solicitó en consecuencia votación nominal. Aseguró que la iniciativa es un retroceso para la democracia, afecta a las minorías y contiene un vicio de constitucionalidad, pues desconoce el Acuerdo de Cartagena.

⁵⁰ El Senador Carlos Alberto Baena López manifestó su apoyo al proyecto, pero formuló la siguiente propuesta: *“que los miembros que se elijan por parte del Congreso para el Parlamento Andino sean de carácter rotativo, esto específicamente en el tema de las minorías que incluso no hablemos de un solo escaño para minorías, sino que lo amplíemos o que en todo caso se establezca un mecanismo más democrático y rotativo para que todos los partidos políticos podamos hacer parte del Parlamento Andino, así sea por un año a por dos años pero que todos tengamos la oportunidad de participar.”*

⁵¹ El Senador Arturo Yepes Alzate anunció su voto negativo, toda vez que consideró que debía darse más tiempo al proyecto del Parlamento Andino.

⁵² El Senador Germán Bernardo Carlosama López también anunció su voto negativo, bajo el argumento de que el proyecto es un retroceso de la democracia. Resaltó el papel del Parlamento Andino en la denuncia de abusos contra los pueblos indígenas de la región.

Posteriormente, recobró el uso de la palabra el Senador Eduardo Enríquez Maya, ponente, para presentar una propuesta de varios congresistas y solicitar aplazamiento de la discusión. Sus palabras fueron las siguientes:

“Las fuerzas políticas representadas en el Senado de la República exhortan a todos los directorios políticos y a grupos de ciudadanos, para que revoquen los avales de todos los candidatos inscritos para las elecciones de Parlamento Andino. Hay firmas respetables de todos los partidos, por supuesto, también del partido Verde, del Polo Democrático, del Partido Conservador, del Partido Liberal, del Partido Mira, en fin.”

“Qué propongo, señor Presidente, reflexionemos hasta mañana sobre este proyecto y mañana hacemos las modificaciones que crean convenientes y consideramos mañana recibiendo más apoyo, si es del caso a la proposición que termino de leer. Aprobemos esto mañana si es posible y repito el proyecto de ley con las modificaciones que quieran insinuar.”

El Presidente manifestó que debía terminar la discusión del proyecto y la votación se haría el día siguiente. En consecuencia, se concedió el uso de la palabra al Senador Édinson Delgado Ruiz y al Ministro del Interior. Se destaca el siguiente aparte de la intervención del Ministro:

“Los Ministros de Relaciones Exteriores acordaron de manera inequívoca suprimir el Parlamento Andino, del sistema de integración y para el efecto decidieron y abro comillas, Senador Robledo, ¿iniciar el proceso de preparación de un protocolo que facilite la salida del parlamento andino del sistema andino de integración?. Esa es la decisión, está entre comillas, repito, iniciar el proceso de preparación de un protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del sistema Andino de integración, esa fue una decisión adoptada por los cancilleres de los países miembros del Parlamento Andino.”

Hasta que esa decisión no quede en firme con el protocolo, nos pareció primero, irresponsable y segundo violatorio de ese acuerdo internacional, presentar un proyecto en el que acabábamos, digamos, con la elección del Parlamento Andino, o la participación de delegados de Colombia en ese parlamento. Por eso, la solicitud o el proyecto lo que trae es un cambio en el sistema de elección de los miembros al Parlamento Andino, aunque según la decisión de los cancilleres en ese trabajo de reingeniería que están haciendo de la CAN, han determinado ellos

mismos que el sistema del parlamento Andino no ha sido suficientemente efectivo para el proceso de integración y por eso los cancilleres toman la decisión de preparar un protocolo para terminar con el Parlamento Andino.

Eso es lo que pasará a futuro, es ese el primer punto, o sea jurídicamente tenemos el problema de que tocó esperar esta decisión que se adoptó hasta septiembre, no pudimos presentar el proyecto antes, y al no poderlo presentar antes como este proyecto tiene revisión automática de constitucionalidad, porque es una ley estatutaria la que estamos modificando o eliminando, eso implica, como diría el Senador Gerleín, que tendría un efecto inane de la aprobación del proyecto en el Congreso, hasta tanto resulte aprobar, revisado en la Corte Constitucional.

Viene el segundo intento que hizo el gobierno, independiente de la importancia de aprobar el proyecto para ir preparándonos para la decisión adoptada por los señores cancilleres. El segundo intento, fue intento jurídico ante el registrador que ya estaba suficientemente criticado aquí, entre otros, por el Senador Avellaneda, que sustentó muy bien que era la posibilidad o no de aplicar una excepción de inconstitucionalidad, el registrador ya contestó que no se puede.

Queda la tercera opción que se supone que en los partidos que forman parte de la Unidad Nacional, ya estaba adoptada esa decisión y así lo dijeron en una de las reuniones que sostuvimos con el Partido Liberal, el Partido Conservador, el Partido de la U, que no se presentaría candidatos. De ahí la importancia de la propuesta hecha hoy que está, ya creo, que está lista una proposición que es la posibilidad de que exista un acuerdo político, una tercera opción para que no se presenten candidatos.

Me parece que es la solución ideal mientras termina la revisión si es que el proyecto llega a ser aprobado, mientras termina la revisión por parte de la Corte Constitucional, si se aprobara el proyecto lo cual ocurrirá seguramente después de marzo; lo que sigue después es una opción que no puedo opinar porque no quiero entrar en discusiones que me lleven a que estoy tomando partido en una decisión política que fue lo que propuso hoy el Senador Vélez, que es la posibilidad, el voto en blanco con respecto a los candidatos que se presentan.”

La discusión se cerró sin que se votara la proposición del informe de ponencia presentado y sin la discusión del articulado del proyecto.

Cabe señalar que al inicio de la sesión se había formulado el siguiente anuncio:

“Anuncio de proyectos

Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Anuncio de proyectos Presidente, el siguiente punto anuncios de proyectos, anuncios de proyectos para discutir y votar en la Sesión Plenaria siguiente al día nueve de diciembre de 2013 Senado de la República.

(...)

Proyecto de ley Estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.”

El **10 de diciembre de 2013**, según consta en el **Acta N° 38** de la Plenaria del Senado publicada en la **Gaceta del Congreso N° 78 del 6 de marzo de 2014**, se retomó la discusión.

Previo al debate, se concedió el uso de la palabra al Senador Samuel Benjamín Arrieta Buelvas, quien presentó un impedimento y dejó constancia de su retiro.

Seguidamente, se otorgó el uso de la palabra al ponente, el Senador Carlos Enriquez Maya, quien dio lectura a la siguiente propuesta:

“Las fuerzas políticas representadas en el Senado de la República, exhortan a todos los directorios de partidos y movimientos políticos, y grupos significativos de ciudadanos a revocar todos los avales conferidos a los candidatos inscritos para las elecciones de Parlamento Andino, que se realizarán el 9 de marzo del 2014 por estas razones: Oigan bien señores Senadores, porque vamos a entrar a consideración la votación.

Primero. El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó la Decisión 792 conformando un grupo de alto nivel, para preparar un protocolo que se facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el cual

será sometido a aprobación de los congresos de los países miembros Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Segundo. Consciente de esa iniciativa, el Congreso de la República tramita el proyecto de ley estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara: “Por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 sobre la elección directa de Parlamentarios Andinos, y se dictan otras disposiciones”.

Tercero. De esa manera el Senado de la República acoge la tendencia expuesta por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, respecto de la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración; porque considera que esa corporación carece de funciones legislativas y de control político, limitando su accionar al envío de recomendaciones, sin efecto vinculante a entidades encargadas de la Integración Andina.

Cuarto. Para el sostenimiento de esta entidad con tan escasas actividades, el Estado colombiano tiene que asumir los siguientes costos, organización y realización de elecciones directas de 5 miembros del Parlamento Andino, reposición de votos a los partidos, movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos. (...)”

La anterior proposición fue sometida a discusión. En este punto, intervinieron los siguientes senadores: Fernando Eustacio Tamayo Tamayo⁵³, Luis Fernando Duque García⁵⁴, Jorge Enrique Robledo Castillo⁵⁵, Hernán Francisco Andrade Serrano⁵⁶, Camilo Armando Sánchez Ortega⁵⁷, Jorge Eduardo Londoño Ulloa y Carlos Eduardo Enríquez Maya. Luego de las anteriores intervenciones, se cerró la discusión y se procedió a votar la proposición mediante votación nominal. Por Secretaría se informó el siguiente resultado:

“Por el Sí: 55

⁵³ El Senador Fernando Eustacio Tamayo Tamayo solicitó examinar la legalidad de la propuesta, teniendo en cuenta que el Registrador ya había convocado para la inscripción de las listas al Parlamento Andino. También pregunta si el proyecto ya fue consultado con los pueblos indígenas.

⁵⁴ El Senador Luis Fernando Duque García afirmó que a esas alturas, la propuesta era inane, y anunció su voto negativo.

⁵⁵ El Senador Jorge Enrique Robledo Castillo se opuso a la propuesta y manifestó: “Pero yo con esta proposición que acabó de leer el doctor Eduardo Enríquez, tengo dificultades; porque ya no se limita al tema específico del retiro de las listas, sino que empieza ya, digamos, a inmiscuirse con la política general del Gobierno Nacional entorno a la Comunidad Andina. ¡sí! y ese digamos es otro terreno, que yo preferiría no votar en este momento; porque yo sigo pensando que en esto, estamos en mora de que el Gobierno nos explique de qué se trata.”

⁵⁶ El Senador Hernán Francisco Andrade Serrano sostuvo que, en su concepto, era imposible revocar el aval según la jurisprudencia del Consejo de Estado.

⁵⁷ El Senador Camilo Armando Sánchez Ortega también aseguró que la propuesta era inane.

Por el No: 09

Total: 64 votos.

*Votación nominal a la proposición presentada por el honorable
Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya
Honorable Senadores por el Sí (...)*

*Votación nominal a la proposición presentada por el honorable
Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya
Honorable Senadores por el No: (...)⁵⁸*

Inmediatamente, la Presidencia sometió a consideración de la Plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del proyecto. Cerrada su discusión, abrió la votación y ordenó a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. Dicha proposición fue aprobada con un **total de 64 votos: 57 por el sí y 7 por el no**. En la Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014 se señala:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 57

Por el No: 07

Total: 64 votos.⁵⁹

El segundo debate de la ponencia se reinició con la intervención de los senadores Carlos Eduardo Enríquez Maya –ponente-, Rodrigo Romero Hernández, Jorge Enrique Robledo Castillo⁶⁰, Nerthink Mauricio Aguilar Hurtado y Manuel Antonio Virgüez Piraquive⁶¹.

Después de la discusión, se sometió a votación nominal en bloque el articulado, con excepción del artículo 2 del proyecto; el articulado fue

⁵⁸ Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, pág 20.

⁵⁹ Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, pág 21.

⁶⁰ El Senador Robledo propone que en el proyecto se declare que uno de los representantes deberá ser de un partido declarado de la oposición.

⁶¹ El Senador Manuel Antonio Virgüez Piraquive reiteró la propuesta del MIRA de que los representantes la Parlamento Andino se rotaran anualmente.

aprobado por un total de **64 votos: 57 por el sí y 4 por el no**, como se ilustra a continuación:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado en bloque, excepto el artículo 2º del Proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? Abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación.

Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 57

Por el No: 04

Total: 61 votos.

Votación nominal al bloque del articulado, excluyendo el artículo 2º, del Proyecto de Ley Estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la Elección Directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores por el Sí: (...)

Votación nominal al bloque del articulado, excluyendo el artículo 2º, del Proyecto de Ley Estatutaria número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la Elección Directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores por el No: (...)⁶²

Posteriormente, se sometió a discusión el artículo 2 del proyecto. Este artículo tuvo dos proposiciones formuladas por los senadores Carlos Alberto Baena, Manuel Virguez y Honorio Galvis. La proposición sustitutiva de los senadores Baena y Virguez fue votada negativamente obteniendo **48 votos por el no y 13 por el sí**⁶³. La proposición del senador Galvis fue aprobada con **55 votos por el sí y 6 votos por el no**⁶⁴.

Acto seguido, el Presidente abrió a votación el título del proyecto, la ratificación de la votación del articulado en bloque y la pregunta de si la

⁶² Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, pág. 24.

⁶³ Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, págs. 25-26.

⁶⁴ Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, págs. 26-27.

plenaria quería que el proyecto se convirtiera en ley de la República. La votación se cerró con un total de **62 votos: 57 por el sí y 5 por el no**, como a continuación se ilustra:

“Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la Plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído?”

Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta:

¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República?”

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el título y que sea ley de la República el proyecto de ley número 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal.

La Presidencia cierra la votación, e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico e informar el resultado de la votación. Por Secretaría se informa el siguiente resultado:

Por el Sí: 57

Por el No: 05

Total: 62 Votos.”⁶⁵

El texto aprobado fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 1048 del 19 de diciembre de 2013**.

2.4.1.4 Segundo debate en la Cámara de Representantes

El informe de ponencia para el segundo debate y el texto definitivo del proyecto aprobado por las comisiones Primeras de Senado y Cámara, presentado por el representante Germán Varón Cotrino, fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 994 del 4 de diciembre de 2013**.

En la **Gaceta del Congreso N° 58 de 2014** se publicó el **Acta N° 256** de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del **10 de diciembre de 2013**, en la cual se anunció el Proyecto de Ley Estatutaria No 141 de 2013, Senado, 146 de 2013 Cámara. El anuncio se hizo con la siguiente fórmula:

⁶⁵ Cfr. Gaceta 78 del 6 de marzo de 2014, pág. 27.

“La Secretaría General informa, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Se anuncian proyectos para la sesión del día 11 de diciembre o para la siguiente sesión Plenaria, de la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

(...)

Proyecto de Ley Estatutaria número 146 de 2013 Cámara, 141 de 2013 Senado, por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de parlamentarios andinos y se dictan otras disposiciones.”

De acuerdo con el **Acta No. 257 del 11 de diciembre de 2013** publicada en la **Gaceta del Congreso N° 72 de 2014**, en la sesión de la Plenaria de la Cámara de Representantes de es día -11 de diciembre de 2013- se discutió el proyecto de ley objeto de examen.

Leída la ponencia, se preguntó si se deseaba dar segundo debate para que se sometiera a consideración de la plenaria. A continuación se abrió a discusión e intervinieron los siguientes representantes: Hugo Orlando Velázquez Jaramillo⁶⁶, Obed de Jesús Zuluaga Henao, Carlos Germán Navas Talero, Hernando Hernández Tabasco, Alba Luz Pinilla Pedraza, Hernando Alfonso Prada Gil y Carlos Andrés Amaya Rodríguez⁶⁷.

La proposición de dar segundo debate al proyecto de ley se sometió a votación, y fue aprobada por un total de **87 votos: 86 por el sí, 1 por el no**. En consecuencia, se abrió la discusión del articulado, previa lectura del texto del proyecto aprobado en las comisiones primeras y la modificación al artículo 2 avalada por el Ponente.

No se presentó ninguna intervención adicional y por ello se procedió a votar. Una vez cerrado el registro, se consignó un total de **87 votos: 84 por el sí y 3 por el no:**

“Se cierra el registro, la votación es de la siguiente manera;

Por el Sí 84.

Por el No 3.

Señor Presidente ha sido aprobado el articulado con la proposición, es Ley Estatutaria, los que votaron manualmente son

⁶⁶ El Representante Hugo Orlando Velázquez Jaramillo se opuso al proyecto por ser inocuo y por su trascendencia política negativa. También resaltó el papel del Parlamento Andino en el debate de temas como el narcotráfico y las fumigaciones aéreas para erradicar cultivos ilícitos.

⁶⁷ El Representante Carlos Andrés Amaya Rodríguez apoyó la propuesta de garantizar la participación de las minorías entre los representantes al Parlamento Andino.

Germán Varón, Holger Díaz, Juan Valdés, Alejandro Chacón, Humphrey Roa Sarmiento y Augusto Posada. Ha sido aprobado de acuerdo a la Constitución y la ley señor Presidente con las mayorías requeridas. ”⁶⁸

El título del proyecto y la pregunta de si quieren que sea ley estatutaria son también aprobados con un total de **87 votos: 85 por el sí y 2 por el no**⁶⁹. La votación se encuentra registrada en la Gaceta del Congreso No. 72 del 5 de marzo de 2014 así:

“Se cierra el registro, la votación es de la siguiente manera;

Por el Sí 85.

Por el No 2.

Señor Presidente ha sido aprobado el título y la pregunta que hizo usted a la Plenaria, si quiere que este proyecto sea Ley de la República con las mayorías requeridas por la Constitución y la ley. ”⁷⁰

2.4.2 No se advierten vicios en el trámite del Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara

2.4.2.1 Cumplimiento de los requisitos especiales para la aprobación de leyes estatutarias

El proyecto de ley bajo examen fue aprobado en todas sus etapas con el voto positivo de la mitad más uno de los miembros de cada célula legislativa, de conformidad con el artículo 153 de la Constitución. Además, en todos los debates, en cumplimiento del artículo 133 de la Carta, modificado por el artículo 5° del Acto Legislativo 1 de 2009, se llevaron a cabo las votaciones de forma nominal y pública. A continuación se detallará el proceso de votación en cada una de las células legislativas:

En primer debate conjunto de las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de Representantes, la votación del articulado, del título y de la pregunta de si se quería que el proyecto se convirtiera ley, se hizo de manera separada:

En Senado se cerró la votación del título y de la pregunta con un total de **12 votos afirmativos de los 19 que conforman la Comisión**. El articulado obtuvo un total de **13 votos afirmativos de los 19 senadores que conforman la Comisión**.

⁶⁸ Cfr. Gaceta 72 del 5 de marzo de 2014, pág. 54.

⁶⁹ Ver Gaceta 72 del 5 de marzo de 2014, pág. 55.

⁷⁰ Cfr. Gaceta 72 del 5 de marzo de 2014, pág. 55.

En Cámara, se cerró la votación del título y de la pregunta con un total de **27 votos afirmativos de los 35 que conforman la Comisión**. El articulado obtuvo un total de **25 votos afirmativos de los 35 representantes que conforman la Comisión**.

En la **plenaria de la Cámara de Representantes**, la votación del articulado, del título y la pregunta de si se quería que se convirtiera en ley, se hizo de manera separada: la votación del articulado se cerró con un total de **84 votos afirmativos**, y en la del título y la pregunta se obtuvieron un total de **85 votos positivos**, cifras que superan la mayoría absoluta teniendo en cuenta que la Cámara está conformada por 166 representantes.

En la **plenaria del Senado** se realizó la votación en bloque del articulado, del título y la pregunta, cerrándose con un total de **57 votos a favor**, cifra que supera la mitad más uno de los votos de los 102 Senadores de la República.

De otro lado, el Proyecto de Ley Estatutaria fue radicado en el Congreso de la República el **1 de noviembre de 2013**, y se publicó su texto con la exposición de motivos en la **Gaceta del Congreso No. 890 del 5 de noviembre de 2013**. El proyecto de ley fue finalmente aprobado por las plenarios de las cámaras, en sesiones del **10 y 11 de diciembre de 2013**.

Así las cosas, esta Sala verifica que el proyecto de ley bajo estudio fue aprobado dentro de una sola legislatura, en este caso, dentro de la que se inició el 20 de julio de 2013 y finaliza el 20 de junio de 2014, cumpliéndose con lo dispuesto en el artículo 153 de la Carta.

2.4.2.2 Cumplimiento del requisito de publicación previa del proyecto de ley (numeral 1 del artículo 157 de la Carta):

Tal como lo demostró esta Sala al describir las etapas surtidas durante el trámite del Proyecto de Ley bajo examen, éste fue publicado previo a darle curso en cada una de las comisiones y cámaras. A continuación nuevamente se ilustran los fundamentos de esta conclusión:

En primer lugar, el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno fue publicado el **5 de noviembre de 2013** en la Gaceta del Congreso No. 890 de esa misma fecha. El informe de ponencia para primer debate de manera conjunta en las Comisiones Primeras de la Cámara de Representantes y del Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 938 del 20 de noviembre de 2013.

Finalmente, el primer debate se realizó de manera de conjunta el 26 de noviembre de 2013, tal como consta en la **Gaceta del Congreso No. 16**

del 7 de febrero de 2014. El proyecto fue aprobado en sesión conjunta del 27 de noviembre de 2013, según el **Acta No. 5** de esa fecha, publicada en la **Gaceta No. 17 del 7 de febrero de 2014.**

En segundo lugar, el informe de ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 993 del 4 de diciembre de 2013.** La discusión del Proyecto se inició el día **9 de diciembre de 2013,** como consta en **Acta No. 37** publicada en la **Gaceta del Congreso N° 71 del 5 de marzo de 2014.** El proyecto fue aprobado en sesión de Plenaria del Senado, el día **10 de diciembre de 2013,** de acuerdo con el **Acta No. 38** publicada en la **Gaceta del Congreso N° 78 del 6 de marzo de 2014.**

En tercer lugar, el informe de ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 994 del 4 de diciembre de 2013.** La discusión y aprobación del Proyecto se realizó en la plenaria de dicha célula legislativa, el día **11 de diciembre de 2013,** tal como consta en el **Acta No. 257** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 72 del 5 de marzo de 2014.**

2.4.2.3 Cumplimiento de los términos para la iniciación de los debates

De conformidad con el inciso primero del artículo 160 Superior, entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días. Además, entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberá transcurrir por lo menos quince días, término que en esta oportunidad no se aplica toda vez que conforme al mensaje de urgencia enviado por el Presidente de la República, las Comisiones Primera de Senado y Cámara de Representantes sesionaron de manera conjunta.

Respecto de los ocho días que deben mediar entre el primer y segundo debate, se observa que el término se cumple, ya que entre la aprobación del proyecto de ley en las Comisiones Primeras del Senado y la Cámara de Representantes (**27 de noviembre de 2013**) y la fecha del segundo debate en Senado (**9 de diciembre de 2013**) y Cámara (**11 de diciembre de 2013**), transcurrieron más de ocho días.

2.4.2.4 Anuncio previo a la votación del proyecto de ley

El artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003, que adicionó el último inciso del artículo 160 de la Carta, dispone que ningún proyecto de ley podrá someterse a votación en sesión diferente a aquella para la cual fue anunciado previamente y, además, el aviso deberá realizarse en sesión distinta a aquella en que se debata y vote el proyecto de ley.

Según lo establece la jurisprudencia pertinente, esta disposición busca evitar la votación sorpresiva de los proyectos de ley y actos legislativos, en aras de permitir que los congresistas se enteren de los proyectos que van a ser discutidos y votados en las sesiones siguientes⁷¹. Adicionalmente, desde el punto de vista de la defensa de los valores democráticos, la jurisprudencia sostiene que el anuncio *“facilita a los ciudadanos y organizaciones sociales que tengan interés en influir en la formación de la ley y en la suerte de ésta, ejercer sus derechos de participación política (Artículo 40 C. P.) con el fin de incidir en el resultado de la votación, lo cual es importante para hacer efectivo el principio de democracia participativa (Artículos 1 y 3 C.P.)”*⁷². La exigencia del anuncio previo, de rango constitucional, busca afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias y la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

Del texto de la disposición constitucional se desprende que el anuncio debe cumplir con los siguientes requisitos:

- “a) El anuncio debe estar presente en la votación de todo proyecto de ley.*
- b) El anuncio debe darlo la presidencia de la cámara o de la comisión en una sesión distinta y previa a aquella en que debe realizarse la votación del proyecto.*
- c) La fecha de la votación debe ser cierta, es decir, determinada o, por lo menos, determinable.*
- d) Un proyecto de ley no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido anunciado”.*⁷³

En el caso concreto, esta Corporación encuentra que durante todas las etapas del procedimiento legislativo, se cumplió con los requisitos mencionados para que se entienda surtido el anuncio previo, como a continuación se indica:

Para comenzar, el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, para *“sesiones conjuntas”*, en la sesión del **20 de noviembre de 2013**, como consta en el Acta No. 23 de esa fecha. Luego, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el **27 de noviembre de 2013**.

Así mismo, en el Senado, el proyecto fue anunciado el **20 de noviembre de 2013** para *“la próxima sesión Conjuntas”*, de conformidad con el

⁷¹ Ver Sentencia C-644 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Auto 038 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Sentencia C-533 de 2004 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

⁷² Auto 089 de M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa; SV: Jaime Araujo, Alfredo Beltrán, Jaime Córdoba y Clara Inés Vargas.

⁷³ Cfr. Sentencia C-576 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

texto del **Acta No. 25** de esa misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 21 del 07 de febrero de 2014**.

En sesión plenaria del Senado del **4 de diciembre de 2013** –para segundo debate en Senado–, se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley “*para la próxima sesión*”, como puede leerse en el Acta No. 36 de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 70 del 5 de marzo de 2014**.

Sin embargo, si bien en la sesión del **9 de diciembre de 2013** se inició la discusión del proyecto, la Plenaria decidió realizar su votación en la siguiente sesión, anunciándolo de nuevo en debida forma “*para la Sesión Plenaria siguiente*”, tal como consta en **Acta No. 37** de la fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 71 del 5 de marzo de 2014**.

Efectivamente, el Proyecto fue aprobado en la sesión plenaria del Senado del **10 de diciembre de 2013**, según consta en el **Acta No. 38** de la misma fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso 72 del 5 de marzo de 2014**.

Por último, para segundo debate en la Cámara de Representantes, el Proyecto fue anunciado el **10 de diciembre de 2013** para la siguiente sesión, según consta en **Acta No. 256** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso N° 58 de 2014**. Luego, el proyecto fue discutido y aprobado en sesión del día **11 de diciembre de 2013**, como consta en **Acta No. 257** publicada en la **Gaceta del Congreso N° 72 del 5 de marzo de 2014**.

2.4.2.5 Cumplimiento de los principios de consecutividad e identidad flexible

El **principio de consecutividad**, derivado del artículo 157 Superior, exige que todos los asuntos de una ley hayan sido discutidos y aprobados en todos los debates respectivos, por las comisiones permanentes de ambas cámaras y por sus plenarios. De otra parte, conforme al **principio de identidad flexible**, pueden introducirse variaciones al texto durante los debates, siempre y cuando se enmarquen dentro de los asuntos sometidos a debate y aprobación.

Teniendo en cuenta lo anterior, las variaciones surgidas durante el trámite legislativo no deben devolverse a primer debate para que surtan todo el proceso, si se encuadran dentro de las temáticas del proyecto, salvo aquellos asuntos completamente nuevos, no tratados en lo absoluto durante las etapas previas, los cuales deben devolverse para que sean aprobados o discutidos por la comisión y/o plenaria que estudió el proyecto en un inicio. Si ello no ocurre, entonces se entiende que esas

disposiciones se encuentran viciadas de inconstitucionalidad por violación del artículo 157 de la Carta.

En la **Sentencia C-648 de 2006**⁷⁴, la Corte resumió así las exigencias del principio de consecutividad:

“En suma, se estableció que son obligaciones de las células legislativas, en virtud del principio de consecutividad: (i) estudiar y debatir todos los temas propuestos ante ellas durante el trámite legislativo para así dar cumplimiento al Art. 157 Superior, (ii) no omitir el ejercicio de sus competencias delegando el estudio y aprobación de un texto a otra instancia legislativa para que allí se surta el debate, y (iii) debatir y aprobar o improbar el articulado propuesto para primer o segundo debate, así como las proposiciones que lo modifiquen o adicionen.

De tal manera, la jurisprudencia constitucional no ha exigido que para dar cumplimiento a los principios de consecutividad e identidad el texto del articulado de un proyecto de ley deba permanecer idéntico a lo largo de los cuatro debates; simplemente ha exigido que se surtan los cuatro debates en su integridad en relación con la totalidad de los temas de un determinado proyecto de ley. La Corte ha puesto especial énfasis en el punto de la conexidad temática que ha de existir entre los asuntos debatidos dentro de un mismo proyecto de ley, de forma tal que se desconocen los principios de identidad relativa y consecutividad cuando quiera que se introducen, dentro de un determinado proyecto legislativo, temas que no guardan conexidad con los temas objeto del proyecto correspondiente.”

En lo concerniente al principio de identidad flexible, la **Sentencia C-942 de 2008**⁷⁵ lo caracterizó como aquel que exige “que el proyecto de ley se conserve siempre el mismo a lo largo del trámite legislativo, en cuanto a su materia o núcleo temático, razón por la cual las modificaciones o adiciones introducidas como artículos nuevos deben tener un vínculo razonable con el tema general del proyecto en curso, lo cual implica que (i) dichos cambios se refieran a temas tratados y aprobados en el primer debate, y (ii) que éstos temas guarden estrecha relación con el contenido del proyecto”. (Negrilla fuera de texto). Igualmente, el fallo hizo énfasis en la posibilidad que durante el cuarto debate se puedan introducir adiciones al proyecto de ley siempre y cuando éstas tengan conexidad temática directa con la materia que venía siendo discutida en los debates anteriores.

⁷⁴ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁷⁵ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

En la **Sentencia C-141 de 2010**⁷⁶ se precisó además que este principio debe estudiarse en relación con cada caso en particular, de acuerdo con sus características concretas, pero partiendo de que la regla general es el respeto por el principio democrático. En este orden de ideas, se estableció:

“Con esta idea esencial el principio de identidad relativa debe aplicarse a cada caso que estudie la Corte, no simplemente para evitar que haciendo uso de un decisionismo arbitrario cree límites injustificados y carentes de legitimidad al órgano legislador –lo cual iría en contra de la base democrática de funcionamiento del sistema jurídico colombiano– sino para que, valorando los principios constitucionales y derechos fundamentales en juego, realice un juicio de ponderación a partir del cual sea posible determinar mediante parámetros racionales los límites de la facultad de enmienda o modificación del Congreso de la República, siempre teniendo en cuenta que la regla general será la primacía del principio democrático del órgano de representación del pueblo (Art. 133 CP) y, por consiguiente, la posibilidad de aprobar enmiendas o modificaciones a los proyectos estudiados”.

De manera que, para establecer si determinado asunto fue discutido desde el principio del procedimiento legislativo, será necesario estudiar en cada caso concreto si, ya sea en la exposición de motivos, en el informe de ponencia para primer debate o en el acta que consigna la discusión y aprobación en esa etapa, se encuentran discusiones o propuestas que se ocupen del mismo, esto es, sin tener que comprobar que cada disposición haya sido propuesta a redactada desde el inicio, tal cual como se aprobó finalmente.⁷⁷

En virtud de lo expuesto, se reitera que el principio de identidad “...no significa, entonces, que un determinado proyecto de ley deba permanecer idéntico durante los cuatro debates reglamentarios ni que un precepto allí incluido deba ser exacto desde que se inicia el trámite legislativo hasta que éste termina, sino que entre los distintos contenidos normativos que se propongan respecto de un mismo artículo, además de existir la debida unidad de materia, el tema específico sea el mismo durante el trámite legislativo”⁷⁸.

En este caso, en la descripción realizada por esta Sala sobre el desarrollo del trámite del Proyecto de Ley, se identifican varias propuestas de

⁷⁶ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁷⁷ Ver las sentencias C-886 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil, C-277 de 2011 y C-894 de 2012. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁸ Cfr. Sentencia C-1147 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

modificación del proyecto inicial, de las cuales sólo la enmienda del artículo 2, formulada en segundo debate en la Plenaria del Senado, fue aprobada y consignada en el texto final. Esta es la proposición:

“Artículo 2°. Mientras se establece un régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina y con el fin de garantizar en todo momento la participación de la República de Colombia, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado, conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los Representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino serán designados por el Congreso de la República, así:

a) Dos (2) representantes elegidos por el Senado de la República;

b) Tres (3) representantes elegidos por la Cámara de Representantes, de los cuales uno, corresponderá a uno de los partidos que se declaren en oposición al Gobierno de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. La designación se realizará por medio de votación secreta por cada una de las Cámaras.”

Esta Corte considera que la modificación introducida al artículo 2 del Proyecto de Ley respeta los principios de identidad y de consecutividad. Si bien el texto específico de este artículo fue introducido durante el debate en la Plenaria del Senado, su contenido material guarda una conexidad temática directa con el contenido inicial del proyecto que establecía una redacción general en cuanto a la forma de elección de los parlamentarios andinos.

Así las cosas, la inclusión de esta proposición no rompe con ninguno de los principios arriba explicados. Por el contrario, se trata de una legítima manifestación del principio democrático y de la libertad de configuración normativa del Legislador, en la medida que se circunscribe al ámbito temático del proyecto de ley y el tema fue abordado desde que el proyecto fue radicado en el Congreso. Además, su finalidad, como ilustran los debates, fue precisamente dotar de más precisión la iniciativa legislativa sometida a consideración.

2.4.3 Conclusión sobre la constitucionalidad del trámite legislativo del Proyecto de Ley bajo revisión

En resumen, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara *“Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la*

cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos” cumplió con todas las exigencias constitucionales para la aprobación de las leyes estatutarias.

2.5 ESTUDIO DEL CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

2.5.1 Antecedentes de la Comunidad Andina de Naciones

La Comunidad Andina de Naciones (CAN) es una organización subregional de integración y cooperación económica, social y política. Los Estados que conforman esta comunidad actualmente son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Participan como asociados Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. En calidad de país observador, se encuentra también España.

Los orígenes más inmediatos de la CAN datan de 1966, cuando los representantes de Colombia, Chile, Venezuela, Perú y Ecuador expresaron por medio de la Declaración de Bogotá la necesidad de avanzar y profundizar la integración económica entre sus naciones. Ulteriormente, estos países junto con Bolivia crearon una comisión con el objeto de explorar la conformación de un bloque subregional de comercio, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC.⁷⁹ En 1967 se aprueban las resoluciones 202 y 203 en el Consejo de Ministros de la ALALC, las cuales facultan a los estados para llevar a cabo los mencionados acuerdos subregionales.⁸⁰

Es así como en 1969 cinco países (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú) suscribieron el Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo del denominado Pacto Andino o Grupo Andino. A partir de entonces, se creó uno de los mecanismos de integración subregional más importantes en el continente. Este Acuerdo traza como prioridad el desarrollo armónico y equitativo de sus países miembros, la cooperación económica y social entre ellos, así como la promoción de la integración regional en escenarios más amplios, con miras a la creación de un mercado común regional.⁸¹

En 1973, Venezuela se incorporó al Acuerdo de Cartagena y se adhirió así al Grupo Andino, pero en 2006 se retiró. En 1976, Chile dejó de ser

⁷⁹ MOLLARD, Martín. La Comunidad Andina de Naciones. En: NEGRO, Sandra. Manual de Derecho de la Integración. Editorial B de F. 1ª Ed. San Antonio, Argentina. 2010. P. 112. La ALALC fue conformada en 1960 por el Tratado de Montevideo y reemplazada posteriormente por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La ALALC era un instrumento que buscaba la conformación de un mercado común latinoamericano, pero al no establecerse plazos ni mecanismos para lograrlo, no fue exitoso y terminó sustituyéndose por la ALADI en el Tratado de Montevideo de 1980.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ PARLAMENTO ANDINO. Acuerdo de Cartagena. 1969. Disponible en: http://parlamentoandino.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=248

parte de la organización.⁸² Por consiguiente, son países miembros actuales del sistema Colombia, Chile, Ecuador y Perú.

Durante la primera etapa, tuvo lugar un proceso de consolidación de un mercado común andino, espacio prácticamente inexistente hasta antes de la firma del tratado de Cartagena. La labor conjunta de los países estuvo dirigida a la promoción del comercio subregional y a la construcción de una política industrial común.⁸³ En esa época, fue predominante el modelo de sustitución de importaciones.⁸⁴ En 1979, se marca un verdadero referente en relación con la integración subregional andina, pues se emprenden esfuerzos tan importantes como la suscripción del Tratado que da origen al Tribunal Andino de Justicia, la creación del Parlamento Andino y del Consejo Andino de Relaciones Exteriores.⁸⁵

La década de los ochenta marcó un giro en las políticas económicas aplicadas y hacia los finales de la misma, se reemplazó el esquema imperante y se desarrolló un modelo de regionalismo abierto, caracterizado por el fortalecimiento del comercio al interior del Acuerdo. De este modo, a través del Protocolo de Quito (1987), se introdujo un capítulo de cooperación económica y social en el Acuerdo⁸⁶. Igualmente, a partir del Diseño Estratégico de Galápagos (1989), se eliminaron aranceles entre los países andinos y se creó una zona de libre comercio en 1993, que permite el libre comercio de mercaderías y algunos servicios.⁸⁷

En 1996, se firma el Protocolo de Trujillo, que reforma el tratado constitutivo de la organización e implementa una serie de importantes modificaciones. La más importante de ellas fue la transformación del llamado Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino a Comunidad Andina de Naciones, en atención a que desde sus comienzos, se ha planteado como una organización que no se restringe únicamente a sus ventajas comerciales, sino que pretende ser también un proceso de integración entre pueblos.⁸⁸ Esas reformas permitieron que la conducción del proceso pasara a manos de los Presidentes y que tanto el Consejo Presidencial Andino como el Consejo Andino de Ministros de

⁸² COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Reseña histórica. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Resena.aspx>

⁸³ WAGNER, Allan. 35 años de integración andina: logros y desafíos en la perspectiva de un nuevo diseño estratégico. En: CÁRDENAS, Miguel et. al. El futuro de la Integración Andina. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol. Fondo Editorial CEREC. 1ª Ed. Bogotá.2004. p. 1.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Cronología. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Cronologia.aspx>

⁸⁶ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Cronología. Op.cit.

⁸⁷ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Reseña histórica. Op. cit.

⁸⁸ MARCOS-SÁNCHEZ, José. El papel de los sindicatos en el futuro de la integración andina. En: CÁRDENAS, Miguel et. al. El futuro de la Integración Andina. Friedrich Ebert Stiftung en Colombia, Fescol. Fondo Editorial CEREC. 1ª Ed. Bogotá.2004. p. 209.

Relaciones Exteriores formen parte de la estructura institucional.⁸⁹ También, a partir de estos cambios, se determina concretamente la regulación del proceso de elección por voto popular y directo del Parlamento Andino, concepto sobre el que se profundizará más adelante.⁹⁰

En 1997, se firma el Protocolo de Sucre, que introduce modificaciones importantes frente a las relaciones exteriores, al comercio intrasubregional de servicios y a la admisión de miembros asociados.⁹¹

2.5.2 Estructura de la Comunidad Andina de Naciones

El Acuerdo de Cartagena o Pacto Andino, suscrito en 1969, establecía en principio, como órganos principales la Comisión y la Junta. En 1996, se firmó el Protocolo de Trujillo, que reformó el tratado constitutivo de esta organización internacional e implementó una serie de importantes modificaciones, entre ellos su estructura interna.

Así pues, el Acuerdo de Cartagena en su artículo 6° definió los órganos e instituciones del Sistema de Integración Andino, de la siguiente forma:

- *El Consejo Presidencial Andino;*
- *El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores;*
- *La Comisión de la Comunidad Andina;*
- *La Secretaría General de la Comunidad Andina;*
- *El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina;*
- *El Parlamento Andino;*
- *El Consejo Consultivo Empresarial;*
- *El Consejo Consultivo Laboral;*
- *La Corporación Andina de Fomento;*
- *El Fondo Latinoamericano de Reservas;*
- *El Convenio Simón Rodríguez, los Convenios Sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración y los demás que se creen en el marco del mismo;*
- *La Universidad Andina Simón Bolívar;*
- *Los Consejos Consultivos que establezca la Comisión; y,*
- *Los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina.”*

Se observa entonces que el SAI se encuentra compuesto por

(i) Organizaciones intergubernamentales:

⁸⁹ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Reseña histórica. Op. cit.

⁹⁰ PARLAMENTO ANDINO. Sitio web oficial. Historia. Disponible en: <http://parlamentoandino.org/index.php/2013-02-21-03-49-30/historia>

⁹¹ MOLLARD, Martin. Op. cit. p. 115

- Consejo Presidencial
- Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
- Comisión de la Comunidad Andina.

(ii) Organizaciones comunitarias:

- Tribunal de Justicia
- Parlamento Andino
- Secretaría General
- CAF, banco de desarrollo de América Latina,
- Fondo Latinoamericano de Reservas
- Organismo Andino de Salud
- Universidad Andina Simón Bolívar.

(iii) Instancias de participación de la sociedad civil:

- Consejo Consultivo Empresarial
- Consejo Consultivo Laboral
- Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas
- Mesa Andina para la Defensa de los Derechos del Consumidor.⁹²

Los organismos que integran el Sistema tienen como finalidad *"profundizar la integración subregional andina, promover su proyección externa y consolidar y robustecer las acciones relacionadas con el proceso de integración"*⁹³.

Así mismo, a lo largo del texto del Acuerdo de Cartagena se mencionan las funciones específicas asignadas a cada uno de los órganos que conforman el sistema. A manera de resumen, se presentarán algunas de las competencias que tienen a su cargo y, en particular, el tipo de actos que profieren, por su relevancia para el asunto bajo estudio:

El **Consejo Presidencial Andino** es el máximo organismo del Sistema Andino de Integración, se conforma por cada uno de los jefes de Estado de los países miembros. Además, *"[e]mite Directrices sobre los distintos ámbitos de la integración subregional andina, las cuales son instrumentadas por los órganos e instituciones del Sistema que éste determine"*⁹⁴. Los órganos e instituciones del SAI se encuentran obligadas a ejecutar las orientaciones políticas contenidas en las Directrices emanadas del Consejo Presidencial Andino.

⁹² Ibid.

⁹³ Artículo 7º del Acuerdo de Cartagena.

⁹⁴ Artículo 11. Ibid.

Entre sus funciones principales se encuentran: definir la política de integración subregional andina; orientar e impulsar las acciones en asuntos de interés de la Subregión en su conjunto, así como las relativas a la coordinación entre los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de la integración subregional andina; considerar y emitir pronunciamientos sobre los informes, iniciativas y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración; y examinar, todas las cuestiones y asuntos relativos al desarrollo del proceso de la integración subregional andina y su proyección externa.

El **Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores** está conformado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros. Entre sus funciones está la de formular la política exterior de la comunidad, así como dar cumplimiento a las Directrices impartidas por el Consejo Presidencial Andino. Por lo demás, en lo que concierne a su ámbito de competencia, podrá recomendar o adoptar las medidas que aseguren la consecución de los fines del Acuerdo de Cartagena. El artículo 17 dispone que el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se expresa mediante *Declaraciones y Decisiones*.

La **Comisión de la Comunidad Andina**, órgano de expedición normativa, se conforma por un representante plenipotenciario de cada uno de los Gobiernos de los países miembros. Expresamente, el artículo 21 del Acuerdo de Cartagena señala que este órgano expresará su voluntad mediante *Decisiones*. Tal como en casos anteriores, las decisiones que tome se darán con el fin de lograr los objetivos trazados por el Acuerdo, así como las que puedan surgir en cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial Andino. Allí se indica además, que sus decisiones deben ser adoptadas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los países miembros. Específicamente, corresponde a la Comisión de la Comunidad Andina: formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y cuando corresponda, en coordinación con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; adoptar las medidas que sean necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las Directrices del Consejo Presidencial Andino; coordinar la posición conjunta de los Países Miembros en foros y negociaciones internacionales, en el ámbito de su competencia; velar por el cumplimiento armónico de las obligaciones derivadas del presente Acuerdo y del Tratado de Montevideo de 1980; aprobar, no aprobar o enmendar las propuestas que los Países Miembros, individual o colectivamente, o la Secretaría General sometan a su consideración; mantener una vinculación permanente con los órganos e instituciones que conforman el Sistema Andino de Integración, representar a la Comunidad Andina en los asuntos y actos de interés

común, dentro del marco de su competencia, de conformidad con las normas y objetivos del Acuerdo; aprobar los presupuestos anuales y someter a consideración del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores la propuesta de Reglamento de la Secretaría General.

La **Secretaría General de la Comunidad Andina** es el órgano ejecutivo de la Comunidad Andina, por lo que actúa únicamente en función de los intereses de la Subregión, cumpliendo tareas de apoyo técnico, cuando sea necesario, a los demás órganos e instituciones del Sistema Andino. Señala además que se expresará a través de Resoluciones.

El **Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina** es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina. Conforme con el artículo 41 del Acuerdo de Cartagena, *“se rige por el Tratado de su creación, sus protocolos modificatorios y el presente Acuerdo”*.

El **Parlamento Andino** es el órgano deliberante del Sistema, *“su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional”*⁹⁵. Cabe señalar que su función no es legislativa, sino la de brindar consejos y dar su opinión sobre algún tema que afecte a algún miembro de la CAN. Su principal objetivo consiste entonces en representar a los llamados pueblos andinos y, por consiguiente, a los ciudadanos andinos⁹⁶. Dado que la CAN es altamente intergubernamental, se entiende como un espacio de representación popular frente a los demás órganos del SAI.

Continuando, los artículos 44 al 46 del Acuerdo de Cartagena regulan lo concerniente las **Instituciones Consultivas y Financieras**.

En cuanto a las **Instituciones Consultivas**, el artículo 44 del Acuerdo se refiere al Consejo Consultivo Empresarial y al Consejo Consultivo Laboral, los cuales se encargan de emitir opiniones ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión o la Secretaría General, cuando les sea requerido o por iniciativa propia, *“sobre los programas o actividades del proceso de la integración subregional andina que fueran de interés para sus respectivos sectores”*.

⁹⁵ Artículo 42, Acuerdo de Cartagena. En esta misma norma se indica que mientras se suscribe el Protocolo Adicional para instituir la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, conforme lo señale las reglamentaciones locales y el Reglamento General del Parlamento Andino.

⁹⁶ Ibid.

Respecto a las **Instituciones Financieras**, el artículo 45 *Ibídem* señala como tales a la Corporación Andina de Fomento y al Fondo Latinoamericano de Reservas, cuyo objetivo general es impulsar el proceso de la integración subregional andina.

Teniendo en consideración que el proyecto que ocupa la atención de la Sala, hace referencia a la forma de elección de los representantes del Estado colombiano dentro del Parlamento Andino, se hará especial referencia a dicho órgano más adelante.

2.5.3 Fuentes normativas de la Comunidad Andina

La CAN ha dado origen a un ordenamiento jurídico propio, autónomo y supranacional, que se aplica directamente en el territorio de los países miembros y tiene efectos sobre las autoridades públicas y sobre los particulares.

De acuerdo con el Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia, en su artículo 1, el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;*
- b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;*
- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;*
- d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina; y*
- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.⁹⁷*

De manera particular, los artículos 2, 3 y 4 del Tratado Constitutivo del Tribunal de Justicia establecen la obligatoriedad que tienen las decisiones aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina, en los siguientes términos:

⁹⁷ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Tratado Constitutivo del Tribunal Andino de Justicia. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=29&tipo=SA&title=tribunalde-justicia-de-la-comunidad-andina>

“Artículo 2.- Las Decisiones obligan a los Países Miembros desde la fecha en que sean aprobadas por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o por la Comisión de la Comunidad Andina.

Artículo 3.- Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior”.

Cuando su texto así los disponga, las Decisiones requerirán de incorporación al derecho interno, mediante acto expreso en el cual se indicará la fecha de su entrada en vigor en cada País Miembro.

Artículo 4.- Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación”.

A partir de esta disposición normativa ha surgido una discusión con respecto al sistema de fuentes al interior de la CAN, debate que versa sobre si la enumeración allí consagrada es o no taxativa. Una parte de la doctrina sostiene la tesis de que la enumeración es taxativa y solo las fuentes normativas indicadas forman parte del ordenamiento jurídico andino. Esta tesis encuentra su apoyo en pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina⁹⁸ y de la Secretaría General de la Comunidad Andina.⁹⁹

Más allá de esta discusión, es posible afirmar que en el ordenamiento jurídico de la CAN existen fuentes directas e indirectas, y normativas y no normativas. De este modo, las fuentes se clasifican en directas e indirectas o subsidiarias.¹⁰⁰ Dentro de las fuentes directas, existe una subclasificación que las divide a su vez en primarias y secundarias.¹⁰¹

⁹⁸ Al respecto, consultar: Sentencia 1-IP-96. Tribunal Andino de Justicia.

⁹⁹ Al respecto, ver: Resolución 341 del 21 de enero de 2000 de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones

¹⁰⁰ TANGARIFE, Marcel. Op. cit. p. 155

¹⁰¹ *Ibíd*

Las fuentes normativas a su vez se dividen en directas e indirectas. Las fuentes normativas directas son *“el conjunto de normas positivas de la Comunidad Andina, divididas a su vez en fuentes normativas primarias u originarias y en fuentes normativas secundarias o derivadas”*¹⁰²

Por su parte, las fuentes normativas indirectas *“son el conjunto de normas positivas adoptadas por los Países Miembros para dar aplicación o reglamentar las disposiciones comunitarias, en las circunstancias especiales o excepcionales en que hay lugar a ello; también lo son las normas internas complementarias de las materias reguladas por las normas comunitarias, en tanto no resulten contrarias a estas últimas, incluidas las normas derivadas de otros esquemas de integración de los que forman parte los Países Miembros.”*¹⁰³

Sobre este último particular cabe anotar que la voluntad reguladora de los Estados es apenas residual, en desarrollo del principio de ‘complemento indispensable’ según el cual *“no es posible la expedición de normas nacionales sobre el mismo asunto, salvo que sean necesarias para la correcta aplicación de aquellas.”*¹⁰⁴

De este modo, es posible enunciar como fuentes normativas del Derecho Comunitario Andino a partir de lo que la doctrina ha identificado como criterio del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina¹⁰⁵:

Se observa entonces que en el derecho comunitario existe una división entre las normas catalogadas como primarias u originarias¹⁰⁶ y las normas de carácter secundario o derivado¹⁰⁷. En la primera clasificación, se encuentran los tratados constitutivos, los protocolos o convenciones, y en la segunda clasificación, las normas que emiten las autoridades comunitarias en desarrollo de las competencias asignadas por dichos instrumentos internacionales y que tienen un carácter vinculante¹⁰⁸. Además, el funcionamiento de dicho sistema involucra la creación de tribunales judiciales encargados de dirimir los conflictos que se susciten en aplicación de las normas del derecho comunitario¹⁰⁹.

Específicamente, el derecho primario del SAI se encuentra conformado no sólo por el Acuerdo de Cartagena, a través del cual se conformó el

¹⁰² Ibid, p. 156

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA. Sentencia 93-A1-2000.

¹⁰⁵ Este criterio cuenta con el respaldo de lo consignado en el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

¹⁰⁶ Auto 056 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰⁷ Ibidem

¹⁰⁸ Ibidem

¹⁰⁹ Ibidem

sistema de integración y cooperación andino¹¹⁰, sino también por otros instrumentos que fueron emitidos con posterioridad a él, como los Protocolos Adicionales al Acuerdo de Cartagena, el Tratado que crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, y el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional o “Acuerdo de Cartagena”. Con respecto al derecho secundario del sistema, son los órganos comunitarios a los que se hizo alusión en el acápite anterior quienes, en el marco de sus competencias, pueden emitir normas de carácter vinculante en el orden jurídico de los países miembros.

2.5.4 Jurisprudencia constitucional acerca del Sistema Andino de Integración y, en particular, del valor normativo de los actos que los órganos emiten en ejercicio de sus competencias

El Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena tiene por objetivo principal la promoción de un sistema de integración y cooperación que impulse el desarrollo económico de sus países. En la Sentencia C-1490 de 2000¹¹¹, se expuso lo siguiente:

“Sobre el objetivo del mismo, la doctrina especializada coincide en catalogarlo como ‘...un instrumento de integración económica multinacional, que exige una organización comunitaria, que articule funcionalmente la economía de los países participantes en el proceso, por impulso de los respectivos Estados, los organismos comunitarios, los empresarios y los trabajadores de sus pueblos (...), que adquiere el perfil de sujeto de derecho internacional público’¹¹²”

Acerca de la obligatoriedad en el orden jurídico interno de las normas que emiten los órganos secundarios, la jurisprudencia constitucional señaló que vinculan y obligan al Estado desde el momento en que son promulgadas, a no ser que la misma norma consagre que su incorporación debe realizarse de conformidad con el procedimiento interno de cada país. Por ejemplo, en la Sentencia C-231 de 1997, la Corte sostuvo¹¹³:

¹¹⁰ “Artículo 1.- El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano. || Asimismo, son objetivos de este Acuerdo propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros. || Estos objetivos tienen la finalidad de procurar un mejoramiento persistente en el nivel de vida de las habitantes de la Subregión...”

¹¹¹ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹² SÁCHICA, Carlos, “Derecho Comunitario Andino”, Edit. TEMIS, segunda edición, 1990

¹¹³ M.P. Fabio Morón Díaz.

“(...) en el caso del derecho comunitario se habla de la existencia de un derecho primario y un derecho secundario, siendo el primero aquel que está contenido en los tratados internacionales, y, el segundo, el que es creado por los órganos comunitarios investidos de competencia para el efecto”, cuyas decisiones ‘son obligatorias desde el mismo momento de su promulgación, salvo que expresamente se consagre que la norma concreta deba ser incorporada al derecho interno de cada país. Así mismo debe destacarse que las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales’^{114,115}

Sin embargo, es importante advertir que la prevalencia de los actos proferidos por los órganos de CAN en el orden interno, no significa que a través suyo, pueda modificarse la legislación nacional o regularse materias propias del legislador interno¹¹⁶.

El carácter vinculante de las normas jurídicas que emiten los órganos comunitarios del SAI, responde a la concreción del concepto de **supranacionalidad** que se desprende de los artículos 9, 150-16 y 227 de la Constitución Política. La noción de supranacionalidad (i) implica que los países miembros de un organismo internacional, como la CAN, se desprenden de ciertas atribuciones que son asumidas por dicho organismo, quien a partir de ese momento tendrá competencia para regular de manera uniforme las materias específicas que le fueron transferidas; y (ii) despliega efectos especiales y directos sobre el orden jurídico interno. Tiene un efecto directo porque las personas pueden solicitar ante los jueces nacionales la aplicación de la norma comunitaria. Tiene un efecto prevalente sobre las normas nacionales que regulan la misma materia porque en caso de conflicto puede desplazar a la norma nacional. En este respecto, la Sentencia **C-137 de 1996**¹¹⁷ explicó:

“...24. Como es sabido, el concepto de supranacionalidad - dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena - implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de

¹¹⁴ “Cfr. Sentencia C-231 de 1997. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz”

¹¹⁵ Cfr. Sentencia C-256 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

¹¹⁶ Auto 056 de 2007. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹⁷ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

*integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un **efecto directo** sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando ésta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un **efecto de prevalencia** sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (que no deroga) - dentro del efecto conocido como *preemption* - a la norma nacional¹¹⁸.*

*El concepto de supranacionalidad encuentra claro fundamento en la Constitución colombiana cuando ella establece que las relaciones internacionales del país se "orientarán hacia la **integración latinoamericana y del Caribe**" (C.P., artículo 9). En este sentido, el Congreso de la República podrá "aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, **transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales**, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados" (C.P., artículo 150-16). La filosofía integracionista, se reitera en el artículo 227 de la Carta, a cuyo tenor: "el Estado promoverá la **integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe** mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen **organismos supranacionales**, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones" (C.P. artículo 227)..."¹¹⁹ (negrilla fuera del texto).*

La Corte Constitucional ha estudiado el asunto del carácter vinculante y obligatorio de las normas jurídicas que emiten los órganos comunitarios que conforman el SAI. Por ejemplo, mediante Sentencia **C-228 de 1995**¹²⁰, esta Corporación estudió la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por un ciudadano contra varias disposiciones legales¹²¹ que regulaban la reserva de nombre en publicaciones de difusión masiva, por considerar que desconocían los artículos 150, numerales 16 y 24, y 189-2 de la Constitución, ya que las materias que desarrollaban esas normas no

¹¹⁸ "Estos efectos fueron reconocidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en su concepto de septiembre 6 de 1979, Consejero Ponente: Jaime Paredes Tamayo"

¹¹⁹ Cfr. Sentencia C-137 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹²⁰ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

¹²¹ Artículos 61 y 62 de la Ley 44 de 1993, que modifica y adiciona las leyes 29 de 1944 (por la cual se dictan disposiciones sobre prensa) y 23 de 1982 (sobre derechos de autor).

eran competencia del legislador nacional, sino que estaban a cargo de un organismo supraregional, como es la Comisión del Acuerdo de Cartagena, órgano designado por la CAN para expedir normas reguladoras de la propiedad intelectual.

Antes de abordar el tema, la Corte Constitucional accedió a la petición del demandante consistente en solicitar al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina una interpretación prejudicial de las normas sobre la Decisión 344 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, también conocida como el "*Régimen Común Sobre Propiedad Industrial*".

Así, en sentencia proferida el 17 de marzo de 1995, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina realizó la respectiva interpretación judicial sobre la citada Decisión, de la cual, la Corte Constitucional destacó varias conclusiones pertinentes para el análisis que deberá abordarse en esta oportunidad:

"2. El Régimen Común sobre propiedad Industrial adoptado libre y voluntariamente por los países miembros del Acuerdo a través de sus plenipotenciarios integrantes de la Comisión, tiene carácter de obligatorio cumplimiento por los 5 países signatarios del mismo, por imperio del artículo 27 del Acuerdo de Cartagena y de los artículos 2º, 3º y 5º del Tratado de Creación del Tribunal..."

3. El Régimen sobre Propiedad Industrial actualmente vigente (Decisión 344), de conformidad con su artículo 143, podrá ser fortalecido por la legislación nacional o acuerdos internacionales de cualquier jerarquía, siempre que guarden interrelación y armonía jurídica con la norma comunitaria..."

4. Al tenor del artículo 144 de Decisión vigente sobre Propiedad Industrial, los asuntos no comprendidos en esa Decisión deben ser regulados por la legislación nacional, la misma que sólo podrá hacerlo en los casos remitidos a su competencia y cuyos alcances estarán también inscritos, en la filosofía y armonía jurídica que deben guardar con la norma comunitaria siempre prevalecte..."

Como lo ha dicho el Tribunal en la interpretación del artículo 84 de la decisión 85 del Acuerdo de Cartagena (caso 2-ip-88), no es posible que la legislación nacional modifique, agregue o suprima normas sobre aspectos regulados por la legislación comunitaria 'o que se insista en mantener la vigencia de leyes nacionales anteriores a la norma comunitaria incompatibles con ella', debiendo únicamente legislar sobre lo no comprendido en la legislación comunitaria" (negrilla fuera del texto).

Partiendo de lo anterior, la Corte expuso argumentos relevantes sobre la aplicación de los principios de preeminencia, aplicación directa y efecto directo que caracterizan al derecho comunitario, lo cual hace que las disposiciones señaladas por los acuerdos de integración tengan prevalencia sobre el derecho interno. En palabras de esta Corporación:

“El derecho comunitario, surgido como resultado de traslado de competencias en diferentes materias del quehacer normativo por los países miembros y las subsecuentes regulaciones expedidas por las autoridades comunitarias apoyadas justamente en tales competencias y atribuciones, ofrece la doble característica de un sistema preeminente o de aplicación preferencial frente al derecho interno de cada país miembro y con una capacidad de aplicación directa y de eficacia inmediata, porque a las regulaciones que se expidan con arreglo al sistema comunitario, no es posible oponerle determinaciones nacionales paralelas que regulen materias iguales o que obstaculicen su aplicación, ni su eficacia puede condicionarse a la voluntad del país o de las persona eventualmente afectadas por una decisión.

De esta suerte, la capacidad de regulación por los países miembros sobre materias reservadas al derecho comunitario es muy restringida, limitándose apenas a la expedición de normas complementarias cuando el estatuto de integración lo autorice para reforzar las decisiones de las autoridades comunitarias o si fuere necesario para establecer instrumentos de procedimiento destinados a la aplicación de sanciones, trámites y registros de derechos y, en fin, para la ejecución de medidas de carácter operativo que deban cumplirse ante las autoridades nacionales”.

En una primera conclusión, la Corte señaló que coincidía entonces con la interpretación prejudicial hecha por el Tribunal Andino de Justicia, en torno a la idea de que el desarrollo de la ley comunitaria a nivel nacional es de carácter excepcional y, por tanto, es posible únicamente en escenarios de “complemento indispensable”, siendo inviable la expedición de normas nacionales que regulen el mismo asunto, a menos que sean necesarias para la correcta aplicación de las normas comunitarias.

Además, se sostuvo que las normas comunitarias de la CAN encuentran un fundamento de validez en varias normas de la Constitución de 1991.

Conforme a lo expuesto, la Corporación advirtió que el juicio de constitucionalidad no podía hacerse simplemente frente a normas de la Constitución, sino que era preciso referirse también a las normas

comunitarias del Acuerdo de Cartagena, en lo relacionado con la regulación de propiedad industrial.

Asimismo, aclaró que ello no significaba la primacía de una jurisdicción sobre otra, sino *“actuaciones complementarias e interactuantes de los jueces comunitarios y nacionales que permiten la aplicación uniforme del derecho comunitario, e igualmente conciliada con el derecho nacional”*.

Finalmente, la Corte encontró que la norma demandada, expedida por el legislador nacional, debía ser declarada exequible al no vulnerar disposiciones comunitarias ni nacionales, puesto que *“el artículo 61 que reconoce y mantiene la figura de la ‘reserva de nombre’ y el 62 que establece unas prohibiciones sobre el punto, constituyen una materia cuya regulación es competencia exclusiva del legislador nacional”*.

Más adelante, mediante fallo **C-231 de 1997**¹²², la Corte revisó 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”*. Luego de describir cada aparte del protocolo modificador del Acuerdo de Cartagena, y de establecer que formalmente la ley cumplió con el trámite dispuesto por las normas pertinentes, la Corte pasó a realizar el examen de fondo.

Las modificaciones hechas al Acuerdo de Cartagena mediante este protocolo fueron de gran relevancia, puesto que se reformó el capítulo dos, antes denominado “Órganos del Acuerdo” y ahora llamado “De la Comunidad Andina y el Sistema Andino de Integración”, creándose a partir de allí el Consejo Presidencial Andino, que ahora funge como el máximo órgano del Sistema, y el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. En general, la Corte concluyó en este respecto que la finalidad de estos cambios es profundizar el proceso de integración regional a través de reformas institucionales que aseguren el mayor compromiso de los países miembros así como mayor agilidad en las decisiones, razón por la cual, es declarado exequible.

No obstante, la sentencia en mención consideró necesario hacer varias precisiones en cuanto a esta clase de tratados de integración regional. Es por eso que en el texto de la misma se encuentran importantes aportes conceptuales que ayudan a reiterar y definir ciertos conceptos que quizá no eran muy claros para ese entonces en lo que a derecho comunitario se refiere. Por tal razón, en esta oportunidad, se destacan los siguientes argumentos:

¹²² M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

- (i) El derecho comunitario, además de la cooperación, también tiene como finalidad la integración de los países miembros.
- (ii) No se desarrolla únicamente a partir de tratados. También existen otra clase de normas, como las decisiones emitidas por cada uno de sus órganos, quienes están dotados de la atribución de generar normas jurídicas vinculantes.
- (iii) En este sentido, en el derecho comunitario se habla de dos clases de derecho: el primario (u originario) que es aquel contenido en los tratados internacionales; y el secundario (o derivado) que proviene de los órganos comunitarios en razón a las competencias conferidas por los tratados.
- (iv) En cuanto a normas secundarias se refiere, el derecho comunitario se caracteriza por la aplicación directa de sus decisiones, las cuales son obligatorias desde el momento mismo de su promulgación. Sin embargo, ello puede que no sea así cuando la misma norma derivada consagre que deba ser incorporada al derecho interno de cada país.
- (v) Las normas comunitarias prevalecen sobre las normas locales.

Ante esto, la Corte señaló que en desarrollo del Acuerdo de Cartagena, es preciso transferir competencias soberanas por parte de los Estados a los organismos comunitarios, que equivalen a autoridades supranacionales. Aparejado con lo descrito, ello implica que un alto número de decisiones proferidas por dichos órganos se aplican directamente en los países signatarios y otras lo hacen luego de surtirse el proceso de incorporación

Por último, la Corte hizo una reflexión teórica encaminada a determinar qué sucede si la norma comunitaria va en contravía con un principio superior establecido en la Constitución colombiana. Sobre este aspecto, indicó lo siguiente:

“La independencia y autonomía del derecho comunitario, se ha querido preservar en este trance merced a la obligada intervención que se reserva al Tribunal de Justicia del Acuerdo, el cual a instancia de cualquier país miembro, de un órgano del sistema o de la persona natural o jurídica perjudicada, deberá anular el acto que quebrante el derecho comunitario, incluso por desviación de poder, el que sin duda se presenta cuando quiera se desacatan los principios superiores (Ley 17 de 1980, art. 17-20).

La denegación de justicia por parte del Tribunal o la probada ineficacia de sus mecanismos judiciales para enervar las

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

Ahora bien, un asunto que reviste vital importancia frente al tema de los tratados internacionales, derecho comunitario y la aplicación directa de las decisiones que sus organismos puedan tomar, tiene que ver con la prevalencia de las normas supranacionales en el derecho interno. En tal sentido, cabe destacar la sentencia **C-256 de 1998**¹²³, en la que la Corte analizó la demanda de inconstitucionalidad presentada contra una norma local que, en sentir de la demandante, desconocía el Acuerdo de Cartagena¹²⁴. Allí señaló que:

“En primer término, es indispensable advertir que en materia de prevalencia de tratados internacionales en el orden interno, el artículo 93 de la Constitución establece la de los tratados internacionales que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción...; sin que sea dable sostener que esa prevalencia tiene el alcance de la supraconstitucionalidad, porque, desde la perspectiva del derecho constitucional colombiano, la Constitución es ‘norma de normas’, y al armonizar ese mandato con lo preceptuado por el artículo 93 superior resulta que ‘el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos

¹²³ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹²⁴ En concreto la demandante señaló que el “artículo 11 de la ley 83 de 1925 por cuanto, en su criterio, contradice algunas normas del Acuerdo de Cartagena “según las cuales no pueden existir gravámenes y restricciones que incidan sobre la importación de productos originarios de cualquiera de los países miembros de la Comunidad Andina” y la Junta del Acuerdo de Cartagena ha estimado que ciertas medidas de los departamentos colombianos “que impiden o dificultan las importaciones de alcoholes y licores provenientes de otros países miembros del Grupo Andino, constituyen un incumplimiento, por parte del Gobierno de Colombia, de obligaciones que conforman el ordenamiento jurídico del Acuerdo de Cartagena, y específicamente del Capítulo V sobre Programa de Liberación del Acuerdo”, incumplimiento que también tiene lugar cuando el Gobierno de Colombia admite “que algunos de sus departamentos otorguen un trato más favorable en materia tributaria y de regulaciones internas a los licores locales, que el que otorgan a los licores de fuera del departamento, incluyendo a los provenientes de otros países miembros del Grupo Andino”, siendo que según las voces del artículo 27 de la Convención de Viena, ningún país miembro puede invocar normas jurídicas internas para justificar el incumplimiento de una obligación emanada de un tratado”.

*humanos y de derecho internacional humanitario es que éstos forman con el resto del texto constitucional un 'bloque de constitucionalidad', cuyo respeto se impone a la ley*¹²⁵

Ni los tratados de integración ni el derecho comunitario se acomodan a los supuestos normados por el artículo 93 constitucional, ya que sin perjuicio del respeto a los principios superiores del ordenamiento constitucional destacado en la citada sentencia No. C-231 de 1997, su finalidad no es el reconocimiento de los derechos humanos sino la regulación de aspectos económicos, fiscales, aduaneros, monetarios, técnicos, etc., de donde surge que una prevalencia del derecho comunitario andino sobre el orden interno, similar a la prevista en el artículo 93 de la Carta, carece de sustento.

Así pues, vistas las cosas a partir del artículo 93, el derecho comunitario andino no conforma el bloque de constitucionalidad y, por ende, tampoco comparte la supremacía de la Carta Fundamental frente a la ley. Empero, cabría considerar la hipótesis de que la incorporación del derecho comunitario en el bloque de constitucionalidad tuviera una base constitucional diferente del artículo 93. En este sentido, es de mérito anotar que para esta Corte, 'la incorporación de una norma al bloque de constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta'¹²⁶ y, en verdad, las distintas normas superiores relativas a la supranacionalidad y a la integración, si bien constituyen el fundamento constitucional de estos fenómenos, no disponen ni entrañan la prevalencia de los respectivos tratados en el orden interno, pues "Una cosa es que las normas de los tratados internacionales tengan fundamento constitucional y otra, por entero diferente, que se hallen incorporadas al bloque de constitucionalidad y que deban ser tenidas en cuenta en el momento de decidir si una ley se ajusta o no a los preceptos de la Carta"¹²⁷. (Negrillas propias).

Con fundamento en lo transcrito, la Corte concluyó que no existe superioridad del derecho comunitario sobre la Constitución y, mucho menos, puede considerarse cierto que compartan la misma jerarquía. Para la Corporación, las normas comunitarias tampoco se ubican en un nivel intermedio entre la Carta Fundamental y las leyes ordinarias, puesto que los tratados son aprobados mediante un trámite ante el Congreso, lo cual no sucede con el ordenamiento supranacional andino.

¹²⁵ "Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-225 de 1995. M. P. Dr. Alejandra Martínez Caballero".

¹²⁶ "Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-358 de 1997. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz".

¹²⁷ "Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-327 de 1997. M. P. Dr. Fabio Morón Díaz".

Así pues, sostuvo que en el hipotético caso de un juicio de constitucionalidad, en el que se confronte el derecho comunitario andino con la ley nacional, no habría ningún camino para determinar la inexequibilidad de alguna de las dos, dado que el contraste se predica entre una norma superior y una inferior. En términos de la Corte:

“... la prevalencia de las normas comunitarias sobre las normas locales y la obligatoria aplicación directa de las decisiones de los órganos comunitarios creadoras de derecho secundario son situaciones distintas al juicio abstracto de constitucionalidad, y comportan unos alcances singulares, por cuya virtud la apreciación de las eventuales contradicciones entre las prescripciones regionales y el derecho interno corresponde a los jueces y a los operadores jurídicos encargados de resolver esos conflictos concretos, teniendo como norte los efectos especiales y directos que en el ordenamiento interno despliegan las normas supranacionales, cuya prevalencia sobre las normas locales reguladoras de una misma materia implica el desplazamiento que no la derogación de la norma nacional”.

En síntesis, esta Corporación estableció que no le corresponde efectuar un juicio abstracto de constitucionalidad en el cual se confronte una norma de derecho interno con una de carácter supranacional, toda vez que son otros los organismos y las autoridades diseñadas en el ordenamiento nacional y en el comunitario para procurar la solución adecuada de esos conflictos. Partiendo de estas consideraciones, en dicha sentencia se establecieron varios casos hipotéticos y sus consecuentes efectos jurídicos:

- (i) El juicio de constitucionalidad de una norma local no implica la verificación de contradicciones o incumplimiento entre ella y el derecho comunitario.
- (ii) La declaración de inconstitucionalidad corresponde a esta Corporación luego de analizar si una ley colombiana se ajusta o no a la Constitución, mas no cuando exista controversia entre normas de carácter interno y supranacional, pues ello corresponde a otras autoridades.
- (iii) En el caso de incumplimiento de una norma supranacional, le corresponde al Gobierno *“introducir los correctivos indispensables por orden del organismo supranacional que verifique el incumplimiento”*.

Además de lo anterior, se sostuvo que a diferencia de la declaratoria de inconstitucionalidad de una norma, caso en el cual la consecuencia

natural es su retiro del ordenamiento, cuando se presenta incompatibilidad entre una norma local con una del derecho comunitario, ello no trae como obligatoria consecuencia la derogación o su exclusión del ordenamiento, puesto que *“la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto la norma supranacional desplaza (que no deroga –y cabría agregar-, no torna inexecutable) dentro del efecto conocido como preemption – a la norma nacional”¹²⁸*.

Enfatizando acerca de la obligatoriedad de las normas emitidas en el sistema jurídico de la Comunidad Andina, la jurisprudencia constitucional ha señalado que una vez se publica una decisión o una resolución en la gaceta de la Comunidad Andina, estas son obligatorias para los Estados miembros de forma inmediata, salvo que en estas se disponga su incorporación formal al ordenamiento interno¹²⁹. En esta sentencia **-C-227 de 1999-**, la Corte indicó que:

“La sujeción del Estado colombiano a los órganos supranacionales implica, necesariamente, que sus disposiciones sean aplicables directamente en el ordenamiento interno, tal como lo dispone el artículo 3° del Tratado. Sobre el particular, en la sentencia C-231/97 la Corte acogió la doctrina de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia:

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

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

¹²⁸ “Cf. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia No. C-137 de 1996. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.”

¹²⁹ Ver la Sentencia C-227 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

...el tratado establece mecanismos en virtud de los cuales los signatarios quedan sujetos a las normas que dicten los órganos constitutivos de la institución internacional así creada. Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto; sólo cuando éste lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales (...) Es así como providencias de los órganos del acuerdo son eficaces respecto de las naciones a cuyo cumplimiento se destinan. Desde este punto de vista las disposiciones regionales, en el seno de los Estados que han de aplicarlas, se confunden a menudo, por sus resultados, con las prescripciones del derecho interno, del cual se diferencian por su origen: mientras las primeras derivan de un ente supranacional las últimas proceden de las autoridades internas. Pero versan sobre parecidas materias. La adquisición de poderes reguladores por los organismos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias que las partes contratantes le hacen voluntaria e inicialmente, en el tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, un cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituye nota relevante y diferencial que éstos pierden potestades legislativas que ejercían con exclusividad por medio de disposiciones de derecho interno sobre materias determinadas y que las ganen a su favor los organismos regionales¹³⁰”.

La obligación por parte de los Estados miembros de adoptar las medidas a que haya lugar para hacer efectiva la realización de las normas que integran el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, opera en virtud del principio *pacta sunt Servanda*, según el cual, “en el contexto de la supranacionalidad, supone que el derecho comunitario tiene prevalencia sobre el derecho interno”, esto es, ante una contradicción entre una norma interna y una norma comunitaria, debe preferirse la aplicación de esta última¹³¹.

En resumen, (i) las decisiones de la Comisión de la Comunidad Andina y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores obligan a los Estados miembros a partir de su decisión mientras que la aplicabilidad de dichas normas en el orden interno se supedita a su publicación, lo cual

¹³⁰ “Gaceta Judicial Nos. 2393-2394, p. 30-31”

¹³¹ Ver la Sentencia C-227 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

opera en favor de los particulares¹³². Además, en cumplimiento; **(ii)** en virtud del principio de la supranacionalidad los actos jurídicos emitidos por los órganos del sistema integrado andino son vinculantes para los Estados miembros sin que sea necesaria su aprobación según el procedimiento interno de cada país, excepto cuando dichas normas regulen materias propias del legislador o modifique la normativa interna; **(iii)** cualquier controversia que se suscite en torno a la aplicación o interpretación de las reglas secundarias emitidas por los órganos que integran el sistema respecto a las normas originarias (tratados, convenciones, acuerdos) deben resolverse por el Tribunal de Justicia, la cual puede propiciarse también por los particulares de cada país miembro. Lo anterior excluye la competencia de la jurisdicción constitucional para conocer de las demandas instauradas por desconocimiento de las reglas emitidas por los distintos órganos de la Comunidad Andina de Naciones.

Posteriormente, en la Sentencia **C-1490 de 2000**¹³³, esta Corporación señaló que la Decisión 351 de 1993, emitida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena y cuyo objeto es proteger a los autores y demás titulares de derechos, integra el bloque de constitucionalidad en razón a que dentro de su cuerpo normativo desarrolla aspectos propios de los derechos morales de autor, reconocidos como fundamentales en el ordenamiento constitucional colombiano.

Dentro del análisis realizado para integrar dicha decisión al bloque constitucional como parámetro de interpretación de los derechos fundamentales morales de autor, se presentan los siguientes argumentos: **(i)** la Decisión 351 de 1993 fue expedida por la Comisión del Acuerdo de integración económica de Cartagena en desarrollo de su artículo 30¹³⁴, encaminada a dinamizar el proceso de integración andino; **(ii)** la materia de dicha Decisión regula de manera minuciosa los derechos morales y patrimoniales de autor y como la jurisprudencia constitucional reconoció el carácter fundamental de los derechos morales de autor, se produce la incorporación de la Decisión, por la materia que regula, al bloque de constitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 93 Superior.

No obstante, se presentó una aclaración de voto¹³⁵ en el sentido de que la Decisión 351 de 1993 no debió incorporarse al bloque de constitucionalidad como parámetro de interpretación de los derechos morales de autor, por no reunir los requisitos exigidos por el artículo 93

¹³² Ibid.

¹³³ M.P. Fabio Morón Díaz

¹³⁴ "Artículo 30. La Comisión, a propuesta de la Junta, acordará un programa de armonización de los instrumentos y mecanismos de regulación del Comercio exterior de los países miembros que será puesto en práctica por éstos antes del 31 de diciembre de 1972..."

¹³⁵ Magistrada (E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez

Superior, por cuanto, **en primer lugar**, la referida decisión no requiere de incorporación expresa o de aprobación por parte del Congreso. Sobre este punto, explica que aunque la decisión se emite en el ejercicio de una competencia exclusiva de un organismo supranacional, ello no significa que se incorpore de manera automática al bloque de constitucionalidad en sentido lato, porque para que proceda su integración se requiere su ratificación de acuerdo con el procedimiento interno; y en **segundo lugar**, su naturaleza no puede equipararse a la de un instrumento internacional de derechos humanos porque su fin principal es económico.

Bajo esta perspectiva, la Sentencia **C-256 de 1998**¹³⁶ señaló que en virtud del traslado de competencias a los organismos supranacionales, las decisiones que en estas instancias se adopten tienen prevalencia en el orden interno y son obligatorias desde el mismo momento de su expedición, esta fuerza vinculante significa que aquellas normas nacionales que sean contrarias a las normas comunitarias son desplazadas para dar lugar a la aplicación directa de estas últimas.

Sobre el alcance de la supraconstitucionalidad de los organismos comunitarios, la Corte aclaró que en ningún caso es asimilable a los efectos vinculantes que tienen en el ordenamiento jurídico colombiano los instrumentos internacionales que reconocen derechos humanos¹³⁷, por tanto:

“Ni los tratados de integración ni el derecho comunitario se acomodan a los supuestos normados por el artículo 93 constitucional, ya que sin perjuicio del respeto a los principios superiores del ordenamiento constitucional destacado en la citada sentencia No. C-231 de 1997, su finalidad no es el reconocimiento de los derechos humanos sino la regulación de aspectos económicos, fiscales, aduaneros, monetarios, técnicos, etc., de donde surge que una prevalencia del derecho comunitario andino sobre el orden interno, similar a la prevista en el artículo 93 de la Carta, carece de sustento.

Así pues, vistas las cosas a partir del artículo 93, el derecho comunitario andino no conforma el bloque de constitucionalidad y, por ende, tampoco comparte la supremacía de la Carta Fundamental frente a la ley. Empero, cabría considerar la hipótesis de que la incorporación del derecho comunitario en el bloque de constitucionalidad tuviera una base constitucional diferente del artículo 93. En este sentido, es de mérito anotar que para esta Corte, “la incorporación de una norma al bloque de

¹³⁶ M.P. Fabio Morón Díaz.

¹³⁷ Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-477 de 2012 y C-221 de 2013.

constitucionalidad debe tener fundamento expreso en la Carta”¹³⁸ y, en verdad, las distintas normas superiores relativas a la supranacionalidad y a la integración, si bien constituyen el fundamento constitucional de estos fenómenos, no disponen ni entrañan la prevalencia de los respectivos tratados en el orden interno, pues “Una cosa es que las normas de los tratados internacionales tengan fundamento constitucional y otra, por entero diferente, que se hallen incorporadas al bloque de constitucionalidad y que deban ser tenidas en cuenta en el momento de decidir si una ley se ajusta o no a los preceptos de la Carta”.^{139,140}

Retomando, los actos jurídicos que emite un organismo supranacional tienen prevalencia sobre las normas internas que regulen los mismos aspectos y, por tanto, en caso de contradicción entre la norma comunitaria y la norma nacional, la primera desplaza a la segunda en su aplicación. Sumado a lo anterior, todo tipo de contradicción que surja entre el contenido de las reglas emitidas por el órgano comunitario y las del ordenamiento jurídico interno deben ser resueltas por la autoridad judicial competente dentro del sistema comunitario.

Por ejemplo, con el fin de asegurar la aplicación correcta y uniforme de las normas que emite la Comunidad Andina de Naciones, el juez nacional al resolver un caso que involucre la aplicación de una norma emitida por un órgano del sistema comunitario, puede solicitar una interpretación prejudicial al Tribunal Andino que no es asimilable a una prueba, tal y como lo ha indicado este órgano judicial, “sino que constituye una solemnidad indispensable y necesaria que el juez nacional debe observar obligatoriamente antes de dictar sentencia”¹⁴¹.

En esta misma Sentencia **C-988 de 2004**, la Corte reiteró, a propósito de los argumentos expuestos por la demandante en el sentido de que la Decisión Andina 436 integraba el bloque de constitucionalidad porque establecía regulaciones que protegían la salud y la vida, que este no podía ser un criterio para ubicar los instrumentos internacionales al nivel de la Constitución, pues si así se aceptara “casi todos los tratados quedarían incorporados al bloque de constitucionalidad, pues todos ellos buscan favorecer, en una medida u otra, el bienestar de los pueblos, por lo que podría argumentarse que son normas de derechos humanos. Así, un tratado de cooperación turística quedaría integrado al bloque de constitucionalidad por cuanto favorece el derecho a la recreación. Pero de esa manera se pierde la especificidad de la noción

¹³⁸ Cfr. Sentencia No. C-358 de 1997. M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³⁹ Cfr. Sentencia No. C-327 de 1997 M. P. Dr. Fabio Morón Díaz.

¹⁴⁰ Cfr. Sentencia C-256 de 1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹⁴¹ Cfr. Sentencia C-988 de 2004 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

*de 'tratados de derechos humanos', que la Carta quiso privilegiar frente a los otros compromisos internacionales de Colombia puesto que la Constitución dio un trato especial a esos tratados*¹⁴².

En resumen, en el desarrollo y asimilación del derecho comunitario, es clave la observación de los principios de preeminencia, aplicación directa y efecto directo. A partir de ellos es que resulta posible oponer las normas comunitarias a las de derecho interno, como quiera que la efectividad de las primeras no se sujeta a los condicionamientos del país miembro o del particular que eventualmente se vea afectado con ellas, sino que, valga la redundancia, se aplican directamente. Ahora, lo que sí es permitido a un país miembro es complementar dichos postulados comunitarios, de manera que sean aplicables en el ámbito local. En razón a esto es que la jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho nacional es limitado y restringido frente al que proviene del SAI.

También es pertinente recordar que, aunque los tratados y disposiciones provenientes de cualquier órgano de la CAN son de aplicación directa en el derecho interno, existen casos en los que se requiere su incorporación formal. Estos eventos son fácilmente identificables, pues la misma norma deberá señalar que ello es un requisito necesario para hacer posible la aplicación en el ordenamiento de un país miembro.

Otra importante conclusión es la referida a que las normas de derecho comunitario no hacen parte del bloque de constitucionalidad, por lo que se concluye que no existe superioridad del ordenamiento comunitario sobre la Constitución ni pueden equipararse. Siendo esto así, es apenas normal que surjan situaciones en las que puede interpretarse erróneamente el principio de preeminencia, que podría llevar a pensar que efectivamente hacen parte del bloque; no obstante, la Corte ha dicho que lo que sucede es que cuando la norma comunitaria se confronta con una norma local que le es contraria, esta simplemente es desplazada por la primera, la cual se aplica preminentemente.

Finalmente, es necesario señalar que la única oportunidad en que la jurisprudencia constitucional aceptó que una norma comunitaria integra el bloque de constitucionalidad, fue con ocasión de la Sentencia C-1490 de 2000. En tal fallo, la Corporación determinó que la Decisión 351 de 1993, proferida por la Comisión del Acuerdo de Cartagena, era equiparable a la Constitución Política, toda vez que regulaba los derechos morales de autor y tal derecho es considerado como fundamental a nivel jurisprudencial, razón por la cual se configuraban los supuestos del artículo 93 Superior.

¹⁴² Ibid.

2.5.5 El Parlamento Andino

El Parlamento Andino es el “*órgano deliberante y común del proceso de integración subregional*”¹⁴³, así como el órgano de control de la Comunidad Andina.

La creación del Parlamento Andino es posterior al Acuerdo de Cartagena que da origen a esta organización. A partir de instrumentos como la Declaración de Bogotá (1978), el Mandato de Cartagena (1979) y la Declaración de Presidentes de Quito (1979) los Estados Miembros anuncian su apoyo a la creación de un Parlamento dentro del llamado Pacto Andino¹⁴⁴.

Se creó este órgano por iniciativa intergubernamental, por medio del Tratado Constitutivo de La Paz, Bolivia, firmado el 25 de octubre de 1979, por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Su vigencia se dio a partir de 1984.¹⁴⁵ Los representantes plenipotenciarios de estas naciones decidieron “*crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia en el proceso de integración*”¹⁴⁶ El Parlamento se instauró con sede permanente en Bogotá, en 1980. Posteriormente, a través del Protocolo de Quito (1987), se dio la incorporación del Parlamento Andino como órgano principal de integración dentro del Acuerdo de Cartagena¹⁴⁷.

Dentro del Tratado Constitutivo que establece su creación y del Protocolo Adicional de 1997 que modifica tal acuerdo, se dispone que su naturaleza es comunitaria y que representa a todos los pueblos de la CAN. En virtud del artículo 9 de su Protocolo, cuenta asimismo con personalidad jurídica internacional.¹⁴⁸ Además de ser un organismo de deliberación y discusión, se le ha encomendado el deber de ejercer un control político limitado y restringido dentro de la Comunidad, como se desprende de los instrumentos normativos que lo regulan¹⁴⁹.

El Tratado fijó como propósitos de esa institución los siguientes (artículo 12):

“a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina;

¹⁴³ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. La Paz. 1979. Artículo 1. Disponible en: issuu.com/elcondor/docs/tratado_constitutivo

¹⁴⁴ PARLAMENTO ANDINO. Sitio web oficial. Historia. Op. cit.

¹⁴⁵ SÁNCHEZ, Tullia Dayanna et. al. Op. cit. p 232

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ MOLLARD, Martin. Op.cit. p. 114

¹⁴⁸ *Ibid.* Artículo 9.

¹⁴⁹ COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Protocolo de Trujillo. Trujillo. 1996. Artículo 43. Disponible en: www.sice.oas.org/trade/junac/carta_ag/Trujillo.asp

- b) *Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;*
- c) *Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;*
- d) *Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;*
- e) *Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;*
- f) *Promover en los pueblos de la Subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional;*
- g) *Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,*
- h) *Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.”*

A su vez, el artículo 13 determinó que son funciones del Parlamento las siguientes:

“Artículo 13.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) *Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;*
- b) *Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y,*
- c) *Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.”*

Este órgano comunitario está conformado por 5 representantes de cada Estado Miembro, cada uno de los cuales tiene a su vez dos suplentes para casos de vacancia o ausencia temporal.¹⁵⁰ El Parlamento se pronuncia a través de declaraciones, decisiones y recomendaciones,

¹⁵⁰ Manual de Derecho de la Integración. 125

respecto a los diversos aspectos que se relacionan con su gestión.¹⁵¹ Se expresa además por medio de actos de control. Su órgano máximo de conducción y decisión es la Asamblea del Parlamento Andino.¹⁵² El Parlamento **sesiona ordinariamente dos veces en el año.**

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino entró en vigor en el año de 1984, luego de ser ratificado por todos los estados partes. En el caso colombiano, el Tratado Constitutivo fue aprobado mediante la Ley 47 de 1983.

En el año 1996, se aprobó el Protocolo de Trujillo, el cual modificó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena. El Protocolo tuvo por objeto fundamental reformar el capítulo II del Acuerdo de Cartagena, para crear la Comunidad Andina de Naciones y establecer el Sistema Andino de Integración.

El Protocolo de Trujillo entró en vigor en el año 1997, luego de ser ratificado por todos los países. En el caso colombiano la ley aprobatoria del Protocolo es la Ley 323 de 1996. Su constitucionalidad fue revisada mediante la Sentencia C-231 de 1997.¹⁵³ En la providencia se dispuso la constitucionalidad del Protocolo, en los términos de la sentencia.¹⁵⁴

El Protocolo de Trujillo comportó una revisión del esquema institucional del Acuerdo de Cartagena. En él se asignaron nuevas funciones al Parlamento Andino a saber:

“ART. 43. Son atribuciones del Parlamento Andino:

¹⁵¹ SECRETARÍA GENERAL EJECUTIVA DEL PARLAMENTO ANDINO. El Parlamento Andino, historia de un proceso. Colección Fondo de Publicaciones. 1994. Bogotá. p. 17

¹⁵² Manual de Derecho de la Integración. 125

¹⁵³ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁴ En la sentencia se expresa que las normas del Protocolo y su ley aprobatoria son constitucionales. Sin embargo, se anota que es necesario hacer algunas precisiones sobre el tema. Al respecto se afirma que la sentencia se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución, pero que el Acuerdo de Cartagena y su Protocolo Modificatorio constituyen en realidad tratados-marco que crean órganos y les fijan unas funciones. Por eso, las precisiones se refieren fundamentalmente a que la actividad de los órganos de la Comunidad Andina de Naciones debe garantizar la vigencia de los principios superiores del régimen constitucional colombiano, “el respeto a los derechos humanos, la vigencia del Estado Social de Derecho, la democracia y la separación de poderes”. En este sentido, afirma, le corresponde al Tribunal de Justicia Andino “declarar la nulidad de las decisiones de la comunidad que violen el ordenamiento jurídico de la comunidad, dentro del cual deberán entenderse incorporados los expresados principios superiores.” A continuación afirmó que el hecho de que el Tribunal no cumpliera esa labor adecuadamente con respecto a una decisión “podría eventualmente llevar a la jurisdicción constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del tribunal Andino la Interpretación de la norma sobre cuya interpretación se centra la controversia (Ley 17 de 1980, art. 29). En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de las principios aludidas sobre cuyo normal funcionamiento pudiera mantenerse una expectativa razonable.”

a) *Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;*

b) *Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;*

c) *Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;*

d) *Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;*

e) *Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;*

f) *Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,*

g) *Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países."*

Resulta pertinente señalar que además del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, se han celebrado, en el seno de la CAN, dos instrumentos sobre dicho órgano, los cuales **no han entrado en vigencia ni han sido ratificados por el Estado colombiano**. Estos son: (i) el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997, y (ii) el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes", suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997.

En cuanto a la **forma de elección de los miembros del Parlamento Andino**, las normas comunitarias han tenido el siguiente desarrollo:

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1979 establecía en su artículo 2 que el Parlamento Andino estaría constituido por

representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los estados adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluiría los adecuados criterios de representación nacional que acordaran las partes.

No obstante, esta disposición se encontraba condicionada a la entrada en vigencia de dicho Protocolo Adicional. En razón de ello, el artículo 3 dispuso:

“Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.”

El Protocolo de Trujillo de 1996, en el artículo 1 modificadorio del artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, reformó la anterior disposición y dispuso:

“Sección F - Del Parlamento Andino

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

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

La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia” (negrilla fuera del texto).

Cabe señalar que tanto el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997, y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997, establecen disposiciones sobre la forma de elección de los miembros del Parlamento Andino. Pese a ello, se repite, **dichos instrumentos no han entrado en vigencia dentro de la CAN, ni tampoco han sido ratificados por Colombia.**

En efecto, en el primer instrumento se ratifican los propósitos y funciones del Parlamento Andino, adaptándolos a la nueva institucionalidad representada en la creación de la Comunidad Andina de Naciones y del Sistema Andino de Integración. Allí se señala, igualmente, que los parlamentarios andinos serán elegidos mediante sufragio universal y directo, de acuerdo con lo que establezca el Protocolo Adicional que debería dictarse en ese sentido. También se dispone que **mientras se suscribe este último Protocolo, cada Congreso Nacional enviará cinco representantes al Parlamento Andino, de conformidad con sus reglamentaciones internas y el Reglamento General del Parlamento** (artículo 2). De la misma manera, en su disposición transitoria, se reitera que *“las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro un plazo de hasta cinco (5) años.”*

También se contempló que el Parlamento Andino sesionaría ordinariamente dos veces al año (artículo 4); que los parlamentarios andinos serían elegidos por períodos de dos años y podrían ser reelegidos (artículo 5); y que cada uno tendría dos suplentes que los reemplazarían en los casos de ausencia temporal o definitiva (artículo 6).

Por otra parte, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes establece los procedimientos que se deben adelantar en cada Estado Miembro para la elección mediante sufragio universal, directo y secreto de los parlamentarios andinos. Allí se insiste en que la elección popular de estos parlamentarios debe realizarse dentro un plazo máximo de cinco años (artículo 1).

En este Protocolo se dispone que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino (artículo 3) y que hasta que no se establezca un régimen electoral uniforme, el sistema de elección se regirá por la legislación interna de cada país (artículo 4). También se determina que los representantes de cada país serán elegidos en el mismo día en que se efectúen elecciones legislativas o generales, de acuerdo con cada legislación (artículo 5) y que los congresistas nacionales pueden ser al mismo tiempo representantes al Parlamento Andino (artículo 7).

Teniendo entonces en consideración que los instrumentos anteriormente referidos no se encuentran vigentes, **la norma que regula actualmente la elección de los Parlamentarios andinos se encuentra establecida en el Protocolo de Trujillo, suscrito en el año de 1996, y que dispone en su artículo 42 que en tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de**

conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

2.5.6 Antecedentes, contenido y finalidad del Proyecto de Ley

Como previamente se relató, el Parlamento Andino fue creado en 1979 por medio del Tratado Constitutivo de La Paz, el cual entró en vigor en 1984 y fue incorporado al ordenamiento colombiano mediante la Ley 47 de 1983.

Como reconocimiento a la importancia del proceso de integración regional y latinoamericano, el artículo 227 de la Constitución, después de señalar que es deber del Estado promover *"la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones"*, dispuso que *"[l]a ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano"*.

En desarrollo de este precepto constitucional, y teniendo en cuenta que el Protocolo de Trujillo -incorporado mediante la Ley 323 de 1996 declarada exequible en la Sentencia C-231 de 1997¹⁵⁵- dispuso que *"[e]n tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino"*, en 2005, varios representantes y senadores promovieron el Proyecto de Ley Estatutaria 34/05 Senado y 207/05 Cámara *"Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos"*, cuya finalidad era establecer la elección directa y universal de los cinco parlamentarios andinos que representan al pueblo colombiano.

Después de superar los trámites propios de las leyes estatutarias, el articulado aprobado fue remitido a la Corte Constitucional para la revisión oficiosa que dispone el artículo 241-8 de la Carta.

En 2007, por medio de la **Sentencia C-502 de 2007**¹⁵⁶, esta Corporación declaró exequible el proyecto, por las siguientes razones:

En primer lugar, la providencia indicó que la elección universal y directa de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino es

¹⁵⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁵⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

autorizada por el artículo 227 de la Carta, el cual faculta al Legislador para, dentro de su margen de configuración, establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino.

Adicionalmente, la Corte sostuvo que tanto el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino como el Protocolo de Trujillo (que modificó el Acuerdo de Cartagena) generan obligaciones internacionales en materia de designación de parlamentarios andinos. Frente al último instrumento, se destacó que en tanto ya había vencido el plazo de cinco años que se contemplaba allí para implementar las elecciones directas de parlamentarios andinos, el proyecto empezaba a allanar el camino para que la elección directa, universal y secreta de los representantes se hiciera una realidad en el futuro.

En tercer lugar, resaltó esta Corporación que el proyecto de ley tenía una naturaleza jurídica transitoria, puesto que se deducía de los instrumentos internacionales la posterior y eventual aprobación de un régimen electoral uniforme, el cual en su momento tendría que ser adoptado por Colombia. Al respecto se señaló:

“Del texto del artículo se deduce que el objetivo del proyecto es establecer un sistema de elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, que regirá hasta tanto se apruebe un régimen electoral uniforme para el mismo efecto para todos los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Esto significa que la ley que resultará de este proyecto tiene un fin eminentemente transitorio, pues en el momento en que se apruebe el régimen electoral uniforme las elecciones de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, así como todo lo relacionado con las calidades, los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los parlamentarios, se gobernarán por ese régimen electoral de la Comunidad Andina de Naciones (...) Por lo anterior, se declarará la constitucionalidad del artículo segundo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

Como se ha expresado, el régimen electoral que se aprueba a través de esta ley es distinto y separado del régimen electoral uniforme que habrá de aprobarse en la Comunidad Andina de Naciones, de tal manera que la entrada en vigencia del segundo supondrá la sustitución integral del primero, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.”

Es preciso resaltar que este Tribunal tuvo en cuenta que ni el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino ni el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, se encontraban vigentes para el Estado colombiano en el momento de aprobación del fallo. En este sentido se afirmó: “[e]s importante mencionar que tanto el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino como el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes deben ser todavía ratificados.”

Por estas razones la Sala Plena declaró exequible el proyecto.

Con fundamento en la Sentencia C-502 de 2007, el 20 de septiembre de 2007, fue sancionada y promulgada la Ley 1152, la cual establece para efectos del asunto bajo estudio, lo siguiente: “(...) los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino”¹⁵⁷.

Después de 6 años de vigencia de la Ley 1152 de 2007, el 1 de noviembre de 2013, el Gobierno Nacional y el Senador Juan Fernando Cristo Bustos presentaron un proyecto de ley con el fin de derogar la Ley 1152 y modificar el régimen de elección de los parlamentarios andinos de Colombia.

En la exposición de motivos, los promotores de la iniciativa explicaron que Colombia asumió la Presidencia *pro t mpore* de la CAN para el periodo 2011-2012, e impulsó un proceso de reingeniería del SAI con miras a hacerlo más eficiente y prepararlo para la convergencia con la integración latinoamericana. Relataron que consiente de estas necesidades del proceso de integración, el CAMRE, en sesión ampliada con las máximas autoridades de comercio de los países miembros, adoptó la Decisión 792 de 19 de septiembre de 2013, sobre la implementación de la reingeniería del SAI. En dicha Decisión se dispuso “la creación de un Grupo de Alto Nivel para la revisión del marco institucional, el acervo jurídico comunitario y el sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina, para presentar las reformas necesarias para la implementación de la nueva visión, lineamientos estratégicos y priorización de ámbitos de acción de la Comunidad Andina.” A ese Grupo se le encargó, entre otras funciones: “Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del

¹⁵⁷ El artículo 2 señaló además: “Artículo 2 . Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad, interna colombiana.”

Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito, sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los Países Miembros.”

En este contexto –continuaron los impulsores del proyecto– la reestructuración del Parlamento Andino del SAI está orientada a la eventual convergencia en el espacio que ofrecerá la creación del Parlamento Suramericano en UNASUR, y tiene como fin de evitar la duplicidad de esfuerzos y promover la eficiencia en la destinación de los recursos.

Sobre este último aspecto, en la exposición de motivos se llama la atención sobre el impacto fiscal que ha tenido la elección directa de los parlamentarios andinos, pues la experiencia de las pasadas elecciones mostró que esta institución implicó dedicar importantes sumas de dinero a su organización, al igual que al pago de salarios de los cinco representantes colombianos. Según los impulsores del proyecto, los emolumentos por concepto de salarios y prestaciones laborales ascienden a \$1.527.000.000 en un año y a \$6.110.000.000 por cada período de cuatro años.

En cuanto al fundamento normativo, se resaltó que los protocolos adicionales que prevén la elección directa y universal de los parlamentarios andinos no han entrado en vigor porque Colombia no los ha ratificado, de modo que no existe una obligación internacional en ese sentido. Explicaron también que la única obligación internacional vigente es la que deriva del Protocolo de Trujillo, según el cual mientras se ratifican los protocolos adicionales, el Parlamento Andino “*estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas*”.

A la luz de estas consideraciones, el Gobierno y el Senador Juan Fernando Cristo Bustos concluyeron que la eventual derogación de la Ley 1157 de 2007 no contraviene ninguna obligación internacional adquirida por el Estado colombiano y, por el contrario, es un desarrollo de la facultad que le otorga el artículo 227 de la Carta al Legislador para regular la elección de los parlamentarios andinos de Colombia, y representa una medida que promueve la eficiencia y materializa la nueva dirección el proceso de integración.

Estos fundamentos y objetivos del Proyecto de Ley fueron reiterados por el Ponente ante las Comisiones Primeras Constitucionales del Senado y la Cámara, el Representante Germán Varón Cotrino¹⁵⁸, y por el Ministro del Interior en su intervención ante la plenaria del Senado¹⁵⁹.

¹⁵⁸ Ver Gaceta del Congreso No. 16 del 7 de febrero de 2014.

¹⁵⁹ Ver Gaceta del Congreso N° 71 del 5 de marzo de 2014.

El Ponente agregó como argumento en respaldo del Proyecto, que el Parlamento Andino solamente tiene una función asesora. También explicó que con la derogación de la Ley 1152 **se pretende volver al sistema de elección anterior**, en el cual los parlamentarios andinos eran elegidos de entre miembros del Congreso. Sobre este punto, el Ponente sostuvo:

“¿Qué quiere decir esto? Que de los senadores y de los representantes que actualmente hay en el Congreso o que resulten elegidos el 9 marzo del próximo año, se designarían cinco como antes se venía haciendo, eso quiere decir entonces, que Colombia no pierde esa representación, lo que pasa es que quienes lo integran van a ser los mismos congresistas que en este momento por una elección que haga cada uno del Congreso irán a representar a Colombia pero ya no en condición de parlamentarios Andinos sino en condición de representantes de Colombia ante ese Parlamento, pero elegidos dentro de los que la constitución establece para las circunscripciones territoriales, bien sea nacional o bien sea departamental.”¹⁶⁰

Esta intención fue reiterada por el Senador Carlos Eduardo Enríquez Maya en su intervención en segundo debate ante la Plenaria del Senado. Se destaca el siguiente aparte:

“Muchas gracias señor Presidente, señores Senadores, me corresponde sustentar el informe de ponencia sobre el Proyecto de Ley Estatutaria 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara, informarles a los colegas que este proyecto es de origen del gobierno, proyecto que fuera presentad por la señora Ministra de Relaciones Exteriores y por el señor Ministro del Interior. (...)

Qué se propone en este proyecto, la iniciativa del gobierno señores Senadores, volver al sistema anterior para la designación de 5 Parlamentarios andinos. ¿En qué consistía el sistema anterior? Que le correspondía al Congreso de la República, designar del cuerpo de Senadores, del cuerpo de congresistas mejor, cinco Parlamentarios que además de ostentar la dignidad de congresistas podían cumplir la función sin ganar remuneración alguna en el Parlamento Andino, ese es, eso es en el fondo lo que propone el sistema, lo que propone el Proyecto de Ley que tienen ustedes en estudio.”¹⁶¹

¹⁶⁰ Cfr. Gaceta del Congreso No. 16 del 7 de febrero de 2014.

¹⁶¹ Cfr. Gaceta del Congreso N° 71 del 5 de marzo de 2014.

Durante el debate también se llamó la atención sobre la necesidad de garantizar los derechos de las minorías políticas en el nuevo esquema de elección de los parlamentarios andinos. Para ello, como ya fue analizado, se aprobó la proposición de que al menos uno de los parlamentarios elegidos por la Cámara pertenezca a uno de los partidos que se declare en oposición al Gobierno.

Después de un intenso debate en el que los opositores de la iniciativa (i) defendieron la importancia del Parlamento Andino como el único espacio en el que el pueblo de los países de la CAN puede participar en la toma de decisiones, (ii) recordaron que la democracia implica altos costos desde el punto de vista monetario, (iii) llamaron la atención sobre la importancia de brindar garantías a las minorías políticas en la elección de los parlamentarios andinos, entre otros argumentos, se aprobó el siguiente articulado:

“Artículo 1°. Deróguese la Ley Estatutaria 1157 de 2007 ‘por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos’.

Artículo 2°. Mientras se establece un régimen electoral uniforme en el marco de la Comunidad Andina y con el fin de garantizar en todo momento la participación de la República de Colombia, en cumplimiento de los compromisos internacionales que vinculen al Estado, conforme lo previsto en el Acuerdo de Cartagena y en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino, serán designados por el Congreso de la República así:

a) Dos (2) representantes elegidos por el Senado de la República.

b) Tres (3) representantes elegidos por la Cámara de Representantes, de los cuales uno, corresponderá a uno de los partidos que se declaren en oposición al gobierno de conformidad con lo establecido en el artículo 112 de la Constitución Política de Colombia.

Parágrafo. La designación se realizará por medio de votación secreta por cada una de las Cámaras.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.”

En resumen, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara busca (i) derogar la Ley 1152 de 2007 –que dispone la elección directa y universal de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino- e (ii) introducir el siguiente sistema de elección: escogencia de entre los miembros del Congreso por medio de votación secreta. Las razones que condujeron a la toma de esta decisión son a grandes rasgos: (a) la decisión del CAMRE de llevar a cabo una reingeniería del SAI con miras a una eventual convergencia con UNASUR, (b) la inexistencia de una obligación internacional vigente sobre la elección directa y universal de los parlamentarios andinos, y (c) los altos costos económicos del esquema impuesto por la Ley 1152.

2.5.7 El Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara se ajusta a la Constitución

A juicio de la Sala, el Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara “*Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos*” es **acorde con la Constitución**, como a continuación se explica:

2.5.7.1 El Proyecto no vulnera el artículo 227 de la Constitución

En primer lugar, debe hacerse referencia al artículo 227 Superior que establece la obligación del Estado colombiano de promover la integración económica, social y política, especialmente con los países de América Latina y del Caribe.

Dentro de los mecanismos consagrados para tal fin se fija la posibilidad de crear organismos supranacionales y una comunidad latinoamericana de naciones. En virtud de tal postulado constitucional, se crea el SAI cuyo objetivo es la articulación y coordinación de funciones entre los distintos órganos e instituciones de la CAN¹⁶². Estas funciones pueden ser de la más variada índole, “*desde normativas y de dirección política hasta judiciales, ejecutivas, deliberantes, sociales, financieras y educativas*”¹⁶³.

En cuanto al sistema de elección, el artículo 227 otorga una posibilidad al Congreso de establecer elecciones directas de los parlamentarios andinos. En sentido, la norma Superior dispone de forma expresa que: “*La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.*”

¹⁶² COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES. Sitio web oficial. Sistema Andino de Integración (SAI). Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>

¹⁶³ *Ibíd.*

Se observa entonces que el Constituyente no consagró una obligación imperativa del Legislador de establecimiento de elecciones directas del Parlamento Andino sino que, por el contrario, previó una posibilidad que puede ser o no acogida por el Estado Colombiano; en otras palabras, se trata de una facultad otorgada al Legislador.

De otro lado, cabe señalar que el contexto de la integración ha cambiado y la política exterior colombiana se ha volcado a la consolidación de la UNASUR, el desmonte del Parlamento Andino y la creación de un Parlamento Suramericano, tal y como lo refirió el Ministerio de Relaciones Exteriores en su intervención.

El Presidente de la República, como director de las relaciones internacionales –artículo 189-2 de la Constitución-, tiene competencia para dar una nueva orientación a las relaciones internacionales de Colombia. Para materializar esas nuevas orientaciones, puede promover reformas legislativas –como ocurre en este caso- siempre y cuando no se opongan a los mandatos constitucionales.

2.5.7.2 El Proyecto no vulnera disposiciones del bloque de constitucionalidad y respeta las obligaciones internacionales de Colombia

En segundo lugar, el Proyecto no desconoce el bloque de constitucionalidad. Debe recordarse que ninguno de los instrumentos citados por los intervinientes que se oponen a la iniciativa hace parte del bloque de constitucionalidad. De un lado, en el caso del Protocolo de Trujillo, además de que no contiene un mandato imperativo de elección directa y universal de los parlamentarios andinos, no reúne las características a las que alude el artículo 93 Superior para ser considerado parte del bloque. De otro lado, los Protocolos Adicionales ni siquiera han sido ratificados por Colombia, de modo que no pueden ser considerados tratados ratificados a la luz del artículo 93 de la Carta.

Por otra parte, el Proyecto de Ley Estatutaria respeta los tratados en vigor suscritos en el seno de la CAN, por lo que pasará a explicarse:

El Tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1979 establece en su artículo 2 que el Parlamento Andino estaría constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

No obstante, esta disposición se encontraba sujeta a la condición de la entrada en vigencia de dicho Protocolo Adicional. En razón de ello, el artículo 3 dispuso:

“Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.”

El Protocolo de Trujillo de 1996, en el artículo 1 modificadorio del artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, reforma la anterior disposición y señala:

“Sección F - Del Parlamento Andino

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

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

La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.”

Debe señalarse que se han elaborado los siguientes documentos internacionales: (i) el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en Sucre, del 23 de abril de 1997 y (ii) el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes, suscrito en Sucre, del 23 de abril de 1997. No obstante dichos instrumentos no han entrado en vigencia y Colombia no los ha ratificado ni ha adelantado el trámite interno de aprobación.

En este orden de ideas, la disposición vigente en materia de elecciones de los representantes al Parlamento Andino es el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena, tal y como fue modificado por el Protocolo de Trujillo, relativo a un régimen transitorio, por cuanto los Protocolos no han

entrado en vigor y no han sido ratificados por Colombia. Dicho artículo señala que el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.

En este orden de ideas, el contenido de la ley bajo estudio se encuentra acorde con el derecho comunitario andino y, por tanto, son las reglamentaciones internas de cada Estado las que deben determinar la forma de elección de los representantes de los Congresos Nacionales al Parlamento Andino. En razón de dicha facultad, el Congreso colombiano ha aprobado el Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara *“Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”*.

En este punto es preciso recordar que en la Sentencia C-502 de 2007 se reconoció que los Protocolos Adicionales que prevén la elección directa y universal de los parlamentarios andinos no han entrado en vigor y por ello no son vinculantes. Por esta razón, dicho protocolos no fueron tomados como fundamento de constitucionalidad del proyecto que en esa ocasión se examinaba y que dio lugar a la Ley 1152; los argumentos en los que se apoyó la decisión fueron: (i) la facultad otorgada por el artículo 227 de la Constitución al Congreso para establecer dicho modo de elección, y (ii) la libertad de configuración que en esta materia tiene el Congreso y a la luz de la cual podía tomar la loable decisión de ir allanando el camino para la elección directa y universal de los parlamentarios andinos, objetivo al que apunta Protocolo de Trujillo en el futuro.

No obstante, de los antecedentes legislativos del Proyecto de Ley bajo estudio, y de lo sostenido por el Gobierno, se observa que desde la expedición de la referida ley, hasta este momento, el contexto internacional en que fue expedida la Ley 1152 de 2007 ha variado y el proceso de integración latinoamericana se ha volcado a nuevos objetivos, incluso dentro de la misma Comunidad Andina de Naciones. Es por ello que el Estado colombiano puede adaptar su legislación interna para dar curso a esta nueva política internacional.

Es por ello que el proyecto bajo estudio, lejos de desconocer obligaciones internacionales, desarrolla los recientes mandatos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMPRE). Este órgano, en sesión ampliada con los Representantes Titulares ante la Comisión de la Comunidad Andina, adoptó la Decisión 792 del 18 de septiembre de 2013, sobre la *“Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”*, la cual propone un desmonte del Parlamento del actual sistema andino.

La Decisión 792 consagra como una de las funciones del Grupo de Alto Nivel (conformado por los Viceministros de Relaciones Exteriores y los Viceministros de los Países Miembros)- la siguiente:

“Iniciar el proceso de preparación de un Protocolo que facilite la salida del Parlamento Andino del Sistema Andino de Integración, el mismo que una vez suscrito sería sometido a la aprobación de los Poderes Legislativos de los Países Miembros”

Cabe recordar, que tal y como se desarrolló en la parte motiva de esta providencia, las Decisiones del Consejo Andino de Ministros son vinculantes dentro del sistema de integración.

De igual manera, esta situación responde al surgimiento de la nueva iniciativa regional de la creación del Parlamento Suramericano en el marco de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), evitando que en proceso de integración latinoamericana surjan órganos con duplicidad de funciones y se establezca un diálogo entre MERCOSUR, UNASUR y ALADI. Esta propuesta ha sido liderada por el Gobierno Colombiano y se encuentra contenida en la Declaración de la IV Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado de Gobierno de UNASUR del 26 de noviembre de 2010.

2.5.7.3 El Proyecto no desconoce el derecho a elegir y ser elegido

En tercer lugar, el Proyecto de Ley Estatutaria respeta la garantía del derecho a elegir y ser elegido, que como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, debe contar con un desarrollo legal que delimite su forma de ejercicio y disfrute.

El derecho a elegir y ser elegido consagrado en el artículo 40 Superior constituye *“una manifestación expresa de la calidad activa del ciudadano, y forma parte del conjunto de derechos y deberes de las personas en su relación con el poder político, como partícipes de la organización del Estado, mediante los procesos de elección.”*¹⁶⁴

En ese orden de ideas, esta Corporación ha tenido la oportunidad de desarrollar el tema del derecho a elegir y ser elegido, y ha señalado que el Legislador estatutario tiene la facultad de desarrollar los contenidos de dicha garantía, bajo los parámetros consagrado en la Norma Superior.

¹⁶⁴ Sentencia T-510 de 2006 M.P. Álvaro Tafur Galvis

En la Sentencia T-324 de 1994¹⁶⁵, la Corte describió algunos elementos para entender la esencia de dicho derecho. Por un lado, tiene que existir la *“posibilidad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes”*. Por otro lado, el voto, aparte de ser un derecho individual, implica el desarrollo de *“una función en cuanto contribuye a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático”*; es por tanto también un derecho-función.

En consecuencia, para la Corporación el núcleo esencial del derecho al sufragio contempla 3 elementos: (i) la libertad política de *elegir y ser elegido*; (ii) el derecho subjetivo a una *actividad prestacional* del Estado para la realización del derecho; esto es: obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre; y (iii) el deber ciudadano de contribuir con su voto a la configuración democrática y pluralista de las instituciones estatales. Esta posición ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-375 de 1995¹⁶⁶, C-618 de 1997 y T-343 de 2010¹⁶⁷, al estudiar las condiciones para el acceso a los cargos públicos.

Resulta de igual manera importante el papel del Legislador en la configuración del derecho y su forma de ejercicio. Así, en la Sentencia T-510 de 2006¹⁶⁸ se señala que tal prerrogativa es una manifestación de

¹⁶⁵ M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En dicha oportunidad, la Corte estudió el caso de tres presos interponen acción de tutela, por intermedio de la personera municipal, en contra de la Registraduría Municipal de Palestina (Caldas), por no haber ésta dispuesto una mesa de votación para que los accionantes ejercieran su derecho al sufragio en las elecciones de 1994. Los accionantes tenían debidamente registradas sus cédulas de ciudadanía para ejercer su derecho al sufragio. La personera sostiene haber ayudado a los presos en el trámite ante la Registraduría, pero ésta respondió que como requisito para la instalación de mesas de sufragio era necesaria la presencia de por lo menos 50 votantes potenciales. Por los motivos anteriores, decidieron los actores acudir a la acción de tutela.

¹⁶⁶ En la Sentencia C-373 de 1995 se enuncia que, a diferencia de los derechos fundamentales en general, cuando se trate de funciones electorales, la ley que las trate debe ser estatutaria cuando, además de tratar elementos esenciales de las citadas funciones, desarrolle *todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos*. Teniendo en cuenta lo anterior, dice la Corte: *“La norma demandada en el caso sub lite [Competencia del legislador ordinario para establecer inhabilidades e incompatibilidades] no está restringiendo el derecho al sufragio pasivo, de modo permanente, a una persona o a una categoría de personas: sólo está señalando condiciones bajo las cuales, en un caso determinado, no puede alguien ser beneficiario de ese derecho y sólo mientras tales condiciones subsistan. En consecuencia, no puede considerarse que la norma en cuestión afecte el núcleo del derecho político ni altere, de modo permanente, el ejercicio de las funciones electorales. Una y otra circunstancia habilitan al legislador ordinario para establecer la inhabilidad, cuya constitucionalidad está ampliamente justificada en la medida en que una normatividad de stirpe democrática tiene que ser renuente a cualquier asomo de nepotismo”*.

¹⁶⁷ La sentencia T-343 de 2010 reitera al respecto: *“La Corte ha explicado que el sufragio pasivo o el derecho a ser elegido y a desempeñar funciones y cargos públicos, no es un derecho absoluto, sino que se encuentra limitado con relación a otros principios y derechos constitucionales. De tal manera que a través de las inhabilidades es posible someter dicho derecho a limitaciones con el objetivo de defender y garantizar el interés general y la igualdad de oportunidades de los que aspiran a ser elegidos”*.

¹⁶⁸ M.P. Álvaro Tafur Galvis. En este fallo la Corte Constitucional asume el conocimiento del caso presentado por dos personas que por vía separada pretenden dejar la Sentencia del 18 de febrero de 2005 de la Sección Quinta, Sala de lo Contencioso Administrativo, del H. Consejo de Estado, sin efecto. Esto, por cuanto la Sentencia es acusada de violar el debido proceso de los actores y el ejercicio y control del poder político, en las modalidades de *“elegir y ser elegido”* y en lo que respecta al acceso a desempeñar funciones y cargos públicos, por cuanto en dicha providencia se decidió anular los votos depositados en cierta mesa de escrutinio

la libertad individual en la democracia participativa, que se concreta en una doble dimensión de derecho- función, que, por tanto, no es una facultad absoluta, de modo que su ejercicio también se encuentra sometido a las condiciones consagradas en la ley. Sobre el particular consideró este Tribunal:

“En este contexto, el derecho a elegir y ser elegido previsto en la Constitución Política de 1991, forma parte del concepto de democracia participativa, más amplio y moderno que el de la democracia representativa, de manera que el voto ciudadano cobra una especial importancia y dimensión, en cuanto manifestación de la libertad individual y facultad de acceder a los medios logísticos e informativos necesarios para participar efectivamente en la elección de los gobernantes, en una doble dimensión de derecho-función.

Como derecho-función, no es una facultad absoluta, ni puede interpretarse de manera aislada del conjunto de mecanismos de participación y control ciudadano previstos en la propia Constitución y en la ley, pues su ejercicio precisa de las formas y condiciones establecidos para el efecto. Tal como ocurre con otros derechos fundamentales, su núcleo fija mínimos irreductibles de actuación llamados a operar como barrera contra interferencias indebidas del poder o de otras personas, pero que, en todo caso, no excluyen la posibilidad de tener un desarrollo legal que delimite su forma de ejercicio y disfrute.

En consecuencia, el derecho de elegir y ser elegido cuya tutela se demanda, no tiene carácter absoluto y debe ser entendido en su doble dimensión derecho-función, como una forma de contribución a la formación de la voluntad política y al buen funcionamiento del sistema democrático, sujeto a las condiciones

de El Rosal, Municipio de Carcasa- Santander-. Anulación que se dio, a juicio de los accionantes, sin tener en cuenta que tal decisión se basó en un error de la Registraduría Nacional del Estado Civil que equivocadamente indicó que un número de cedula no pertenecía a uno de los actores, lo que llevó a la Sección Quinta del Consejo de Estado a considerar que se encontraban frente a un caso de suplantación que hacía imperativo la anulación de tal mesa de votación y en consecuencia generó, la frustración del derecho del otro actor a ser Senador de la República pues con los votos anulados de esta mesa, éste hubiera podido acceder a dicho cargo público. Estimó la Corte que en el caso en concreto, si bien se deben garantizar los derechos de los actores, tales como el derecho a elegir y ser elegido, no es pertinente salvaguardarlos por la vía de la especial acción de tutela en razón a que no se recurrió a la vía ordinaria electoral para ello y por ende, el pronunciamiento atacado hizo tránsito a cosa juzgada como garantía de la seguridad jurídica. En consecuencia, la Corte decide negar los derechos invocados por los actores y determinar que *“...Salvo casos especiales en los que ese medio no un sea mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales que puedan estar en peligro, el interesado en discutir el acto de elección o nombramiento deberá acudir a la acción electoral, pues ésta forma parte del conjunto de garantías constitucionales y legales que pone a su disposición la organización general de los medios electorales, no sólo para hacer efectivo el derecho al voto en su doble dimensión (elegir y ser elegido), sino para dotar de seguridad jurídica definitiva el resultado electoral, de forma que los diversos actores que intervinieron en la elección y la ciudadanía en general, puedan actuar y ordenar sus expectativas de conformidad con dicho resultado.”*

fijadas en la Constitución y la ley. Bien sea como elector o candidato, deberán observarse las reglas para acudir a las votaciones y participar en cualquiera de tales calidades, así como las que el mismo ordenamiento establece para el control administrativo y judicial de los actos de elección y nombramiento, pues todas ellas, en su conjunto y no de forma aislada, garantizan la institucionalidad misma y el respeto de los principios de participación democrática previstos en la Constitución."

El Proyecto bajo estudio es producto del margen de configuración del derecho a elegir y ser elegido, entregado por la Constitución al Legislador Estatutario en el artículo 152.

Para la Sala, el desarrollo que le ha dado el Congreso al derecho a elegir y ser elegido en el contexto de la elección de los parlamentarios andinos, no desconoce los contenidos mínimos adscribirles a dicho derecho, ya que el mecanismo escogido en esta oportunidad asegura la representación efectiva del pueblo colombiano. Lo anterior por cuanto los parlamentarios andinos serán designados de entre los miembros del Congreso, quienes a su vez han sido elegidos a través de sufragio universal y directo, lo que asegura su carácter representativo en el marco de la democracia.

Además de que el Proyecto no vulnera los contenidos básicos del derecho a elegir y ser elegido, **contiene una medida proporcionada**, como a continuación se explica:

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁶⁹ incluye este derecho como categoría básica del ejercicio de la ciudadanía, el cual no puede ser sometido a *restricciones indebidas*. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en la Observación General número 25 indicó que el derecho a elegir y ser elegido puede ser objeto de limitación siempre y cuando se cumpla con parámetros de legalidad, objetividad, razonabilidad y proporcionalidad. Expresamente dijo:

"4. Cualesquiera condiciones que se impongan al ejercicio de los derechos amparados por el artículo 25 deberán basarse en criterios objetivos y razonables. Por ejemplo, puede ser razonable exigir que, a fin de ser elegido o nombrado para determinados cargos, se tenga más edad que para ejercer el

¹⁶⁹ "Artículo 25 Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: || a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; || b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; || c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

derecho de voto, que deben poder ejercerlo todos los ciudadanos adultos. El ejercicio de estos derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación y que sean razonables y objetivos. Por ejemplo, la incapacidad mental verificada puede ser motivo para negar a una persona el derecho a votar o a ocupar un cargo público.”

En este caso, la medida que se pretende implementar mediante el Proyecto de Ley Estatutaria cumple con las exigencias del principio de proporcionalidad, ya que, en primer lugar, persigue finalidades legítimas a la luz de la Carta: ajustar la normativa interna a las nuevas directrices del proceso de integración y promover la eficiencia en el método de elección de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino.

Adicionalmente, el Legislador eligió un medio idóneo para el efecto, pues efectivamente la medida contribuirá a poner la normativa interna en sintonía con las nuevas orientaciones de la CAN, además de promover un mejor uso de los recursos públicos.

Finalmente, la medida no sacrifica de forma desproporcionada otros principios constitucionales, puesto que como ya anotó la Sala, el que los parlamentarios andinos de Colombia sean a su vez congresistas asegurará su representatividad a la luz del principio democrático.

En este punto precisa la Sala, en concordancia con los antecedentes legislativos, que el propósito del Proyecto de Ley que se examina es que los representantes colombianos ante el Parlamento Andino sean elegidos de entre los congresistas, lo cual además es un desarrollo del artículo 42 del Acuerdo de Cartagena –adicionado por el Protocolo de Trujillo–, el cual señala:

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

Por estas razones la Sala no considera necesario acceder a la solicitud de exequibilidad condicionada formulada por la Procuraduría.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que el Parlamento Andino solamente se reúne dos veces al año, de modo que las comisiones que se otorguen a los congresistas para asistir a las sesiones del órgano deliberativo andino, no tienen potencial de interferir en sus labores como representantes del pueblo, y por ende, de afectar el adecuado funcionamiento del Congreso como exigencia del principio democrático.

En resumen, la medida que contiene el Proyecto bajo examen no afecta los contenidos básicos del derecho a elegir y ser elegido, no impone una restricción del mismo desproporcionada.

2.6 CONCLUSIONES

El Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara persigue (i) derogar la Ley 1152 de 2007 –que dispone la elección directa y universal de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino- e (ii) introducir el siguiente sistema de elección: escogencia de entre los miembros del Congreso por medio de votación secreta.

La Corporación encontró que el referido Proyecto es acorde con la Constitución y debe ser declarado exequible por las siguientes razones:

- 2.6.1 De acuerdo con el artículo 152 Superior, por medio de leyes estatutarias deben regularse materias como las funciones electorales. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, la reserva de ley estatutaria en materia de funciones electorales se predica no sólo de los elementos esenciales de dichas funciones, sino también de los asuntos que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral. En esa medida todas las disposiciones que se ocupen de la reglamentación de los órganos de administración electoral y de los procesos electorales han de ser promulgadas mediante ese tipo legislativo, regla de la cual sólo estarían exceptuados los aspectos absolutamente accesorios e instrumentales. En este caso, el Proyecto de Ley que se examina atañe a un proceso electoral y por ello debía ser sometido al trámite de las leyes estatutarias.
- 2.6.2 Revisado el rámite legislativo, la Sala advirtió que se cumplieron con los requisitos especiales de las leyes estatutarias, así como con los requisitos generales a los que se deben someter todos proyectos de ley. Además, se respetaron los principios de consecutividad e identidad flexible.
- 2.6.3 Desde el punto de vista material, el Proyecto se ajusta a la Carta, ya que:
 - 2.6.3.1 El artículo 227 Superior establece la obligación del Estado colombiano de promover la integración económica, social y política, especialmente con los países de América Latina y del Caribe. De igual manera impulsa la creación de organismos supranacionales para conformar una comunidad latinoamericana de Naciones.

En virtud de tal postulado constitucional, se crea la Comunidad Andina de Naciones (CAN) como una organización subregional de integración y cooperación económica, social y política.

Dentro del marco de este sistema de integración, el Estado Colombiano transfiere, ciertas competencias, a los organismos comunitarios, que equivalen a autoridades supranacionales.

Dentro de los organismos de la CAN se encuentra el Parlamento Andino como órgano deliberante del Sistema. Su función no es legislativa, sino la de brindar consejos y dar su opinión sobre temas que afecten a algún miembro de la CAN. Su principal objetivo consiste entonces en representar a los llamados pueblos andinos y, por consiguiente, a los ciudadanos andinos.

El mismo artículo 227 de la Constitución hace referencia al Parlamento Andino, pero deja en manos del legislador la manera de elegir a sus miembros, estableciendo como la elección directa como una posibilidad a evaluar por parte del Congreso, teniendo en consideración el contexto internacional.

En atención a este margen de configuración entregado por la Constitución al Congreso, referente a la regulación de la forma de elección de los parlamentarios andinos, se expidió el proyecto de ley estatutaria bajo estudio.

En otras palabras, el artículo 227 Superior solamente señala una posibilidad que puede o no ser adoptada por el Legislador. En este caso, el Congreso, en ejercicio de su libertad de configuración, resolvió cambiar la forma de elección de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino y separarse de la fórmula que es sugerida por la Carta.

2.6.3.2 El Proyecto no desconoce el bloque de constitucionalidad, en tanto ninguno de los instrumentos citados por los intervinientes, que a su parecer se oponen al Proyecto de Ley Estatutaria, hace parte del bloque de constitucionalidad según el artículo 93 Superior.

2.6.3.3 El Proyecto bajo estudio se encuentra acorde con el derecho comunitario andino. La Sala recordó que la disposición vigente en materia de elecciones de los representantes al Parlamento Andino es el artículo 42 del Acuerdo de Cartagena –adicionado pro el Protocolo de Trujillo-. Dicho artículo señala que el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y el Reglamento General del Parlamento Andino.

De igual manera, la ley estatutaria analizada desarrolla los recientes mandatos del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMPRE) que propugnan por un desmonte del Parlamento del actual sistema andino, de conformidad con la Decisión 792 del 18 de septiembre de 2013, sobre la “Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”.

2.6.3.4 En ejercicio de la libertad de configuración que los artículos 152 y 277 Superiores reconocen al Congreso en esta materia, el esquema elegido por el Legislador en fue la escogencia de los parlamentarios andinos de entre los miembros del Congreso. Esta opción no desconoce los contenidos mínimos adscribirles al derecho a elegir y ser elegido, en particular porque asegura la representación efectiva del pueblo colombiano. En efecto, dichos miembros del Congreso han sido elegidos a través de sufragio universal y directo, lo que asegura su carácter representativo en el marco de la democracia.

El Proyecto de Ley Estatutaria además contiene una medida proporcionada, pues (i) persigue finalidades legítimas a la luz de la Carta: ajustar la normativa interna a las nuevas directrices del proceso de integración y promover la eficiencia en el método de elección de los representantes de Colombia ante el Parlamento Andino; (ii) emplea un medio idóneo para el efecto, puesto que el nuevo sistema de elección contribuirá efectivamente a poner la normativa interna en sintonía con las nuevas orientaciones de la CAN, y promoverá un mejor uso de los recursos públicos; y (iii) no sacrifica otros principios constitucionales, en particular el principio democrático, ya que los parlamentarios andinos serán miembros del Congreso y, por tanto, representantes del pueblo Colombiano, y en tanto el Parlamento Andino solamente se reúne dos veces al año, las comisiones que se concedan a los congresistas elegidos no interferirán en el adecuado funcionamiento del Congreso.

3 DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de Corte Constitucional, administrando justicia en nombre el pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria No. 141 de 2013 Senado, 146 de 2013 Cámara “*Por el cual se deroga la Ley 1157 de 2007 por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos*”.

(Siguen firmas)