



Sentencia C-440/19

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES Y SUS LEYES APROBATORIAS-
Competencia de la Corte Constitucional

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-
Aspectos formales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS-Verificación de la realización de la consulta previa a las comunidades étnicas

CONSULTA PREVIA COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL DE LAS COMUNIDADES ÉTNICAS-Requisito previo antes de un trámite legislativo en el que se adopten medidas que puedan afectarlas directamente

DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDÍGENAS Y GRUPOS ÉTNICOS-Convenio 169 de la OIT, bloque de constitucionalidad y jurisprudencia constitucional

CONTROL CONSTITUCIONAL DE ACUERDO INTERNACIONAL Y LEY APROBATORIA-Reglas y subreglas jurisprudenciales

LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES-Procedimiento de formación previsto para leyes ordinarias

La Constitución Política no señaló trámite especial para las leyes aprobatorias de los tratados internacionales y su incorporación a la legislación interna, por lo que a éstas les corresponde el trámite previsto para las leyes ordinarias, contemplado en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta Política. Sin embargo, este trámite tiene dos particularidades, a saber: (i) por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales, en virtud de lo previsto en el artículo 154 superior, el debate debe iniciarse en el Senado de la República, y (ii) una vez ha sido sancionada la ley por el Presidente,

deberá remitirla a la Corte Constitucional dentro de los 6 días siguientes, para efectos de la revisión de constitucionalidad, según lo establecido en el numeral 10 del artículo 241 Superior

LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria con inicio de debates en el Senado de la República/**LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS INTERNACIONALES**-Trámite legislativo

REQUISITOS DE QUORUM Y MAYORIAS EN TRAMITE LEGISLATIVO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Cumplimiento/**PROYECTO DE LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL**-Término máximo de dos legislaturas/**LEY APROBATORIA DE ACUERDO INTERNACIONAL**-Sanción presidencial

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO Y LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Elemento material

RELACIONES INTERNACIONALES-Régimen constitucional/**PRINCIPIOS DEL DERECHO INTERNACIONAL ACEPTADOS POR COLOMBIA**-Jurisprudencia constitucional

(...) los principios constitucionales que dirigen las relaciones internacionales de Colombia deben ser aquellos dispuestos en la Constitución, pero además pueden interpretarse con aquellos aceptados por Colombia en la Carta de las Naciones Unidas. Este mismo instrumento internacional, en su artículo 103, establece que las obligaciones asumidas en este tratado prevalecen sobre cualquier otra obligación contraída en otro tratado que le sea contraria u opuesta. Con base en lo anterior, un acuerdo marco entre Colombia y la Unión Europea para la participación de aquel Estado en las operaciones de gestión de crisis debe ser analizado acorde con los contenidos de los principios internacionales y constitucionales antes señalados.

CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS-Principios relevantes para el mantenimiento de la paz con un organismo internacional

De tal forma, la jurisprudencia ha sostenido que la frase los principios de derecho internacional aceptados por Colombia (artículo 9° CP) hace referencia, al menos, a los consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Con fundamento en lo anterior, y teniéndose presente que en la sentencia C-214 de 2017 se estaba analizando la constitucionalidad de una ley que aprobó un acuerdo que permite la contribución de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz con un organismo internacional, la Sala identificó los siguientes principios relevantes: (a) el arreglo pacífico de controversias y de la prohibición del uso de la fuerza, (b) el principio de soberanía nacional, (c) el principio de no intervención, (d) el principio pacta sunt servanda, (e) la paz

como derecho fundamental y fin primordial del Estado y (d) el principio de reciprocidad en el régimen de inmunidades.

ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS-Propósitos

Uno de los propósitos principales de la Naciones Unidas es “Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS-Funciones/OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS-Características/OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS-Carácter multidimensional

ACUERDO ENTRE LA UNION EUROPEA Y LA REPUBLICA DE COLOMBIA-Contenido/ACUERDO ENTRE LA UNION EUROPEA Y LA REPUBLICA DE COLOMBIA-Disposiciones

RELACIONES EXTERIORES-Principio de reciprocidad

Cabe recordar que el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales representa un comportamiento mutuo en la interacción política entre los sujetos de la comunidad internacional. Los distintos entes que participan en las relaciones internacionales en los diferentes ámbitos de interacción actúan de buena fe y con el objetivo de favorecerse a cambio del beneficio de otros. El concepto de reciprocidad en las relaciones internacionales exige una correspondencia en el comportamiento de la política exterior y se encuentra relacionado con el término de cooperación entre los Estados

PRINCIPIO DE RECIPROCIDAD EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES-Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE NO INTERVENCION-Jurisprudencia constitucional

DERECHO A LA PAZ-Naturaleza/DERECHO A LA PAZ-Consagración en instrumentos internacionales/DERECHO A LA PAZ EN EL DERECHO INTERNACIONAL-Propósito fundamental/DERECHO A LA PAZ-Derecho de tercera generación/DERECHO A LA PAZ-Derecho subjetivo/DERECHO A LA PAZ-Deber jurídico

FUERZA PUBLICA-Objeto/ENVIO DE TROPAS AL EXTERIOR-Jurisprudencia constitucional

(...) La función constitucional de la fuerza pública también se encuentra sujeta a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. La participación de su personal en territorio extranjero no es contrario a la Constitución siempre y cuando se actúe dentro de los parámetros de la Carta de las Naciones Unidas. El Acuerdo que se estudia en esta ocasión permite que personal de la fuerza pública se despliegue en territorio extranjero con el objeto de cumplir con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales

CELEBRACION DE ACUERDOS DE PROCEDIMIENTO SIMPLIFICADO-Jurisprudencia constitucional

ACUERDO ENTRE LA UNION EUROPEA Y LA REPUBLICA DE COLOMBIA-Exequibilidad

Referencia: Expediente LAT-453

Revisión oficiosa de la Ley 1925 de 2018 “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”.

Magistrada sustanciadora:
CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Antonio José Lizarazo Ocampo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad de la Ley 1925 de 2018 “Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea” suscrito en la ciudad de Bogotá D.C., el 5 de Agosto de 2014”.

I. ANTECEDENTES

En ejercicio del control de constitucionalidad previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, el día treinta (30) de julio del año dos mil dieciocho (2018), la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República hizo llegar a esta Corporación el oficio número OFI18-00084564/JMSC110200 del veintisiete (27) de julio del mismo año y una fotocopia autenticada de la Ley 1925 de 2018, para efectos de su revisión constitucional.

Por medio del auto del diecisiete (17) de agosto de dos mil dieciocho (2018), la Corte Constitucional avocó el conocimiento de la mencionada ley, ordenando entre otras cosas: (i) Oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de representantes, así como a los secretarios generales de la Comisión Segunda del Senado de la República y la Cámara de Representantes con el fin de que remitieran los documentos requeridos por esta Corporación para efectos probatorios; (ii) Oficiar al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que remitiera la copia auténtica de la aprobación ejecutiva impartida por el Presidente de la República; (iii) Fijar en lista el proceso una vez culminada la etapa probatoria; (iv) Comunicar el presente proceso al Ministerio de Relaciones Exteriores, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Defensa Nacional, al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Academia Colombiana de Derecho Internacional (ACCOLDI), a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad- Dejusticia, a la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, a las facultades de Jurisprudencia y de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, a las facultades de Derecho, Ciencias Sociales y al Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, al Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, a la Facultad de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda y a la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Javeriana para que, si lo estimaran conveniente, participaran del presente debate jurídico; finalmente se ordenó: (v) Correr traslado del proceso al Procurador General de la Nación.

Igualmente y advirtiendo la ausencia de pruebas sobre el respectivo trámite legislativo, por medio de los autos del diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciocho (2018) y del veinticinco (25) de octubre de dos mil dieciocho (2018), el despacho requirió al Secretario General del Senado de la República y al Secretario General de la Cámara de Representantes, y en este último auto únicamente al Secretario General de la Cámara de Representantes, que hicieran entrega de los originales o copias auténticas de las Gacetas del Congreso.

Una vez cumplida la remisión completa de las gacetas del Congreso de la República, mediante auto del 27 de noviembre de 2018 se ordenó dar trámite

al proceso de constitucionalidad oficioso de la Ley 1925 de 2018 y cumplir con los numerales cuarto, quinto y sexto del auto del 17 de agosto de 2018.

La Sala Plena mediante Auto 063 de 2019 resolvió abstenerse de decidir hasta tanto se aclararan ciertos contenidos del tratado internacional. Al respecto se solicitó lo siguiente:

“PRIMERO-. ORDENAR al Ministerio de Defensa Nacional que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto suministre, en medio físico y magnético, la siguiente información, en relación al contenido de la Ley 1925 de 2018 *“Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”*:

1. La definición y alcance de los conceptos de: **i)** *“gestión de crisis”*; **ii)** *“operaciones de gestión de crisis”*; **iii)** *“operaciones civiles de gestión de crisis”*; **iv)** *“operaciones militares de gestión de crisis”* y, **v)** las diferencias entre *“operaciones civiles de gestión de crisis”* y *“operaciones militares de gestión de crisis”*.

2. Indicar si el concepto *“crisis”* incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario – DIH, el Derecho Internacional de los Conflictos Armados - DICA y en el Derecho Operacional.

3. Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión *“operaciones militares de gestión de crisis”*, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

SEGUNDO-. ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto suministre, en medio físico y magnético, la siguiente información, respecto del *“Acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”*:

1. La definición y alcance de los conceptos de: **i)** *“gestión de crisis”*; **ii)** *“operaciones de gestión de crisis”*; **iii)** *“operaciones civiles de gestión de crisis”*; **iv)** *“operaciones militares de gestión de crisis”* y, **v)** las diferencias entre *“operaciones civiles de gestión de crisis”* y *“operaciones militares de gestión de crisis”* en el tratado internacional.

2. Indicar si el concepto “*crisis*” al que hace referencia el tratado incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario –DIH, el Derecho Internacional de los Conflictos Armados -DICA y en el Derecho Operacional.

3. Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión “*operaciones militares de gestión de crisis*” del acuerdo, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

TERCERO.- ORDENAR al Ministerio de Relaciones Exteriores que en el término de dos (2) días hábiles contados a partir del recibo de la comunicación del presente auto, en el marco de sus competencias, solicite a la Delegación de la Unión Europea en Colombia, en relación al contenido del “*Acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*”, que en el término de diez (10) días hábiles, le suministre la siguiente información:

1. La definición y alcance de los conceptos de: **i)** “*gestión de crisis*”; **ii)** “*operaciones de gestión de crisis*”; **iii)** “*operaciones civiles de gestión de crisis*”; **iv)** “*operaciones militares de gestión de crisis*” y, **v)** las diferencias entre “*operaciones civiles de gestión de crisis*” y “*operaciones militares de gestión de crisis*” en el tratado internacional referido.

2. Indicar si el concepto “*crisis*” al que hace referencia el tratado incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario –DIH.

3. Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión “*operaciones militares de gestión de crisis*” del acuerdo, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

Una vez el Ministerio de Relaciones Exteriores reciba la información, deberá enviarla a esta Corte en un término máximo de dos (2) días hábiles.”

Posteriormente, mediante providencias del 20 de marzo y 4 de abril de 2019 se requirió la información solicitada y se concedió un término de 10 días a la Dirección de Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea en Bruselas para dar respuesta a los interrogantes formulados.

Cumplidos los trámites y requisitos constitucionales referentes a este control consagrado en la Constitución, procede la Corte a realizar el estudio de constitucionalidad del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA NORMA BAJO EXAMEN

El texto de la ley aprobatoria del tratado cuyo examen de constitucionalidad se revisa, fue publicada en el Diario Oficial el día veinticuatro (24) de Julio de dos mil dieciocho (2018).

LEY 1925 DE 2018

(julio 24)

Diario Oficial No. 50.664 de 24 de julio de 2018

PODER PÚBLICO - RAMA LEGISLATIVA

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2016

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

El Congreso de la República

Visto el texto del “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

(Para ser transcrito: se adjunta copia fiel y completa del precitado instrumento internacional, certificada por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en doce (12) folios).

El presente proyecto de ley consta de veintiún (21) folios.

ACUERDO

ENTRE LA UNIÓN EUROPEA

Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

POR EL QUE SE CREA UN MARCO

PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS

DE LA UNIÓN EUROPEA

LA UNIÓN EUROPEA («la Unión»),

por una parte, y

LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

por otra.

en lo sucesivo denominadas conjuntamente «las Partes»,

CONSIDERANDO LO SIGUIENTE:

(1) En el contexto de la Política Común de Seguridad y Defensa, la Unión Europea puede decidir llevar a cabo operaciones de gestión de crisis que, según lo decida el Consejo, incluyan las misiones indicadas en

el artículo 42, apartado 1 y en el artículo 43, apartado I del Tratado de la Unión Europea.

(2) La República de Colombia y la UE reconocen la importancia de la paz mundial a efectos del desarrollo de todos los Estados, y prosiguen en su empeño de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad en sus respectivos entornos y en el mundo en general, basándose en los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

(3) Considerando el compromiso entre las Partes de reforzar su cooperación en asuntos relacionados con la seguridad y la defensa, y reconociendo que las capacidades y aptitudes de las fuerzas de seguridad de la República de Colombia podrían emplearse en operaciones de gestión de crisis de la UE.

(4) La República de Colombia y la UE desean fijar unas condiciones generales relativas a la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la UE en un acuerdo por el que se cree un marco para dicha posible participación futura, en lugar de definir dichas condiciones caso por caso para cada operación.

(5) Un acuerdo de este tipo debe entenderse sin perjuicio de la autonomía de decisión de la Unión y no debe prejuzgar tampoco la capacidad de la República de Colombia de decidir en cada caso concreto si desea participar en una operación de gestión de crisis de la UE.

(6) La Unión decidirá si se invitará a terceros Estados a participar en una operación de gestión de crisis de la UE. La República de Colombia puede aceptar la invitación de la Unión Europea y ofrecer su contribución. En ese caso, la Unión decidirá si acepta la contribución propuesta por Colombia.

HAN CONVENIDO EN LO SIGUIENTE:

SECCIÓN I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1

Decisiones relativas a la participación

1. A raíz de una decisión de la Unión de invitar a la República de Colombia a participar en una operación de gestión de crisis de la UE, la República de Colombia, en la aplicación del presente Acuerdo, comunicará a la Unión Europea la decisión de su autoridad competente relativa a su participación, con inclusión de su propuesta de contribución.

2. La Unión evaluará la contribución propuesta por la República de Colombia, en consulta con ella.

3. La Unión facilitará lo antes posible a la República de Colombia una primera indicación de la contribución posible a los costes comunes de la operación, con objeto de ayudar a dicho Estado a formular su oferta.

4. La Unión comunicará por escrito a la República de Colombia el resultado de su evaluación y su decisión relativa a la propuesta de contribución de la República de Colombia presentada por dicho Estado con miras a garantizar la participación de la República de Colombia, de conformidad con lo dispuesto en el presente Acuerdo.

5. La oferta de la República de Colombia de conformidad con el apartado 1 y su aceptación por la UE con arreglo al apartado 4 constituirán la base para la

aplicación del presente Acuerdo a cada operación concreta de gestión de crisis.

6. La República de Colombia podrá retirarse total o parcialmente y en cualquier momento, por iniciativa propia o a petición de la Unión, y previa consulta entre las Partes, de la participación en una operación de gestión de crisis de la UE.

ARTÍCULO 2

Marco

1. La República de Colombia se asociará con aquella Decisión del Consejo mediante la cual el Consejo de la Unión Europea decide que la Unión va a realizar una operación de gestión de crisis, y con cualquier otra Decisión mediante la cual el Consejo de la Unión Europea decida prorrogar una operación de gestión de crisis de la UE, de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo y de los acuerdos de implementación que resulten necesarios.

2. La contribución de la República de Colombia a una operación de gestión de crisis de la UE se entenderá sin perjuicio de la autonomía de decisión de la Unión.

ARTÍCULO 3

Estatus del personal y de las fuerzas de la República de Colombia

1. El estatus del personal enviado por la República de Colombia en comisión de servicios a una operación civil de gestión de crisis de la UE, y/o el estatus de las fuerzas que aporte la República de Colombia a una operación militar de gestión de crisis de la UE, se regirán por el acuerdo pertinente sobre el estatus de las fuerzas o de la misión, en caso de haberse celebrado tal acuerdo, o por cualquier otro régimen acordado entre la Unión y el Estado o los Estados en los que se realice la operación. Se informará de ello a la República de Colombia.

2. El estatus del personal adscrito al cuartel general o a los elementos de mando que se hallen fuera del Estado o de los Estados en los que se realice la operación de gestión de crisis de la UE se regirá por acuerdos entre el cuartel general y los elementos de mando interesados y las autoridades competentes de la República de Colombia.

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el acuerdo sobre el estatus de las fuerzas o de la misión citado en el apartado 1, la República de Colombia ejercerá su jurisdicción sobre su personal que participe en la operación de gestión de crisis de la UE. En los casos en que las fuerzas de la República de Colombia operen a bordo de una nave o aeronave de un Estado miembro de la Unión Europea, dicho Estado ejercerá su jurisdicción, supeditada a cualquier acuerdo bilateral o multilateral vigente o futuro, con arreglo a sus propias disposiciones legales y reglamentarias y al Derecho internacional.

4. La República de Colombia deberá atender cualquier reclamación vinculada a su participación en una operación de gestión de crisis de la UE que presente un miembro de su personal o que afecte a dicho miembro, y le corresponderá emprender acciones, en particular las legales o disciplinarias, contra cualquier miembro de su personal de conformidad con sus disposiciones legales y reglamentarias.

5. Las Partes acuerdan renunciar a toda reclamación, que no sea de tipo contractual, contra la otra Parte por daños, pérdidas o destrucción de material

perteneciente a cada Parte o utilizado por ella, o por lesiones o muerte de su personal, que resulten del ejercicio de sus funciones oficiales relacionadas con las actividades previstas en el presente Acuerdo, salvo en caso de negligencia grave o de conducta dolosa.

6. La República de Colombia se compromete a formular una declaración con respecto a la renuncia a presentar reclamaciones contra cualquier Estado que participe en una operación de gestión de crisis de la UE en la que participe la República de Colombia y a hacerlo en el momento de la firma del presente Acuerdo.

7. La Unión se compromete a garantizar que los Estados miembros de la Unión Europea formulen una declaración con respecto a la renuncia a presentar reclamaciones contra la República de Colombia en una operación de gestión de crisis de la UE, y a hacerlo en el momento de la firma del presente Acuerdo.

ARTÍCULO 4

Información clasificada

1. La República de Colombia adoptará las medidas adecuadas para garantizar que la información clasificada de la UE esté protegida de conformidad con las normas de seguridad del Consejo para la protección de la información clasificada de la UE contenidas en la Decisión 2013/488/UE del Consejo^{<1>}, y con otras directrices que puedan emitir las autoridades competentes, incluido el comandante de la operación de la UE, cuando se trate de una operación militar de gestión de crisis de la UE, o el jefe de la misión cuando se trate de una operación civil de gestión de crisis de la UE.

2. Cuando las Partes hayan celebrado un acuerdo sobre los procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, dicho acuerdo será de aplicación en el contexto de una operación de gestión de crisis de la UE.

SECCIÓN II

DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN EN OPERACIONES CIVILES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

ARTÍCULO 5.

Personal enviado en comisión de servicios a una operación civil de gestión de crisis de la UE

1. La República de Colombia:

a) velará por que el personal que destine en comisión de servicios a la operación civil de gestión de crisis de la UE desempeñe su misión de conformidad con:

i) la Decisión pertinente del Consejo a que se refiere el artículo 2, apartado 1, así como sus modificaciones posteriores,

ii) el plan de la operación,

iii) los acuerdos de implementación;

b) informará a su debido tiempo al comandante de la operación civil de cualquier cambio en su contribución a la operación civil de gestión de crisis de la UE.

2. El personal enviado en comisión de servicios por la República de Colombia a una operación civil de gestión de crisis de la UE será sometido a un reconocimiento médico, será vacunado, y la autoridad médica competente de la República de Colombia certificará su aptitud para el servicio, certificación de la que los miembros del personal presentarán copia.

3. El personal enviado en comisión de servicios por la República de Colombia ejercerá sus funciones y se conducirá teniendo presentes únicamente los intereses de la operación civil de gestión de crisis de la Unión.

ARTÍCULO 6

Cadena de mando

1. Todo el personal que participe en una operación civil de gestión de crisis de la UE seguirá estando enteramente a las órdenes de sus autoridades nacionales.

2. Las autoridades nacionales transferirán el mando operativo al Comandante de la operación civil de la Unión.

3. El Comandante civil de la operación asumirá la responsabilidad y ejercerá el mando y el control de la operación civil de gestión de crisis de la UE en el plano estratégico.

4. El Jefe de Misión asumirá la responsabilidad y ejercerá el mando y el control de la operación civil de gestión de crisis de la UE en el teatro de operaciones y se hará cargo de su gestión cotidiana.

5. La República de Colombia tendrá los mismos derechos y obligaciones en la gestión cotidiana de la operación que los Estados miembros de la Unión Europea que participen en la operación, de conformidad con los instrumentos jurídicos citados en el artículo 2, apartado 1.

6. El Jefe de Misión será responsable del control disciplinario del personal de la operación civil de gestión de crisis de la UE. Cuando proceda, la autoridad nacional correspondiente ejercerá las acciones disciplinarias.

7. La República de Colombia nombrará un punto de contacto («PCN») del contingente nacional que represente a su contingente nacional en la operación. Este PCN responderá ante el Jefe de Misión en lo relativo a cuestiones nacionales y será responsable de la disciplina diaria del contingente de la República de Colombia.

8. La decisión de poner fin a la operación será adoptada por la Unión, tras consultar con la República de Colombia, si ésta sigue contribuyendo a la operación civil de gestión de crisis de la UE en la fecha de su terminación.

ARTÍCULO 7

Financiación

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8, la República de Colombia asumirá la totalidad de los costes ligados a su participación en una operación civil de gestión de crisis de la UE, salvo en lo que se refiere a los costes de funcionamiento, de conformidad con el presupuesto operativo de la operación.

2. En caso de muertes, lesiones, pérdidas o daños a personas físicas o jurídicas del o de los Estados en que se realice la operación, las situaciones que pudieran conllevar responsabilidades e indemnizaciones a cargo de la República de Colombia se registrarán por las condiciones estipuladas en el acuerdo aplicable sobre el estatuto de la misión, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, o a cualesquiera otras disposiciones que sean de aplicación.

ARTÍCULO 8

Contribución al presupuesto de funcionamiento

1. A reserva de lo dispuesto en el apartado 4 del presente artículo, y no obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 1, la República de Colombia

contribuirá a la financiación del presupuesto de la operación civil de gestión de crisis de la UE de que se trate.

2. La contribución financiera de la República de Colombia al presupuesto operativo se calculará sobre la base de aquella fórmula, entre las dos siguientes, con la que se obtenga la cantidad menor:

a) la parte del importe de referencia que corresponda de forma proporcional a la parte de la renta nacional bruta (RNB) de la República de Colombia respecto del total de las RNB de todos los Estados que contribuyan al presupuesto de funcionamiento de la operación; o

b) la parte del importe de referencia para el presupuesto operativo que sea proporcional a la parte del personal de la República de Colombia que participe en la operación respecto del total del personal de todos los Estados que participen en ella.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la República de Colombia no hará contribución alguna a la financiación de las dietas pagadas al personal de los Estados miembros de la Unión Europea.

4. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la Unión eximirá en principio a la República de Colombia de contribuir financieramente a una operación civil concreta de gestión de crisis de la UE cuando determine que la República de Colombia aporta una contribución significativa a dicha operación.

5. A reserva de lo dispuesto en el apartado 1, cualquier acuerdo sobre el pago de las contribuciones de la República de Colombia al presupuesto de funcionamiento de una operación civil de gestión de crisis de la UE se firmará entre las autoridades competentes de las Partes e incluirá, entre otras, las siguientes disposiciones sobre:

a) el importe de la contribución financiera afectada;

b) los mecanismos de pago de la contribución financiera; y

c) el procedimiento de auditoría.

SECCIÓN III

DISPOSICIONES SOBRE PARTICIPACIÓN

EN OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UE

ARTÍCULO 9

Participación en una operación militar de gestión de crisis de la UE

1. La República de Colombia velará por que las fuerzas y el personal con que contribuya a una operación militar de gestión de crisis de la UE desempeñen su misión en conformidad con:

a) la decisión pertinente del Consejo a la que se refiere el artículo 2, apartado 1, así como sus modificaciones posteriores;

b) el plan de la operación; y

c) los acuerdos de implementación.

2. La República de Colombia informará oportunamente al Comandante de la Operación de la UE de cualquier cambio en su participación en la operación.

3. El personal enviado en comisión de servicios por la República de Colombia ejercerá sus funciones y se conducirá teniendo presente únicamente el interés de la operación militar de gestión de crisis de la UE.

ARTÍCULO 10

Cadena de mando

1. Todas las fuerzas y el personal que participen en una operación militar de gestión de crisis de la UE seguirán estando enteramente bajo el mando de sus autoridades nacionales.
2. Las autoridades nacionales traspasarán el mando o control operativo y táctico de sus fuerzas y de su personal al Comandante de la Operación de la UE, quien podrá delegar su autoridad.
3. La República de Colombia tendrá los mismos derechos y obligaciones en la gestión ordinaria de la operación que los Estados miembros de la Unión Europea que participen en la operación, de conformidad con los instrumentos jurídicos citados en el artículo 2, apartado 1.
4. El Comandante de la Operación de la UE podrá pedir en cualquier momento, previa consulta a la República de Colombia, la retirada de la contribución de la República de Colombia.
5. La República de Colombia nombrará un Alto Representante Militar (ARM), que representará a su contingente nacional en la operación militar de gestión de crisis de la UE. El ARM consultará con el Comandante de la Fuerza de la UE todas las cuestiones relacionadas con la operación y será el responsable de la disciplina diaria del contingente de la República de Colombia.

ARTÍCULO 11

Financiación

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 del presente Acuerdo, la República de Colombia asumirá la totalidad de los costes ligados a su participación en la operación, salvo que los costes sean objeto de financiación común, conforme a lo dispuesto en los instrumentos jurídicos citados en el artículo 2, apartado 1, así como en la Decisión 2011/871/PESC del Consejo^{<1>}.
2. En caso de muertes, lesiones, pérdidas o daños a personas físicas o jurídicas del o de los Estados en que se realice la operación, las situaciones que pudieran conllevar responsabilidades e indemnizaciones a cargo de la República de Colombia se regirán por las condiciones estipuladas en el acuerdo aplicable sobre el estatuto de las fuerzas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, o a cualesquiera disposiciones alternativas que sean de aplicación.

ARTÍCULO 12

Contribución a los costes comunes

1. A reserva de lo dispuesto en el apartado 3 del presente artículo, y no obstante lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 1, la República de Colombia contribuirá a la financiación de los costes comunes de la operación militar de gestión de crisis de la UE.
2. Dicha contribución a los costes comunes se calculará sobre la base de aquella fórmula, entre las siguientes, con la que se obtenga la cantidad menor:
 - a) la parte de los costes comunes que corresponda de forma proporcional a la parte de la renta nacional bruta (RNB) de la República de Colombia respecto del total de las RNB de todos los Estados que contribuyan a los costes comunes de la operación; o
 - b) la parte de los costes comunes que corresponda de forma proporcional a la parte del personal de la República de Colombia que participe en la operación respecto del total del personal de todos los Estados que participen en ella.

Cuando se utilice la fórmula enunciada en la letra b) y la República de Colombia contribuya solo con personal al cuartel general de la operación o de la fuerza, la proporción que se utilice será la de su personal respecto de la cifra total del personal del cuartel general correspondiente. En los demás casos, la proporción será la de todo el personal con el que contribuya la República de Colombia respecto de la cifra total de personal de la operación.

3. No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la Unión eximirá en principio a la República de Colombia de contribuir financieramente a los costes comunes de una operación concreta de gestión militar de crisis de la UE cuando determine que la República de Colombia aporta una contribución significativa a dicha operación.

4. A reserva de lo dispuesto en el apartado 1, cualquier acuerdo sobre el pago de las contribuciones de la República de Colombia a los costes comunes se firmará entre las autoridades competentes de las Partes e incluirá, entre otras, las siguientes disposiciones sobre:

- a) el importe de la contribución financiera afectada;
- b) los mecanismos de pago de la contribución financiera; y
- c) el procedimiento de auditoría.

SECCIÓN IV DISPOSICIONES FINALES ARTÍCULO 13

Disposiciones para la aplicación del Acuerdo

Sin perjuicio de los artículos 8, apartado 5, y 12, apartado 4, todo acuerdo de orden técnico o administrativo que se considere necesario para la implementación del presente Acuerdo deberá ser acordada entre las autoridades competentes de las Partes.

ARTÍCULO 14

Autoridades competentes

A efectos del presente Acuerdo, y salvo notificación en contrario remitida a la Unión Europea, la autoridad competente de la República de Colombia será el Ministerio de Defensa Nacional.

ARTÍCULO 15

Incumplimiento

Si una de las Partes incumpliera las obligaciones contraídas en virtud del presente Acuerdo, la otra Parte tendrá derecho a poner término al presente Acuerdo, notificándolo por escrito con un mes de antelación.

ARTÍCULO 16

Resolución de litigios

Los litigios sobre la interpretación o aplicación del presente Acuerdo serán resueltos por cauces diplomáticos entre las Partes.

ARTÍCULO 17

Entrada en vigor, vigencia y denuncia del Acuerdo

1. El presente Acuerdo entrará en vigor el primer día del primer mes siguiente a la fecha en que las Partes se hayan notificado la conclusión de los procedimientos legales internos necesarios para su entrada en vigor del presente Acuerdo.

2. El presente Acuerdo se revisará a instancia de cualquiera de las Partes.

3. El presente Acuerdo podrá modificarse mediante acuerdo escrito de las Partes. Las modificaciones entrarán en vigor de conformidad con el procedimiento dispuesto en el apartado 1.

4. El presente Acuerdo podrá ser denunciado por una de las Partes mediante la entrega de la notificación escrita de la denuncia a la otra Parte. La denuncia surtirá efecto a los seis meses de la recepción de la notificación por la otra Parte.

EN FE DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados ambos al efecto por las respectivas Partes, suscriben el presente Acuerdo.

Hecho en Bogotá, el 5 de Agosto de dos mil catorce en español y inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos.”

III. INTERVENCIONES

1. *Ministerio de Relaciones Exteriores – Asuntos Jurídicos Internacionales*

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional, Alejandra Valencia Gärtner, en calidad de Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores¹ explicó las razones por las cuales considera que la Corte Constitucional debe declarar exequible la Ley 1025 de 2018 aprobatoria del “Acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”.

En primer lugar se refiere a las operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea. Al respecto precisa que la relación de la UE y terceros países se encuentra contemplada en el Tratado de Lisboa del 1º de diciembre de 2009 “*mediante el cual se reformó la estructura y funcionamiento de la Unión Europea y, a su vez, se reforzó su política exterior*”.² Afirma que aquel tratado internacional le confirió a la UE la personalidad jurídica necesaria para negociar y ser parte de tratados internacionales. Desde ese entonces, en asuntos de política exterior la UE se encuentra representada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política y de Seguridad y el Servicio Europeo de Acción Exterior. Aclara que en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa “*la UE recurre a las fuerzas que sus países miembros ponen a su disposición a fin de realizar operaciones conjuntas de desarme, operaciones humanitarias y de rescate, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, prevención de conflictos y mantenimiento de la paz, gestión de crisis (incluyendo el restablecimiento de la paz y estabilización al término de los conflictos cuando así le es solicitado por el órgano competente de las Naciones Unidas)*”.³ Advierte que todas las decisiones relativas al “*despliegue de componentes militares o de policía compete a los ministros nacionales de los Estados miembros de la UE, reunidos en el Consejo de la UE*”.⁴ De igual forma, aduce que las operaciones y misiones internacionales que se han adelantado han sido bajo el mandato de las Naciones Unidas. Hasta

¹ 14 de diciembre de 2018. Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 71.

² Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 71.

³ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 71.

⁴ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 72.

el momento la UE ha celebrado alrededor de 18 acuerdos marco de participación con otras naciones, relacionados con la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional.

En segundo lugar, se refiere al Acuerdo por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea. Afirma que el tratado se firmó en desarrollo y sustento de los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas como lo es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Aduce que *“la suscripción del Acuerdo obedece a la ejecución de la estrategia internacional de la República de Colombia en materia de defensa y seguridad, y consolida la participación de nuestra Nación en escenarios internacionales, bajo la perspectiva del futuro de las Fuerzas Armadas, contribuyendo con sus capacidades y profesionalismo en los escenarios allí previstos. Esta relación permitirá fortalecer las capacidades de las Fuerzas Militares de Colombia, mediante el establecimiento de estándares que permiten la interoperabilidad, en diversos frentes, entre las Fuerzas Armadas colombianas y las de los países que hacen parte de esta Alianza”*.⁵ Resalta que el objetivo específico del Acuerdo consiste en *“fijar las condiciones generales para la futura participación del Estado colombiano en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, con el fin de promover, desarrollar y fortalecer los intereses mutuos de paz y seguridad mundial”*.⁶

A continuación, hace una descripción de los artículos del acuerdo y las declaraciones unilaterales que hacen parte del tratado. De conformidad con el contenido descrito, el Ministerio de Relaciones Exteriores resalta tres puntos del Acuerdo: (i) ninguna disposición implica la presencia de tropas extranjeras en territorio colombiano y tampoco la membresía de Colombia a la Unión Europea, (ii) las contribuciones o despliegues de unidades militares de Colombia en las operaciones de gestión de crisis u operaciones de mantenimiento de la paz *“serán acordadas mediante arreglos posteriores de implementación, que constituyen acuerdos simplificados”*.⁷ Lo anterior implica que el Acuerdo suscrito establece unos lineamientos marco a fin de regular la participación de Colombia en las operaciones, pero muchas de las disposiciones contemplan la necesidad de suscribir acuerdos de carácter técnico y/o administrativo para ser efectivamente aplicados. (iii) El Acuerdo respeta la autonomía soberana de las partes de definir su participación en una operación de gestión de crisis concreta, en ese sentido *“la suscripción del Acuerdo no implica que la República de Colombia se vea obligada a participar en todas las operaciones de gestión de crisis amparadas y adelantadas por la Unión Europea. Por el contrario, con fundamento en la correspondiente invitación de participación, el Estado Colombiano podrá decidir autónomamente si encuentra conveniente participar. En caso de encontrar viable su participación, ofrecerá una contribución y será competencia de la Unión Europea decidir si acepta la oferta propuesta por el*

⁵ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 72.

⁶ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 72.

⁷ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 73.

Estado colombiano”.⁸

En tercer lugar, la entidad interviniente manifiesta que la firma del Acuerdo es una forma de dar cumplimiento a los principios fundantes de la Carta de las Naciones Unidas, los cuales se sustentan en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. Además expresa que este Acuerdo complementará las capacidades operativas internacionales de la Fuerza Pública junto con otros Acuerdos que Colombia ya ha ratificado, como lo es el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, suscrito en Nueva York el 26 de enero de 2015.

Finalmente concluye que el trámite de aprobación interna del tratado cumplió con cada uno de los requisitos constitucionales y legales, tanto en la fase de negociación y firma como en el proceso legislativo.

2. Ministerio de Defensa Nacional

Mediante escrito radicado en la Secretaría General de la Corte Constitucional, Sandra Marcela Parada Acero, en calidad de apoderada especial de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional,⁹ explicó las razones por las cuales debe declararse exequible la Ley 1925 de 2018.

En primer lugar, realiza una reseña del contenido del Acuerdo y transcribe cada uno de los artículos. Luego la entidad interviniente afirma que el tratado es producto del interés de Colombia y la Unión Europea del mantenimiento de la paz mundial y la garantía de la seguridad como valores esenciales en el ámbito internacional. A propósito de este punto, recuerda el Tratado de Lisboa de 2009, mediante el cual la UE impulsó la política exterior y resalta que en los últimos años la UE ha manifestado un interés creciente en las negociaciones de paz adelantadas por el Gobierno y una significativa disposición para participar en la implementación y en las dinámicas del posconflicto.

Manifiesta que en virtud de la ejecución de la estrategia internacional del Sector Defensa el Ministerio viene desarrollando una estrategia de cooperación internacional que se despliega en el ámbito bilateral y multilateral. Afirma que *“se fundamenta en consolidar la participación de la Fuerza Pública en escenarios internacionales. Esto, bajo la perspectiva del futuro de la Fuerza Pública, contribuyendo con las capacidades desarrolladas en los últimos años, y, a su vez, proyectando nuevas capacidades y estándares, fundamentados en el profesionalismo de los hombres y mujeres de las Fuerzas militares y la Policía Nacional”*.¹⁰ Al respecto, afirma que la participación en operaciones multinacionales da a al país una importante proyección y prestigio internacional que sirve para poner a disposición de

⁸ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 73.

⁹ 11 de enero de 2019. Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 82.

¹⁰ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 87.

otros países la experiencia y profesionalismo de nuestra fuerza pública. En efecto, manifiesta que Colombia ha venido adelantando conversaciones con la Unión Europea, la Organización de Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte, *“con el objeto de desarrollar un amplio marco de actividades de cooperación que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades de las Fuerzas Armadas y así elevar sus estándares profesionales y operacionales”*.¹¹

En segundo lugar, el Ministerio de Defensa se refiere a las operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea. Concretamente, afirma que con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior bajo la autoridad del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, esta organización ha adelantado 30 operaciones de gestión de crisis alrededor del mundo, todas bajo el mandato de las Naciones Unidas. Precisa que *“los Estados miembros de la Unión Europea han destinado su propio personal militar, civil y policial para atender los requerimientos de seguridad que demandan este tipo de misiones. Al mismo tiempo, la Unión Europea ha celebrado alrededor de 18 acuerdos marco de participación con otras naciones que comparten valores comunes, relacionados con la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional”*.¹²

En tercer lugar, la entidad hace una descripción de cada uno de los artículos del Acuerdo. Reitera que la suscripción de este tratado obedece a la ejecución de la estrategia internacional de Colombia en materia de defensa y seguridad y a su consolidación como participante en escenarios internacionales en los que la Fuerza Pública contribuya con sus capacidades y profesionalismo. Aclara que el Acuerdo se celebra sin perjuicio de la autonomía y soberanía del Estado de Colombia, el cual puede decidir si participar o no en determinada operación. Aduce que en el instrumento objeto de estudio *“se plasman disposiciones relativas al despliegue de personal militar y civil en las diferentes misiones que comanda la Unión Europea, regulando aspectos como el estatus del personal en cada misión, la cadena de mando, el manejo de información clasificada y otros aspectos financieros y administrativos propios de cada operación”*.¹³

Finalmente expresa que el tratado cumple con los requisitos legales y constitucionales para ser aprobado por la Corte Constitucional. Concluye que el Acuerdo es relevante por las siguientes razones:¹⁴ (1) “Colombia podrá decidir el tipo de participación en cada misión, después de recibir las respectivas invitaciones de la UE”, (2) “la decisión de participar en cada misión será una decisión autónoma y discrecional del Gobierno de Colombia, sin estar obligada a participar, si no lo considera necesario”, (3) “el despliegue efectivo de unidades o contribuciones de Colombia en operaciones de mantenimiento de la paz serán acordadas mediante arreglos posteriores de implementación, que constituyen acuerdos simplificados que el Gobierno

¹¹ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 88.

¹² Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 89.

¹³ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 90.

¹⁴ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 93.

podrá suscribir para garantizar la implementación del Acuerdo Marco”, (4) “la República de Colombia mantiene la jurisdicción penal, civil y disciplinaria del personal civil o militar enviado a cada misión”, (5) “el personal desplegado en cada operación gozará de los mismos privilegios e inmunidades que el resto de personal europeo en cada operación específica” y (6) “se determina que la autoridad competente es el Ministerio de Defensa Nacional. No obstante, para la firma de los acuerdos de implementación serán el Presidente de la República, la Ministra de Relaciones Exteriores o la persona a quien se le haya otorgado los respectivos plenos poderes, los facultados para manifestar la voluntad del Estado colombiano”.

IV. CONCEPTOS ALLEGADOS EN VIRTUD DEL AUTO 063 DE 2019

1. Ministerio de Relaciones Exteriores – Asuntos Jurídicos Internacionales

Mediante respuesta allegada a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 15 de marzo de 2019, la entidad emitió las siguientes respuestas:

- La definición y alcance de los conceptos de: **i)** “*gestión de crisis*”; **ii)** “*operaciones de gestión de crisis*”; **iii)** “*operaciones civiles de gestión de crisis*”; **iv)** “*operaciones militares de gestión de crisis*” y, **v)** las diferencias entre “*operaciones civiles de gestión de crisis*” y “*operaciones militares de gestión de crisis*” en el tratado internacional.

Afirmó que el concepto de “gestión de crisis” “*fue desarrollado por la Unión Europea mediante documento denominado Estrategia de Seguridad Europea del 12 de diciembre de 2003. Esta definición abarca una amplia gama de situaciones y actividades, como por ejemplo la gestión de cambio climático, ataques terroristas y cibernéticos, e incluso fallas en infraestructura de los Estados. Se trata entonces de un concepto concebido para hacer frente a cualquier riesgo a las dificultades que se presentan en los escenarios de trabajo de la Unión*”.¹⁵ Aclaró que desde su fundación la Unión Europea participa en todas las fases del ciclo de crisis, desde las estrategias de prevención, hasta la rehabilitación y la reconstrucción mediante la administración de recursos o creación de programas especializados en el país donde haya sucedido el contexto de crisis.

Manifestó que el concepto de “operaciones de gestión de crisis” “*emana directamente del numeral 1º del artículo 42 y es complementado por el numeral 1º del artículo 43 del Tratado de la Unión Europea*”.¹⁶ Advirtió que las “operaciones de gestión de crisis” son operaciones con objetivos específicos, concretamente “*están encaminadas a (i) el mantenimiento de la paz, (ii) la prevención de conflictos y (iii) el fortalecimiento de la seguridad internacional. Para tales efectos, se pueden desplegar un amplio catálogo de actividades, como son: actuaciones conjuntas en materia de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, protección de fronteras,*

¹⁵ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 148.

¹⁶ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 148.

lucha contra la piratería, entre otros".¹⁷ Expresó que las operaciones están amparadas en las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas e incluyen muchos ámbitos de actuación, como reformas en lo policial, judicial y aduanas; facilitan acuerdos que ponen fin a las hostilidades y velan por su cumplimiento; garantizan la seguridad de civiles, refugiados, trabajadores humanitarios y personal de la ONU; prestan vigilancia de las fronteras, etc.

Operaciones civiles de gestión de crisis: *"la UE despliega expertos legales desarmados, policías expertos, oficiales de aduanas y fronterizos a terceros Estados, con miras a contribuir a la consolidación del o estabilización del Estado de Derecho, monitorear fronteras, construir capacidad y entrenar en fortalecimiento de la ley. Las operaciones civiles son ejecutadas en tres ámbitos diferentes: (a) Ámbito policial: asesoramiento, asistencia y formación para reformar a las fuerzas de policía locales. (b) Fortalecimiento del Estado de Derecho y Administración Civil: enfocado al fortalecimiento del sistema judicial y penitenciario del país receptor. (c) Protección civil: tareas de apoyo con personal policial de los estados miembros al país receptor"*.¹⁸

Operaciones militares de gestión de crisis: *"La UE despliega fuerzas armadas para brindar capacidades a países terceros para detectar, prevenir y reprimir la piratería, interceptar el tráfico ilegal de humanos y armas, actividades de vigilancia, entrenar las fuerzas armadas de los países aliados y contribuir a ambientes seguros"*.¹⁹

- Indicar si el concepto "crisis" al que hace referencia el tratado incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario –DIH, el Derecho Internacional de los Conflictos Armados -DICA y en el Derecho Operacional.
- Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión "operaciones militares de gestión de crisis" del acuerdo, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

El Ministerio de Relaciones Exteriores dio una respuesta conjunta a estas dos preguntas. Aseguró que las operaciones de gestión de crisis que puede adelantar la Unión Europea están sometidas siempre a los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la cual en su numeral segundo proscribía el uso de la fuerza en el escenario internacional y consagra las excepciones legalmente permitidas de esta prohibición general. Adicionalmente el Consejo de Seguridad, como órgano responsable de cumplir con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tiene la facultad de adoptar las medidas que considere necesarias para la adopción de aquellos objetivos. De tal forma afirmó que *"la figura de las operaciones de gestión de crisis no está diseñada para permitir a la UE, ni a ninguno de sus Estados miembros o socios*

¹⁷ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 148.

¹⁸ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 149.

¹⁹ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 150.

*estratégicos, emprender acciones militares en persecución de sus intereses particulares y de manera ajena al derecho internacional, sino que, por el contrario, ofrece claridad frente a la razón de ser de esta figura”.*²⁰ Resaltó que el mismo Acuerdo entre Colombia y la Unión Europea que ahora se estudia, también establece una cláusula de observancia de los principios de la Carta de Naciones Unidas.

En relación concreta con los conceptos de conflicto armado interno e internacional y las operaciones de gestión de crisis, el Ministerio adujo lo siguiente:

“(…) mediante la ratificación de este tratado, la República de Colombia efectivamente podría intervenir en situaciones que el derecho internacional podría considerar como conflictos armados.

Sin embargo, es necesario dejar en claro que dicha participación solamente podrá realizarse cuando la operación desplegada esté en estricto apego a las disposiciones de las Naciones Unidas para emprender actividades de tal calibre. Esto, igualmente, quiere decir que, al momento de emprender una actividad de tal envergadura, se tiene que respetar todo los principios consagrados en la Carta, particularmente aquellos consagrados en su artículo 2, los cuales incluyen, además de la prohibición al uso de la fuerza, el respeto por la libre determinación de los pueblos, el respeto por la soberanía de los demás Estados y la obligación de no intervención en asuntos internos. (…)

Por tanto, si bien sí existe la posibilidad que el Estado participe en una operación que pudiera darse en el marco de un conflicto armado en el sentido previsto por el Derecho Internacional Humanitario, sea interno o internacional, dicha participación siempre tendrá que darse respetando la obligación del Estado de velar por el mantenimiento de la paz no solo en el territorio colombiano sino también en el escenario internacional, exactamente atendiendo los mismos parámetros que ya reconoció la Corte al declarar exequible el “Acuerdo Marco entre las Naciones Unidas y el Gobierno de la República de Colombia relativo a las contribuciones al sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz”, suscrito en la ciudad de Nueva York el 26 de enero de 2015.

Esta misma reflexión es esencial para entender el alcance de la posible participación de Colombia en una operación de gestión de crisis. En efecto, la participación de Colombia en este tipo de operaciones también podría implicar un hipotético escenario en el cual el Estado colombiano interviniera en un conflicto armado en favor de una de las partes del conflicto.

²⁰ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 150.

Sin embargo, nuevamente es imprescindible resaltar que tal intervención tendría que darse de acuerdo a los preceptos de la Carta de Naciones Unidas. En términos concretos, esto implicaría que solamente cuando se esté actuando en atención a una resolución de carácter vinculante del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en la que se haya decidido intervenir a favor de una parte en conflicto o cuando se esté actuando en desarrollo de la legítima defensa colectiva, podría materializarse un escenario como el que plantea la Honorable Corte”.²¹

2. *Ministerio de Defensa Nacional*

- La definición y alcance de los conceptos de: **i)** “*gestión de crisis*”; **ii)** “*operaciones de gestión de crisis*”; **iii)** “*operaciones civiles de gestión de crisis*”; **iv)** “*operaciones militares de gestión de crisis*” y, **v)** las diferencias entre “*operaciones civiles de gestión de crisis*” y “*operaciones militares de gestión de crisis*”.

“Gestión de crisis”: se encuentra en la política común de seguridad y defensa de la Unión Europea y es un concepto que hace referencia “*a la gestión basada en planes y respuestas para las crisis internacionales. La UE entiende como gestión de crisis, construir capacidades en sus aliados y proteger a Europa y contribuir a la seguridad global a través de diferentes acciones militares y civiles. Este término se refiere a una herramienta que puede ser fundamental en proveer apoyo en una situación de estabilización y de desarrollo*”.²² Aclaró que las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea atienden a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y se adelantan en todas las etapas del ciclo de crisis, desde la prevención hasta la rehabilitación y reconstrucción.

“Operaciones de gestión de crisis”: se refirió a las misiones establecidas en los artículos 42 y 43 del Tratado de la Unión Europea y precisó que estas operaciones “*se conducen con el fin de promover, desarrollar y fortalecer los intereses mutuos de paz y seguridad mundial. Estas se ejecutan en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea fundamentada en el Tratado de la Unión Europea*”.²³ Señaló que la decisión de adelantar una operación de gestión de crisis requiere de la aprobación de todos los Estados miembros a través de una decisión del Consejo. Además, adujo que estas operaciones pueden contar con las contribuciones de terceros Estados. Actualmente la Unión Europea adelanta 6 operaciones militares y 10 operaciones civiles de gestión de crisis. En el caso de Colombia, el Acuerdo bajo estudio prevé la realización de arreglos posteriores de implementación, los cuales requieren de una aprobación previa del Estado colombiano a través de una invitación remitida por la UE, y la consecuente aceptación y propuesta de la República de Colombia.

²¹ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 151.

²² Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 154.

²³ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 154.

“Operaciones civiles de gestión de crisis”: “la UE despliega expertos legales, policiales, oficiales de aduanas y fronterizos a países terceros a contribuir al Estado de derecho, monitorear fronteras, construir capacidad y entrenar en el fortalecimiento de la ley”.²⁴ Incluyen tres ámbitos de actuación: (i) policial, (ii) fortalecimiento del Estado de Derecho y Administración Civil y (iii) protección civil.

“Operaciones militares de gestión de crisis”: “la UE despliega fuerzas armadas para brindar capacidades a países terceros para detectar, prevenir y reprimir la piratería, interceptar el tráfico ilegal de humanos y armas, actividades de vigilancia, entrenar las fuerzas militares de los países aliados y contribuir a ambientes seguros”.²⁵ La entidad hizo referencia a todas las operaciones que se están adelantando actualmente y resaltó que todas ellas se encuentran amparadas por resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Respecto de las diferencias entre los conceptos de “operaciones civiles de gestión de crisis” y de “operaciones militares de gestión de crisis”, el Ministerio de Defensa afirmó que la principal es la relativa a la composición de unas y otras. Mientras que las civiles se componen de personal meramente civil que apoya actividades legales, policiales, de frontera, aduanas, etc., en el caso de las otras, la composición es de personal militar.

- Indicar si el concepto “*crisis*” incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario –DIH, el Derecho Internacional de los Conflictos Armados -DICA y en el Derecho Operacional.
- Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión “operaciones militares de gestión de crisis”, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

El Ministerio de Defensa respondió a los dos interrogantes de manera conjunta. Citó los artículos 42 y 43 del Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht), disposiciones que consagran las operaciones de gestión de crisis. Sobre su contenido resaltó que (i) son operaciones con objetivos específicos, concretamente, están encaminadas al mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Para tales efectos, pueden desplegar un amplio catálogo de actividades, como lo son las actuaciones conjuntas en materia de desarme, asesoramiento y asistencia en cuestiones militares; y (ii) son operaciones que se ejecutan en el marco de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas. Advirtió que todas las operaciones de gestión de crisis deben observar los principios de la Carta de las Naciones Unidas, y en ese orden, el Estado colombiano al ser invitado a participar en alguna de estas operaciones debe obedecer a la prohibición del

²⁴ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 155.

²⁵ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 156.

uso de la fuerza, el respeto por la libre autodeterminación de los pueblos, el respeto por la soberanía de los demás Estados y la obligación de no intervención en asuntos internos. Conforme a lo anterior, y dando respuesta a los interrogantes formulados por la Sala Plena de la Corte Constitucional, precisó:

“(…) la participación de Colombia en este tipo de operaciones también podría implicar un hipotético escenario en el cual el Estado colombiano se vea en la necesidad de aplicar el uso de la fuerza. Por lo tanto, nuevamente es imprescindible resaltar que tal intervención tendría que darse de acuerdo a los preceptos de la Carta de Naciones Unidas. En términos concretos, esto implicaría que solamente cuando se esté actuando en atención a una resolución de carácter vinculante del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se podría actuar con la posibilidad del uso de la fuerza. Como ya ha sido señalado anteriormente, las operaciones de gestión de crisis que maneja la Unión Europea, y solo para las operaciones militares, cumplen con las siguientes características: - se ejecutan en cumplimiento de los principios establecidos por la Carta de Naciones Unidas, de la cual es parte el Estado colombiano, - se ejecutan en cumplimiento y con el respaldo de una resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y – ejecutan actividades de apoyo en seguridad en materias como capacitación, entrenamiento, vigilancia y contribuir a ambientes seguros. Es importante señalar que el Acuerdo sobre Gestión de Crisis con la Unión Europea incluye una disposición diseñada para proteger la soberanía nacional, en el sentido de indicar que la decisión final respecto a cualquier despliegue efectivo de recursos colombianos siempre recaerá en el Gobierno Nacional, que siempre contará con la posibilidad de negarse a participar en dicha operación”.

3. *Delegación de la Unión Europea*

- La definición y alcance de los conceptos de: **i)** “*gestión de crisis*”; **ii)** “*operaciones de gestión de crisis*”; **iii)** “*operaciones civiles de gestión de crisis*”; **iv)** “*operaciones militares de gestión de crisis*” y, **v)** las diferencias entre “*operaciones civiles de gestión de crisis*” y “*operaciones militares de gestión de crisis*” en el tratado internacional referido.

La Delegación remitió respuestas a las preguntas formuladas por la Sala Plena. Afirmó que el concepto de “gestión de crisis” (“crisis management”) se enmarca en la estrategia global de política exterior y de seguridad de la Unión Europea presentada por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad en el año 2016. Aclaró que esta estrategia implica la capacidad de los Estados miembros de protegerse y mantener una seguridad global. Lo anterior implica la asistencia y solidaridad permanente entre los Estados y enfrentar diversos retos o amenazas del exterior como lo son el terrorismo, el crimen organizado, entre otras amenazas.

En lo referente a las “operaciones de gestión de crisis” (“crisis management operations”), hizo referencia a lo establecido en el segundo párrafo del artículo 38 del Tratado de la Unión Europea, en el que se consagra que el Comité de política y seguridad puede ejercer, bajo la autorización del Consejo y el Alto Representante, la dirección de la estrategia de las operaciones de gestión de crisis. Entre las operaciones de gestión de crisis se pueden incluir las operaciones de desarme, las humanitarias, las de rescate, las de asistencia y apoyo militar, la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la estabilización en periodos de posconflicto.

Sobre las “operaciones civiles de gestión de crisis y las “operaciones militares de gestión de crisis” y sus diferencias, manifestó lo siguiente. Las primeras se componen de personal civil y realizan tareas en el ámbito de este sector. Además cuentan con una cadena de mando de naturaleza civil y son financiadas por la Política común de asuntos exteriores y la política de seguridad de la Unión Europea. Las operaciones militares, por su parte, se encuentran enmarcadas en una cadena de mando militar y son financiadas por los Estados miembros de la Unión Europea a través de mecanismos específicos.

- Indicar si el concepto “*crisis*” al que hace referencia el tratado incluye situaciones de conflicto armado internacional y/o no internacional, según las definiciones vigentes en el Derecho Internacional Humanitario –DIH.

Hizo referencia al artículo 21 del Tratado de la Unión Europea en el cual se señala que las operaciones de gestión de crisis deben respetar los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional y contribuir a construcción de soluciones multilaterales. Además estas operaciones deben tener como objetivos la consolidación y fortalecimiento de la democracia, el Estado de Derecho, el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y la preservación de la seguridad internacional. De tal forma, adujo que las misiones y operaciones de la Unión Europea se implementan en concordancia con el derecho internacional, incluyéndose el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cuando es aplicable. El uso de la fuerza en el marco de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea será solo permitida cuando (i) se tenga la autorización del gobierno receptor/anfitrión, (ii) la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y (iii) se encuentre dentro de las normas del derecho internacional.

- Según la respuesta al punto anterior, respecto de la expresión “operaciones militares de gestión de crisis” del acuerdo, por favor explicar si dichas operaciones pueden implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado.

Resaltó que la implementación de operaciones de gestión de crisis por parte de la Unión Europea atiende a una naturaleza imparcial de los conflictos. De tal

forma, para dar respuesta a este interrogante, aseguró que la participación en un conflicto armado no necesariamente convierte al organismo en una parte del conflicto. Precisó que para que las operaciones puedan implicar el apoyo militar a una de las partes enfrentadas en un conflicto armado, se debe revisar el mandato de la operación específica, la resolución del Consejo de Seguridad y la autorización del gobierno involucrado. Si el mandato de una operación de gestión de crisis contempla un apoyo militar a una de las partes en conflicto, se requerirá la autorización expresa del Consejo de Seguridad de conformidad con el capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas y la autorización del Gobierno involucrado.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

El Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la Ley 1925 de 2018 “Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia y se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea suscrito en la ciudad de Bogotá D.C., el 5 de agosto de 2014”. El Procurador General realiza un análisis formal de la etapa preparlamentaria y luego de la etapa parlamentaria y concluye que se cumplieron con todos los requisitos constitucionales y legales.

En relación con el estudio material del Acuerdo, el Ministerio Público manifiesta que las disposiciones consagradas en el tratado encuentran sustento en los artículos 9º, 226 y 227 de la Constitución Política que disponen, respectivamente, que la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia son la base de las relaciones exteriores del Estado; que es deber del Estado la internacionalización de las relaciones políticas, de manera recíproca, equitativa, por motivos de conveniencia nacional y de integración, así como en el mantenimiento de la paz, como presupuesto democrático, como derecho y como un fin primordial del Estado. Menciona que el Acuerdo hace parte de una estrategia de la Unión Europea para alcanzar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la cual se ha venido adelantando con otros Estados no miembros de la UE y con otros organismos multilaterales como lo son las Naciones Unidas y la Unión Africana.

Resalta que *“el instrumento internacional bajo análisis es un acuerdo marco, que por naturaleza contiene parámetros generales y lineamientos básicos que permiten determinar las obligaciones, deberes, derechos y condiciones que regirán las relaciones de las partes, en este caso, en lo relativo a las operaciones de gestión de crisis. Esto quiere decir que en cualquier caso, las partes podrán acordar compromisos más específicos que respondan a necesidades particulares que puedan generarse a partir de este Acuerdo, los cuales deberán ser aprobados por el órgano legislativo y revisados por la Corte Constitucional”*.²⁶ Con base en ello, realiza una descripción breve de cada uno de los artículos del Acuerdo y concluye que guardan una coherencia

²⁶ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folio 131.

y armonía con las disposiciones constitucionales. Sobre este punto, subraya que las operaciones de gestión de crisis están amparadas por los principios de la Carta de las Naciones Unidas que es un instrumento vinculante para Colombia y cuyos contenidos se encuentran sustentados en normas constitucionales.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

COMPETENCIA

1. De acuerdo a lo establecido en el numeral 10º del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para ejercer el control integral de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

2. La Ley 1925 de 2018 *“Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”* suscrito en la ciudad de Bogotá D.C., el 5 de Agosto de 2014, es aprobatoria de un tratado público, por lo que tanto desde el punto de vista material como formal, esta Corporación es competente para adelantar su estudio de constitucionalidad.

3. Según lo ha establecido reiterada jurisprudencia de esta Corporación, el control que ejerce la Corte Constitucional sobre los tratados públicos y sus leyes aprobatorias, se caracteriza por ser:

“(i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.”²⁷

En igual sentido, cabe resaltar que el control constitucional que realiza este Tribunal es de carácter definitivo, es decir, la sentencia hace tránsito a cosa juzgada constitucional, lo que significa que *“impide un nuevo juicio constitucional a la Corte y cierra cualquier posibilidad de adelantar un nuevo*

²⁷ Corte Constitucional, sentencias C-576 de 2006 (MP Manuel José Cepeda Espinosa; SV Jaime Araujo Rentería), C-332 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Ernesto Vargas Silva) y C-224 de 2019 (MP Cristina Pardo Schlesinger; AV Carlos Bernal Pulido), entre otras.

*examen. Si la inconstitucionalidad es consecuencia de la existencia de un vicio material, estará prohibida la reproducción del contenido normativo declarado inexecutable (Constitución, art. 243); si declara inexecutable la ley aprobatoria por vicios de procedimiento, no se impide su nueva tramitación y posterior examen”.*²⁸

La revisión del aspecto formal del tratado internacional y de su ley aprobatoria se dirige a examinar dos aspectos: i) la validez de la representación del Estado Colombiano en las fases de negociación, celebración y firma del Acuerdo internacional; y ii) el cumplimiento de las reglas de trámite legislativo en la formación de la ley aprobatoria.

4. Por su parte, en cuanto al examen de fondo, éste consiste en confrontar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y su ley aprobatoria, con la totalidad del texto constitucional, para de esta manera determinar si se ajustan o no al ordenamiento superior. Lo anterior implica que se excluye cualquier análisis de conveniencia política, pues esto le corresponde al gobierno nacional en el ejercicio de su facultad de negociar tratados de derecho internacional.

Hechas las anteriores precisiones, pasa la Corte a examinar la constitucionalidad del tratado internacional objeto de estudio y de su ley aprobatoria, tanto en su aspecto formal como material.

ANÁLISIS FORMAL DE LA SUSCRIPCIÓN Y APROBACIÓN DEL ACUERDO

Suscripción del Acuerdo

5. Según lo ha manifestado esta Corporación, el control formal de constitucionalidad de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias incluye el examen de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar, adoptar el articulado mediante su voto y autenticar el instrumento internacional respectivo.

La anterior verificación ha sido realizada por la Corte de acuerdo con lo previsto en los artículos 7° a 10° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969, incorporada al ordenamiento interno por la Ley 32 de 1985, por remisión que hace el artículo 9° de la Carta en el sentido de que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios aceptados por Colombia.

De esta manera, el artículo 7° de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, señala lo siguiente:

“1. Para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo)

considerará que una persona representa a un Estado:

a) Si presenta los adecuados plenos poderes, o

b) Si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados, o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados han sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) Los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;

b) Los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados;

c) Los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.” (Subrayado fuera de texto original).

6. En el presente caso, el “Acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, fue suscrito el día cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014), por el señor Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno teniendo en cuenta lo consagrado en el literal a) del numeral 1° del artículo 7 precitado, por lo que se hacía necesaria la presentación de Plenos Poderes para la efectiva celebración de dicho acuerdo, poder que fue otorgado por el entonces Presidente de la República, Juan Manuel Santos Calderón, el día once (11) de julio de dos mil catorce (2014).²⁹

Todo lo anterior, según constancia enviada a esta Corporación, con los respectivos anexos, el veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciocho (2018), por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales de la Cancillería de Colombia.

Adicionalmente, se adjuntó a la Corte copia auténtica de la Aprobación Ejecutiva del tres (03) de diciembre de dos mil catorce (2014), por medio de la cual el señor presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón autorizó someter a consideración del Congreso de la República el “*Acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la*

²⁹ Oficio Cancillería S-GTAJI-18-051504 del 29 de Agosto de 2018, folio 4.

Unión Europea”, acto que contó con la firma de la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuellar.³⁰

De tales precisiones se concluye que la adopción del instrumento internacional satisface el requisito de forma, respecto a la calidad de la persona que debió suscribirlo, pues al habersele otorgado plenos poderes al Ministro de Defensa, Juan Carlos Pinzón Bueno, se dio cumplimiento de lo requerido.

Asunto previo: necesidad y realización de consulta previa como expresión del derecho fundamental a la participación de los grupos étnicos

7. La Constitución Política de Colombia de 1991 reconoce y garantiza la pluralidad de etnias y su derecho fundamental a la libre determinación. De esta manera, el artículo 1º superior define al Estado colombiano como democrático, participativo, y pluralista. Por su parte, el artículo 7º señala que el Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural.

A su vez, el artículo 8º constitucional indica que es obligación del Estado y de todas las personas proteger las riquezas culturales de la Nación, mientras el artículo 10º establece que pese a que el castellano es el idioma oficial del país, las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios.

A su turno, el artículo 70 de la Carta Política señala que la cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad y el artículo 72 llama la atención sobre la obligación del Estado de proteger el patrimonio cultural.

8. Con fundamento en estas disposiciones, entre otras, este Tribunal ha considerado que el pluralismo étnico debe ser objeto de especial protección y reconocimiento constitucional, toda vez que en Colombia existe una diversidad de identidades étnicas y culturales que deben ser tratadas con el mismo respeto que la colectividad mayoritaria, con los mismos derechos de reproducirse y perpetuarse en el territorio nacional durante el paso del tiempo.

Parte del desarrollo de estas disposiciones constitucionales se encuentra también en la Ley 21 de 1991 mediante la cual se incorporó en nuestro ordenamiento jurídico el Convenio 169 de la OIT, instrumento internacional que establece el derecho de las comunidades étnicas de participar de todas las decisiones que las afecten directamente. El artículo 6º del Convenio consagra la obligación de los Estados de consultar a los pueblos interesados, a través de sus instituciones u órganos representativos, sobre las medidas administrativas o legislativas o de cualquier otro carácter que puedan afectarlos directamente.

El derecho fundamental a la consulta previa de las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

³⁰ Ibid., Folio 5.

9. En relación con el requisito de consulta previa a comunidades indígenas y tribales, exigida por el Convenio 169 de la OIT, esta Corporación ha distinguido dos aspectos: i) para qué tipo de normas es obligatorio realizar la consulta previa, y ii) en caso de ser obligatorio, en qué momento debe llevarse a cabo la consulta.³¹ Respecto del primer punto, en la sentencia C-030 de 2008³² la Corte determinó que la consulta previa frente a la adopción de medidas legislativas, debe realizarse exclusivamente en “*aquellas que puedan afectarlas directamente, siendo uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta, su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT*”, e igualmente señaló que hay incidencia directa en las comunidades indígenas y tribales “*cuando la ley altera el status de la persona o comunidad bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario le confiere beneficio*”; criterio que fue igualmente adoptado al efectuar el control de las disposiciones normativas que se integran al orden interno mediante la aprobación de tratados internacionales.³³

10. En la sentencia C-214 de 2017 la Corte sintetizó las reglas que deben observarse para definir si una ley aprobatoria de tratado requiere ser consultada previamente con comunidades indígenas o étnicas: “*(i) las leyes aprobatorias de tratados deben ser objeto de consulta previa cuando el texto afecte de forma directa a las comunidades étnicas; (ii) las medidas legislativas o administrativas que se adopten en el desarrollo del tratado que involucren directamente a una población étnica, deben someterse al proceso de consulta antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República; y (iii) prima facie no es necesario someter el instrumento internacional a dicho procedimiento, si éste se refiere a creación de zonas de libre comercio, sin embargo se debe hacer consulta cuando las medidas que se tomen en desarrollo del tratado afecten de forma directa a una comunidad étnica*”.³⁴ Del mismo modo, precisó que existen materias reguladas en tratados internacionales que la Corte ya ha identificado que deben cumplir con el procedimiento de consulta, “*(...) por ejemplo: la definición o alteración de su territorio, la explotación de recursos naturales y los temas relacionados con las entidades locales de las unidades territoriales de dichos pueblos*”.³⁵

Acorde con estas subreglas jurisprudenciales una ley aprobatoria de un tratado internacional deberá cumplir con el procedimiento de consulta con las comunidades indígenas y étnicas cuando su implementación pueda generar una afectación directa a la vida y costumbres de estos pueblos. Para el efecto, deben analizarse los contenidos, objetivos y alcance del tratado para identificar esta eventual afectación.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-163 de 2015 (MP Martha Victoria SÁCHICA; AV Gloria Ortiz Delgado).

³² Corte Constitucional. Sentencia C-030 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil).

³³ Estos criterios fueron reiterados por la Sala Plena de la Corte Constitucional en la sentencia C-057 de 2018 (MP Cristina Pardo Schlesinger).

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

Análisis sobre la obligatoriedad de la consulta previa en el asunto de la referencia

11. La Sala Plena de la Corte Constitucional considera que en el caso del “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea”, no era obligatorio adelantar el proceso de consulta previa por las siguientes razones. En primer lugar, el objeto y fin del tratado se limita a establecer un marco a través del cual se formulan las disposiciones generales para que Colombia pueda participar de operaciones de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea, las cuales tienen lugar por fuera del territorio colombiano. En segundo lugar, porque el contenido material del tratado en ningún aspecto involucra a pueblos indígenas o étnicos o sus costumbres tradicionales.

Trámite de aprobación del proyecto de ley en el Congreso de la República

12. La Constitución Política no señaló trámite especial para las leyes aprobatorias de los tratados internacionales y su incorporación a la legislación interna, por lo que a éstas les corresponde el trámite previsto para las leyes ordinarias, contemplado en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta Política. Sin embargo, este trámite tiene dos particularidades, a saber: (i) por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales, en virtud de lo previsto en el artículo 154 superior, el debate debe iniciarse en el Senado de la República, y (ii) una vez ha sido sancionada la ley por el Presidente, deberá remitirla a la Corte Constitucional dentro de los 6 días siguientes, para efectos de la revisión de constitucionalidad, según lo establecido en el numeral 10 del artículo 241 Superior.

13. De conformidad con la documentación que obra en el expediente legislativo, se logró establecer que el Proyecto de Ley radicado bajo los números **153 de 2016 Senado** y **137 de 2017 Cámara**, agotó el siguiente trámite en el Congreso de la República:

(A) Trámite en el Senado de la República.

14. El Proyecto de Ley 153 fue radicado en el Senado de la República por el Gobierno Nacional, **el 04 de octubre de 2016**, a través de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional. El texto original con la respectiva exposición de motivos radicados en el Senado, aparecen publicados en la **Gaceta del Congreso No. 839 del 5 de octubre de 2016**³⁶, cumpliéndose así, con los requisitos referentes a la iniciación de esta clase de asuntos en el Senado de la República (artículo 154 Constitucional), y la publicación del proyecto de ley antes de darle curso en la comisión respectiva (numeral 1° del artículo 157 de la Carta Política).

³⁶ Gaceta del Congreso de la República N° 839 del 5 de octubre de 2016 (P. 26- 38).

Advertida la publicación oficial del proyecto de ley se tiene por cumplido el requisito formal de publicidad previsto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992.

Publicación de la ponencia para primer debate:

15. La ponencia para primer debate fue repartida en la Comisión Segunda del Senado de la República y presentada en forma favorable por la Senadora designada Paola Holguín Moreno. La ponencia fue publicada en la **Gaceta del Congreso No. 216 del 6 de abril de 2017**³⁷ en cumplimiento del artículo 157 de la Ley 5ª de 1992.

Anuncio y aprobación en primer debate:

16. El Proyecto de Ley 153 de 2016 Senado fue anunciado para primer debate en el Senado de la República el **19 de abril de 2017**, tal como consta en el **Acta No. 18** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 448 del 07 de junio de 2017** en los siguientes términos:

(...) Por favor haga los anuncios de los proyectos de ley.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, hace los anuncios de los proyectos de ley.

Por instrucciones del Presidente, me permito leer los anuncios de proyectos para la próxima sesión de Comisión:

- Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado, “por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014. Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional. Ponente: honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno. Publicaciones: Texto del Proyecto de ley: Gaceta del Congreso número 839 de 2016. Ponencia Primer Debate: Gaceta del Congreso número 216 de 2017.

Le informo, señor Presidente, han sido anunciados los proyectos de ley para discutir y votar en la próxima sesión.

*Se levanta la sesión a las 12:43. Se convoca para el próximo miércoles siguiente.*³⁸

17. El proyecto fue discutido y aprobado en la sesión del día **02 de mayo de 2017**, según consta en el **Acta No. 19** de esta fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 448 del 07 de junio de 2017** conforme al siguiente texto:

³⁷ Gaceta del Congreso de la República N° 216 del 6 de abril de 2017 (P. 22-25).

³⁸ Acta N° 18 del 19 de abril de 2017, publicada en la Gaceta del Congreso de la República N° 448 del 7 de junio de 2017 (P. 1, 14-15).

(...) Siendo las 10:30 a. m. del día martes dos (2) de mayo del año dos mil diecisiete (2017), previa convocatoria hecha por el señor Secretario de la Comisión Segunda, doctor Diego Alejandro González González se reunieron los honorables Senadores para sesionar en la Comisión.

(...)

II. Discusión y Votación de Proyectos de ley anunciados en sesión anterior

(...)

6. Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado, “por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional.

Ponente: honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno.

Publicaciones: Texto del Proyecto de ley: Gaceta del Congreso número 839 de 2016. Ponencia Primer Debate: Gaceta del Congreso número 216 de 2017.

(...)

El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera, informa:

Como se trata de un Tratado, vamos a hacer la votación nominal, sírvase señor Secretario leer el informe con que termina la ponencia.

El Secretario, doctor Diego Alejandro González González, da lectura al informe de ponencia.

Proposición Final

Por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores de la República, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia, por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014”. De los honorables Senadores, Paola Andrea Holguín Moreno, Senadora ponente. Está leída la proposición, señor Presidente.

El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera:

Le solicita al Secretario se sirva llamar a lista para la votación nominal al informe final de ponencia del Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado.

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

*Realiza el llamado a lista para la votación nominal al informe final de ponencia del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado:***

<i>Avirama Avirama Marco Aníbal</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Barón Neira León Rigoberto</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Cepeda Castro Iván</i>	
<i>Chamorro Cruz William Jimmy</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Durán Barrera Jaime Enrique</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Galán Pachón Carlos Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Holguín Moreno Paola Andrea</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Lizcano Arango Óscar Mauricio</i>	
<i>Name Cardozo José David</i>	
<i>Name Vásquez Iván Leonidas</i>	
<i>Osorio Salgado Nidia Marcela</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Vega de Plazas Thania</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Velasco Chaves Luis Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>

El señor Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

*Le informo señor Presidente que han votado por el sí nueve (9) honorables Senadores; por el no, no hubo ningún voto, en consecuencia, ha sido aprobada la proposición final con que termina el informe ponencia del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado***

El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera:

*Informa a los Senadores: vamos a votar la omisión de la lectura del articulado y el articulado del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado.***

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

*Realiza el llamado a lista para la votación de la omisión de lectura del articulado y el articulado del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado.***

<i>Avirama Avirama Marco Aníbal</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Barón Neira León Rigoberto</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Cepeda Castro Iván</i>	
<i>Chamorro Cruz William Jimmy</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Durán Barrera Jaime Enrique</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Galán Pachón Carlos Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Holguín Moreno Paola Andrea</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Lizcano Arango Óscar Mauricio</i>	
<i>Name Cardozo José David</i>	
<i>Name Vásquez Iván Leonidas</i>	
<i>Osorio Salgado Nidia Marcela</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Vega de Plazas Thania</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Velasco Chaves Luis Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>

Señor Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

*Le informo señor Presidente, han votado por el sí nueve (9) honorables Senadores, por el no ninguno; en consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado y el articulado del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado***

El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera:

Solicita al Secretario, leer el título del proyecto y votamos el mismo, señor Secretario.

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

*Da lectura al título: **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia, por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014”. Está leído el título del proyecto.*

*El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera, informa a los Senadores de la Comisión: vamos a votar el título del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, y el querer de la Comisión para que tenga segundo debate este Tratado.*

El señor Secretario, doctor Diego Alejandro González González:

Realiza el llamado a lista a los Senadores para la votación del título del Proyecto de ley número 153 de 2016 y el querer de la Comisión de que tenga segundo debate este Tratado:

<i>Avirama Avirama Marco Aníbal</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Barón Neira León Rigoberto</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Cepeda Castro Iván</i>	
<i>Chamorro Cruz William Jimmy</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Durán Barrera Jaime Enrique</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Galán Pachón Carlos Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Holguín Moreno Paola Andrea</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Lizcano Arango Óscar Mauricio</i>	
<i>Name Cardozo José David</i>	
<i>Name Vásquez Iván Leonidas</i>	
<i>Osorio Salgado Nidia Marcela</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Vega de Plazas Thania</i>	<i>Vota Sí</i>
<i>Velasco Chaves Luis Fernando</i>	<i>Vota Sí</i>

El señor Secretario de la Comisión, doctor Diego Alejandro González González:

Le informo señor Presidente que han votado por el sí nueve (9) honorables Senadores; por el no ninguno, en consecuencia, ha sido aprobado el título del

Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado y el querer de los honorables Senadores que este proyecto tenga segundo debate.

*El señor Presidente, honorable Senador Jaime Enrique Durán Barrera, informa: Se designa a la Senadora Paola Holguín, como ponente para segundo debate ante la Plenaria del Senado. Continúe señor Secretario con el siguiente proyecto del Orden del Día (...)*³⁹

Ponencia para segundo debate

18. La ponencia positiva para segundo debate al proyecto de ley de la referencia fue presentada por la Senadora Paola Andrea Holguín y publicada en la **Gaceta del Congreso No. 294 del 03 de mayo de 2017.**⁴⁰

Anuncio y aprobación del proyecto en segundo debate

19. El proyecto de ley fue anunciado para segundo debate en el Senado de la República el **29 de Agosto de 2017**, como consta en el **Acta No. 12** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 1172 del 11 de diciembre de 2017**. El anuncio se realizó así:

(...)

“Por Secretaría se informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

Siendo las 3:32 p. m., la Presidencia manifiesta:

Ábrase la sesión y proceda el señor Secretario a dar lectura al Orden del Día, para la presente reunión. Por Secretaría se da lectura al Orden del Día para la presente sesión.

(...)

III. Lectura de ponencias y consideración de proyectos en segundo debate

1. **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014. Ponente para Segundo Debate: honorable Senadora, Paola Andrea Holguín Moreno. Publicaciones Senado: Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 839 de 2016 Ponencia para primer debate: publicada en la Gaceta del Congreso número 216 de 2017. Ponencia para segundo debate: publicada en la Gaceta del Congreso número 294 de 2017. Autores: Ministros de Relaciones Exteriores, doctora María Ángela Holguín Cuéllar y Defensa Nacional, doctor Luis Carlos Villegas Echeverri.

(...)

³⁹ Gaceta del Congreso de la República N° 448 del 7 de junio de 2017 (P. 15, 21-25).

⁴⁰ Gaceta del Congreso de la República N° 294 del 03 de mayo de 2017 (P. 8-11).

Anuncio de proyectos

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

(...)

- Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.⁴¹

20. De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General del Senado⁴², el proyecto en mención fue aprobado a través del sistema de votación nominal, con un total de 55 votos por el SI, 06 votos por el NO, para un total final de 61 votos, tal y como consta en el **Acta No. 13 del 30 de agosto de 2017**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 1022 del 07 de noviembre de 2017**. El texto de aprobación es el siguiente:

(...)

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina la ponencia.

Por Secretaría se da lectura a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado.

La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado 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: 10

TOTAL: 57 Votos

Votación Nominal a la Proposición Positiva con que termina el Informe de Ponencia del Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado

por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un Marco para la Participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, C. D., el 5 de agosto de 2014.

Honorables Senadores

⁴¹ Gaceta del Congreso de la República N° 1172 del 11 de diciembre de 2017 (P. 1-13).

⁴² Oficio N° SGE-CS-3372-2018 del Senado de la República, del 19 de Septiembre de 2018, folio 2.

Por el Sí

Acuña Díaz Laureano Augusto
Amín Escaf Miguel
Araújo Rumié Fernando Nicolás
Ashton Giraldo Álvaro Antonio
Avirama Avirama Marco Aníbal
Barón Neira León Rigoberto
Bustamante García Éverth
Cabrales Castillo Daniel Alberto
Cabrera Báez Ángel Custodio
Casado de López Arleth Patricia
Castañeda Serrano Orlando
Celis Carrillo Bernabé
Cepeda Sarabia Efraín José
Chamorro Cruz William Jimmy
Correa Borrero Susana
Correa Jiménez Antonio José
Duque Márquez Iván
Durán Barrera Jaime Enrique
Enríquez Rosero Manuel
Fernández Alcocer Mario Alberto
Galán Pachón Juan Manuel
García Burgos Nora María
García Realce Guillermo
García Romero Teresita
García Turbay Lidio Arturo
García Zuccardi Andrés Felipe
Gaviria Vélez José Obdulio
Géchem Turbay Jorge Eduardo
Gerlén Echeverría Roberto Víctor
Gómez Jiménez Juan Diego
Guerra de la Espriella María del Rosario
Guerra Sotto Julio Miguel
Henríquez Pinedo Honorio Miguel
Holguín Moreno Paola Andrea
López Hernández Claudia Nayibe
Macías Tovar Ernesto
Martínez Rosales Rosmery
Mejía Mejía Carlos Felipe
Merheg Marún Juan Samy
Mora Jaramillo Manuel Guillermo
Name Cardozo José David
Name Vásquez Iván Leonidas
Navarro Wolff Antonio José
Ortiz Uruña Roberto
Osorio Salgado Nidia Marcela
Paredes Aguirre Myriam Alicia
Pestana Rojas Yamina del Carmen

Ramos Maya Alfredo
Rangel Suárez Alfredo
Restrepo Escobar Juan Carlos
Rodríguez Rengifo Roosvelt
Serpa Uribe Horacio
Sierra Grajales Luis Emilio
Tovar Rey Nora Stella
Uribe Vélez Álvaro
Vega de Plazas Ruby Thania
Villadiego Sandra Elena.

Honorables Senadores

Por el No

Álvarez Montenegro Javier Tato
Andrade Casamá Luis Évelis
Castilla Salazar Jesús Alberto
Cepeda Castro Iván D
elgado Ruiz Édinson
López Maya Alexánder
Morales Hoyos Viviane Aleyda
Niño Avendaño Segundo Senén
Robledo Castillo Jorge Enrique
Santos Marín Guillermo Antonio.
30. VIII. 2017

*En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**.*

Se abre segundo debate

(...)

La Presidencia somete a consideración de la plenaria el articulado en bloque del proyecto y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto?

*La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto. Por Secretaría se da lectura al título del **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado**, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C., el 5 de agosto de 2014.*

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 surta su trámite en la Cámara de Representantes?

*La Presidencia abre la votación de la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta su tránsito el **Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado** 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: 55

Por el No: 06

TOTAL: 61

Votos Votación Nominal a la Omisión de la Lectura el Articulado, Bloque del Artículo, Título y Tránsito a la otra Cámara del Proyecto de ley número 153 de 2016 Senado

(...)

*En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque, título y que surta su tránsito a la otra cámara el Proyecto de ley número 153 de 2015 Senado”.*⁴³

Publicación del texto aprobado

21. El texto definitivo aprobado en segundo debate en la Plenaria del Senado fue publicado en la **Gaceta del Congreso No. 760 del 05 de septiembre de 2017.**⁴⁴

(B) Trámite en la Cámara de Representantes

Ponencia para primer debate:

22. Radicado el proyecto de ley de la referencia en la Cámara de Representantes con el número 137 de 2017, fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes, y se designó como ponentes a los Representantes Alirio Uribe Muñoz, Vanessa Alexandra Mendoza y Jaime Armando Yepes Martínez. La ponencia favorable para primer debate se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso No. 1006 del 1 de noviembre de 2017.**⁴⁵

Anuncio y aprobación en primer debate:

23. De conformidad con el texto del **Acta No. 20 del 4 de abril de 2018**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 269 del 16 de mayo de 2018** y el **Acta N° 22 del 18 de abril de 2018**, en la **Gaceta del Congreso N°. 271 del 16 de mayo de 2018**, el anuncio de la aprobación del proyecto de ley se realizó en los siguientes términos:

⁴³ Gaceta del Congreso de la República N° 1022 del 7 de noviembre de 2017 (P. 16-20).

⁴⁴ Gaceta del Congreso de la República N° 760 del 5 de septiembre de 2017 (P. 7-8).

⁴⁵ Gaceta del Congreso de la República N° 1006 del 1 de noviembre de 2017 (P. 26-30).

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Si señora Presidenta. Me permito anunciar los proyectos de ley para la próxima sesión de Comisión donde se sometan a discusión y votación, dando cumplimiento al artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Proyecto de ley número 156 de 2017 Cámara, 247 de 2017 Senado

Proyecto de ley número 323 de 2017 Cámara, 90 de 2016 Senado

Proyecto de ley número 158 de 2017 Cámara

Proyecto de ley número 137 de 2017 Cámara, 153 de 2016 Senado

Proyecto de ley número 029 de 2017 Cámara

Proyecto de ley número 148 de 2017 Cámara

Proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara

Proyecto de ley número 192 de 2017 Cámara

Proyecto de ley número 193 de 2017 Cámara

Han sido anunciados los proyectos de ley señora Presidenta⁴⁶

25. En efecto, la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes discutió y aprobó el proyecto de ley de la referencia en la siguiente sesión del **24 de abril de 2018**, según consta en el **Acta No. 23** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 399 del 8 de junio de 2018**, conforme al siguiente texto:

(...)

Hace uso de la palabra el Presidente (e) de la Comisión Segunda, honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Una vez negada la proposición de archivo, vamos a abocar ese punto del Orden del Día, para lo cual, le solicito, señor Secretario, dar lectura a la proposición con la que termina la ponencia para primer debate del proyecto de ley. Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez: Sí, señor Presidente. El informe de Ponencia es el siguiente:

Proposición

Por las anteriores, nos permitimos solicitar a los honorables Representantes a la Cámara, dar trámite en primer debate al Proyecto de ley número 137 de 2017 Cámara, 153 de 2016 Senado, “por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia, por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, suscrito en la ciudad de Bogotá, D. C, el 5 de agosto de 2014. Firma el informe de ponencia el doctor Jaime Armando Yepes Martínez.

⁴⁶ Gacetas del Congreso de la República N° 269 y 271 del 16 de mayo de 2018. (Pgs. 24 y 23 respectivamente).

Ha sido leído el Informe de Ponencia, señor Presidente, puede usted someterlo a consideración.

Hace uso de la palabra el Presidente (e) de la Comisión Segunda, honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Está en consideración la proposición leída, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión? Sírvase llamar a lista, señor Secretario, para la votación.

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Sí, Presidente. Para votar el Informe de Ponencia, votando Sí, se aprueba el informe de ponencia, votando No, se niega.

Honorables Representantes	Registro
Agudelo García Ana Paola	Sí
Barreto Castillo Miguel Ángel	----
Cabello Flórez Tatiana	Impedida
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	----
Durán Carrillo Antenor	No
Hoyos Salazar Federico Eduardo	Sí
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	No
Mesa Betancur José Ignacio	Excusa
Mizger Pacheco José Carlos	Sí
Pérez Oyuela José Luis	Sí
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	Sí
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	----
Torres Monsalvo Efraín Antonio	Excusa
Triana Vargas María Eugenia	Sí
Uribe Muñoz Alirio	Excusa
Urrego Carvajal Luis Fernando	----
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	Sí
Yepes Martínez Jaime Armando	Sí

Han votado 10 honorables Representantes, ocho (8) han votado por el Sí, dos (2) por el No, en consecuencia, ha sido aprobado el Informe de Ponencia.

Hace uso de la palabra el Presidente (e) de la Comisión Segunda, honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Articulado, señor Secretario.

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Presidente, consta de 3 artículos y me permito dar lectura al articulado.

(...)

En consideración los artículos leídos, se abre la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrada, sírvase, señor Secretario, llamar a lista, por favor.

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Votando Sí, se aprueba el articulado, votando No, se niega.

Honorables Representantes	Registro
Agudelo García Ana Paola	Sí
Barreto Castillo Miguel Ángel	----

Cabello Flórez Tatiana	Impedida
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	----
Durán Carrillo Antenor	No
Hoyos Salazar Federico Eduardo	Sí
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	No
Mesa Betancur José Ignacio	Excusa
Mizger Pacheco José Carlos	Sí
Pérez Oyuela José Luis	Sí
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	Sí
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	----
Torres Monsalvo Efraín Antonio	Excusa
Triana Vargas María Eugenia	Sí
Uribe Muñoz Alirio	Excusa
Urrego Carvajal Luis Fernando	----
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	Sí
Yepes Martínez Jaime Armando	Sí

Señor Presidente, han votado 10 Representantes, ocho (8) han votado por el Sí, dos (2) por el No, en consecuencia, ha sido aprobado el articulado.

Hace uso de la palabra el Presidente (e) de la Comisión Segunda, honorable Representante José Luis Pérez Oyuela:

Título y pregunta, señor Secretario.

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Sí, Presidente.

(...)

Hace uso de la palabra el Secretario de la Comisión Segunda, doctor Benjamín Niño Flórez:

Sí, Presidente. Votando Sí, se aprueba el título y la pregunta, votando No, se niega.

Honorables Representantes	Registro
Agudelo García Ana Paola	Sí
Barreto Castillo Miguel Ángel	----
Cabello Flórez Tatiana	Impedida
Deluque Zuleta Alfredo Rafael	----
Durán Carrillo Antenor	No
Hoyos Salazar Federico Eduardo	Sí
Mendoza Bustos Vanessa Alexandra	No

Mesa Betancur José Ignacio	Excusa
Mizger Pacheco José Carlos	Sí
Pérez Oyuela José Luis	Sí
Rincón Vergara Nevardo Eneiro	Sí
Rosado Aragón Álvaro Gustavo	----
Torres Monsalvo Efraín Antonio	Excusa
Triana Vargas María Eugenia	Sí
Uribe Muñoz Alirio	Excusa
Urrego Carvajal Luis Fernando	----
Villamizar Ortiz Andrés Felipe	Sí
Yepes Martínez Jaime Armando	Sí

Presidente, han votado diez (10) honorables Representantes, ocho (8) han votado por el Sí, dos (2) por el No, en consecuencia, ha sido aprobado el título y la pregunta del proyecto de ley.

(...)

Queda para segundo debate entonces en la plenaria, quedan los mismos Representantes como ponentes y estaremos atentos en la Plenaria para atender este punto del Orden del Día...⁴⁷

26. De acuerdo con certificación expedida por la Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes del 30 de agosto de 2018⁴⁸ la aprobación del informe de ponencia, el articulado, el título del proyecto y el deseo de que el proyecto pase a segundo de debate y sea ley de la República se dio por votación nominal y pública.

Ponencia para la Plenaria de la Cámara de Representantes:

27. La ponencia para segundo debate al proyecto de la ley de la referencia fue publicada en la **Gaceta del Congreso No. 290 del 18 de mayo de 2018**, con ponencia favorable de los Representantes a la Cámara Alirio Uribe Muñoz, Vanessa Alexandra Mendoza y Jaime Armando Yepes Martínez.

Anuncio y aprobación de la Plenaria:

28. El anuncio de votación del proyecto de ley que ordena el Acto Legislativo 01 de 2003 se hizo en la sesión del **20 de junio de 2018**, según consta en el **Acta de Plenaria No. 296** de esa fecha y que se encuentra publicada en la **Gaceta del Congreso No. 912 del 29 de octubre de 2018**. La transcripción del anuncio es la siguiente:

(...)

⁴⁷ Gaceta del Congreso de la República N° 399 del 8 de Junio de 2018 (P. 5-7).

⁴⁸ Oficio N° CSCP 3.2 2.03.079/18 (IS) de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, del 30 de Agosto de 2018. Folio 2.

“Se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria extraordinaria del día 21 de junio de 2018 o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

(...)

Proyecto de ley número 137 de 2017 Cámara, 153 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia, por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea”, suscrito en la ciudad de Bogotá, Distrito Capital el 5 de agosto de 2014...

(...)

Se levanta la sesión y se ha citado a las 10:30 a. m. Se levanta la sesión siendo las 7:07 p. m., muy buenas noches y se ha citado para mañana a partir del 21 de junio a las 10:30 a. m.”⁴⁹

29. En efecto, tal como consta en el **Acta de Plenaria No. 297** de la sesión del **21 de junio de 2018**, la plenaria de la Cámara de Representantes aprobó el proyecto de la ley a través de votación nominal y pública, como consta en la **Gaceta del Congreso No. 498 del 5 de julio de 2018**. La Aprobación se realizó de la siguiente manera:

“Proyecto de ley número 137 2017 Cámara, 153 de 2016 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia, por el que se crea un marco para la participación de las República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis en la Unión Europea suscrito en la ciudad de Bogotá distrito capital el 5 de agosto de 2014, autores Ministra de Relaciones Exteriores doctora María Ángela Holguín Cuéllar y el Ministro de Defensa Nacional doctor Luis Carlos Villegas Echeverri, ponentes honorables Representantes Alirio Uribe Muñoz y Vanessa Alexandra Mendoza Bustos, publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso número 839 del 2016. Publicación ponencia para primer debate Gaceta del Congreso números 1006 del 2017 y 1064 del 2017, publicación ponencia para segundo debate Gaceta del Congreso número 290 del 2018, aprobado en Comisión Segunda en abril 24 del 2018, se anunció en junio 20 del 2018.

(...)

Ha sido aprobado señora Presidenta el informe de ponencia que busca que se le dé segundo debate a este proyecto.

Este proyecto de acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia tiene tres artículos sin ninguna proposición que busque modificarlo.

⁴⁹ Gaceta del congreso de la República N° 912 del 29 de octubre de 2018 (P.99-101).

(...)Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda:

En consideración el articulado leído como viene en la ponencia, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, abra el registro señor Secretario.

Secretario General, Jorge Humberto Mantilla Serrano:

Se abre el registro para votar el articulado de este convenio, señores pueden votar.

(...)

Se cierra el registro por orden de la Presidencia, la votación final es como sigue: Por el sí 72 votos electrónicos, 5 manuales para un total por el sí de 77. Por el no 11 votos electrónicos, ningún manual para un total por el no de 11.

Ha sido aprobado el articulado de este acuerdo.

(...)

Dirección de la Presidencia, Lina María Barrera Rueda:

Título y pregunta, señor Secretario.

(...)

Se cierra el registro, la votación final es como sigue: Por el SÍ 72 votos electrónicos, 5 manuales, para un total por el SÍ de 77. Por el NO 10 votos electrónicos, ninguno manual, para un total por el NO de 10. Señora Presidenta, han sido aprobados el título y la pregunta de este convenio sobre la Unión Europea y la República de Colombia, de este acuerdo".⁵⁰

Sanción Presidencial y envío a la Corte Constitucional

30. El **24 de julio de 2018**, el Presidente de la República de Colombia, sancionó la Ley 1925 de 2018, por medio de la cual se aprueba el instrumento internacional que es objeto de estudio. Posteriormente, el **27 de julio de 2018**, fue remitido el texto de la ley por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional, dando cumplimiento al término de seis días otorgado por el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

CONSTITUCIONALIDAD DEL TRÁMITE DADO A LA LEY 1925 DE 2018

Luego del recuento anterior, pasa la Corte a determinar la constitucionalidad del trámite de aprobación de la Ley 1925 de 2018.

Oportunidad en la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República

31. La Corte observa que la Aprobación Ejecutiva del Acuerdo fue suscrita por el Presidente de la República el día **3 de diciembre de 2014**. Por otro

⁵⁰ Gaceta del Congreso de la República N° 811 del 4 de octubre de 2018 (P. 27-39).

lado, se verifica que la radicación del proyecto de ley en el Senado de la República por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, se realizó **4 de octubre de 2016**, según consta en la **Gaceta del Congreso No. 837 del 5 de octubre del año en mención**.

De esta manera, se dio cumplimiento a los requisitos referentes a la iniciación de esta clase de asuntos en el Senado de la República (artículo 154 Constitucional).

Oportunidad de la publicación del proyecto de ley y cumplimiento de los requisitos del artículo 157 Superior

32. El artículo 157, numeral 1° de la Constitución Política establece que ningún proyecto será ley sin “*[h]aber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva*”. Sobre el particular, esta Corte constata el cumplimiento de este requisito, pues el proyecto de ley fue publicado el **5 de octubre de 2016** y se inició el trámite en la Comisión Segunda del Senado el **02 de mayo de 2017**.

Además, fue aprobado en primer debate en las correspondientes comisiones de cada cámara, aprobado en segundo debate en las plenarias de cada cámara y recibió la debida sanción presidencial.

Cumplimiento del primer inciso del artículo 160 Superior

33. Entre el primer y segundo debate en cada una de las cámaras transcurrió un tiempo no inferior a ocho días, tal como lo ordena el artículo 160 Constitucional: la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda del Senado tuvo lugar el **2 de mayo de 2017**, mientras que la aprobación en la plenaria ocurrió el **30 de agosto de 2017**; del mismo modo, la aprobación en primer debate en la Comisión Segunda de la Cámara ocurrió el **24 de abril de 2018**, y el segundo debate tuvo lugar el **21 de junio de 2018**.

34. De otro lado, entre la aprobación del proyecto en el Senado (**30 de agosto de 2017**) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (**24 de abril de 2018**) transcurrió un lapso no inferior a quince días, en cumplimiento del artículo 160 de la Carta Política.

Cumplimiento del quórum decisorio.

35. El proyecto fue discutido y aprobado en cuatro debates, en Comisiones y Plenarias de ambas Cámaras, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 157 Superior.

36. Tratándose de la aprobación del proyecto en cada uno de los debates adelantados por las mayorías exigidas, la Corte constata que en las certificaciones remitidas por el Congreso de la República y en las actas y gacetas, se acredita el cumplimiento de este requisito y se deja consignado que la votación fue nominal y pública.

Es necesario tener en cuenta que, de conformidad con el artículo 5° del Acto Legislativo No. 01 de 2009, que reformó el artículo 133 de la Constitución, en los cuerpos colegiados de elección directa, el voto de sus miembros “*será nominal y público, excepto en los casos que determine la ley*”, de donde se desprende que en el trámite legislativo la votación nominal y pública es la regla general, que ha sido exceptuada mediante la Ley 1431 de 2011, “*por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política*”.

Cumplimiento del requisito de anuncio del artículo 160 constitucional, tal como fue modificado por el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003

37. En cuanto al cumplimiento del requisito del anuncio de que trata el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que adicionó el artículo 160 de la Constitución Política, encuentra la Corte que dicho requisito también se cumplió.

En efecto, el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003 dispone lo siguiente:

“Ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada cámara o comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación.”

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 siguientes. Según la Corte, la finalidad del anuncio es la de “*permitir a los Congresistas saber con anterioridad cuales proyectos de ley o informes de objeciones presidenciales serán sometidos a votación, suponiendo el conocimiento pleno de los mismos y evitando, por ende, que sean sorprendidos con votaciones intempestivas*”.

La exigencia del anuncio previo es entonces de rango constitucional, para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias, y la publicidad y transparencia del proceso legislativo.

Ahora bien, del texto de la disposición constitucional se desprende que el anuncio debe cumplir 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”.

38. En el caso concreto de la aprobación del proyecto de la Ley 1925 de 2018, esta Corporación encuentra lo siguiente:

En el curso del proyecto durante su primer debate en la Comisión Segunda del Senado, el **19 de abril de 2017** (**Acta No. 18**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 448 del 07 de junio de 2017**), se **anunció** el proyecto de ley para *la próxima sesión* y al finalizar la sesión se convocó para el día **02 de mayo de 2017**, sesión en la que efectivamente se llevó a cabo la aprobación (**Acta No. 19**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 448 del 07 de junio de 2017**).

Igualmente, en el trámite del proyecto en el segundo debate en la plenaria del Senado, el proyecto se **anunció** el **29 de agosto de 2017** (**Acta No. 12** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 1172 del 11 de diciembre de 2017**) para *la próxima sesión* y al finalizar la sesión se convocó para el día **30 de agosto de 2017**.

En efecto, el proyecto se aprobó en la fecha anunciada, es decir, en la sesión del 30 de agosto de 2017 (**Acta No. 13** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 1022 del 07 de diciembre de 2017**).

Por su parte, en cuanto a lo ocurrido en la Cámara de Representantes, se encontró que el **anuncio** para primer debate se realizó los días **04 de abril de 2018** (**Acta No. 20** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 269 del 16 de mayo de 2018**) y el **18 de abril de 2018** (**Acta No. 22**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 271 del 16 de mayo de 2018**) para *la próxima sesión*, la que se realizó el **24 de abril de 2018**, donde se discutió y aprobó el proyecto (**Acta No. 23**, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 399 del 08 de junio de 2018**).

Finalmente, en el segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el proyecto de ley se **anunció** el **20 de junio de 2018** (**Acta No. 296** de esa fecha, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 912 del 29 de octubre de 2018**) para el **21 de junio de 2018**, fecha en la que el proyecto fue aprobado (**Acta No. 297** del 21 de junio de 2018, publicada en la **Gaceta del Congreso No. 811 del 04 de octubre de 2018**).

39. Resalta la Corte que en ninguna de las etapas de formación de este proyecto se interrumpió la secuencia de anuncios, citaciones y votaciones. Así, tanto para los Congresistas de la correspondiente cámara legislativa, como para los ciudadanos interesados en la formación de esta ley, la fecha en que se haría la votación del proyecto era claramente determinable y futura, lo cual asegura que los fines de este requisito constitucional se cumplieron a cabalidad.

Cumplimiento del artículo 162 de la Constitución.

40. El artículo 162 de la Constitución Política señala que “*Los proyectos de ley que no hubieren completado su trámite en una legislatura y que hubieren recibido primer debate en alguna de las Cámaras, continuarán su curso en la siguiente, en el estado en que se encuentren. Ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas*”. (Subrayado fuera de texto)

Observa la Corte que se le dio cabal cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 162 Superior. Lo anterior, se verifica al observar la fecha en que el proyecto fue radicado en el Senado de la República y la fecha en que fue aprobado en cuarto debate. Así, el proyecto fue radicado en el Senado de la República el **04 de octubre de 2016**, es decir, en la legislatura que empezó el 20 de julio de 2016 y que terminó el 20 de junio de 2017. Por su parte, el proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes el **21 de junio de 2018**, es decir, se dio dentro del máximo de dos legislaturas.⁵¹

En consecuencia, colige la Corte Constitucional que desde el punto de vista formal, la Ley 1925 de 2018 cumplió el procedimiento legislativo previsto en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 5 de 1992.

Concluido el análisis formal del procedimiento de aprobación del proyecto de la ley de la referencia, procede la Corte a realizar el estudio material del Acuerdo objeto de revisión.

ANÁLISIS MATERIAL DEL ACUERDO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA REPÚBLICA DE COLOMBIA POR EL QUE SE CREA UN MARCO PARA LA PARTICIPACIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA EN LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA

Principios constitucionales rectores de las relaciones internacionales

41. Los artículos 9, 226 y 227 de la Constitución Política establecen los principios generales en los que deben sustentarse las relaciones internacionales del Estado en el ámbito, económico, social, político y ecológico. Se consagran los siguientes, (i) la soberanía nacional, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de *los principios del derecho internacional aceptados por Colombia* (artículo 9), (ii) la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional (artículo 226) y (iii) la igualdad y reciprocidad en los asuntos de integración con las demás naciones (artículo 227).

42. En la sentencia C-269 de 2014⁵², la Corte consideró que la cláusula establecida en el artículo 9° relativa a “*los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*” debe ser interpretada acorde con los

⁵¹ Cabe señalar que mediante Decreto 1033 de 2018 se convocó al Congreso de la República a sesiones extraordinarias.

⁵² Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Jorge Ignacio Pretelt; SPV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Iván Palacio Palacio).

siguientes criterios: “(i) determinar que el principio sea, en efecto, un principio de derecho internacional, (ii) establecer si ha sido aceptado por el Estado colombiano y (iii) definir si el principio invocado o considerado, tal y como es establecido en el derecho internacional, resulta compatible con las disposiciones de la Carta. En segundo lugar, la determinación de aquellos que son principios en el sentido del artículo 9° de la Carta debe hacerse cuidadosamente en cada oportunidad en que pretenda ser invocado, sin que sea posible aceptar una lista definitiva y exhaustiva de tales principios en la medida en que ellos pueden complementarse, restringirse o eliminarse de acuerdo con el consenso de la sociedad internacional y con el hecho de encontrarse o no aceptados por el Estado colombiano. En tercer lugar, los principios del derecho internacional no tienen, en todos los casos, un significado unívoco ni un contenido totalmente preciso. Ese significado puede estar impactado no solo en virtud de disposiciones previstas en el derecho internacional sino también en atención a lo que dispone la propia Constitución”.⁵³

43. En la sentencia C-214 de 2017⁵⁴ en la cual se declaró exequible el “Acuerdo Marco entre Naciones Unidas y la República de Colombia relativo a Contribuciones al Sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, la Sala Plena estableció que la Carta de las Naciones Unidas fue ratificada por Colombia el 5 de noviembre de 1945,⁵⁵ lo que permite concluir que aceptó el compromiso de dar cumplimiento a los principios del derecho internacional consagrados en ella. En palabras de la Sala Plena:

“Colombia ratificó la Carta de Naciones Unidas el 5 de noviembre de 1945, lo que implica que reconoció el compromiso a nivel internacional de todos los Estados de promover y respetar los derechos humanos como garantía de la paz. || En este sentido, se evidencia que el mantenimiento de la paz es un deber de Colombia a nivel internacional, por lo que se debe garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado. En consecuencia, es necesario analizar los criterios y objetivos que orientan sus relaciones internacionales”.⁵⁶

44. De tal forma, la jurisprudencia ha sostenido que la frase *los principios de derecho internacional aceptados por Colombia* (artículo 9° CP) hace referencia, *al menos*, a los consagrados en la Carta de las Naciones Unidas. Con fundamento en lo anterior, y teniéndose presente que en la sentencia C-214 de 2017 se estaba analizando la constitucionalidad de una ley que aprobó un acuerdo que permite la contribución de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz con un organismo internacional, la Sala identificó los siguientes principios relevantes: (a) el arreglo pacífico de controversias y de la

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-269 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Jorge Ignacio Pretelt; SPV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Iván Palacio Palacio).

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵⁵ A través de la Ley 13 del 24 de octubre de 1945.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

prohibición del uso de la fuerza, (b) el principio de soberanía nacional, (c) el principio de no intervención, (d) el principio *pacta sunt servanda*, (e) la paz como derecho fundamental y fin primordial del Estado y (d) el principio de reciprocidad en el régimen de inmunidades.

La Sala considera de suma relevancia el precedente establecido en la sentencia C-214 de 2017, en razón a que la materia del tratado objeto de revisión en aquella providencia se concentró en la contribución de la República de Colombia en operaciones de mantenimiento de paz adelantadas por la ONU. De manera que se trata de un tema relacionado con el acuerdo marco que se estudia en esta oportunidad, dado que es un tratado que se firma con una organización internacional y que las operaciones de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea tienen una naturaleza similar a las adelantadas por la ONU, como se explicará más adelante. Con base en ello, para el análisis de las disposiciones concretas del acuerdo marco entre Colombia y la Unión Europea se tendrán en cuentas las consideraciones y contenidos de aquellos principios decantados en la sentencia C-214 de 2017.

45. Como se expuso, los principios constitucionales que dirigen las relaciones internacionales de Colombia deben ser aquellos dispuestos en la Constitución, pero además pueden interpretarse con aquellos aceptados por Colombia en la Carta de las Naciones Unidas. Este mismo instrumento internacional, en su artículo 103, establece que las obligaciones asumidas en este tratado prevalecen sobre cualquier otra obligación contraída en otro tratado que le sea contraria u opuesta. Con base en lo anterior, un acuerdo marco entre Colombia y la Unión Europea para la participación de aquel Estado en las operaciones de gestión de crisis debe ser analizado acorde con los contenidos de los principios internacionales y constitucionales antes señalados.

El Consejo de Seguridad, las operaciones de mantenimiento de la paz y la prohibición de uso de la fuerza en la Carta de las Naciones Unidas

46. Colombia a través de la Ley 13 del 24 de octubre de 1945 ratificó la Carta de las Naciones Unidas. En ella se establecen los principios del derecho internacional mayoritariamente aceptados por los Estados, a saber: (i) igualdad soberana, (ii) la resolución pacífica de controversias, (ii) abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, (iii) la libre autodeterminación de los pueblos, (iv) la no intervención en asuntos internos y (v) el respeto por los derechos humanos.⁵⁷

47. Uno de los propósitos principales de la Naciones Unidas es “*Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles*

⁵⁷ ONU. Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo y artículo 2. La doctrina también ha identificado estos principios generales reconocidos por la comunidad internacional, ver Cassese, Antonio. “International Law”. Ed. Oxford (second edition, 2005). pp. 47-64.

de conducir a quebrantamientos de la paz”.

48. El Consejo de Seguridad es parte de la estructura orgánica de la Organización de las Naciones Unidas. Los capítulos V, VI, VII y VIII de la Carta de las Naciones Unidas consagran sus competencias y establecen las medidas que puede adoptar para cumplir su “*responsabilidad primordial*”: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tal como lo dispone el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas. De tal forma, en caso de que se genere una controversia o conflicto entre los Estados, éstos deben comprometerse a buscar medios pacíficos (la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales), para resolver el conflicto. La labor del Consejo de Seguridad en estos asuntos es la de propender e instar a las partes a llegar a una solución pacífica (capítulo VI).

Sin embargo, ante situaciones de amenaza o quebrantamiento de la paz o actos de agresión, el Consejo de Seguridad debe actuar acorde con lo consagrado en el Capítulo VII de la Carta, el cual señala que las decisiones que emita este órgano son imperativas para las partes involucradas. Al amparo de estas disposiciones (arts. 39-51), el Consejo de Seguridad está autorizado para valerse de todas las medidas necesarias y adecuadas para asegurar la paz y la seguridad internacionales, incluso si éstas implican el uso de la fuerza. Dentro de las medidas “blandas” que puede imponer se encuentran sanciones tales como embargos, “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas” (art. 41). Si aquellas medidas no funcionan, y se constata la existencia inminente de la amenaza a la paz y la seguridad, el Consejo de Seguridad puede proceder a autorizar el uso de la fuerza militar a través de sus Estados miembros o con el apoyo de organizaciones internacionales (como la OTAN, la Unión Europea o la OEA).⁵⁸

Finalmente, conforme al capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas denominado “Acuerdos regionales”, el Consejo de Seguridad puede desconcentrar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en organizaciones regionales, tales como la OTAN y la Unión Europea. Se dispone que pueden existir acuerdos regionales dirigidos a atender “*asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas*” (art. 52). De igual forma establece que estos acuerdos regionales no puede aplicar medidas coercitivas “*sin autorización del Consejo de Seguridad*” y que “*Se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos*

⁵⁸ Cassese, Antonio. “International Law”. Ed. Oxford (second edition, 2005). ONU. “United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines”. (2010). P. 85. Disponible en: https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/capstone_eng_0.pdf Consultado el 17 de mayo de 2019.

regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

49. Las anteriores disposiciones son el fundamento legal internacional de las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Cada operación de esta naturaleza tiene un mandato específico que obedece a las condiciones y contexto del conflicto. Las funciones asignadas por el Consejo de Seguridad son esencialmente militares y normalmente consisten en: “(i) *observación, monitoreo y reporte de las situaciones a través de estaciones o patrullas o sobrevuelos militares, siempre que se tenga el consentimiento de las partes;* (ii) *supervisión del cese al fuego* y (iii) *creación de zonas de separación*”.⁵⁹ De esa manera la doctrina ha afirmado que generalmente las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas comparten las siguientes características: (a) están compuestas de personal militar proveniente de los Estados miembros de las Naciones Unidas el cual es ubicado, con el consentimiento del Estado receptor, en el territorio o área de conflicto; (b) se encuentran bajo autorización y supervisión del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General; (c) no tienen poder para ejercer coerción militar, salvo por razones de legítima defensa; (d) su actuación es imparcial y neutral y (e) están financiadas por el fondo regular de la ONU.⁶⁰

Actualmente las operaciones de mantenimiento de paz tienen un carácter multidimensional, toda vez que no solo se concentran en la movilización de personal militar, sino también de naturaleza civil y policial, y atienden diferentes etapas del conflicto o de la situación concreta. Pueden enmarcarse en situaciones de tensión política (elecciones), prevención de conflictos, situaciones de construcción de paz, posconflicto, supervisión de acuerdos de paz (rehabilitación), protección de civiles y excombatientes, restablecimiento del Estado de derecho, entre otros.⁶¹

50. Como puede verse las operaciones de mantenimiento de paz son la principal herramienta con la que cuenta el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para cumplir con su misión principal de mantener la paz y la seguridad internacionales. Estas acciones deben propender por fortalecer y empoderar a las diferentes autoridades del Estado anfitrión. Ahora bien, junto al Consejo de Seguridad y bajo su supervisión, organismos regionales pueden cumplir con el mandato de mantenimiento de la paz a través de diferentes acciones, sin embargo, cualquiera que se implemente deberá observar los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Un ejemplo de esta cooperación entre organizaciones internacionales son las operaciones de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea.

Las operaciones de gestión de crisis en el marco de la Unión Europea

⁵⁹ Traducción tomada de la sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). Fuente original: UN. “United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines”. United Nations Department of Peacekeeping Operations Department of Field Support, January 2010.

⁶⁰ Cassese, Antonio. “International Law”. Ed. Oxford (second edition, 2005). P. 344.

⁶¹ ONU. Mantenimiento de paz. Disponible en: <https://peacekeeping.un.org/es/what-is-peacekeeping> Consultado el 15 de mayo de 2019.

51. La Unión Europea es una comunidad política y económica conformada por 28 países miembros del continente.⁶² Surgió luego de la Segunda Guerra Mundial cuando los Estados tenían el interés principal de realizar de manera conjunta acuerdos comerciales y económicos que desarrollaran una cooperación e interdependencia económica. Resultado de esta unión se creó en 1958 la Comunidad Económica Europea (CEE), inicialmente con 6 países (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Italia y Países Bajos).⁶³ El objetivo principal era generar un mercado único con facilidad de intercambio y crecimiento económico. Sin embargo, con el paso del tiempo la organización empezó a ocuparse de temas sociales, políticos y de seguridad que eran relevantes para los países, tales como migración, medio ambiente, desarrollo sostenible, salud, justicia, entre otros. Así, en el año 1993 se cambió el nombre de Comunidad Económica Europea (CEE) a Unión Europea (UE).

52. El Tratado de Maastricht es el instrumento constitutivo de este organismo regional,⁶⁴ el cual consagra como objetivos principales (i) “promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos”, (ii) “ofrecer libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”, (iii) “favorecer un desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, una economía de mercado altamente competitiva con pleno empleo y progreso social, y la protección del medio ambiente”, (iv) “combatir la exclusión social y la discriminación”, (v) “promover el progreso científico y tecnológico”, (vi) “reforzar la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”, (vii) “respetar la riqueza de su diversidad cultural y lingüística” y (viii) “establecer una unión económica y monetaria con el euro como moneda”.⁶⁵ Sus valores son la dignidad humana, la democracia, los derechos humanos, la libertad, la igualdad y el Estado de Derecho. Con fundamento en estos objetivos y valores, la Unión Europea ha avanzado en la consolidación de una moneda común, la supresión de controles fronterizos para los ciudadanos de los Estados miembros, medida que permite viajar libremente en todo el territorio y el fortalecimiento de un comercio común de servicios, personas y capital.

53. Cabe señalar que el Tratado de Maastricht reconoció la necesidad de una “*política exterior y de seguridad común*” a cargo del Consejo Europeo (conformado por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la UE) y el Consejo de la Unión Europea (conformado por representantes de rango ministerial), la cual se concentra en la defensa de los valores comunes, el fortalecimiento de la seguridad de los Estados miembros, “*el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de*

⁶² Unión Europea. Página oficial: https://europa.eu/european-union/about-eu_es Consultada el 14 de mayo de 2019.

⁶³ El tratado constitutivo fue el “Tratado de Roma” del 25 de marzo de 1957.

⁶⁴ Cabe precisar que el Tratado de Maastricht (también denominado “Tratado de la Unión Europea”) fue posteriormente modificado por el Tratado de Ámsterdam (entra en vigor en 1999), el Tratado de Niza (entra en vigor en el 2003) y el Tratado de Lisboa (entró en vigor en el 2009), este último se considera la reforma más importante.

⁶⁵ Unión Europea. Página oficial: https://europa.eu/european-union/about-eu_es Consultada el 14 de mayo de 2019.

conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas (...)”, el fortalecimiento de la cooperación internacional y el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos.⁶⁶

54. Posteriormente, con la creación de la política de seguridad común⁶⁷ y la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, mediante el cual se reformó la estructura y funcionamiento de la Unión Europea y se reforzó su política exterior, se estableció la “*Política Común de Seguridad y Defensa*” (PCSD). Aquel instrumento internacional, entre otras modificaciones, creó el cargo del Alto Representante para Asuntos Exteriores, quien preside el Consejo de Asuntos Exteriores y dirige la Política Exterior y de Seguridad Común, garantizando la coherencia y la coordinación de la acción exterior de la UE.⁶⁸ Al Alto Representante lo asiste un organismo interinstitucional especializado que es el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE). Estos órganos al interior de la Unión Europea reforzaron su capacidad institucional para actuar como un sujeto de derecho internacional en temas de importancia global como la seguridad internacional y el cambio climático.⁶⁹

55. En relación concreta a la Política Exterior y de Seguridad Común, el Tratado de Lisboa consigna una declaración sobre la relación de esta política regional con la comunidad internacional: “*Pone de relieve que la Unión Europea y sus Estados miembros seguirán vinculados por las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y, en particular, por la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad y de sus Estados miembros de mantener la paz y la seguridad internacionales*”.⁷⁰

56. Pues bien, en el marco normativo e institucional descrito se desprende la existencia y ejecución de las operaciones de gestión de crisis de la Unión

⁶⁶ Unión Europea. Tratado de Maastricht (1993). Artículo J.1. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES> Consultado el 14 de mayo de 2019.

⁶⁷ Los estados miembros elaboraron una “Estrategia Europea de Seguridad: Una Europa segura en un mundo mejor” (EES) (15895/2003 PESC 787) Bruselas, 8 de diciembre de 2003. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/media/30808/qc7809568esc.pdf> Del mismo modo, el antecedente directo de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea se remonta a las “Misiones de Petersberg” (nombre del castillo donde se celebró el Consejo de Ministros que adoptó la decisión en el año 1992), las cuales surgieron con una naturaleza militar y con el fin de hacer frente a las crisis fuera de las fronteras de los Estados miembros, contribuir a la estabilidad política internacional y prestar ayuda humanitaria a terceros países. García Martín, Laura. “La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: Estudio de caso de la EUTM Mali”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEEO21-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf Consultada el 15 de mayo de 2019.

⁶⁸ Es preciso aclarar que la “acción exterior” de la Unión Europea se compone de: (i) la política exterior y de seguridad común, (ii) la cooperación para el desarrollo, (iii) ayuda humanitaria, (iv) ayuda (financiera) (v) comercio y (vi) la cláusula de solidaridad. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4346064&from=EN>

⁶⁹ Unión Europea. Principales cambios del Tratado de Lisboa. Disponible en: https://europa.eu/european-union/law/treaties_es Consultado el 14 de mayo de 2019.

⁷⁰ Unión Europea. Tratado de Lisboa. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES> Consultado el 14 de mayo de 2019.

Europea. Específicamente el fundamento normativo surge del artículo 42, apartado 1 y en el artículo 43, apartado 1 del Tratado de Maastricht, los cuales consagran:⁷¹

«1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.»

« Artículo 28 B. 1. Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo 28 A, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio. » (subrayado fuera de texto original)

57. Con base en estas normas, según la Política Común de Seguridad y Defensa en el marco de la Unión Europea, la gestión de crisis implica la construcción de capacidades para proteger a los países europeos y contribuir a la seguridad global a través de diferentes misiones y operaciones de naturaleza civil y militar.⁷² Con el trabajo conjunto de diferentes aliados, con el consentimiento del Estado receptor y bajo el mandato de la Carta de las Naciones Unidas, la Unión Europea despliega distintas operaciones que se pueden traducir en el control de las fronteras, el envío de expertos en actividades judiciales y de policía, el desmantelamiento de canales de tráfico de personas, desarme y asesoramiento en actividades militares, entre otros.⁷³ Todas estas actividades se encuentra encaminadas a cumplir con los objetivos específicos del tratado de la Unión Europea (Maastricht): (a) el mantenimiento de la paz, (ii) la prevención de conflictos y (c) el fortalecimiento de la

⁷¹ En la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea corresponde a esta numeración de artículos. El cambio de numeración obedece a las últimas modificaciones incluidas y al Tratado de Lisboa.

⁷² Unión Europea. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EUdefence%20leaflet.pdf>

⁷³ Unión Europea. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EUdefence%20leaflet.pdf>

seguridad internacional.⁷⁴

58. La Unión Europea puede participar en todos los ciclos de la gestión de crisis, “desde las estrategias de prevención hasta la rehabilitación y la reconstrucción después de la crisis.”⁷⁵ Existen las operaciones civiles y militares de gestión de crisis. Ambas se diferencian, como su nombre lo indica, por la naturaleza del personal que participa en ellas y las labores a realizar en el territorio receptor. Como bien lo explicaron los conceptos allegados a la Corte por la delegación de la Unión Europea, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Defensa, las operaciones civiles se concentran en el ámbito policial (asesoramiento, asistencia y formación a las fuerzas policiales), el fortalecimiento del Estado de Derecho y Administración Civil (sistema judicial y penitenciario del país receptor) y protección civil (tareas humanitarias de apoyo con personal policial del estado receptor). Mientras que, las operaciones militares implican el despliegue de fuerzas militares armadas para realizar actividades de interceptación de tráfico ilegal de humanos y armas, actividades de vigilancia y entrenamiento de otras fuerzas armadas y la contribución de ambientes seguros. El despliegue de componentes militares o civiles compete al Consejo de la Unión Europea (artículos 38, 42, apartado 1 y el artículo 43 apartado 1 del Tratado de la Unión Europea).

59. En este punto cabe aclarar que toda operación de gestión de crisis de naturaleza militar que implique el uso de la fuerza deberá realizarse en estricto apego a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el amparo del Consejo de Seguridad.⁷⁶ En efecto, la División Jurídica del Servicio Europeo de Acción Exterior de Bruselas afirmó que de acuerdo con el derecho internacional, incluyendo la Carta de las Naciones Unidas, el uso de la fuerza en el marco de una operación o misión desplegada por la Política Común de Seguridad y Defensa solo será procedente (a) acorde con el permiso o autorización del gobierno receptor/anfitrión, (b) de conformidad con la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (capítulo VII de la Carta) o (c) que sea permitida bajo el amparo del derecho internacional. Adicionalmente precisó que las operaciones civiles y militares de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea son de naturaleza imparcial e independiente, así como lo son también las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.⁷⁷

60. Desde el año 2003 la Unión Europea ha proyectado alrededor de 30 misiones internacionales bajo el amparo de las Naciones Unidas para el manejo de crisis en Europa y otras partes del mundo, entre ellas, Bosnia,

⁷⁴ Pohl, Benjamin. “EU Foreign Policy and Crisis Management Operations. Power, purpose and domestic politics”. Routledge Studies in European Security and Strategy (2014). Pp. 12-13, 20-30, 172.

⁷⁵ Ministerio de Defensa Nacional, oficio allegado el 21 de marzo de 2019. Se cita como fuente principal http://eeas.europa.eu/cfsp/crisis_management/index_es.htm

⁷⁶ En esta afirmación coinciden el Ministerio de Relaciones Exteriores (f. 151 reverso) y el Ministerio de Defensa Nacional (folio 159).

⁷⁷ Expediente de constitucionalidad, cuaderno principal, folios 201 y 202.

Kosovo, Georgia, Mali, Libia, Congo, Somalia y África Occidental.⁷⁸ En principio, la Unión Europea destina su propio personal militar, civil y policial, no obstante ha celebrado acuerdos marco de participación con otras naciones que comparten el interés por la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional. Actualmente la Unión Europea adelanta 10 operaciones civiles de gestión de crisis y 6 operaciones militares de gestión de crisis (a octubre de 2017).⁷⁹

Operaciones civiles de gestión de crisis en curso:⁸⁰

NOMBRE DE LA MISIÓN	OBJETIVO	FECHA	RESOLUCIONES
EUBAN Rafah (Territorios ocupados de Palestina)	Proveer asistencia de un tercero en el punto de cruce del Rafah en los mandatos fronterizos entre Gaza y Egipto para monitorear, verificar y evaluar el desempeño de la policía fronteriza y los servicios de aduana de la autoridad palestina en el RCP	25 de noviembre del 2005 – 30 junio 2019	Resoluciones 242 (1967), 338 (1973), 446 (1979), 478 (1980), 497 (1981), 1322 (2000), 1559 (2004), 2334 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
EUPOL COPPS	Contribuir al establecimiento de sistemas policiales sostenibles, efectivos y de justicias penales más amplias bajo la propiedad de los palestinos.	1 de enero de 2006 – 30 de junio de 2019	Resoluciones 242 (1967), 338 (1973), 446 (1979), 478 (1980), 497 (1981), 1322 (2000), 1559 (2004), 2334 (2016) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
EUAM IRAK	Se enfoca en asistir a las autoridades iraquíes en la implementación de los aspectos civiles de la estrategia de seguridad iraquí		Resolución n° 1441 (2002), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

⁷⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores, oficio allegado a la Corte Constitucional el 14 de diciembre de 2018. Cuaderno de constitucionalidad, folio 72.

⁷⁹ Unión Europea. Disponible en: <https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/EUdefence%20leaflet.pdf>

⁸⁰ Ministerio de Defensa Nacional, oficio allegado a la Corte Constitucional el 21 de marzo de 2019.

EUAM UCRANIA	Apoyar a lograr una reforma sostenible del sector de la seguridad civil mediante el asesoramiento estratégico y práctico de medidas basadas en las normas de la UE y los principios internacionales de buena gobernanza y derechos humanos.	22 de julio de 2014 – 31 de mayo de 2019	
EUAM LIBIA	Asistir el proceso de planificación integral de la reforma del sector de seguridad civil (SSR).	Julio 2012 - 30 de septiembre del 2020	Resolución nº 2259 (2015), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas
EUCAP SAHEL Nigeria	Mejorar las capacidades de las Fuerzas de Seguridad Nigerianas para combatir el terrorismo y el crimen organizado, así como controlar los flujos migratorios irregulares de manera efectiva y coordinada, con miras a contribuir a mejorar la estabilidad política, la seguridad, la gobernanza y la cohesión social.	15 julio 2015 – 30 de septiembre 2020	
EUCAP SAHEL Mali	Apoyar la reestructuración de las fuerzas de seguridad internas de Malí con miras a ayudar a las autoridades a implementar la Reforma del Sector de Seguridad (SSR) mediante una combinación de actividades de capacitación y la provisión de asesoramiento estratégico.	15 enero 2015 – 14 junio 2021	

EULEX KOSOVO	Apoyar a las instituciones a través de actividades de monitoreo y funciones ejecutivas limitadas, con el objetivo de transferir las tareas pendientes a otros instrumentos a largo plazo de la UE y eliminar gradualmente las funciones de los ejecutivos residuales.	4 febrero 2008 – 14 de junio 2020	Resolución 1244 (1999), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
EUMM GEORGIA	Contribuir a la estabilización, normalización, confianza, construcción e informar a la Unión Europea Para el apoyo de una solución política duradera para Georgia.	15 septiembre 2008 – 14 diciembre 2020	
EUCAP SOMALIA	Fortalecer la capacidad de seguridad marítima de los países receptores para gobernar efectivamente sus aguas territoriales y garantizar la seguridad marítima	1 julio 2012 – 31 diciembre 2020	Resolución 2125 (2013), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Operaciones militares de gestión de crisis:⁸¹

NOMBRE DE LA MISIÓN	OBJETIVO	FECHA	
Europea Fuerza Althea	Apoya los esfuerzos de Bosnia y Herzegovina para mantener un entorno seguro y protegido. Actualmente, también lleva a cabo el desarrollo de capacidades y	Septiembre de 2012 – noviembre 2019	Resoluciones 2348 (2017), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

⁸¹ Ministerio de Defensa Nacional, oficio allegado a la Corte Constitucional el 21 de marzo de 2019.

	entrenamiento de las fuerzas armadas.		
EUNAVFOR MED Sophia	Contribuye a mejorar la seguridad marítima en el Mediterráneo central y apoya el retorno de la estabilidad y la seguridad en Libia. Realiza actividades como la interrupción de la trata de personas, implementación del embargo de armas, recolección de información relacionada con actividades ilegales, entre otras	Julio 2017 – 31 marzo 2019	Resoluciones 2292 (2016) y 2357 (2017), del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
EU NAVFOR ATALANTA	Proteger a los buques y embarcaciones vulnerables del Programa Mundial de Alimentos (PMA) que entregan ayuda alimentaria a las personas desplazadas en Somalia; disuadir, prevenir y reprimir actos de piratería y robo a mano armada en la costa somalí; apoyar a otras misiones, instituciones e instrumentos de la UE y contribuir al monitoreo de las actividades pesqueras frente a las costas de Somalia.	8 Diciembre 2008 – Diciembre 2020	Resoluciones 1814 (2008), 1816 (2008), Y 1838 (2008), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
EU Misión de Entrenamiento, Somalia (EUTM Somalia)	Contribuir a la capacitación, orientación y asesoramiento de las fuerzas del Ejército Nacional Somalí.	1 enero 2019 – 31 diciembre 2020	Resolución 1872 (2009), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas
EU Misión de Entrenamiento (EUTM MALI)	Entrenamiento y asesoría a las fuerzas Armadas Somalíes para mejorar su capacidad militar para restaurar la integridad territorial del	18 febrero 2013 – mayo 2020	Resolución 2085 (2012), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

	país.		
EUTM (Misión de entrenamiento Militar)	RCA de	Contribuir al restablecimiento de la estabilidad y apoyar el Proceso de transición política en la República Centroafricana.	16 julio 2016 – 19 septiembre 2020
			Se rige bajo la Resolución 2122 (2013), del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

61. En vista de la información expuesta, es necesario señalar que las operaciones de gestión de crisis que adelanta la Unión Europea son un mecanismo específico dentro del contexto amplio del mandato de la Carta de Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es decir, están relacionadas con la categoría general de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Puede afirmarse que ambas figuras responden a crisis sociopolíticas concretas, tienen por objeto la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz, la construcción o rehabilitación de situaciones de conflicto y posconflicto, misiones humanitarias, entre otros. Estas operaciones comparten naturaleza, alcance y funciones, con la diferencia de que las operaciones de gestión de crisis son implementadas por organizaciones regionales y las operaciones de mantenimiento de paz son acciones propias de las Naciones Unidas.⁸² Adicionalmente las primeras tienen un sustento legal propio que es el Tratado de la Unión Europea, mientras que las segundas no lo tienen.⁸³

El Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia “*por el que se crea un Marco para la Participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea*”, es una forma de cooperación del Estado colombiano con la Unión Europea en el marco de las operaciones civiles y militares de gestión de crisis. Por lo anterior, teniendo en cuenta los conceptos y contextos de estas operaciones, la Corte ahora procederá a analizar el Acuerdo marco y establecerá si cumple con los estándares constitucionales.

⁸² García Martín, Laura. “La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: Estudio de caso de la EUTM Mali”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO21-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf Consultada el 15 de mayo de 2019; Barceló, María Julia. “Las misiones de paz en la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución”. Tesis doctoral presentada para el Programa de Doctorado Internacional sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Universidad Oberta de Catalunya. Estudios de derecho y Ciencia Política (2012). Disponible en: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/110692/Tesi_doctoral_MJuliaBarcelo_set2012_.pdf?sequence=1 Consultada el 14 de mayo de 2019.

⁸³ García Martín, Laura. “La PCSD a través de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea: Estudio de caso de la EUTM Mali”. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28 de febrero de 2014. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO21-2014_PCSD_UE_OperacionesEUTM_LauraGarcia.pdf Consultada el 15 de mayo de 2019.

(A) La finalidad y el alcance del Acuerdo objeto de revisión

62. Con la Política Común de Seguridad y Defensa, la Unión Europea fortaleció su rol como actor internacional para adelantar operaciones de mantenimiento de paz, y con ello, inició una serie de acuerdos marco con otros Estados y con la ONU, para adelantar operaciones de gestión de crisis.

63. El Acuerdo Marco con Colombia se sustenta en el interés común de las partes (Unión Europea y República de Colombia) de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Del mismo modo, obedece a la implementación de la estrategia de cooperación internacional de la República de Colombia en materia de defensa y seguridad y a la consolidación de la participación de las fuerzas armadas en escenarios internacionales, así como, contribuir a su capacitación, prestigio y profesionalismo. Así, se establece que la participación de las fuerzas armadas colombianas en estas operaciones contribuye al fortalecimiento de sus capacidades y a la construcción de lazos para desarrollar de manera conjunta los esfuerzos de seguridad y estabilidad internacional.

64. Por su parte, las operaciones de la Unión Europea contarán con la participación de Colombia, país que cuenta con una amplia experiencia en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia transnacional.

65. El objetivo principal del Acuerdo es el de establecer unas condiciones generales para la futura participación de Colombia en operaciones militares y civiles de gestión de crisis con la Unión Europea, *“con el fin de promover, desarrollar y fortalecer los intereses mutuos de paz y seguridad mundial”*.⁸⁴ En la exposición de motivos de la ley aprobatoria del tratado se resalta lo siguiente sobre el contenido y alcance del Acuerdo:

- El Estado colombiano tiene la capacidad y autonomía para decidir si participa o no en una operación de gestión de crisis de acuerdo con la correspondiente invitación. El Ministerio de Defensa es la autoridad competente para evaluar la invitación y realizar la propuesta de participación según la operación.
- El tratado regula los aspectos generales del despliegue de personal militar y civil en las diferentes misiones que comanda la Unión Europea. Establece condiciones del personal de cada misión, la cadena de mando, el manejo de la información clasificada, aspectos financieros y administrativos propios de la misión.
- El despliegue efectivo de personal en las operaciones de gestión de crisis serán acordados mediante arreglos posteriores de implementación, *“que constituyen acuerdos simplificados que el gobierno podrá suscribir para garantizar la implementación del Acuerdo Marco”*. Estos deberán ser firmados por el Presidente de la República y el Ministro de

⁸⁴ Expediente de constitucionalidad, folio 19 (reverso). Exposición de motivos al proyecto de ley aprobatoria del tratado “Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea” suscrito en la ciudad de Bogotá el 5 de agosto de 2014.

Relaciones Exteriores o la persona a quien se le hayan otorgado los respectivos plenos poderes.

- La República de Colombia mantiene la jurisdicción penal, civil y disciplinaria del personal enviado a la operación.
- El personal enviado goza de los mismos privilegios e inmunidades que el resto del personal europeo que participa en la operación respectiva.

(B) Disposiciones específicas del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia “por el que se crea un Marco para la Participación de la República de Colombia en las Operaciones de Gestión de Crisis de la Unión Europea”

66. El Tratado tiene cuatro (4) secciones: **(I) Disposiciones generales** (decisiones relativas a la participación, marco, status del personal y de las fuerzas de la República de Colombia, información clasificada), **(II) Disposiciones sobre la participación en operaciones civiles de gestión de crisis de la UE** (personal enviado, cadena de mando, financiación, contribución al presupuesto de funcionamiento), **(III) Disposiciones sobre participación en operaciones militares de gestión de crisis de la UE** (participación en una operación militar de gestión de crisis de la UE, cadena de mando, financiación, contribución a los costes comunes) y **(IV) Disposiciones finales** (aplicación del Acuerdo, autoridades competentes, incumplimiento, resolución de litigios, entrada en vigor, vigencia y denuncia del Acuerdo). Además cuenta con dos declaraciones unilaterales en las que tanto Colombia como la Unión Europea se comprometen a renunciar a cualquier reclamación.

La Sala procederá hacer el análisis del tratado por cada una de las secciones mencionadas. Las secciones sobre las operaciones civiles y militares (II y III) se analizan de manera conjunta.

Sección I. Disposiciones generales.

67. Los **artículos 1 y 2** consagran las decisiones relativas a la participación de la República de Colombia en una operación de gestión de crisis de la Unión Europea y el marco de la operación, respectivamente. Se establece que la participación de Colombia en una operación definida por el Consejo de Europa debe cumplir con las siguientes etapas: (a) la existencia de una invitación de la Unión Europea, la cual deber ser (b) comunicada a la autoridad colombiana competente, (c) quien evaluará la invitación y formulará una propuesta de contribución. Para el efecto, se establece que la Unión Europea facilitará una primera indicación de la contribución posible a los costes comunes de la operación con el objeto de ayudar a la República de Colombia a formular su propuesta de participación. Por su parte, la Unión Europea analizará la propuesta presentada en conjunto con Colombia y comunicará por escrito el resultado de la evaluación y su decisión. Se señala que la oferta de la República de Colombia constituirá la base para la aplicación del Acuerdo a cada operación concreta de gestión de crisis. Finalmente se consagra que Colombia podrá retirarse total o parcialmente y en cualquier momento, por

iniciativa propia o a petición de la Unión, y previa consulta entre las Partes, de la participación en una operación de gestión de crisis de la Unión Europea.

Por su parte, el artículo 2 dispone que Colombia se asociará a la decisión del Consejo de la Unión Europea de realizar o prorrogar una operación de gestión de crisis de conformidad con las disposiciones del Acuerdo marco y los acuerdos de implementación que resulten necesarios, sin perjuicio de la autonomía de la Unión.

68. En relación con los contenidos de los artículos 1 y 2 del Tratado, la Sala encuentra que se encuentran ajustados a la Constitución Política en la medida en que garantizan los principios de soberanía nacional y la libre autodeterminación de los pueblos. Como puede verse las disposiciones establecen el proceso a través del cual se definirá la participación de Colombia en una operación de gestión de crisis adelantada por la Unión Europea. Ésta depende de la decisión del Consejo de la Unión Europea, una invitación al gobierno colombiano, la propuesta de contribución y participación de Colombia y la subsecuente aceptación de parte de la Unión Europea.

Como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, la soberanía nacional está relacionada con el consentimiento libre y la autonomía de las naciones de tomar sus propias decisiones a nivel interno y en el marco de las relaciones internacionales. Lo anterior implica que estas decisiones deben estar sustentadas y armonizarse con los principios del orden constitucional, el Estado Social de Derecho y las relaciones internacionales. En la sentencia C-249 de 2004⁸⁵ la Corte estableció que “[e]l proceso evolutivo del principio de soberanía de las naciones en el concierto internacional debe entenderse ligado a la inalienable y permanente autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados”.⁸⁶

Como puede verse, el tratado respeta la soberanía nacional en la medida en que permite al gobierno colombiano aceptar o no la participación en una determinada operación de gestión de crisis, así como, la forma como podrá hacerlo. Estas disposiciones reconocen la autonomía y libre consentimiento del Estado colombiano para participar o contribuir en las operaciones de gestión de crisis en las que sea invitado.

69. El **artículo 3** consagra el estatus del personal y de las fuerzas de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis. En su numeral primero se establece que el personal será enviado en comisión de servicios y se regirá por el acuerdo pertinente sobre el estatus de las fuerzas o de la misión, en caso de haberse celebrado tal acuerdo, o por cualquier otro régimen acordado entre la Unión y el Estado o los Estados en los que se realice la operación.

⁸⁵ Corte Constitucional, sentencia C-249 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

⁸⁶ Corte Constitucional, sentencia C-249 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería).

El numeral segundo señala que el estatus del personal adscrito al cuartel general o a los elementos de mando que se hallen fuera del Estado o de los Estados en los que se realice la operación de gestión de crisis de la Unión Europea se regirá por acuerdos entre el cuartel general y los elementos de mando interesados y las autoridades competentes de la República de Colombia.

El numeral tercero consagra que Colombia ejercerá jurisdicción sobre su personal, salvo en los casos en los que las operaciones se efectúen en una nave o aeronave de otro Estado miembro de la Unión Europea, lo cual se encuentra supeditado a cualquier acuerdo bilateral o multilateral vigente o futuro, con arreglo a sus propias disposiciones legales, reglamentarias y del derecho internacional.

El cuarto numeral, dispone que la República de Colombia debe atender las reclamaciones derivadas de su participación en las operaciones que presenten miembros del personal colombiano o que los afecten y que le corresponden las acciones legales o disciplinarias contra cualquier miembro de su personal en concordancia con su legislación interna.

El quinto numeral consagra que las Partes acuerdan renunciar a toda reclamación, salvo que sea contractual, contra la otra Parte por daños, pérdidas o destrucción de material perteneciente a cada Parte o utilizado por ella, o por lesiones o muerte de su personal, que resulten del ejercicio de sus funciones oficiales relacionadas con las actividades del Acuerdo marco, salvo en casos de negligencia grave o conducta dolosa. De conformidad con lo anterior, los numerales sexto y séptimo establecen que la República de Colombia y la Unión Europea se comprometen a formular una declaración respecto a la renuncia de presentar reclamaciones. Estas declaraciones unilaterales son anexos del Acuerdo marco de participación.

70. El **artículo 4** dispone que la República de Colombia adoptará las medidas necesarias para garantizar la protección de la información clasificada que conozca en el marco del Acuerdo y que pertenezca a la Unión Europea. Del mismo modo, consagra que cuando las partes hayan celebrado un acuerdo sobre los procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada, dicho acuerdo será de aplicación en el contexto de una operación de gestión de crisis de la Unión Europea.

Constitucionalidad de los artículos 3 y 4 del Acuerdo: el principio de reciprocidad

71. Cabe recordar que el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales representa un comportamiento mutuo en la interacción política entre los sujetos de la comunidad internacional. Los distintos entes que participan en las relaciones internacionales en los diferentes ámbitos de interacción actúan de buena fe y con el objetivo de favorecerse a cambio del beneficio de otros. El concepto de reciprocidad en las relaciones

internacionales exige una correspondencia en el comportamiento de la política exterior y se encuentra relacionado con el término de cooperación entre los Estados.⁸⁷

La Corte Constitucional ha analizado el principio de reciprocidad en la revisión de tratados que regulan materias principalmente comerciales e inversiones,⁸⁸ exenciones tributarias,⁸⁹ turismo,⁹⁰ permisos de residencia, trabajo y educación de nacionales de países vecinos,⁹¹ régimen de privilegios e inmunidades⁹² y protección al medio ambiente,⁹³ entre otros. La jurisprudencia ha establecido que la reciprocidad *“no implica un trato igualitario entre los estados que son parte en un tratado, ni conduce necesariamente a la identidad en las cláusulas que se deban aplicar a uno y otro, sino lo que interesa es el contexto general del Convenio, en donde a partir de la respectiva negociación, cada Estado asuma obligaciones que resultan de la dinámica propia de la negociación que se muestran como equivalentes o que estabilizan las ventajas que pueda tener una de las partes”*.⁹⁴ De esa forma, para definir si un tratado observa la reciprocidad, es necesario valorar e interpretar de manera conjunta e integral, sus disposiciones en armonía con los consensos alcanzados en la negociación.⁹⁵

72. Las relaciones entre Colombia y la Unión Europea y los beneficios que recibe Colombia de ellas se traducen en innumerables tratados de derecho internacional que cubren varias materias.⁹⁶ Adicionalmente, como se

⁸⁷ Mark J.C. Crescenzi, Rebecca H. Best and Bo Ram Kwon. “Reciprocity in International Studies”. The International Studies Encyclopedia. 2010. Disponible en: <https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-414> Consultado el 10 de mayo de 2019.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencias C-564 de 1992 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-176 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-286 de 2015 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez; SV María Victoria Calle Correa; AV Gloria Stella Ortiz Delgado; SV Jorge Iván Palacio Palacio; SV Luis Ernesto Vargas Silva); C-252 de 2019 (MP Carlos Bernal Pulido; AV Carlos Bernal Pulido; SPV Diana Fajardo Rivera; AV y SPV Alejandro Linares Cantillo; SV Alberto Rojas Ríos) y C-254 de 2019 (MP José Fernando Reyes Cuartas; SV y AV Alejandro Linares Cantillo; SV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera; AV Gloria Ortiz Delgado).

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencias C-249 de 1994 (MP Jorge Arango Mejía), C-667 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV María Victoria Calle Correa).

⁹⁰ Corte Constitucional, sentencia C-421 de 1997 (MP Carlos Gaviria Díaz).

⁹¹ Corte Constitucional, sentencias C-217 de 2015 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez (e); SPV y AV María Victoria Calle Correa; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Ligia López Díaz (conjuez); SPV Martha Victoria SÁCHICA Méndez; AV Edgardo Villamil Portilla (conjuez)).

⁹² Corte Constitucional, sentencias C-1156 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería), C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-240 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis; SV Jaime Araujo Rentería; SV Alfredo Beltrán Sierra).

⁹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2015 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez; SPV Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-221 de 2013 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

⁹⁶ Por ejemplo, pueden mencionarse tratados, entre otros, como el Convenio de financiación no dciala/2010/022-249 entre la Unión Europea y la República de Colombia "apoyo institucional al sistema penal colombiano" forsispen; Convenio de financiación no dciala/2012/023-476 convenio de financiación entre la Unión Europea y la República de Colombia "fortalecimiento institucional de la capacidad colombiana para aumentar la integridad y la transparencia"; Convenio de financiación entre la Unión Europea y la República de Colombia "fortalecimiento institucional para la atención de víctimas"; Acuerdo comercial entre Colombia y el Perú, por una parte, y la Unión

estableció antes, el Acuerdo marco de participación de Colombia en operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea es parte de una estrategia fortalecimiento, formación, capacitación y mejora de las fuerzas armadas colombianas en escenarios internacionales. De igual manera, se trata de un Acuerdo que desarrolla y apoya la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.

73. Pues bien, en relación con los contenidos de los artículos 3 y 4 del Acuerdo, la Sala estima que son acordes con los contenidos constitucionales. En efecto, el artículo 3, en el cual se regula todo lo concerniente a la naturaleza del personal militar y civil que participará, la responsabilidad de la República de Colombia sobre este personal y la renuncia a cualquier reclamación entre las partes, se encuentra conforme al principio de reciprocidad de las relaciones internacionales, en la medida en que establece un tratamiento equitativo entre Colombia y la Unión Europea.

74. El artículo 3° del Acuerdo marco de participación de Colombia en operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea es acorde con el principio de reciprocidad por al menos dos razones. La primera porque reconoce un régimen de inmunidades y privilegios para el personal que va a participar en la operación de gestión de crisis respectiva, a través de un *“acuerdo sobre el estatus de las fuerzas o de la misión”*. Como lo reconoció la Sala Plena de la Corte en la sentencia C-214 de 2017, *“en aplicación del principio de reciprocidad en las relaciones internacionales, es lógico sostener que si la Corte avala el régimen de privilegios e inmunidades para extranjeros que ingresan a Colombia, es válido admitir que tales privilegios también son aplicables a los colombianos en el exterior”*.⁹⁷

En lo relativo a las inmunidades del personal que participa en las operaciones de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea, le son aplicables las mismas reglas de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Generalmente el modelo que se sigue es el establecido por los acuerdos SOFA (*“status of forces agreements”*) y SOMA (*“status of mission agreement”*), en los cuales se reconoce que el personal participante en la misión goza de prerrogativas e inmunidades conforme a la Resolución A/45/594 proferida por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 octubre de 1990.⁹⁸

Europea y sus estados miembros por otra. Pueden consultarse varios en <http://apw.cancilleria.gov.co/tratados/SitePages/BuscadorTratados.aspx?Estado=347&Tipo=B>

⁹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁹⁸ “Los denominados acuerdos SOFA (Status of Forces Agreements), y SOMA (Status of Mission Agreements) son los instrumentos jurídicos principales para la determinación del régimen jurídico específico de la misión y de su personal adscrito en el territorio del anfitrión. De modo simplificado suponen: a) De un lado, una autorización del Estado receptor al despliegue de la misión militar o no militar sobre el terreno. b) De otro, los límites que vuelven lícitas las actuaciones de la misión y su personal dentro del territorio soberano de otro Estado que, en caso de incumplimiento, suscitarán su responsabilidad. || Los tratados internacionales celebrados por la UE sobre el estatuto de la misión o del personal/fuerzas de la misma regulan también los privilegios e inmunidades de las fuerzas o personal desplegados, así como de los elementos no humanos de la misión de paz (locales, material, valijas, etc.). Así que los mecanismos finales para establecer la responsabilidad de la misión en caso

En todo caso, cada acuerdo deberá ser previamente acordado por el Estado anfitrión donde se va a desplegar el personal civil o militar. En ese orden de ideas, cuando el artículo 3 hace referencia al “*acuerdo pertinente sobre el estatus de las fuerzas o de la misión*” (numeral 1 y 3), se refiere a esta clase de modelos en los que se establece un régimen de prerrogativas e inmunidades para el personal de la misión participante. Acorde con esta disposición, el personal colombiano que participe de la misión u operación estará sujeto a la misma regulación o acuerdo dispuesto y en las mismas condiciones que el personal nacional de los Estados miembros de la Unión Europea. Por tanto, existe reciprocidad.

La segunda razón, se concreta en las declaraciones mutuas (República de Colombia y Unión Europea) de renunciar a reclamaciones por daños, pérdidas o destrucción del material perteneciente a cada Parte o utilizado por ella, o por lesiones o muerte de su personal, que resulten del ejercicio de sus funciones oficiales relacionadas con la operación. Estas declaraciones unilaterales son parte del Acuerdo y se encuentran adjuntas al tratado.

75. Con base en lo anterior, el Acuerdo está suscrito sobre bases de equidad y reciprocidad, pues no consagra privilegios ni posiciones dominantes a favor de ninguna de las Partes signatarias.

76. Por su parte, el artículo 4° del Acuerdo regula el tratamiento que debe dársele a la información clasificada de la Unión Europea en el marco de las operaciones de gestión de crisis en las que Colombia participe. La Sala no encuentra ningún reproche constitucional sobre el contenido de esta norma, pues se trata de una norma operativa sobre el manejo y la seguridad de la información de esta clase de misiones a nivel internacional. Además se encuentra sujeto a la celebración de un acuerdo entre las Partes sobre los procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada. De manera que al momento de suscribirse aquel acuerdo, el plenipotenciario que represente los intereses del Estado deberá sujetarse tanto a la normativa interna que regula los temas de reserva y acceso a la información, como a los pronunciamientos que sobre la misma haya producido esta Corporación.

Sección II. Disposiciones sobre la participación en operaciones civiles de

de incumplimiento vienen también determinados por estas normas. Estos acuerdos pueden ser categorizados siguiendo múltiples criterios: el carácter de la presencia (temporal o indefinida); el número de Estados participantes; el alcance de los privilegios e inmunidades reconocidos; el contexto fáctico de la misión (en tiempos de paz o de conflicto)”. Barceló, María Julia. “Las misiones de paz en la Unión Europea. Fundamentos jurídicos, origen y desarrollo, sistema organizativo, procedimiento de creación y seguimiento y acuerdos internacionales de ejecución”. Tesis doctoral presentada para el Programa de Doctorado Internacional sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento. Universidad Oberta de Catalunya. Estudios de derecho y Ciencia Política (2012). Disponible en: https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/110692/Tesi_doctoral_MJuliaBarcelo_set2012_.pdf?sequence=1 Consultada el 14 de mayo de 2019; Fleck, Dieter. “The Legal Status of personnel involved in United Nations peace operations”. *International Review of the Red Cross* (2013), 95, pp. 613-636. Disponible en: <file:///D:/users/carolinaRH/Downloads/irrc-891-892-fleck.pdf> Consultado el 17 de mayo de 2019.

gestión de crisis de la UE y Sección III. Disposiciones sobre participación en operaciones militares de gestión de crisis de la UE

77. Como fue descrito en las consideraciones de esta providencia, las operaciones de gestión de crisis pueden ser civiles o militares de acuerdo a su naturaleza y autorización del Consejo de la Unión Europea y a la Política común de seguridad y defensa de esta organización. Del mismo modo, cualquier operación que implique actividades de coerción militar o uso de la fuerza deberá estar amparada por el Consejo de Seguridad a la luz de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Precisamente, el Acuerdo que se estudia en esta ocasión, establece en su preámbulo (numeral 2) el interés común de la República de Colombia y la Unión Europea de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales “*basándose en los principios de la Carta de las Naciones Unidas*”.

Acorde con lo anterior, lo dispuesto en las secciones II (arts. 5, 6, 7 y 8) y III (arts. 9, 10, 11, 12) del Acuerdo marco regulan todo lo concerniente a la participación del personal civil y militar, la cadena de mando, la financiación y la contribución al presupuesto y costos comunes de la operación.

Disposiciones sobre la participación en operaciones civiles de gestión de crisis de la UE

78. Los **artículos 5 y 6** del Acuerdo consagran las condiciones básicas para cumplir con la participación de personal civil en las operaciones civiles de gestión de crisis de la UE. Señala el deber del Estado colombiano de velar porque el personal se desempeñe en el marco de la operación y con el conocimiento pleno de las actividades, las cuales pueden ser detalladas a través de acuerdos de implementación. Se dispone que el personal será sujeto a una evaluación médica y vacunado cuando así lo requiera y se emitirá un certificado de aptitud. En relación con la cadena de mando, se contempla que el personal seguirá las órdenes de sus autoridades nacionales, quienes transferirán el mando al Comandante de la operación en el plano estratégico y el Jefe de la Misión asumirá el mando y control en la escena de las operaciones y la gestión cotidiana, junto con la autoridad nacional. Al respecto, se establece que se nombrará un punto de contacto del contingente nacional quien responderá ante el Jefe de la Misión. Igualmente se consagra que la República de Colombia tendrá los mismos derechos y obligaciones en la gestión cotidiana de la operación que los Estados miembros de la Unión Europea que participen en la operación.

79. Por su parte, los **artículos 7 y 8** regulan todo lo atinente a la financiación del personal y a las contribuciones de la República de Colombia y costos comunes de la operación civil. Se dispone que Colombia asumirá la totalidad de los costos ligados a la participación en una operación civil de gestión de crisis de la Unión Europea, salvo en lo que se refiere a los costos de financiamiento de acuerdo al presupuesto operativo de la operación. Se consagra que cualquier situación que pueda generar responsabilidades o indemnizaciones a cargo de la República de Colombia se regirá por las

condiciones estipuladas en el acuerdo aplicable sobre el estatuto de la misión de acuerdo con el artículo 3º de este mismo Acuerdo. La contribución al presupuesto de funcionamiento será estipulado en la propuesta que presente el gobierno de Colombia al momento de la invitación de participación en la operación y se dispone una fórmula para realizar esta contribución financiera.

Disposiciones sobre participación en operaciones militares de gestión de crisis de la UE

80. Los **artículos 9 y 10** consagran lo relativo a la participación de personal colombiano en operaciones de naturaleza militar. Los contenidos son los mismos que se describieron en los artículos anteriores de las operaciones civiles, pero se cambian algunos conceptos.

Se establece que Colombia velará porque las fuerzas y el personal con que contribuya a una operación militar de gestión de crisis de la UE desempeñen su misión de conformidad con la decisión del Consejo de la Unión Europea que autoriza la operación, el plan específico y los acuerdos de implementación. El personal participante debe hacerlo conforme al interés de la operación militar y Colombia debe informar al Comandante de la Operación de cualquier cambio en la participación. En lo referente a la cadena de mando se consagra que el personal seguirá al mando de las autoridades nacionales, a quienes les corresponde transferir el control operativo al Comandante de la Operación. Dispone que Colombia tendrá los mismos derechos y obligaciones en la gestión ordinaria de la operación que los Estados de la UE que participen en ella. Del mismo modo, se consagra que la República de Colombia nombrará un Alto Representante Militar (ARM), que representará a su contingente nacional en la operación militar de gestión de crisis de la UE. El ARM deberá consultar con el Comandante de la Fuerza de la UE todas las cuestiones relacionadas con la operación y será el responsable de la disciplina diaria del contingente de la República de Colombia.

81. Los **artículos 11 y 12** del Acuerdo establecen la financiación y la contribución de los costos comunes de la operación. Se consagra que Colombia asumirá la totalidad de los costos ligados a la participación de la operación, salvo que los costos sean objeto de la financiación común de la operación. Igualmente se señala que cualquier situación que pueda generar responsabilidades o indemnizaciones a cargo de la República de Colombia se regirá por las condiciones estipuladas en el acuerdo aplicable sobre el estatuto de las fuerzas de acuerdo con el artículo 3º de este mismo Acuerdo. La contribución de Colombia dependerá de la propuesta que se haya presentado desde un comienzo, y en todo caso, bajo la fórmula establecida en el artículo 12. No obstante, se dispone que se eximirá a Colombia de las contribuciones financieras a los costos comunes, cuando se determine que se está efectuando una contribución significativa a dicha operación.

82. Con el fin de analizar la constitucionalidad de estos artículos es necesario hacer mención a los siguientes asuntos: (i) el alcance de algunos principios constitucionales, concretamente, el de no intervención, la solución pacífica de

controversias (no uso de la fuerza) y el derecho a la paz como un fin primordial del Estado; (ii) la función de la fuerza pública en el ordenamiento constitucional y (iii) la procedencia de acuerdos de implementación o de procedimiento simplificado. Para el efecto, la Sala reiterará, en gran parte, las consideraciones esbozadas en la sentencia C-214 de 2017.

Principio de no intervención

83. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido el principio de no intervención del derecho internacional como parte del contenido del artículo 9 constitucional. En la sentencia C-187 de 1996⁹⁹ la Corte lo definió como *“el respeto a la soberanía de los Estados, esto es, la prohibición de injerir en los asuntos internos de otros, mediante hechos o actos destinados a lograr objetivos de diversa índole (económicos, políticos, sociales, etc.)”*.¹⁰⁰ En igual sentido, la Corte ha señalado que *“la obligación de la comunidad internacional de no intervenir en los asuntos de los otros Estados se genera con fundamento en el derecho indivisible, absoluto, inalienable, indelegable, permanente e incondicional de los pueblos a su soberanía. En este sentido, cada Estado puede definir con absoluta libertad su ordenamiento constitucional y legal”*.¹⁰¹

La solución pacífica de controversias y de la proscripción de la guerra

84. Colombia como Estado parte de la Carta de las Naciones Unidas, así como de otros tratados internacionales que tienen como fin último el mantenimiento de la paz,¹⁰² debe propender porque sus decisiones en el ámbito internacional estén encaminadas a prevenir la agresión y la fuerza contra otros miembros de la comunidad internacionales. De esa forma, acorde con el artículo 9º de la Constitución, debe existir una prevalencia por la solución pacífica de controversias dado que este es uno de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.¹⁰³ Este asunto es importante en el Acuerdo que se revisa, en la medida en que las operaciones de gestión de crisis tienen el objetivo de mantener la paz y la seguridad internacional, y en ese orden, sus fines son, entre otros, la prevención de conflictos, misiones humanitarias, operaciones de posconflicto, como el desarme y el

⁹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-187 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰⁰ Corte Constitucional, sentencia C-187 de 1996 (MP Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰¹ Corte Constitucional, sentencias C-249 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería), (MP Mauricio González Cuervo; AV María Victoria Calle Correa; SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; SV Jorge Ignacio Pretelt; SPV Alberto Rojas Ríos; SV Jorge Iván Palacio Palacio) y C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

¹⁰² “Cabe mencionar, que Colombia ha ratificado otros instrumentos internacionales que persiguen como fin esencial el mantenimiento de la paz tales como el Tratado de Renuncia a la Guerra o “Pacto de París” de 1928, el Tratado americano de Soluciones Pacíficas o “Pacto de Bogotá” de 1948, e incluso las Cartas de la Organización Estados Americanos y de las Naciones Unidas, propósitos y fines que también están presentes en la Organización de Estado Americanos OEA. Entonces “la búsqueda le (sic) la paz es un objetivo que ha existido desde siempre entre los Estados y frente al cual Colombia siempre a (sic) permanecido atenta ya sea prestado la colaboración necesaria o ratificando los diferentes instrumentos internacionales que persiguen ese fin”. Corte Constitucional, sentencia C-287 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández).

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencias C-264 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-915 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y C-214 de 2017 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

fortalecimiento de la paz.

Derecho a la paz como un fin primordial del Estado

85. De acuerdo al artículo 22 de la Constitución Política la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento. Este precepto es armónico con el objetivo primordial de la Carta de las Naciones Unidas de mantener la paz y la seguridad internacionales. La Corte en la sentencia T-102 de 1993 afirmó que *“La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales. Si en todo momento es deber fundamental del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, defender la Independencia Nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia del orden jurídico, el cumplimiento de ese deber resulta de insoslayable urgencia en circunstancias de grave perturbación del orden público, como las actuales”*.¹⁰⁴

Lo anterior indica que la búsqueda y mantenimiento de la paz es un fin primordial para el Estado colombiano y hace parte de los cimientos de la democracia constitucional. La Corte Constitucional ha reconocido que la paz constituye: *“(i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento”*.¹⁰⁵

86. Estos contenidos sobre el alcance del derecho a la paz consagrado en la Carta Política son relevantes para el Acuerdo marco que se estudia en esta oportunidad, pues el objetivo principal de las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea atienden primordialmente al mantenimiento de la paz conforme a los principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas.

La función de la fuerza pública en el ordenamiento constitucional

87. De acuerdo con el artículo 216 de la Constitución Política, la fuerza pública está integrada por las fuerzas militares (Ejército, Armada y Fuerza Aérea) y la Policía Nacional. Por su parte, el artículo 217 establece que el fin primordial de las fuerzas militares es *“la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y el orden constitucional”*. El artículo 218 consagra que la Policía Nacional es un cuerpo

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-102 de 1993 (MP Carlos Gaviria Díaz).

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia C-370 de 2006 (MMPP Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández; SV Humberto Antonio Sierra Porto; SV Alfredo Beltrán Sierra; SV Jaime Araujo Rentería).

armado de naturaleza civil y tiene como objetivo principal “*el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz*”.

En la sentencia C-214 de 2017 se reiteró la jurisprudencia constitucional que ha permitido el envío de tropas nacionales a territorio extranjero por considerarlo constitucional. Al respecto se estableció que se trata de una colaboración o cooperación del Estado colombiano con otros sujetos de derecho internacional que lo necesiten. Afirmó lo siguiente:

“resulta obvio afirmar, que cuando el Gobierno decida enviar tropas a un Estado que está sufriendo una agresión armada, no es necesario declarar el estado de guerra exterior en Colombia, pues las hostilidades militares, además de realizarse en territorios ajenos al nuestro, no atentan contra la independencia, seguridad, estabilidad o soberanía colombiana, y por consiguiente no se dan las circunstancias que permiten hacer uso de ese mecanismo excepcional, se trata simplemente de una labor de apoyo y solidaridad con el país al que se le presta la ayuda. [cita tomada de la sentencia C-179 de 1994]

La Sala reitera que no existe ningún reproche de constitucionalidad respecto del envío de miembros de la Fuerza Pública a otros países. No obstante, se debe recalcar que las actuaciones que realice el Estado colombiano en el desarrollo de sus relaciones internacionales deben respetar los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia, tales como la proscripción de la guerra, la solución pacífica de controversias, la soberanía nacional, la no intervención y el *pacta sunt servanda*”.

En síntesis, la función constitucional de la fuerza pública también se encuentra sujeta a los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. La participación de su personal en territorio extranjero no es contrario a la Constitución siempre y cuando se actúe dentro de los parámetros de la Carta de las Naciones Unidas. El Acuerdo que se estudia en esta ocasión permite que personal de la fuerza pública se despliegue en territorio extranjero con el objeto de cumplir con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La procedencia de acuerdos de implementación o de procedimiento simplificado

88. La jurisprudencia constitucional, con base en los artículos 12 y 13 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, ha permitido la celebración de acuerdos simplificados de acuerdo con los

siguientes criterios:¹⁰⁶ (a) el acuerdo simplificado o complementario que se suscriba debe ser parte de un tratado marco que fue sometido al trámite completo de aprobación ante el Congreso, (b) no puede modificarse el contenido o adicionarse nuevas o diferentes obligaciones a las establecidas en el tratado marco y (c) deben enmarcarse en los propósitos y objetivos del tratado marco. De manera que por esta vía, el gobierno nacional no puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado en aquello que el Congreso de la República no ha aprobado en el trámite legislativo constitucional. Solo con el cumplimiento de estas condiciones un acuerdo simplificado o complementario tendrá validez en el ordenamiento interno.

Constitucionalidad de las Secciones II y III del Acuerdo

89. La Sala Plena considera que las disposiciones descritas no desconocen principios constitucionales, toda vez que (i) permiten a las autoridades colombianas definir el alcance de su participación y contribución en la operación, sea civil o militar, a través de la propuesta que dé contestación a la invitación de la Unión Europea; (ii) se mantiene la jurisdicción sobre el personal enviado a la operación; (iii) los derechos y obligaciones de la República de Colombia son los mismos que para los demás Estados participantes; (iv) los acuerdos de implementación deben estar sujetos a la aprobación de la autoridad nacional competente y la financiación y contribución financiera depende de la propuesta del gobierno de Colombia en cada caso. De tal forma, estas disposiciones son acordes con los principios de soberanía nacional y autonomía.

90. Del mismo modo, estos contenidos, como lo establece el preámbulo del Acuerdo deben interpretarse a la luz de la Carta de las Naciones Unidas. En esa medida, deben velar por el principio de no intervención y la solución pacífica de controversias (no uso de la fuerza), y en caso de presentarse una operación militar de gestión de crisis que implique la coerción, debe encontrarse bajo el amparo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como fue explicado antes en esta providencia. Cabe precisar que las operaciones se desarrollan dentro del marco de un acuerdo celebrado previamente por la UE y por el Estado anfitrión, de manera que no se desconoce el principio de no intervención.

91. Se observa el principio de reciprocidad en estas disposiciones en la medida en que se consagra que la República de Colombia deberá asumir los costos de la participación del personal, pero los costos del financiamiento de la operación son asumidos en su totalidad por la Unión Europea. Del mismo modo, se consagra que Colombia tiene los mismos derechos y obligaciones en la gestión cotidiana de la operación que los Estados miembros de la Unión Europea que participen en ella.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencias C-710 de 1998 (MP Hernando Herrera Vergara); C-363 de 2000 (MP Álvaro Tafur Galvis); C-303 de 2001 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra); C-239 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño; SV Alfredo Beltrán Sierra) y C-214 de 2017 (MP Gloria Stela Ortiz Delgado). Auto 288 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio; SPV Mauricio González Cuervo; SPV Nilson Pinilla Pinilla).

92. Finalmente, la Sala considera que la posibilidad de suscribir acuerdos de implementación del acuerdo marco de participación no es inconstitucional siempre y cuando estos acuerdos sean el desarrollo de un tratado marco previamente aprobado por el Congreso de la República con todo el trámite legislativo constitucional y no contemplen nuevas obligaciones o modifiquen los contenidos del tratado marco.

93. Se observa que los artículos 5 (participación en operaciones civiles de gestión de crisis) y 9 (participación en operaciones militares de gestión de crisis) del Acuerdo contemplan la posibilidad de suscribir acuerdos de implementación del acuerdo marco. En principio la Sala considera que estas disposiciones son constitucionales, pues se establece el asunto que debe regular estos acuerdos, el cual se concreta en la manera de participación del personal colombiano en la operación específica. Cabe recordar que lo anterior supone la existencia de una invitación previa de la Unión Europea y de una aceptación y propuesta de participación del Estado colombiano, las cuales no podrán asumir más obligaciones que las establecidas en el tratado marco.

Sección IV. Disposiciones finales.

94. El **artículo 13** dispone que sin perjuicio de cualquier acuerdo sobre el pago de las contribuciones de la República de Colombia al presupuesto de funcionamiento o a los costes comunes entre las autoridades competentes, todo acuerdo de orden técnico o administrativo que se considere necesario para la implementación del Acuerdo marco deberá ser acordado entre las autoridades competentes de las Partes.

95. El **artículo 14** establece que la autoridad competente de la República de Colombia será el Ministerio de Defensa.

96. El **artículo 15** consagra que en caso de incumplimiento de las obligaciones del tratado por cualquiera de las partes, la otra parte tendrá derecho a poner término del Acuerdo.

97. El **artículo 16** reconoce que cualquier controversia que se origine por la interpretación del Acuerdo debe ser resuelta por cauces diplomáticos entre las Partes.

98. El **artículo 17** establece la entrada en vigor, la vigencia y la denuncia del Acuerdo.

Además cuenta con dos declaraciones unilaterales en las que tanto Colombia como la Unión Europea se comprometen a renunciar a cualquier reclamación.

Constitucionalidad de la Sección IV del Acuerdo

99. La Sala Plena considera que los artículos ubicados en la Sección IV del tratado están acordes con las disposiciones constitucionales por las siguientes

razones. El artículo 13 nuevamente hace referencia a la posibilidad de realizar acuerdos de implementación con el fin de definir con mayor detalle asuntos técnicos o administrativo de la participación de Colombia, los cuales, como ya se mencionó antes, no pueden incluir o modificar las obligaciones del tratado marco y deben limitarse a sus contenidos. De lo contrario, deberán agotar con todo el trámite legislativo contemplado en la Constitución.

100. El artículo 14 es acorde a lo establecido en la Constitución por ser el Ministerio de Defensa la entidad a la que bajo la dirección del Presidente de la República (numeral 3º, artículo 189 CP) le corresponde dirigir y orientar a la fuerza pública y formular las políticas atinentes a la seguridad y defensa nacional. Dentro de sus áreas misionales se encuentra la cooperación internacional, a través de la cual fortalece el sector defensa en la política exterior del Estado colombiano. Cabe advertir, que esta autoridad estatal deberá analizar con especial cautela las invitaciones a participar de las operaciones de gestión de crisis, con miras a definir una participación acorde con los principios constitucionales expuestos en esta providencia.

101. Los artículos 15, 16 y 17 del Acuerdo regulan asuntos propios de un tratado internacional, como lo son la terminación en caso de incumplimiento por cualquiera de las partes, las vías diplomáticas para resolver cualquier conflicto de interpretación del tratado (lo cual atiende al principio de la solución pacífica de controversias) y la entrada en vigor, vigencia y denuncia del instrumento internacional. Esto último es respetuoso con los trámites constitucionales, en tanto reconoce los procedimientos esenciales internos que deben agotarse para su entrada en vigor y corresponde a cláusulas de la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados de 1969.

Síntesis de la decisión

En lo referente al aspecto formal, la Corte encontró que el Estado colombiano estuvo válidamente representado durante el proceso de negociación y suscripción del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea y se observaron estrictamente las reglas constitucionales del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley objeto de estudio.

En lo relacionado al estudio material, la Corte estableció que las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea tienen por objeto el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional a través operaciones o misiones que implican el despliegue de personal civil o militar con el consentimiento del Estado anfitrión. Estas operaciones, amparadas en los principios de la Carta de las Naciones Unidas, pueden consistir en misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervienen fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. El Acuerdo que se analiza establece unas condiciones generales para permitir que Colombia participe en las operaciones de gestión de crisis adelantadas por la Unión Europea con el objeto de consolidar y fortalecer las

fuerzas armadas en el escenario internacional y cooperar con el mantenimiento de la paz mundial. Acorde con ello, las disposiciones del tratado se ajustan a los mandatos constitucionales relativos a la soberanía nacional, la reciprocidad, la no intervención en asuntos internos, la solución pacífica de controversias, la prohibición del uso de la fuerza y la paz como un fin primordial del Estado.

Específicamente, en relación con el principio de reciprocidad, la Sala Plena estimó que los compromisos que asumía el Estado colombiano se justificaban en los beneficios que reporta de éste y de otros tratados previamente celebrados con la Unión Europea. En el mismo sentido, el Acuerdo marco de participación de Colombia en operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea es parte de una estrategia fortalecimiento, formación, capacitación y mejora de las fuerzas armadas colombianas en escenarios internacionales. De igual manera, se trata de un Acuerdo que desarrolla y apoya la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. La Sala estimó que las cláusulas del tratado que regulan, por ejemplo, todo lo concerniente a la naturaleza del personal militar y civil que participará en las operaciones, la responsabilidad de la República de Colombia sobre este personal y la renuncia a cualquier reclamación entre las partes y el régimen de prerrogativas e inmunidades para el personal de la misión participante, son reflejo de un trato recíproco y equilibrado entre las partes.

Así las cosas, la Sala Plena de la Corte Constitucional concluye que tanto el Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, como su ley aprobatoria, la Ley 1925 de 2018, son plenamente respetuosos de las disposiciones constitucionales colombianas.

DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE** el “*Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Colombia por el que se crea un marco para la participación de la República de Colombia en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*” suscrito en la ciudad de Bogotá D.C., el 5 de agosto de 2014.

SEGUNDO: Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1925 de 2018 “*Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre la Unión Europea y Colombia, por el que se crea un marco para la participación de este último en las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea*”.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

En comisión
CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Ausente con excusa

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General