



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA UNED (ESPAÑA)

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS

TESIS DOCTORAL

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE

PARLAMENTARIOS ANDINOS EN COLOMBIA

RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA

LICENCIADO EN DERECHO

2014



UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA UNED (ESPAÑA)

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DEPARTAMENTO ORGANIZACIÓN DE EMPRESAS

TESIS DOCTORAL

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE

PARLAMENTARIOS ANDINOS EN COLOMBIA

RICARDO SCHEMBRI CARRASQUILLA

LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR

DR D. CAYETANO NUÑEZ RIVERO

CODIRECTORA

DRA. D^a. MARÍA DEL SAGRARIO ROMERO CUADRADO

2014

DEDICATORIA:

**IN MEMORIAN a mis queridos abuelos Angelo Schembri, Vittoria Maina,
Rafael Carrasquilla y Josefa Posada.**

AGRADECIMIENTOS:

Agradezco a Gabriel Betancur Mejía (q.e.p.d.), Precursor de la Integración Latinoamericana, por mi inducción a este histórico proceso; al Parlamento Latinoamericano y a su Secretario Ejecutivo, Humberto Peláez, por el permanente apoyo institucional y la oportunidad de navegar en las aguas de la integración de América Latina y el Caribe; a la Universidad Latinoamericana y del Caribe ULAC, al Presidente de su Consejo Superior Filinto Durán y a su Rectora Olga Durán, por el soporte académico a tantas realizaciones; finalmente y en forma muy especial al Profesor Cayetano Núñez por su sabia y acertada guía.

INDICE

INTRODUCCION	10
---------------------	-----------

CAPÍTULOS

1) NATURALEZA JURÍDICA, POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN EN GENERAL	13
--	-----------

1.1) LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS NACIONALES

1.1.1) FUNCIÓN CONSTITUYENTE

1.1.2) FUNCIÓN LEGISLATIVA

1.1.3) FUNCIÓN DE CONTROL POLÍTICO

1.1.4) ROL DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

1.2) LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN ANTE LA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

2.) LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN	44
--	-----------

2.1) Legitimidad y Déficit Democráticos

2.2) Unicameralismo o Bicameralismo / Igualdad o Desigualdad en la Representación y Número de Parlamentarios

2.3) Sistema Electoral, Circunscripción y Periodo

3.) EL PARLAMENTO ANDINO

59

3.1) Naturaleza y Funciones del Parlamento Andino

3.2) Normatividad del Parlamento Andino

3.2.1) ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO
"ACUERDO DE CARTAGENA" Sección F - Del Parlamento Andino

3.2.2) TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO Versión 1979

3.2.3) PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO
DEL PARLAMENTO ANDINO
(Documento por ratificar)

3.2.4) PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL
PARLAMENTO ANDINO SOBRE ELECCIONES DIRECTAS Y UNIVERSALES
DE SUS REPRESENTANTES

4) LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES CAN

77

4.1 EL PATRIMONIO HISTÓRICO DE LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL
SUR

4.2 ANÁLISIS COMPARADO DEL MERCOSUR Y LA COMUNIDAD ANDINA

4.3 DERECHO COMUNITARIO ANDINO

4.4 LAS CONSTITUCIONES NACIONALES ANTE LA SUPRANACIONALIDAD

4.5 ÓRGANOS DE LA CAN

5) LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN

112

5.1 ESTUDIO DE AFINIDADES POLÍTICAS

5.2 GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO

5.3 GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

5.4 GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO

5.5. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO ANDINO

6) LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE LOS PARLAMENTARIOS

ANDINOSEN COLOMBIA

145

6.1 LAS CONSTITUCIONES NACIONALES ANTE LA SUPRANACIONALIDAD

6.2. LAS NORMAS DE LA INTEGRACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA

6.3 LA LEY 1157 DE 2007 (COLOMBIA)

6.4 LA SENTENCIA C 502 – 07 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

7) RELACIONES DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO Y EL DERECHO INTERNO COLOMBIANO EN TORNO A LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE PARLAMENTARIOS ANDINOS

313

7.1 NORMAS ANDINAS Y COLOMBIANAS VIGENTES

7.2 INTERRELACIONAMIENTO NORMATIVO

<u>8) ENTORNO ELECTORAL DE LOS PAÍSES ANDINOS</u>	333
<u>9) ANÁLISIS DE EVENTUALES REFORMAS NORMATIVAS</u>	336
<u>10) EL FRACASO SOCIAL Y LA DEROGATORIA JURÍDICA DE LA ELECCIÓN DE PARLAMENTARIOS ANDINOS EN COLOMBIA</u>	338
CONCLUSIONES	366
BIBLIOGRAFÍA	376

INTRODUCCION

El proceso de integración de América Latina comenzó a escasos ocho años del europeo; el Tratado de Montevideo constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC se suscribió en 1960 en tanto que el Tratado de la primera Comunidad Europea, la del Comunidad del Carbón y del Acero (Tratado de París, 1951) se suscribió como se ve muy pocos años antes.

Ya hoy, con la adecuada perspectiva histórica, se hace evidente que el proceso de integración europeo, pionero en el mundo, ha logrado hoy unos niveles de profundización y fortaleza económica e institucional sin par en el mundo, en tanto que la integración latinoamericana no logra encontrar la senda justa y se debate en una gran cantidad de dicotomías, antagonismos, multiplicidad institucional y contradicciones económicas.

En este marco se observa cómo existen una inusitada cantidad de organismos de integración, con funciones paralelas que duplican esfuerzos, le restan eficacia y aumentan sus costos institucionales; los Estados latinoamericanos no logran unificar su concepción integradora y mientras unos abogan por la supranacionalidad los otros insisten en un modelo integrador de naturaleza internacional; la visión económica entre los diversos países es bien diversa, puyes unos son más dados al libre comercio, la economía de mercado, otros tienden a ser más proteccionistas y otros incluso son socialistas; las

visiones políticas son en no pocas ocasiones antagónicas e irreconciliables. Todo ello por supuesto conlleva el gran retraso que ha tenido la integración latinoamericana en su devenir de fondo y en su correlativa evolución institucional.

Por otra parte, la integración latinoamericana ha estado profundamente influenciada por el modelo europeo, pero por supuesto ello no ha implicado su misma dinámica; pero además ha resultado que los tratados de integración latinoamericanos, sin negar para nada sus importantes aunque medianos resultados, han cometido graves errores en sus contenidos y en el diseño institucional pues precisamente la realidad latinoamericana y caribeña es muy diferente a la europea.

Solamente en la medida en que se logra armonizar el contexto político y económico de los Países, se logrará una verdadera integración; y como ello es tarea casi imposible en la actualidad, de ello se deriva que las subregiones están llamadas a tener un mejor resultado. Así, es probable que el MERCOSUR (proteccionista y con tendencias populistas y socialistas) se fortalezca con esas visiones y que la Alianza del Pacífico (librecambista y de economías de mercado) aumente sus niveles de integración, mientras que a nivel regional (latinoamericano y caribeño) se hará cada vez más difícil lograr la integración, sólo para denotar las subregiones más importantes de la actualidad.

Ahora bien ese error de tomar prestados los tratados europeos pero tergiversarlos se denota no sólo en lo económico sino además en lo institucional y lo político; así se evidencia en las instituciones Parlamentarias pues mientras el Parlamento Europeo cuenta

con funciones constituyentes, legislativas, de control político y de máxima autoridad presupuestal, los muy diversos Parlamentos de la integración en América Latina y el Caribe no cuentan realmente con ninguna de estas funciones, lo que casi implicaría que institucionalmente no serían en realidad Parlamentos sino meros foros políticos; en la medida en que no hay supranacionalidad, no pueden legislar ni intervenir en los desarrollos de los Tratados; dado que no hay presupuestos de inversión en políticas públicas comunitarias, no son autoridad presupuestal y apenas intervienen en el establecimiento de su presupuesto de funcionamiento; no intervienen para nada en la designación de los ejecutivos de los diversos acuerdos de integración, no les dan voto de confianza y mucho menos de voto de censura y no desempeñan ninguna labor de control político a los Ejecutivos de los acuerdos de integración y mucho menos a los nacionales.

Y a pesar de esta profunda debilidad institucional, en forma anticipada e irreflexiva han optado algunos Parlamentos de integración en América Latina por buscar su elección popular directa, con lo que estos Parlamentos ya no se conforman por Delegaciones de Congresistas Nacionales de los diversos Estados miembros, sino que pasan a tener parlamentarios propios, elegidos directamente por el pueblo, de dedicación permanente, con pleno sueldo de un Congresista nacional.....peor sin funciones que cumplir, lo cual por supuesto no conlleva una reducción del déficit democrático de la integración sino un inusitado aumento del desprestigio popular de esas instituciones.

Así, ha acertado el Parlamento Latinoamericano en no buscar la elección popular directa hasta tanto tenga unas reales funciones institucionales, mientras que la elección popular

directa del Parlamento Andino ha llevado a un enorme descrédito de esa institución (le llaman “El Congreso Inútil”), en Colombia en dos ocasiones en que se ha votado el Parlamento Andino ha ganado el voto en blanco como protesta ciudadana y ello ha derivado en que los Jefes de Estado de la Comunidad Andina de Naciones CAN han anunciado su intención política de acabar con esa institución.

Otro punto es que la lógica política de la elección popular directa de los Parlamentos de integración en América Latina y el Caribe va de la mano con la política nacional de cada Estado miembro, pues la respectiva elección no se hace en una misma época para todos los Países sino en diversos momentos, usualmente con la elección del Congreso o Asamblea Nacional. Y el actuar institucional de los Parlamentarios se rige entonces por su organización por nacionalidades y no por grupos políticos pues en el seno de las instituciones latinoamericanas no hay funciones públicas supranacionales sino simple diplomacia parlamentaria, no vinculante y sin funciones legislativas.

En suma, primero hay que profundizar la integración, hacerla converger, fortalecer las instituciones y luego sí proceder a elegir los Parlamentos supranacionales con la respectiva reducción del déficit democrático.

Espero con este análisis, con esta investigación y con estas críticas denotar cómo es necesario realizar sendos correctivos para que la integración latinoamericana logre al fin la necesaria convergencia, la profundización económica y el fortalecimiento institucional

que tanto necesita y para continuar la integración política y legislativa a través del Parlamento, eje esencial de la Democracia.

1) NATURALEZA JURÍDICA, POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN EN GENERAL

1.1) Las Funciones Parlamentarias Nacionales

El parlamentario es el representante del pueblo y en consecuencia encarna a la democracia representativa. El ejercicio del poder legislativo por parte de los congresistas es un ejercicio complejo, por lo que se deben entonces desentrañar todas las actividades del quehacer parlamentario y las principales funciones de ese poder.

Para plena claridad terminológica se advierte que si bien es cierto que Parlamentos y Congresos son distintos pues Parlamentos son las cámaras legislativas a la usanza europea y por influjo británico, es decir, las cámaras del poder legislativo que dan votos de confianza y de censura al gobierno y que a su vez pueden ser disueltas por éste, todo dentro del normal y legítimo juego constitucional; mientras que Congresos, por influjo del constitucionalismo estadounidense, son legislativos que no dan votos de confianza ni de censura al Gobierno y que no pueden ser disueltos por éste; si bien es cierto que los miembros de los congresos no solamente legislan y que los ejecutivos también son legisladores, por ejemplo, a través de decretos leyes o decretos legislativos; si bien es cierto que los congresistas también ejercen funciones de constituyentes y también ejercen

el control político, entre otras funciones; si bien todo ello es cierto, se tiene que el uso político, el uso ciudadano, el uso internacional y el de los medios de comunicación, en una palabra el uso idiomático, ha vuelto sinónimos los sustantivos congresista, parlamentario y legislador, por lo que indistintamente se usarán en el curso de este texto dichos términos y en consecuencia no se adaptarán necesariamente al contenido específico del contexto en el que sean usados.

1.1.1) Función Constituyente

La función constituyente de los Congresos y Parlamentos en el mundo se ejerce fundamentalmente a través de las reformas constitucionales o de la implementación de nuevas constituciones, aunque esta última labor en no pocas ocasiones se encomienda a Asambleas Constituyentes elegidas específicamente para esa labor en una coyuntura histórica determinada.

Adoptando la división de la Constitución en su parte dogmática (definición de los derechos y las garantías ciudadanas) y en su parte orgánica (conformación de los órganos de poder a nivel nacional o federal y territorial y definición de sus respectivas funciones o competencias), encontramos entonces una primera visión de la labor de los legisladores en materia de derechos humanos.

En efecto, una primera verificación del legislador debe ser la de comprobar que en su constitucionalismo se han incorporado plenamente los derechos humanos, incluidos los

denominados de última o tercera generación, esto es los derechos colectivos, caracterizados por cuanto sus titulares no son las personas individualmente consideradas sino la colectividad como un todo, con un cierto dejo muy claro de inspiración en Rousseau¹. Esos derechos humanos de tercera generación o colectivos son el derecho a la paz, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a un medio ambiente sano.

Es evidente entonces que es imprescindible para el parlamentario o congresista de aquellos países adonde no haya llegado aún el ciclo constitucional de los derechos humanos de tercera generación, el promover su pronta inclusión. Partimos por supuesto de la presunción de que las otras dos generaciones de derechos humanos (civiles y políticos; económicos y sociales) ya han tenido históricamente su correspondiente ciclo constitucional².

En cuanto hace relación a la parte orgánica de la constitución, el congresista o parlamentario podría tener la labor de tener que desentrañar cómo es el reparto de competencias que se da en su país entre las diversas autoridades u órganos del Estado y si esa ingeniería constitucional y legal vigente es la que logra una mayor eficacia y economía en torno a las complejas labores estatales; los problemas de crisis fiscal, la descentralización territorial o sectorial, la desconcentración de funciones, la eficiencia administrativa, la modernización del Estado, son algunos de los tópicos que generalmente afloran en este análisis. El principio administrativo de subsidiariedad aconseja que la función debe ser asignada al nivel administrativo territorial y/o por servicios que más

¹ ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato Social*, Alonso Ediciones, s/f.

² Para los ciclos constitucionales, confrontar: DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Diritto Costituzionale Comparato*, seconda edizione, Cedam, Padova (Italia), 1987, Págs. 192 á 197.

eficientemente pueda ejecutarla, si bien las políticas públicas deben ser definidas por el nivel que tenga una cobertura territorial más extensa, precisamente para garantizar así su homogeneidad; en otras palabras, parecería que los niveles **ejecutores** deben estar lo más cerca posible al problema específico a solucionar o prevenir (usualmente serán las autoridades locales) en tanto que los niveles **legisladores y planificadores**, esto es, los que definen la política pública (legisladores) y los que diseñan la política pública con base en ese marco (autoridad de planeación) deben ser los más extensos posibles a nivel territorial (autoridad nacional o, incluso, autoridad supranacional). Por supuesto el tema de las competencias es sobre todo una labor legislativa más que una función constituyente, pero si la base constitucional está errada, la labor legislativa no será fructífera, por lo que el legislador debería verificar el tema desde su origen constitucional.

También es muy importante a nivel orgánico constitucional el que el legislador despliegue constantemente una labor de supervigilancia de los derechos humanos y el que verifique cuáles son las autoridades de control sobre la administración pública nacional, territorial o por servicios, que tenga competencias adecuadas a la función estatal y que estas sean eficaces. Así entonces, probablemente encontrará que el Congreso nacional tiene funciones de control político sobre las autoridades nacionales o federales, que existen órganos específicos de control disciplinario o fiscal sobre la administración pública (Ministerio Público o Procuraduría o Contraloría o Tribunal de Cuentas o Defensor del Pueblo u Ombudsman, entre otras denominaciones del constitucionalismo a los llamados órganos de control) y que los jueces pueden conocer de acciones públicas

(inconstitucionalidad, tutela o amparo, entre otras) o de jurisdicción ordinaria (según el sistema jurídico de cada Estado) para la defensa de derechos. Estos mecanismos de control se suman entonces al control ciudadano y todos deben activarse por acción o por omisión: se ejercen así sobre las autoridades encargadas de diseñar y ejecutar las políticas públicas, por la vía reparativa o por la vía preventiva.

Así las cosas, la arquitectura constitucional de cada país cuenta con diversas autoridades y además con diversos mecanismos de control: los controles ciudadano y orgánico público se interrelacionan y auto-nutren.

De lo que se trata entonces es de asegurarse el que en la Constitución estén consagrados o se consagren todos estos mecanismos, a fin de acabar con los consabidos círculos viciosos y crear círculos virtuosos de defensa de los derechos humanos, labor que por supuesto es sumamente difícil. Aquí la labor parlamentaria se centra en perfilar un andamiaje constitucional, orgánico y de control, que funcione, que sea eficaz ante la magnitud de los problemas de nuestras sociedades y su enorme impacto en la calidad de vida actual y de las generaciones venideras.

1.1.2) Función Legislativa.

La función de hacer leyes o legislativa es parte esencial del quehacer parlamentario y sus implicaciones deben analizarse a la luz de la real complejidad del proceso legislativo; no se trata solamente de percibir como proceso legislativo, el atinente en forma exclusiva a

la labor mecánica de hacer leyes, sino que debe analizarse todo el entorno social en el que esas leyes buscan regir y ser eficaces, con muy diversos contenidos que se entrecruzan y generan permanentes transversalidades entre las distintas leyes.

Así, el que una convención internacional sea debidamente aprobada primero (**ley aprobatoria del tratado**) y el que después cuente con los recursos necesarios para su implementación y la debida ejecución de las obligaciones internacionales del Estado (**ley del plan y ley del presupuesto**); el que el Congreso cuente con una **ley de reglamento** que le permita implementar sus facultades de control político sobre las autoridades ejecutivas (cuestionarios, solicitud de informes, citaciones de los Ministros o Secretarios del ramo a la plenaria o a la comisión competente); el que se implemente a nivel legislativo la **participación ciudadana** (veeduría ciudadana, participación en la elaboración de los planes y proyectos, acciones populares, interacción con organismos no gubernamentales y otros actores sociales, etc.), el que se desarrollen los controles disciplinarios, fiscales y judiciales al quehacer estatal frente a las diversas autoridades (**leyes de control**); el que las autoridades en los niveles administrativos correspondientes cuenten con claras competencias y con los recursos necesarios para el cumplimiento de esas funciones (**leyes administrativas u orgánicas de los respectivos entes y ley de presupuesto**); el que el Parlamento tramite y apruebe **leyes de contenido específico**, son algunos de los más connotados casos de legislación entendida en un sentido amplio, que es el más acertado ante la complejidad ya puesta de presente de este quehacer legislativo. En otras palabras, no debe entenderse por “legislación” el concepto estrecho relativo a las

leyes de específico contenido sino además, toda la complejidad legislativa que gira en torno a la realidad social.

Es de destacar la importancia histórica en la aparición de los Parlamentos en torno al principio de la legalidad de los impuestos: no hay impuestos sin representación, de manera tal que sólo el legislador puede crear los impuestos (**leyes impositivas o de tributos**) y sólo el legislador puede definir cómo se gastarán esos ingresos del Estado (**ley de presupuesto**) y allí se evidencia la representación que tienen los Legisladores del Pueblo.

1.1.3) Función De Control Político

En los Estados Sociales de Derecho, en los Estados Democráticos, se da como presupuesto esencial de éstos la división o separación del poder en ramas u órganos y el consecuente control de un poder u órgano de poder o rama del poder sobre el otro: esto es esencial a dicho tipo de Estado.

Esa teoría primigenia ha venido evolucionando, llegando así a la formulación de Loewenstein³: existen controles verticales y controles horizontales; los controles verticales (o de superior sobre inferior o jerarquizados) son los que ejerce la sociedad sobre los órganos de poder, esto es, el electorado o conjunto de ciudadanos que como tal

³ LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel derecho, , Barcelona, 1986, Págs. 232 á 346

(como conjunto) constituye el máximo órgano de poder, la fuente primigenia del poder político, el constituyente primario, la base política de la legitimidad democrática.

Loewenstein considera manifestaciones o realizaciones del poder vertical del pueblo soberano sobre los órganos de poder a los derechos y garantías constitucionales, a la participación ciudadana e incluso al federalismo. Por otra parte, son controles horizontales los que se dan en un mismo plano o entre iguales, los controles que se dan entre los órganos de poder, los que a su vez se subdividen en controles ínter orgánicos (los que se dan de un órgano sobre otro) e intra-orgánicos (los que se dan en el seno del mismo órgano). Así las cosas, será un control vertical una veeduría ciudadana sobre la ejecución de un proyecto de infraestructura vial, o la demanda en una acción de cumplimiento para exigir por iniciativa ciudadana el cumplimiento de una ley ambiental, o la obligación de las autoridades públicas y de los asociados en general de respetar los derechos humanos; y será un control ínter orgánico el que el Congreso deba aprobar los Tratados internacionales que firme el ejecutivo, o el control de constitucionalidad que ejerza el juez constitucional sobre una ley, o la citación al Congreso de un Ministro para que explique la situación actual de cumplimiento del país ante las obligaciones derivadas de una convención internacional, o el voto de censura por el Congreso a un Ministro por su responsabilidad política ante una falla grave en el servicio del sector a su cargo, o en el trámite de la Ley de presupuesto la inclusión por el Congreso de una partida presupuestal más grande para determinados gastos sociales, o la sanción disciplinaria (suspensión, destitución, multa, etc.) impuesta por un ente de control a un funcionario público por el incumplimiento de sus deberes a nivel general o específico, a nivel preventivo o a nivel

represivo (por acción u omisión); y es un control intra orgánico el que una Ley deba ser aprobada por las dos cámaras de un congreso bicameral y no sólo por una, pues una cámara controla a la otra, o el que el Gobierno se conforme no sólo por el Presidente sino también por el Ministro o Secretario del ramo, o el que una acción judicial tenga dos instancias en las que el juez de segunda instancia controla al de primera instancia.

Ahora bien, el órgano clave para ejercer el control directamente y para velar por el desarrollo de todos los otros controles es el legislativo: como constituyente se asegura de dar piso constitucional a todos y cada uno de los controles y como legislador expide las leyes que desarrollan legislativamente esas normas constitucionales (leyes de veedurías ciudadanas; de regulación del control por vía general; de creación de entes de control, de sus competencias y de sus procedimientos; de participación ciudadana; de acciones judiciales ciudadanas, de reglamento del Congreso o Parlamento, etc.); además el Congreso a su vez directamente ejecuta labores de control: interviene las más de las veces en la elección de las cabezas de los entes de control, tiene la facultad de citar y hacer cuestionarios a los Ministros o Secretarios del Ejecutivo, en ocasiones puede incluso censurar a un Ministro o a un Magistrado.

1.1.4 ROL DE DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

A más de las funciones ya destacadas es importante poner de presente cómo los congresistas o parlamentarios también cumplen un importante papel como representantes

del pueblo en el sentido de que representan a importantes sectores, gremios, grupos de interés diversos, poblaciones, regiones, que encuentran en su congresista o parlamentario al vocero necesario para velar por el bien común en atención a los legítimos intereses por ellos representados.

También es importante destacar que en la actualidad se mantiene el principio constitucional de que los Ejecutivos, esto es, el Jefe del Estado acompañado por su Canciller o Ministro de Relaciones Exteriores, con la colaboración del cuerpo diplomático y consular, son quienes dirigen las relaciones internacionales de su respectivo país; la labor del Congreso o Parlamento ha sido fundamentalmente de control a través de la aprobación o improbación de los tratados y de las audiencias o cuestionarios que sobre específicos asuntos internacionales se le formulan al Canciller.

Sin embargo, la práctica de las últimas décadas está llevando a la creación por vía de costumbre de la llamada “*diplomacia parlamentaria*”: los congresistas o parlamentarios de todas las latitudes participan en la Unión Interparlamentaria Mundial y son también miembros de parlamentos internacionales, supranacionales o multinacionales conformados por congresistas nacionales, esto es, que son de elección popular directa en su país respectivo pero no lo son en el Parlamento internacional o supranacional y en consecuencia no son en éste de dedicación exclusiva, como es el caso del Parlamento Latinoamericano, el Parlamento Andino, la Comisión Parlamentaria conjunta del MERCOSUR y el Parlamento Amazónico, conformados especialmente por congresistas nacionales, quienes se dedican simultáneamente a su Parlamento o Congreso Nacional y

a su labor como miembros de la respectiva delegación de su Congreso ante esos Parlamentos de Integración o foros parlamentarios internacionales; es cierto que con este ejercicio parlamentario transfronterizo, los congresistas nacionales no comprometen al Estado respectivo, no lo pueden obligar internacionalmente pues no lo representan; pero también es cierto que se están generando así importantes iniciativas internacionales y relaciones de gran importancia regional y mundial, a más del influjo del congresista en su respectivo país motivado precisamente por su actuar internacional, en el que se desempeña en verdaderos foros políticos que desbordan las fronteras nacionales.

1.2) Los Parlamentos De Integración Ante La Gobernabilidad Democrática

Del tenebroso ciclo de dictaduras militares, América Latina asiste ahora al lastimoso y recurrente espectáculo de los golpes de opinión, orquestados en no pocas ocasiones por líderes de partidos políticos contra Jefes de Estado constitucionales.

Se trata de una estrategia de aprovechamiento de la penuria económica que empuja a una parte de la población a un activismo de calle y que genera en otros sectores de la población, igualmente afectados, a una “neutralidad” ante los acontecimientos, que terminan desbordados.

Así, la decisión mayoritaria de la población al elegir democráticamente al Presidente de la República, termina siendo olímpicamente desconocida por sectores políticos radicalizados y minoritarios, ante la mirada atónita de una ciudadanía angustiada ante su doble impotencia: frente a los problemas nacionales y frente a la violación sistemática de su Constitución. Y si la ciudadanía mayoritaria reacciona para sostener a su Jefe de Estado, se producen violentos enfrentamientos que solo generan radicalización e intolerancia.

Y es que pareciera que ciertas visiones políticas pretenden que un gobernante, cual mago poderoso, resuelva de la noche a la mañana todos los problemas que aquejan a una sociedad, tratándose por supuesto de una visión caudillista y paternalista, pues no es un Jefe de Estado “*Iluminado e Infalible*” el que saca adelante a nuestros pueblos, sino que

esos mismos Pueblos con su tesón, con su labor diaria, con sus impuestos, con su trabajo en pro de la sociedad, son quienes en realidad logran la construcción de una sociedad democrática, en lo económico y en lo político.

Y si de lo que se trata es de hacer a un lado a gobernantes inescrupulosos, abusadores del poder, corruptos o déspotas, pues para ello existen las diversas vías y los controles que consagran las Constituciones vigentes en nuestra América Latina, cuales son la revocatoria del mandato y el juicio político, entre otros.

Ahora, tampoco negamos que es un imperioso trabajo de la gobernabilidad democrática en nuestra región, el prohijar reformas constitucionales que aumenten esos controles frente a los Jefes de Estado y de Gobierno. Ya se ha hablado, por ejemplo, de las bondades del régimen parlamentario o del semiparlamentario, entre ellas, su flexibilidad para permitir manejar estas crisis en forma constitucional, a más de otras opciones que existen realmente.

Pero el escenario de las reformas constitucionales es el de la decisión de las mayorías, sea en el Congreso o en la Constituyente o en referéndum popular. Y sin entrar siquiera a tocar la Constitución de los países, sendos pactos de gobernabilidad, iluminados por la buena fe en lo político y en torno al consenso social frente a la Democracia como mejor forma de gobierno, podrían permitir una adecuada relación del gobernante constitucional con los representantes de diversas fuerzas políticas y de legítimos intereses.

De continuarse con esta campaña sistemáticamente orquestada para desacreditar y deslegitimar a los políticos, a los parlamentarios y a los gobernantes constitucionales, muy poco quedará de nuestra inmadura y maltrecha Democracia.

Flaco servicio le hacen a nuestro futuro, aquellos líderes y partidos políticos que buscan y a veces logran ganar con golpes de opinión lo que no pudieron legítimamente ganar en las urnas.

Por todo ello, habría que realizar una profunda reflexión democrática, para enfrentar decididamente estas crisis de gobernabilidad y sin que ello enerve el legítimo derecho a la protesta y a la reivindicación social.

El transformarnos en Repúblicas Parlamentarias o Semipresidenciales, con facultades de control político y de censura a todo el Gobierno por parte del Parlamento; el contar con una robusta Ley que regule la Oposición democrática al Gobierno, como garantía del derecho a la oposición y de la transparencia en el ejercicio de ésta; la facultad de que un órgano jurisdiccional, como lo puede ser una Corte Constitucional, declare la inconstitucionalidad de aquellos partidos involucrados en actividades antidemocráticas; la autorregulación de los medios de comunicación, para que en su legítima labor de control social no terminen satanizando a la Democracia como sistema; la firma de pactos de gobernabilidad, que obliguen desde el momento mismo de las campañas a los diversos partidos y candidatos; el consenso social en torno a la defensa de la Democracia como la mejor forma de gobierno conocida por la Humanidad; el construir esos pactos de

governabilidad entre los partidos vencedores en las elecciones, incorporando incluso a la oposición en temas de gran impacto nacional cuales pueden ser el fortalecimiento de la participación ciudadana, el estímulo a la inversión y al ahorro, la lucha contra el terrorismo y contra la corrupción, fundamentales proyectos de desarrollo económico, trascendentales reformas constitucionales y legales, la defensa de los derechos humanos, la estabilidad macroeconómica, estrategias consensuadas contra el desempleo. Son todas estas vías democráticas, transparentes, de buena fe, de búsqueda real del bien común, en todas las cuales se pueden construir confluencias entre partidos democráticos, sean de derecha, de centro o de izquierda.

Pero si lo que se impone es la vía de la mala fe política, esto es, la de utilizar las reglas de la democracia sólo cuando es conveniente al propio partido o grupo de interés; si lo que se hace es manipular y violar la Constitución; si lo que se tiene no es otra cosa que la utilización de la penuria social para obtener réditos políticos de mala fe; si lo que resulta es una continua andanada contra las instituciones democráticas, simplemente estamos ante fuerzas perversas que están socavando la Democracia, a las que hay que enfrentarse decididamente y sin pusilanimidad alguna.

Lamentable sería que el no actuar ante tamaña situación nos lleve a contemplar la imposición de regímenes totalitarios, abundantemente abonados por irresponsables actores dentro de la Democracia, la que terminaría autodestruyéndose al permitir que esas oscuras fuerzas manipulen impunemente a sectores de la población en contra de las Constituciones nacionales.

Ni el Pueblo, Electorado o Constituyente Primario, ni las Instituciones Democráticas, ni las fuerzas sociales democráticas, ni los Partidos Políticos, ni los Parlamentarios o Congresistas, lo deben permitir y ni siquiera tolerar.

Tendrá además que continuarse en el abono del actuar internacional en defensa de la Democracia: las cláusulas de estabilidad democrática que cada vez mas Tratados comerciales, de integración y de otra índole, contemplan como requisito para la permanencia de respectivo País; la Carta Democrática de las Américas aprobada en el seno de la OEA; el condicionamiento de la vigencia democrática a la cooperación internacional, entre otras, a más del actuar en pro de conformación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones, como instrumento de fortalecimiento democrático, desarrollo económico y posicionamiento internacional de América Latina.

Ahora bien, la eficacia del actuar de los Parlamentos que en el mundo se han ido conformando en torno a diversos esquemas de integración, es directamente proporcional a la fortaleza de la respectiva zona de integración y simultáneamente a las funciones que se le otorguen en el respectivo esquema institucional, de donde se deriva la fortaleza orgánica de la institución parlamentaria internacional o supranacional.

Pero además hay que ser conscientes de las diferencias notorias que existen entre los Congresos o Parlamentos nacionales y los Parlamentos de Integración o Parlamentos

internacionales o supranacionales, lo que se reflejará en la efectividad de su actuar ante las crisis de gobernabilidad.

En los Congresos nacionales encontramos como funciones primordiales el ejercicio del poder constituyente, en virtud del cual el Congreso puede reformar la Constitución, el ejercicio del poder legislativo, por el cual el Congreso nacional es el principal legislador de su respectivo País, el ejercicio de la máxima autoridad tributaria y presupuestal en virtud de los principios de que no hay impuestos sin representación y de la legalidad de los tributos y del presupuesto (ingresos y gastos públicos) y, en fin, el ejercicio del control político, a través del cual el Congreso o Parlamento realiza la teoría de los pesos y contrapesos del poder (“*check and balance*”), se concreta la separación de los poderes y una rama del poder controla a la otra: el voto de confianza, el voto de censura, el “*impeachment*”, las citaciones a los Ministros o secretarios, las solicitudes de informes al Ejecutivo, la participación en la nominación o elección de ciertos altos cargos estatales, son manifestaciones de ese control.

Por el contrario, en los Parlamentos de Integración no se encuentran primigeniamente esas funciones, salvo con la única y bien notoria excepción actual del Parlamento Europeo, el cual progresivamente ha ido adoptando algunos de estos poderes en el contexto de los órganos supranacionales europeos, como corolario del progresivo fortalecimiento institucional de la Unión Europea, dado a su vez por la exitosa profundización del proceso de integración. Es decir, los Parlamentos de Integración de

América Latina, no cuentan en realidad con ninguna de esas funciones, si bien algunos de ellos, total o parcialmente, son elegidos directamente por el pueblo.

Así las cosas, el Parlamento Europeo es elegido directamente por el pueblo en forma proporcional a la población, con lo que los Países más poblados cuentan con más diputados que los otros. La lógica de la aglutinación de los parlamentarios europeos no se da por nacionalidades sino por afinidades políticas, por lo que se han constituido el Grupo Popular o Conservador o Demócrata, el Grupo Social Demócrata, como los ampliamente mayoritarios, junto con otros Grupos de menor peso político. Y el Parlamento Europeo si bien no es el principal legislador de la Unión Europea en los asuntos de competencia comunitaria, pues lo es el Consejo de Ministros, sí cumple una importante labor de colegislador en la medida en que en forma progresiva el Parlamento Europeo también debe aprobar buena parte de las normas que ha aprobado el Consejo de Ministros. Guardadas muchas distancias, nos encontramos frente a un legislativo de la Unión Europea que tiene una cámara que representa a los Estados Miembros (el Consejo de Ministros) y no es de origen popular directo y otra Cámara que representa al Pueblo (el Parlamento Europeo) de elección popular directa, lo que lo aproxima a la lógica institucional del bicameralismo: representación de los Estados miembros y del Pueblo a más del control de una cámara sobre la otra.

Por supuesto, el Parlamento Europeo sólo actúa en los asuntos que son de competencia de la Unión Europea. Y en ese escenario también desarrolla la función del control político, al dar su voto de confianza y de censura al ejecutivo de la Unión Europea, el que es un

órgano colegiado, esto es, la Comisión. Y también cita a los comisionados y solicita informes al ejecutivo comunitario y elige al Defensor del Pueblo, todo ello en un claro ejercicio del control político en el escenario supranacional.

Y además, ese Parlamento Europeo es la máxima autoridad presupuestaria de la Unión Europea y es el que en tiene la última y más importante voz en el trámite del presupuesto anual de la Unión Europea, el cual se nutre de recursos propios o rentas propias cedidas por los Países Miembros y el que tiene un porcentaje muy notorio de gastos de inversión, con lo que ha superado el simple presupuesto de funcionamiento, lo que lo aproxima mucho a un presupuesto nacional.

De todo esto se deriva que existen unos muy importantes vínculos políticos entre los parlamentarios supranacionales europeos y los parlamentarios nacionales de los Países miembros, dados por la pertenencia al mismo partido político ya que, a pesar de todo, los partidos siguen siendo fundamentalmente nacionales y dados por los muy importantes vasos comunicantes que se dan entre lo supranacional, lo nacional y lo local, sea a nivel jurídico, o en la ejecución presupuestal o en lo político o en lo económico, ante la enorme presencia de lo comunitario europeo en el día a día de las instituciones nacionales y de los ciudadanos.

Todo este escenario es totalmente inexistente en los organismos de integración de América Latina y en consecuencia en los respectivos Parlamentos de integración regional o subregional, los cuales se conforman a veces por congresistas nacionales que asisten

ocasionalmente a las reuniones y con dedicación de tiempo parcial y a veces por diputados elegidos directamente por el pueblo, con dedicación plena al Parlamento de Integración respectivo. Pero en cualquiera de los dos casos, esos Parlamentos no tienen en realidad ninguna de las funciones ya vistas del Parlamento Europeo, lo cual se deriva no tanto del respectivo Parlamento sino de la debilidad del respectivo esquema de integración, todo lo cual se traduce en una muy restringida capacidad de acción ante las crisis de gobernabilidad.

En todo caso, ante estas crisis de gobernabilidad que puedan llegar a azotar a los Países miembros de una zona de integración, para el fundamental análisis de lo que podría hacer el respectivo Parlamento de integración, es imperioso tener en cuenta hasta dónde llegan las respectivas facultades de las autoridades supranacionales, facultades estas que se derivan esencialmente de la voluntad de los Estados miembros en cuanto a las competencias de dichas autoridades.

También aquí encontramos diferencias abismales entre el proceso de integración de la Unión Europea y los diversos esquemas de integración vigentes en América Latina.

Y es que mientras en la Unión Europea la supranacionalidad es desarrollada ampliamente por órganos comunitarios dotados de específicas competencias, atribuidas por los Estados en los respectivos Tratados ⁴, los que conforman el llamado derecho comunitario constitutivo o primario; mientras que esas competencias responden a una

⁴ MOLINA DEL POZO, Carlos, Manual de Derecho de la Comunidad Europea, Editorial Trivium, tercera Edición, Madrid, 1997, páginas 148 á 158.

voluntad de integración de los Estados siguiendo métodos funcionales, con los que se atribuyen ciertas funciones a la Comunidad con miras a la consecución y realización de los fines, misiones y objetivos definidos en los Tratados de integración, para lo cual el ente comunitario cuenta con **competencias de atribución** pero no cedidas en cierta materia sino obedeciendo a consideraciones funcionales o teleológicas y con una técnica que no siempre estriba en la enumeración de estas competencias en forma sistematizada en algún título o capítulo de los Tratados, sino que se encuentran establecidas en forma específica y dispersa, a más de las **competencias implícitas**, esto es, la asunción de ciertas competencias no previstas en los textos fundacionales "*cuando tales competencias sean indispensables para el adecuado desempeño de las competencias expresamente atribuidas por los documentos institutivos y para el cumplimiento de las tareas que la organización tiene asignadas*", competencias implícitas que en muchas ocasiones requieran de jurisprudencia para su cristalización, junto con las **competencias subsidiarias** derivadas de la necesidad de lograr un objetivo de la Comunidad sin que los Tratados hayan previsto los poderes de acción necesarios, pero siempre y cuando la voluntad de los Estados sea unánimemente expresada en este sentido en los pertinentes órganos de la Comunidad ⁵. Mientras que la Comunidad Europea ejerce esas competencias en forma autónoma, sea en forma directa o exclusiva o sea con la cooperación de los Estados miembros en la ejecución, esto es, que los Estados no pueden ejercerlas directamente sino a lo máximo con medidas ejecutivas de coordinación y cooperación. Mientras que los órganos comunitarios y en particular el ejecutivo comunitario europeo cuenta con un presupuesto de recursos propios, alimentado por fuentes tributarias cedidas definitivamente por los Estados a la

⁵ MOLINA DEL POZO, Carlos, Ob. cit, páginas, 145 á 158.

Comunidad (por ejemplo los aranceles y un porcentaje del impuesto a las ventas, entre otras rentas cedidas a la Unión Europea por los Estados miembros), con lo que se cuenta con un presupuesto no simplemente de funcionamiento sino muy principalmente de inversión en las llamadas políticas comunes, las que se reitera, son de competencia de las autoridades supranacionales, no solamente a nivel normativo sino también ejecutivo. Mientras que esas competencias de la Comunidad Europea, atribuidas por los Estados, son reguladas por el Consejo (de Ministros) y el Parlamento (en el llamado derecho comunitario derivado o secundario) y reglamentadas y ejecutadas por la Comisión, es decir por el ejecutivo del proceso de integración europeo. Mientras que por vía jurisprudencial se han ido desarrollando competencias implícitas de los órganos comunitarios, esto es, no cedidas expresamente por los Estados pero sí conectadas causalmente con el propósito de la construcción del mercado común y de la unión económica. Mientras que se tiene por ejemplo una muy robusta política agrícola común europea y una política común de pesca, entre otras políticas sectoriales de competencia comunitaria. Mientras que la Unión Europea cuenta con funciones internacionales propias en el escenario internacional, en ejercicio de su personalidad jurídica internacional, por ejemplo, la competencia para firmar tratados comerciales y para la cooperación internacional. Mientras que en Europa se tiene también claro que aparejadas con las políticas comunes de naturaleza supranacional hay políticas comunes que por el contrario no son supranacionales sino eminentemente intergubernamentales, de donde se deriva que sin consenso de todos los Estados miembros no hay política común, como es el caso de la Política Exterior y de Seguridad Común PESC, es decir que se tiene claro que los Estados miembros actúan entre sí por parcelas, unas reguladas

por el derecho comunitario, pero simultáneamente muchas otras reguladas por el derecho internacional, con o sin definición de "políticas comunes". Mientras que las autoridades supranacionales tienen específicas competencias normativas exclusivas y funciones de control y sanción exclusivas, como ocurre en materia de libre mercado y competencia. En gran resumen, mientras que en la Unión Europea respecto a las competencias hay claridad diáfana, institucional u orgánica, teórica y práctica, normativa y jurisprudencial, académica y doctrinal, en los procesos de integración latinoamericanos no se tiene aún total certeza jurídica sobre éste fundamental aspecto.

Conviene aquí también poner de presente cómo en virtud del *principio de cooperación* los diversos órganos del Estado miembro deben colaborar plenamente en la consecución de los objetivos comunitarios. Es lo que ya de tiempo atrás se ha definido amplia y claramente en la Unión Europea: *“La jurisprudencia sobre el principio de cooperación cobra pleno sentido en relación con la actividad de los órganos que realizan funciones legislativas, ejecutivas o judiciales. El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de examinar, especialmente en los recursos por incumplimiento, la actuación de los órganos del estado, que se manifiestan, conforme a la distinción clásica, a través de actos de carácter legislativo, ejecutivo o judicial. En todos los casos el Tribunal de Justicia ha considerado atribuible al Estado la actuación, correcta o incorrecta desde el punto de vista comunitario, de cualquiera de los órganos que tienen encomendadas funciones estatales”*.⁶

⁶ ORDOÑEZ SOLIS, David, La ejecución del Derecho comunitario europeo en España, Fundación Universidad Empresa – Civitas, Madrid, 1993, página 58.

Y ese deber de cooperación es predicable también desde antaño en el contexto europeo, de los órganos comunitarios frente a los Estados: *“En esta comunidad de Derecho, las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones comunitarias se rigen, en virtud del artículo 5 del Tratado CEE, por un principio de cooperación leal. Este principio obliga no sólo a los Estados miembros a adoptar todas las medidas adecuadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario..., sino que impone también a las instituciones comunitarias deberes recíprocos de cooperación leal con los Estados miembros (véase sentencia de 10 de febrero de 1983, Luxemburgo contra Parlamento Europeo, 230- 81, Rec. 1983, p.255, apartado 37).”*⁷

Aparejado con el principio de cooperación se encuentra el **principio de autonomía**, tanto institucional cuanto procedimental, el cual tiene su fundamento en la dificultad práctica de que el ordenamiento comunitario llegue a establecer unos órganos y unos procedimientos comunes para todos los Estados miembros y su límite en el Derecho comunitario, pues éste por su propia naturaleza, tiene primacía y efecto directo en los ordenamientos internos.⁸

Y encontramos entonces el **principio de subsidiariedad**, consagrado en el artículo 3B del Tratado CE, introducido por el Tratado de la Unión Europea:

“La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

⁷ TJ CE, auto de 13 de julio de 1990, J.J. Zwartveld y otros, (C-2/ 88 imm., Rec. 1990, p. I – 337, cdo. 17)

⁸ Ver ORDÓÑES SOLIS, David, ob. Cit., Págs. 66 y 67.

“En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

“Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.”

El Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992), concluyó, respecto de éste artículo 3B que los tres párrafos o incisos *“reflejan tres conceptos jurídicos distintos que tienen antecedentes históricos en Tratados comunitarios existentes o en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia: el principio de atribución de competencias (art. 3B.1), el principio de subsidiariedad en el sentido jurídico estricto (art. 3B.2) y el principio de proporcionalidad o intensidad (art. 3B.3).”*⁹

En este marco teórico nos encontramos entonces con la existencia real de límites jurídicos de derecho comunitario y de derecho internacional que no permiten a los Parlamentos de la integración en América Latina el enfrentar plenamente una crisis específica de gobernabilidad, con su actuar directo, pues no se cuenta con las competencias necesarias para ello.

⁹ Boletín CE 12 – 1992, Págs... 7- 43.

Y es que esta acción debe darse sin desbordar los límites de los respectivos Tratados constitutivos: las autoridades supranacionales en los procesos de integración latinoamericanos no pueden arrogarse competencias que excedan el marco de los objetivos de esos Tratados. *“... la exigibilidad de la democracia como presupuesto esencial para avanzar hacia la intensificación de los procesos de integración económica, no puede conducir a la imposición de un modelo de régimen político que contradiga la voluntad soberana del pueblo manifestada en una Constitución y, en especial, los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano. Por ello, es trascendente que los tratados internacionales que se dirijan a la obtención del citado fin, delimiten con suma atención y precisión las materias atinentes a la integración económica y a las sanciones derivadas por su incumplimiento, sin incluir disposiciones que conduzcan o se orienten a exigir una transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario..... En cuanto a las medidas taxativas que establece el artículo 4° del Protocolo, las mismas resultan ajustadas al Texto Superior, toda vez que se limitan a establecer tanto sanciones directamente relacionadas con el propósito económico del Tratado, como aquellas otras vinculadas con el respeto a los principios de derecho internacional generalmente aceptados”.*¹⁰

Sin embargo, lo hasta aquí afirmado debe entenderse con el límite claro de que la asignación de específicas competencias que los Estados atribuyan a los órganos de

¹⁰ Ver por ejemplo sentencia C 644 - 04 de la Corte Constitucional colombiana: Revisión constitucional de la Ley 846 de noviembre 6 de 2003, *“por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena', 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia', hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)”*.

integración para que ellos las ejerzan, sustituyendo en esas funciones a las autoridades nacionales y la asignación a la proyectada Comunidad Latinoamericana (o a la Comunidad Suramericana) de un presupuesto de recursos propios para la ejecución de políticas comunes por las autoridades supranacionales, son medidas que deben necesariamente consagrarse en forma expresa en un Tratado, esto es, que cuando no aparezcan claramente establecidas en los Tratados, no pueden los órganos de integración (ninguno de ellos) simplemente darlas por atribuidas o cedidas. En otras palabras, la interpretación teleológica de las competencias supranacionales se debe ceñir a los textos de los Tratados.

A nivel preventivo de crisis de gobernabilidad, el margen de maniobrabilidad de los Parlamentos de integración de América Latina, podría ser mayor. El impulsar el libre comercio con otras regiones del mundo, como fuente generadora de riqueza social y empleo, es un notorio ejemplo de ello; por ello, primero debería abocarse la creación de un solo esquema de integración supranacional latinoamericano o al menos suramericano, construido en torno a la creación de la Comunidad Latinoamericana de Naciones CLAN o de la Comunidad Suramericana, el cual no sólo debe involucrar metas de libre comercio sino también de construcción de un mercado único, con unión aduanera, con armonización de políticas macroeconómicas, con derecho comunitario, con ciudadanía supranacional y con políticas comunes, y también es acertado y positivo para nuestros pueblos el fomentar una política racional de libre comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea, China y otras dinámicas regiones del mundo, en pactos negociados preferiblemente no en forma aislada o individual por diversos Estados sino por la

respectiva Comunidad. Pero como se sabe, ha ocurrido exactamente lo contrario: buena parte de los países latinoamericanos se han lanzado de décadas atrás a negociar aisladamente el libre comercio con otras regiones del mundo, lo cual lleva a la necesidad de redimensionar la integración en América Latina, buscando innovadoras fórmulas que permitan la convergencia de los países más aperturistas con aquellos más reacios al libre comercio. No se trata de descalificar a unos u otros sino de encontrar las fórmulas que generen consensos entre los diversos países.

Otro aspecto a analizar es el de si los Parlamentos de Integración podrían hacer frente a una crisis de gobernabilidad en un País Miembro, desconociendo al gobierno entrante, fruto de esa crisis, es decir, manteniendo el respaldo político internacional al gobierno que ha caído. Con certeza la respuesta debe ser negativa, no solamente por cuanto el realismo político lleva a la necesidad de tener las relaciones internacionales con quien efectivamente tiene el poder y en consecuencia porque son los respectivos ejecutivos nacionales quienes tienen la real competencia del manejo de las relaciones exteriores, sino porque aún si existiese una política exterior común en un proceso de integración, son en últimas los mismos gobiernos nacionales los que la construyen a través del voto de sus Ministros de Relaciones Exteriores en el seno del Consejo de Ministros, como órgano supranacional. Adicionalmente, principios del derecho internacional como la no intervención en los asuntos internos y el que los gobiernos no requieran del reconocimiento internacional, chocan también contra esa alternativa. Por lo demás la mal llamada “*diplomacia parlamentaria*” no ha conllevado la atribución a parlamentarios nacionales o supranacionales del ejercicio de competencias de relaciones exteriores, si

bien se observa un progresivo robustecimiento de funciones de defensa de los derechos humanos y de la democracia.

Por supuesto que a nivel político, un Parlamento de integración relativamente poderoso puede llegar a influir en las decisiones de los Cancilleres y la adopción de medidas tales como la suspensión o el condicionamiento de la cooperación internacional, las que pueden ser en alguna medida eficaces.

Adicionalmente, se evidencia que un poderoso instrumento con el que pueden contar los Parlamentos de Integración es la llamada “*cláusula de estabilidad democrática*”, la que consiste en que en tratados comerciales y de integración, los Estados parte han pactado que de no continuar alguno de ellos siendo democrático, los otros Países pueden suspender o terminar el tratado comercial o el tratado de integración. Si esa cláusula se ha pactado, entonces el respectivo Parlamento de Integración puede invocar ante las respectivas autoridades nacionales o supranacionales el que se aplique efectivamente. Claro está, la aplicación de estas cláusulas pueden ser un poderoso instrumento preventivo hacia el futuro, pero ante la crisis de gobernabilidad concreta en las que lleguen a aplicarse, la pueden llegar a agravar, luego hay que tener un muy buen criterio en la dosificación de la medida.

También los Parlamentos de Integración pueden trabajar en pro de la gobernabilidad a través del fortalecimiento de los partidos políticos y de los sistemas electorales. La legitimación progresiva de los partidos es elemento fundamental de la gobernabilidad. Y

así se ha venido trabajando en esa línea por dichas instituciones. Por supuesto, la lucha nacional e internacional contra la corrupción también debe estar presente en esta actuación de dichos Parlamentos.

Otro punto importante de acción es el de lograr superar la penuria social de los pueblos: es la llamada deuda social. Es esencial rescatar niveles de bienestar social adecuados para evitar así las explosiones del descontento popular que reflejan la ya conocida crisis de la democracia ante la opinión pública de América Latina.

Y valdría la pena que también se reflexione sobre el grave problema de la deuda externa que se ha constituido en un lastre enorme para las economías y para los maltrechos presupuestos públicos de América Latina: ingentes cantidades de recursos que podrían destinarse a la acción social, son necesariamente disecionados al pago del servicio de la deuda y de los respectivos capitales. Las grandes potencias también podrían dirigir hacia América Latina una eficaz acción que permita por parte de ellos el hacer importantes reducciones a la deuda para logra estimular el crecimiento económico y la estabilidad democrática.

2.) LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN

2.1) Legitimidad y Déficit Democráticos

Es éste un punto de la mayor trascendencia en el ámbito de los Parlamentos de Integración, el cual por lo demás no es pacífico en su doctrina ni en su visión política, ya que existen visiones encontradas en la materia.

El problema radica en trasplantar a los esquemas de integración las visiones del constitucionalismo a nivel nacional; se parte así de la base dada por el principio de la legitimidad democrática, en virtud del cual, ante el consciente colectivo democrático, los órganos de poder más poderosos deben ser los que son elegidos directamente por el pueblo, pues derivan precisamente su poder de éste: el electorado imparte legitimidad democrática a esos órganos. Por ello, en las democracias nacionales, los Congresos o Parlamentos detentan un gran poder.

Ahora bien, la cabal comprensión de los procesos de integración, exige una importante labor de análisis de aquellos en los que actualmente se desenvuelve ese fenómeno. Una primera conclusión que nos da la realidad imperante es el hecho cierto de que la integración latinoamericana se encuentra fraccionada en varios esquemas integracionistas, con diversos grados de profundización y con variantes en torno a la forma de realizar ese propósito. Sin embargo, esto no puede entenderse necesariamente

como un elemento antagónico con la integración: lo será en la medida en que cada tratado de integración continúe una ruta paralela a los otros convenios; no lo será, de lograrse la convergencia de esos diversos procesos hacia un esquema único de integración. Así las cosas, paralelismo y convergencia surgen como dos tendencias que se dan en el seno de la integración : la primacía de una sobre la otra determinará el futuro de la integración latinoamericana por cuanto el *paralelismo* llevaría indefectiblemente a la proximidad de los procesos subregionales pero sin desembocar en una Latinoamérica o en una Suramérica Comunitaria, pues los esquemas así planteados nunca se encontrarían; la *convergencia*, permitiría que esa diversidad en la unidad actualmente existente, sirviese de prólogo y preparación para robustecer las bases de creación de un único sistema regional de integración hacia el que confluirían los sistemas actuales.

Esta apreciación debe realizarse atendiendo a otros criterios ya planteados y conocidos en la Teoría General de la Integración: esta puede tener diversos grados desde un punto de vista económico y diversas formas de organización desde un punto de vista jurídico. En efecto, se ha establecido que la integración económicamente puede ser una zona de libre comercio (libre circulación de bienes y servicios), o una unión aduanera (libre circulación de bienes y servicios y arancel externo común) o una comunidad económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común y libre circulación de trabajadores y capitales como factores de producción del mercado común creado) o una unión económica (libre circulación de bienes y servicios, arancel externo común, libre circulación de trabajadores y capitales e implementación de políticas comunes y

armonización de políticas macroeconómicas).¹¹ A su vez las manifestaciones jurídicas de la integración son diversas pues todas se inician en el seno del clásico derecho internacional público a través de los tratados pactados entre los Estados miembros del mecanismo u órgano de integración correspondiente; pero a partir del surgimiento de una Comunidad en realidad estamos ante un fenómeno más amplio que el económico, pues la Comunidad es también jurídica por cuanto hay un derecho común (comunitario o supranacional): el derecho comunitario primario o constitutivo, es el conformado por los tratados internacionales mediante los cuales los Estados crean la Comunidad, le ceden competencias y definen los órganos que las ejercerán; el derecho comunitario derivado o secundario es el producido por autoridades supranacionales. De tal manera, el derecho comunitario es autónomo frente al derecho internacional y tiene las características de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional¹² y por ello se caracteriza entonces a la Comunidad como un organismo supranacional de naturaleza especial¹³; así las cosas, el elemento esencial de una Comunidad, como organismo supranacional que es, está dado por la capacidad de sus órganos de crear derecho supranacional (con sus características ya anotadas) y por el hecho de contar esa Comunidad con un presupuesto de recursos propios en cuya ejecución se implementan políticas comunes y actúa la Comunidad ante los habitantes como un ente administrativo

¹¹ Cfr. R. ARMENTA DE LA PEÑA, *El Comercio Internacional*, Bogotá, Editorial Norma, 1.984, Págs. 58 y 59 .

¹² Sobre el derecho comunitario ver : MOLINA DEL POZO, Carlos, *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Trivium s.a., tercera edición, Madrid, 1.997 ; BALLARINO, Tito, *Lineamenti de Diritto Comunitario*, CEDAM, seconda edizione, Padova, 1.987 ; POCAR, Fausto, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffré editore, quarta edizione, Milano, 1.991 ; LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, *Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons Ediciones jurídicas s.a., Madrid, 1.995.

¹³ Ver al respecto MOLINA DEL POZO, Carlos, *ob. cit.*, Págs... 142 a 145.

más, a la par con el Estado Nacional y los otros entes administrativos territoriales y por servicios.

Al pactar un Tratado de Integración, los Estados definen un plazo para la creación del fenómeno deseado (zona de libre comercio o unión aduanera o comunidad económica o unión económica), pasando por algunas etapas previas y esenciales para pasar a estadios superiores de integración; es por ello que es fundamental desentrañar la intención de las partes del tratado de integración para lograr entender la verdadera dimensión de este; en efecto, una cosa es pactar una zona de libre comercio con la única intención de construir ésta y otra muy distinta es pactar una zona de libre comercio pero como una etapa inicial a cumplir, para pasar luego a etapas más avanzadas de integración (unión aduanera, por ejemplo), siempre con la intención de llegar a formar una Comunidad; así, la lectura de una zona de libre comercio (idéntica teóricamente) resulta distinta en un tratado frente a otro: en ambas se trata de reducir aranceles para que se dé una libre circulación de mercancías; pero en un tratado (el de zona de libre comercio), una vez cumplido este propósito el tratado se agota por cumplimiento de su objeto; por el contrario en el otro Tratado, la realización de la zona de libre comercio es apenas una primera etapa del proceso de construcción de la Comunidad; así, entonces, la intención de los Estados es fundamental para desentrañar la naturaleza del tratado de Integración. Ello nos lleva entonces a la necesaria reflexión acerca de lo que pretenden los Estados Latinoamericanos en sus diversos acuerdos de integración.

Entonces, el debate en torno a la conveniencia o inconveniencia de la elección popular directa de los Parlamentos de Integración ha radicado en que en los esquemas de integración de modelo europeo, se hace camino la supranacionalidad y en consecuencia, los órganos supranacionales están en capacidad de producir derecho comunitario derivado. Pero resulta que el principal legislador comunitario es el Consejo de Ministros (en sus diversas denominaciones y modalidades, según el respectivo esquema de integración) y se trata entonces de un órgano conformado por funcionarios nacionales, no elegidos directamente por el pueblo sino nombrados por el Jefe de Estado o el Jefe de Gobierno, sin olvidar por supuesto el origen democrático de la cabeza del ejecutivo y su consecuente legitimidad. Entonces, como el derecho comunitario prima sobre el derecho nacional, se termina en un absurdo democrático pues las normas comunitarias emanadas de un órgano sin origen popular y en consecuencia con menor legitimidad democrática, desplazan a las normas legales emanadas de los Congresos o Parlamentos nacionales, de elección popular directa. Y como además toda la población de la Comunidad es destinataria de las normas supranacionales, se ve sometida a una normatividad en cuya producción no participaron representantes de ese pueblo. Surge entonces el fenómeno conocido como el *déficit democrático* de los organismos de integración. Y para enervarlo, se ha estimado que la mejor vía es la de crear Parlamentos de Integración de elección popular directa, que asuman varios de los poderes de un parlamento nacional, esto es, que sean una segunda cámara colegisladora, es decir que legisle con el Consejo de Ministros, que ejerza el control político sobre el ejecutivo de la Comunidad (voto de confianza, voto de censura, citaciones, cuestionarios) y que sea la máxima autoridad en materia presupuestal, con la aprobación

anual de la Ley de presupuesto, pero para ello la zona de integración debe contar con un sistema presupuestal de recursos propios, en virtud del cual la zona supranacional pasa a tener unos ingresos tributarios propios, los cuales a su vez gasta en su funcionamiento pero especialmente en la ejecución de las políticas comunes en virtud de las competencias cedidas por los Estados miembros. Ese es el camino que ha seguido la evolución de las instituciones supranacionales en la Unión Europea y es sin duda el camino más acertado en materia de legitimidad democrática en la integración.

En América Latina, algunos Parlamentos de Integración no son de elección popular directa, por lo menos en su mayoritaria composición (Parlamento Latinoamericano, Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR, Parlamento Amazónico) o en forma parcial (Parlamento Andino) y otros sí lo son (Parlamento Centroamericano). Algunos Países han implementado por norma interna la elección popular directa de sus diputados a todo Parlamento de Integración, como es el caso de la República Bolivariana de Venezuela.

Pero en el debate que aquí se analiza, se debe tener en cuenta también y fundamentalmente, cuáles son las funciones y competencias del respectivo Parlamento de Integración y de la correspondiente zona de integración, pues en no pocos casos, dichos Parlamentos no tienen ninguna función colegisladora con el Consejo de Ministros supranacional, ni tienen función alguna en materia de control político al Ejecutivo de la Comunidad, ni son autoridad presupuestal pues no aprueban el presupuesto general de la Comunidad, ni están siquiera enmarcados en un proceso de

integración supranacional con producción de derecho comunitario. Cuando éste es el caso, a pesar de que la tendencia es la implementar la elección popular directa, debe reflexionarse un tanto respecto, pues surgen dudas en cuanto a la razonabilidad de mantener un grupo parlamentario a tiempo completo, de dedicación exclusiva, con amplias erogaciones de los Estados miembros para sostener sueldos, sedes, viáticos y otros rubros, pero sin reales poderes y sin mayores competencias: ello podría llevar más bien a deslegitimar y desacreditar esos Parlamentos ante la opinión pública, muy crítica frente a gastos innecesarios o irrelevantes en Países que como los latinoamericanos tienen tantos problemas presupuestales. Y además llevaría a generar una enorme abstención, ante la apatía del electorado, dado el bajo impacto social de esos Parlamentos con escasos poderes. Y, por último, se perdería el vínculo político del parlamentario nacional que a la vez actúa ocasionalmente en los Parlamentos de integración, vínculo éste que es muy importante para procesos de integración débiles funcionalmente, que requieren por ello de constante apoyo a nivel nacional en los Estados miembros.

En otras palabras, se considera muy positiva y democrática la elección popular directa de Parlamentos de Integración, pero siempre que esté acompañada de un real y eficaz fortalecimiento institucional de ese Parlamento, en el marco del respectivo proceso de integración, el cual a su vez debe fortalecerse y profundizarse. De lo contrario, resulta ser una decisión altamente inconveniente.

2.2) Unicameralismo o Bicameralismo / Igualdad o Desigualdad en la Representación y Número de Parlamentarios

Esta importante discusión del derecho nacional, también tiene relevancia a nivel de los Parlamentos de Integración, como se explica a continuación.

Se apoya el bicameralismo en las monarquías constitucionales, para mantener una cámara de origen democrático o popular (de elección popular directa) y otra cámara de los aristócratas (la que es hereditaria); ello no tiene sentido en una República, como lo son todos los países latinoamericanos, a más del protuberante hecho de que se trata de un anacronismo político, lo que se refleja en el gran poder adquirido por la cámara que goza de legitimidad democrática, en detrimento de la cámara aristocrática; es el caso de los Comunes y los Lores en Gran Bretaña, o Cámaras que dan asiento vitalicio a expresidentes y a notables del país, etc. Algo de esta visión se refleja en la participación de diputados del Parlamento Centroamericano (el que es unicameral) que no son de origen popular nacional ni supranacional, como es el caso de los expresidentes y exvicepresidentes de los países miembros, quienes tienen la calidad de diputados al mencionado Parlamento.

Otro prisma para fundamentar el bicameralismo lo da el federalismo: si se unen Estados que se pregonan son iguales entre sí, entonces su representación en el legislativo debe ser de igual número de congresistas; pero si el Congreso representa al Pueblo, entonces a mayor número de habitantes debe corresponder un mayor número de congresistas, con

lo que los Estados de mayor población deben tener más representantes del pueblo. Dada la validez de ambas posiciones, se crean dos cámaras: una representa a los Estados en forma igualitaria (Senado de los Estados Unidos: igual número de Senadores para cada Estado) y la otra representa al pueblo (Cámara de Representantes de EE.UU.: el número de representantes por cada Estado es directamente proporcional a la población).

Esa óptica nacional no siempre ha iluminado a los Parlamentos de Integración y ello se da por cuanto en los organismos de integración se cuenta con un bicameralismo disfrazado, o no evidente a primera vista. Como se ha dicho, en los organismos de integración el principal productor de normas jurídicas, el legislativo primario, no son los Parlamentos de integración sino los Consejos de Ministros, conformados por un Ministro por cada Estado miembro: el Consejo de Ministros de la Unión Europea, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión Andina (ambos órganos interministeriales), el Consejo del MERCOSUR (conformado por los Cancilleres y los Ministros de Economía) y el Consejo de Ministros del SICA, son los órganos más poderosos de esos procesos y en la medida en que se desarrolla la facultad de crear normas jurídicas (supranacionales o no), estas normalmente emanan de esos Consejos de Ministros y los Parlamentos de Integración evolucionan en cuanto a si intervienen eficazmente o no en ese proceso decisorio, normativo o, si se quiere, legislativo; el Parlamento Europeo ha venido abriendo camino a un poder real de codecisión con el Consejo, dándose sólo allí un fenómeno en algo parecido al bicameralismo: una "Cámara" legislativa es el Consejo de Ministros (igual número de representantes de cada Estado, aunque en Europa el valor del voto de cada Ministro es

ponderado por la importancia del PIB de sus país, con lo que un Ministro de un país de alto PIB tiene más votos) y la otra "Cámara" es el Parlamento (formalmente proclamado unicameral, de origen popular y con más parlamentarios para los países de mayor población).

Por supuesto, se insiste, nos encontramos aquí en lo que se ha llamado el déficit democrático de los procesos de integración, pues se va en estos contra la lógica de la legitimidad democrática, en la medida en que los órganos que no tienen origen democrático son más poderosos que los órganos de origen democrático: los Ministros no son de elección popular pero resultan creando normas que son superiores a las leyes nacionales (creadas por Parlamentos nacionales de origen popular) y que se imponen a la población sin representación y sin la participación de los Parlamentos de Integración (todos de origen popular, unos en forma directa y otros en forma indirecta) y en ocasiones, sin la participación tampoco de los Parlamentos nacionales (cual es el caso en la Comunidad Andina). Se reitera entonces que uno de los métodos que más carrera ha hecho para reducir el déficit democrático es la de dar facultades codecisorias a los Parlamentos de integración, confluyendo con los Consejos de Ministros en la creación de las normas y en la adopción de las más importantes decisiones.

Por último, queda por dilucidar en este punto cuál debe ser la fórmula a aplicar en la composición de los Parlamentos de Integración: a) igual número de Parlamentarios por cada Estado Miembro (en el Parlamento Andino son cinco parlamentarios por cada

Estado Miembro; en el Centroamericano son veinte parlamentarios por cada Estado miembro; en la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR eran ocho parlamentarios por cada Estado miembro y en el naciente Parlamento del MERCOSUR se han estipulado dieciocho parlamentarios por cada Estado miembro, en su primera etapa de transición); b) dado que se trata de un órgano que representa al Pueblo, el número de representantes o parlamentarios debería más bien ser directamente proporcional a la población, máxime teniendo en cuenta que en el Consejo de Ministros la representación es igualitaria para los Estados miembros; esta es la opción que se adoptó en Europa y a la fecha la distribución es la siguiente:

Número	de	escaños	por	país
(en orden alfabético, siguiendo el nombre del país en su propia lengua)				
	1999-2004	2004-2007	2007-2009	
Bélgica	25	24	24	
Bulgaria	-	-	18	
Chipre	-	6	6	
República Checa	-	24	24	
Dinamarca	16	14	14	
Alemania	99	99	99	
Grecia	25	24	24	
España	64	54	54	
Estonia	-	6	6	
Francia	87	78	78	

Hungría	-	24	24
Irlanda	15	13	13
Italia	87	78	78
Letonia	-	9	9
Lituania	-	13	13
Luxemburgo	6	6	6
Malta	-	5	5
Países Bajos	31	27	27
Austria	21	18	18
Polonia	-	54	54
Portugal	25	24	24
Rumania	-	-	36
Eslovaquia	-	14	14
Eslovenia	-	7	7
Finlandia	16	14	14
Suecia	22	19	19
Reino Unido	87	78	78
TOTAL (MÁXIMO)	626	732	786

Ahora bien, para evitar una fórmula flotante con la población, lo que lleva a un ininterrumpido crecimiento de los miembros del Parlamento, con los problemas presupuestales, logísticos, locativos y políticos que ello conlleva, lo aconsejable sería adoptar la fórmula de la proporcionalidad directa con la población (a mayor población de

cada Estado miembro, mayor número de diputados en el Parlamento de Integración) pero atemperando este principio al colocar en el respectivo Tratado un mínimo y un máximo de parlamentarios por cada Estado Miembro y a la vez un límite máximo al número total de parlamentarios. En la poderosa y rica Europa ese límite está en 786 miembros, pero por supuesto en el contexto latinoamericano esa es una cifra totalmente desaconsejable: tal vez un mínimo de 10 parlamentarios y un máximo de 25 por cada Estado miembro (y el rango entre los dos extremos para cada Estado lo daría la proporcionalidad poblacional) podría dar cifras más adecuadas a la realidad latinoamericana.

2.3 Sistema Electoral, Circunscripción y Periodo

En los Parlamentos de integración que actualmente tienen pactada elección popular directa, por lo que se refiere al Sistema o a la normatividad electoral aplicable hay dos tendencias, si bien se aplica una sola. La primera tendencia es la de que se apliquen las normas electorales de cada país para la elección de los parlamentarios de integración, que es lo que se hace en el Parlamento Centroamericano, aunque sí se han pactado como principios generales el que las elecciones se realicen *"con observancia ineludible de una amplia representatividad política e ideológica, en un sistema democrático pluralista que garantice elecciones libres y participativas, en condiciones de igualdad de los respectivos partidos políticos"* (art. 6 del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instancias políticas).

La otra tendencia es la de buscar el que las normas electorales sean uniformes en todos los países para la elección de los parlamentarios de integración, pero ante la evidente dificultad o imposibilidad de lograr esto, se pacta una fórmula de regular las elecciones por las respectivas normas electorales nacionales, "en tanto se expiden esas normas uniformes" (ver por ejemplo arts 4 y 9 PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO SOBRE ELECCIONES DIRECTAS Y UNIVERSALES DE SUS REPRESENTANTES y num. 4 art. 190 Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Versión consolidada) *Diario Oficial n° C325 de 24 diciembre 2002*).

Teniendo en cuenta que ni siquiera en Europa, a pesar de su altísima fortaleza institucional y jurídica y contando con elección popular directa desde 1979, se ha logrado establecer el régimen electoral uniforme, mucho menos a nivel andino, pareciera más acertada la fórmula centroamericana de no pactar un imposible a futuro y más bien dejar que se apliquen las normas electorales de cada país, iluminadas eso sí por unos principios generales, tal como se da en el PARLACEN.

La circunscripción para la elección de parlamentarios de integración es normalmente nacional, si bien es cierto que circunscripciones territoriales asegurarían una mayor representatividad de las regiones nacionales menos pobladas; sin embargo, la dificultad de una circunscripción regional hace aconsejable que la circunscripción sea nacional.

Por lo que se refiere al período, encontramos que el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano tienen un período de 5 años y el del Parlamento Andino es de 2 años, pero el Protocolo adicional de elección popular directa estableció que las elecciones se harán en un plazo de hasta 5 años, con lo que entendemos que el período andino es mínimo de 2 y máximo de 5 años, según lo que decida cada país. Ahora bien, como lo que ha venido ocurriendo es que la elección popular directa se está implementando a través de normas nacionales y de allí se deriva que la elección de los parlamentarios de integración se hace en forma simultánea con las elecciones del Congreso Nacional respectivo, de allí se deriva que el período lo termina dando la Constitución Nacional de cada país, con lo que se concluye teniendo parlamentarios de integración con disímiles períodos, según su origen nacional. La fórmula andina de período de dos años tiene muchas objeciones: costo financiero y político de elecciones muy frecuentes, períodos disímiles de los parlamentarios según su origen nacional, etc. Por ello se considera que un buen período es el de cuatro o cinco años.

Por lo demás se considera estimulante para la conformación de verdaderos grupos políticos en los Parlamentos de Integración, agrupados por ideologías (socialdemócratas, conservadores o democristianos, verdes, socialistas, comunistas, etc.) el que las elecciones se hagan cada cuatro o cinco años en forma simultánea en todos los países miembros: la idea es que, tal y como ocurre en el Parlamento Europeo los parlamentarios se agrupen no por nacionalidad sino por afinidad política en grupos parlamentarios internamente institucionalizados en el mismo Parlamento y ello se podría estimular en parte con la elección popular directa, con lo que se conocerá claramente cuál es la

composición política del respectivo Parlamento de Integración, qué grupo o asociación de partidos controla la mayoría, cuales son las reglas internas para la conformación institucional de los diversos grupos políticos, cuál es la oposición o grupo(s) parlamentario(s) minoritario(s), cuál será la filiación y la visión política del Ejecutivo de la Comunidad u organismo de integración.

Ahora bien, el realizar en forma simultánea en todos los Países miembros la elección popular directa de los parlamentarios del Parlamento Andino puede parecer una acertada decisión por la eventual unificación política de las tendencias electorales, pero ello no necesariamente se traducirá necesariamente en la creación de Grupos Políticos. Sin embargo, en tanto se va fortaleciendo la Comunidad Andina y sus órganos, incluido el Parlamento, tal vez lo más aconsejable sería mantener las elecciones de parlamentarios atadas a las elecciones legislativas nacionales. Los costos adicionales de una elección separada, el muy posible alto abstencionismo que se daría, a más de la indisoluble ligazón política de los candidatos con el trabajo electoral de sus respectivos partidos en las elecciones nacionales, son los factores que iluminan esta opción.

3.) EL PARLAMENTO ANDINO

3.1) Naturaleza y Funciones del Parlamento Andino ¹⁴

El Parlamento Andino es un órgano de la Comunidad Andina, la cual tiene naturaleza supranacional, cuenta con una robusta institucionalidad, produce normas de derecho

¹⁴ <http://www.parlamentoandino.org/>

comunitario de aplicación directa, efecto directo y primacía sobre el derecho nacional, está conformada por Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Fue creado en 1.979 en el Tratado constitutivo de La Paz (Bolivia) y tiene su sede permanente en Bogotá (Colombia).

El Parlamento Andino también se encuentra en una etapa de evolución institucional al pasar de estar conformado por delegaciones de los Congresos nacionales (5 parlamentarios por cada Estado Miembro) a ser conformado por cinco parlamentarios elegidos por voto universal y secreto en cada País, esto es, que en el Parlamento Andino no hay representación proporcional a la población de cada Estado sino igualitaria. La elección popular directa está entonces aún en trámite en algunos de los Estado Miembros.

El Parlamento Andino, no obstante su inserción en un esquema de integración supranacional, no tiene competencia colegisladora alguna: simplemente puede dar sugerencias en los procesos normativos supranacionales y propender por la armonización de las legislaciones nacionales; cumple algunas funciones de control político sobre otros órganos comunitarios y al no contar la Comunidad Andina con un presupuesto de recursos propios, sólo actúa financieramente en torno a los presupuestos de funcionamiento del propio Parlamento.

Son atribuciones del Parlamento Andino:

- a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.

3.2) Normatividad del Parlamento Andino

3.2.1) Acuerdo De Integración Subregional Andino

"Acuerdo De Cartagena"

Sección F - Del Parlamento Andino

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

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

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

Artículo 43.- *Son atribuciones del Parlamento Andino:*

- a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;*
- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;*
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;*
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;*
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;*
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,*

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

**3.2.2) Tratado Constitutivo Del Parlamento Andino
Versión 1979**

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

Convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la Subregión Andina;

Conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia;

Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada al fundarse el Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos; y

De conformidad con la Declaración de Quito, de 11 de agosto de 1979, mediante la cual se convino en la constitución del "Parlamento Andino", con el objeto de coadyuvar al perfeccionamiento de los mecanismos y procesos de integración subregional;

CONVIENEN, por medio de sus Representantes Plenipotenciarios, celebrar el siguiente:

"TRATADO " CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO"

Capítulo

I

De la creación, composición y sede del Parlamento

Artículo 1.- *Créase, como órgano deliberante común del proceso de integración subregional, el Parlamento Andino, con la composición, organización, propósitos y funciones que establece el presente Tratado.*

Artículo 2.- *El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que*

los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.

Artículo 3.- *Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.*

Artículo 4.- *El Parlamento Andino y los Representantes actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de las Partes Contratantes.*

Artículo 5.- *El Parlamento Andino, celebrará una sesión anual, sin necesidad de previa convocatoria. El lugar, la fecha de celebración y el período de la duración de la reunión anual se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países.*

El Parlamento Andino podrá reunirse en sesión extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de las Partes Contratantes.

Capítulo

II

De la organización del Parlamento

Artículo 6.- *Los Representantes serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos.*

Los Representantes continuarán siendo miembros del Parlamento Andino hasta que sean legalmente reemplazados de conformidad con los artículos 2° ó 3° del presente Tratado, según sea el caso.

Artículo 7.- *Cada Representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán, en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva.*

Los suplentes serán elegidos en las mismas fechas y formas y por período igual al de los Representantes titulares.

Artículo 8.- *El Parlamento Andino elegirá, de entre sus miembros, su Presidente y los Vicepresidentes que establezca su Reglamento, que durarán un año en sus funciones.*

Artículo 9.- *El Parlamento Andino tendrá una Secretaría Pro-Tempore adscrita a la Presidencia. Su composición y funciones serán definidas en el Reglamento.*

Artículo 10.- *El Parlamento Andino tendrá personalidad jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma.*

Artículo 11.- *Los Representantes de la nacionalidad de la Parte Contratante, sede de la sesión correspondiente, gozarán de las inmunidades que ésta otorgue a sus Parlamentarios. Los demás Representantes gozarán, en el territorio del país sede de la sesión, de las inmunidades reconocidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en lo que fuere aplicable, en cuanto a la inviolabilidad de sus archivos y de su correspondencia oficial y en todo lo referente a las jurisdicciones civil y penal, con las excepciones establecidas en el artículo 31 de la mencionada Convención.*

Las Partes Contratantes reconocen al Parlamento Andino las inmunidades necesarias para asegurar su libre funcionamiento.

Capítulo

III

De los propósitos y funciones del Parlamento

Artículo 12.- *Son propósitos del Parlamento Andino:*

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

h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

Artículo 13.- *Son atribuciones del Parlamento Andino:*

a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;

b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y,

c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.

Artículo 14.- *El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 12 y 13 del presente Tratado.*

Artículo 15.- *El Parlamento Andino adoptará sus recomendaciones por mayoría de dos tercios de votos.*

Artículo 16.- *El Parlamento Andino dictará su Reglamento.*

Artículo 17.- *El Presidente del Parlamento Andino preparará el temario provisional de la sesión anual, en consulta con los demás Representantes.*

Artículo 18.- *Las actas del parlamento Andino se publicarán en la forma que determine su Reglamento.*

Capítulo

IV

De la suscripción, adhesión, vigencia y denuncia

Artículo 19.- *Este Tratado no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los Estados Miembros del Acuerdo de Cartagena, o que llegaren a serlo, podrán ser Partes del presente Tratado.*

Artículo 20.- *El presente Tratado estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios. Entrará en vigor 30 días después de que todos éstos lo hayan ratificado. Los instrumentos de*

ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.

Artículo 21.- *El presente Tratado permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena y no podrá ser denunciado en forma independiente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Tratado.*

Disposición Transitoria.- *El Protocolo Adicional previsto en el Artículo 2º será considerado sólo después de transcurridos 10 años, contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el presente Tratado. Dicho Protocolo Adicional será sometido a los mismos procedimientos de suscripción y ratificación que este Tratado.*

En fe de lo cual, los Plenipotenciarios, habiendo depositado sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

Hecho en la ciudad de La Paz, a los veinticinco días del mes de octubre de mil novecientos setenta y nueve, en cinco ejemplares originales, igualmente auténticos.

**3.2.3) Protocolo Adicional Al Tratado Constitutivo
Del Parlamento Andino**

(Documento por ratificar)

Los Países de la Comunidad Andina,

Convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la Subregión Andina;

Conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia;

Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada al fundarse el Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos; y

De conformidad con el Acta de Trujillo y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito el 10 de marzo de 1996, mediante los cuales se convino en adecuar los instrumentos constitutivos de los órganos y de las instituciones del Sistema Andino de Integración;

CONVIENEN, por medio de sus Representantes Plenipotenciarios, celebrar el siguiente

PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO

Capítulo I

De la creación, composición y sede del Parlamento órgano deliberante común

Artículo 1.- *Créase, como órgano deliberante común del Sistema Andino de Integración, el Parlamento Andino, con la composición, organización, propósitos y funciones que establece el presente Tratado.*

Constitución por Representantes

Artículo 2.- *El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por Representantes elegidos por Sufragio Universal y Directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.*

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

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

Objetivos comunes

Artículo 3.- *El Parlamento Andino y los Representantes actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de las Partes Contratantes.*

Sesiones anuales

Artículo 4.- *El Parlamento Andino celebrará dos Sesiones Ordinarias anuales sin necesidad de previa convocatoria.*

El lugar, la fecha de celebración y período de duración de las reuniones anuales se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países.

El Parlamento Andino podrá reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de los Representantes.

Capítulo II

De la organización del Parlamento

Período de representación

Artículo 5.- *Los Representantes serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos. Los Representantes continuarán siendo miembros del Parlamento Andino hasta que sean legalmente reemplazados de conformidad con el artículo 2 del presente Tratado.*

Principal y suplentes

Artículo 6.- *Cada Representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva.*

Los suplentes serán elegidos en las mismas fechas y forma; y por período igual al de los Representantes Titulares.

Dignatarios

Artículo 7.- *El Parlamento Andino elegirá, de entre sus Miembros, su Presidente y los Vicepresidentes que establezca su Reglamento, quienes durarán dos años en sus funciones.*

Secretaría

Artículo 8.- *El Parlamento Andino tendrá una Secretaría General. Su composición y funciones serán definidas en el Reglamento.*

Personalidad jurídica internacional

Artículo 9.- *El Parlamento Andino tendrá personalidad jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma.*

Inmunidad diplomática

Artículo 10.- *Los Miembros del Parlamento Andino como parte del Sistema Andino de Integración, gozarán en el territorio de cada uno de los Países Miembros, de los privilegios e inmunidades necesarios para la realización de sus propósitos. Sus Representantes y funcionarios internacionales gozarán, así mismo, de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones, en relación con este Tratado. Sus locales son inviolables y sus bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial, salvo que renuncie expresamente a ésta. No obstante, tal renuncia no se aplicará a ninguna medida judicial ejecutoriada.*

Capítulo III

De los propósitos y funciones del Parlamento

A. Propósitos

Artículo 11.- *Son propósitos del Parlamento Andino:*

- a) Coadyuvar a la promoción y orientación del proceso de integración de la Comunidad Andina;*
- b) Sustentar, en la Subregión Andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;*
- c) Velar por el respeto de los Derechos Humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;*
- d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;*
- e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina; y la integración de la comunidad latinoamericana;*

f) Promover en los pueblos de la Subregión Andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional; y

g) Contribuir al afianzamiento del sistema democrático, de la paz y la justicia internacionales. Y al derecho de la libre autodeterminación de los pueblos.

B. Atribuciones

Artículo 12.- *Son atribuciones del Parlamento Andino:*

a) Participar en la promoción y la orientación del Proceso de la Integración Subregional Andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;

b) Examinar la marcha del Proceso de la Integración Subregional Andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración;

c) Formular recomendaciones sobre los Proyectos de Presupuesto Anual de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;

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

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

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

g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los Órganos e Instituciones del Sistema Andino de Integración, así como con los Órganos Parlamentarios de Integración o Cooperación con Terceros Países.

Recomendaciones

Artículo 13.- El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 11 y 12 del presente Tratado.

Mayoría simple

Artículo 14.- El Parlamento Andino adoptará sus recomendaciones por mayoría simple, salvo las excepciones previstas en sus reglamentos internos.

Reglamento

Artículo 15.- El Parlamento Andino dictará su Reglamento General.

Temario sesión anual

Artículo 16.- El Presidente del Parlamento Andino preparará el temario provisional de las Sesiones Anuales, en consulta con los demás Representantes.

Actas

Artículo 17.- Las Actas del Parlamento Andino se publicarán en la forma que determine su Reglamento.

Capítulo IV

De la suscripción, adhesión, vigencia y denuncia

Suscripción sin reservas

Artículo 18.- Este Tratado no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los Estados Miembros del Sistema Andino de Integración, o que llegaren a serlo, podrán ser partes del presente Tratado.

Ratificaciones

Artículo 19.- El presente Tratado estará sujeto a ratificación por los Estados Signatarios. Entrará en vigor treinta (30) días después de que todos éstos lo hayan ratificado. Los instrumentos de ratificación serán depositados en la Secretaría General de la Comunidad Andina, la cual notificará dichos depósitos a los demás Estados Signatarios.

Vigencia y denuncia

Artículo 20.- *El presente Tratado permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena y no podrá ser denunciado en forma independiente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Tratado.*

Disposición Transitoria

Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los Representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco (5) años.

Sustitución

El presente Tratado sustituye al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito el 25 de octubre de 1979, el mismo que se mantendrá en vigencia hasta la entrada en vigor del presente instrumento.

Disposición final

Al presente Tratado se han adecuado las Modificaciones aprobadas en el VIII Consejo Presidencial Andino, realizado en la ciudad de Trujillo-Perú a los diez (10) días del mes de marzo del año de mil novecientos noventa y seis, mediante Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena).

En fe de lo cual, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la Comunidad Andina, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

Hecho en la ciudad de Sucre, a los veintitrés días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete, en cuatro ejemplares, igualmente auténticos.

3.2.4) Protocolo Adicional Al Tratado Constitutivo Del Parlamento Andino Sobre Elecciones Directas Y Universales De Sus Representantes

ARTICULO 1.- *El presente Protocolo establece los procedimientos que se adoptarán en los Procesos Electorales que se celebren en los Países Miembros del Parlamento Andino para la Elección, mediante Sufragio Universal, Directo y secreto de sus Representantes.*

Las Elecciones por Sufragio Universal y Directo de los Representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo hasta de cinco (5) años.

ARTICULO 2.- *La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.*

ARTICULO 3.- *En cada País Miembro se elegirán cinco (5) Representantes Titulares al Parlamento Andino. Cada Representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha, forma y por períodos iguales al de los Representantes Titulares.*

ARTICULO 4.- *En tanto se establezca un Régimen Electoral Uniforme, el Sistema de Elección de los Representantes Titulares ante el Parlamento Andino, así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo a la Legislación Interna de cada País Miembro.*

ARTICULO 5.- *Los Representantes al Parlamento Andino serán elegidos en cada País Miembro en la fecha en que se efectúen Elecciones Legislativas u otras generales, pudiendo ser comicios especiales, de conformidad con su propia Legislación.*

ARTICULO 6.- *Los Representantes al Parlamento Andino gozarán de total autonomía en el ejercicio de sus funciones, no estando sujetos a mandato imperativo. Votarán en forma personal e individual y actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios. Los Parlamentarios Andinos no son responsables ante autoridad ni Órgano Jurisdiccional alguno por los votos u opiniones que emitan en relación con los asuntos propios de su cargo. Además de las inmunidades contempladas en el artículo 10 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, los Representantes al Parlamento gozarán de inmunidad Parlamentaria, en la misma forma y con la misma extensión que los Legisladores del País Miembro donde se encuentren.*

ARTICULO 7.- *Los Parlamentarios Nacionales de los Países Miembros podrán ser al mismo tiempo Representantes al Parlamento Andino, sin que ello constituya, de modo alguno, requisito de elegibilidad.*

ARTICULO 8.- *La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos:*

a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa.

Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración.

Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas.

b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.

ARTICULO 9.- *Hasta que entre en vigencia el Régimen Electoral Uniforme, el Parlamento Andino será informado por los Países Miembros, sobre los resultados oficiales de las elecciones de sus Representantes, así como también recibirá y verificará en su oportunidad las credenciales de los elegidos.*

ARTICULO 10.- *El presupuesto anual aprobado para el funcionamiento del Parlamento Andino, será cubierto por los recursos aportados por cada País Miembro, de conformidad con las disposiciones reglamentarias que se dicten al respecto.*

El pago de remuneraciones y demás emolumentos que deban recibir los Parlamentarios Andinos de Elección Popular, será sufragado por sus respectivos Congresos en iguales proporciones que la de los Legisladores de cada país, con cargo al Presupuesto General de sus Congresos.

ARTICULO 11.- *El presente Protocolo no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los Estados Miembros de la Comunidad Andina, o que llegaren a serlo, podrán ser partes del presente Protocolo.*

ARTICULO 12.- Para la entrada en vigor de este Protocolo se requerirá del depósito de los instrumentos de ratificación por parte de todos los Países Miembros de la Comunidad Andina.

El presente Protocolo entrará en vigor al día siguiente del depósito del último instrumento de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina y permanecerá en vigor durante todo el tiempo que esté en vigencia el Acuerdo de Cartagena y el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y no podrá ser denunciado en forma independiente de éstos.

ARTICULO 13.- Corresponde al Parlamento Andino la reglamentación orgánica, estructural y funcional del presente Protocolo.

Disposición transitoria

El actual Sistema de Elección Indirecta a cargo de los respectivos Órganos Legislativos Nacionales, se mantendrá en vigor hasta que se vayan realizando, en cada País Miembro, las Elecciones Universales y Directas, previstas en el artículo 1 del presente instrumento.

En fe de lo cual, los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Miembros de la Comunidad Andina, suscriben el presente Protocolo, en nombre de sus respectivos Gobiernos.

Hecho en la ciudad de Sucre, a los veintitrés días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete, en cuatro ejemplares originales, igualmente auténticos.

4) LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES CAN

4.1 El Patrimonio Histórico De La Integración En América Del Sur

El llamado “*patrimonio histórico de la integración*” de Latinoamérica y más concretamente de Suramérica, conformado por los diversos tratados y convenios de integración, comerciales y de complementación económica que se han suscrito y que se están ejecutando desde 1.960¹⁵ a nivel regional y subregional, ha venido construyendo unas sólidas bases que permiten visualizar hoy la pertinencia de una profundización de este proceso histórico, el que se debate entre dos grandes tendencias: la del modelo librecambista o anglosajón que propugna por el libre comercio sin ningún grado de integración más allá de lo meramente mercantil y la del modelo comunitario o europeo, la que aporta elementos meta-económicos e implica realizaciones políticas y sociales, a más de una gran profundización económica en busca del mercado único. Esta gama de tendencias genera las que he denominado Dimensiones de la Integración Latinoamericana.

El modelo **librecambista** busca esencialmente liberar el comercio de bienes y servicios y la circulación de capital a través de las inversiones, mediante la creación de áreas de libre comercio; el modelo **comunitario** es más profundo: no solamente libera la circulación de bienes, servicios y capitales, sino que además libera la circulación de personas, en las llamadas libertades

¹⁵ EL Tratado Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALALC (Montevideo, 1960), da inicio al proceso de integración de América Latina, el que además cuenta con profundas raíces históricas en los albores republicanos.

comunitarias, que son estas cuatro y las que se ha propuesto adicionar una quinta: la libertad de circulación de decisiones judiciales¹⁶; a más de ello, construye una unión aduanera o arancel externo común frente a terceros Estados; además armoniza o unifica las políticas macroeconómicas de los Estados Miembros (políticas fiscal, monetaria, crediticia, cambiaria); también crea la Comunidad como ente diferente a los Estados, con personería jurídica internacional y con órganos supranacionales; los Estados ceden competencias a esa Comunidad, quien las ejecuta; la Comunidad cuenta con presupuesto para financiar la ejecución de las políticas comunes (p.ej. la política agrícola común en la Unión Europea); adicionalmente, emana de la Comunidad el derecho comunitario, el cual es de aplicación directa (es obligatorio para los Estados Miembros), efecto directo (produce efectos vinculantes ante la población de los Estados Miembros) y prima sobre el derecho nacional (la norma comunitaria hace inaplicable la norma nacional que le sea contraria); finalmente, la Comunidad genera importantes efectos políticos: ciudadanía europea, elección popular directa del Parlamento.

No se trata necesariamente de modelos antagónicos pero tampoco de modelos agonales *per se*. Pueden ser o no modelos compatibles o completamente excluyentes, lo cual depende del acierto con que se vayan aplicando, del contexto económico- social en el que se apliquen, de la perspectiva histórica y

¹⁶ DREYZIN DE KLOR, Adriana, Hacia la quinta libertad fundamental del MERCOSUR, En: MERCOSUL NO CENÁRIO INTERNACIONAL, DIREITO E SOCIEDADE, LUIS OTÁVIO PIMENTEL, Organizador, Curitiba, Brasil, Juruá Editora, 1.998, Volumen 1, Págs. 17 y ss.

política que se tenga por los detentadores del poder, de los intereses que se manejen abierta o soterradamente en estos procesos.

Sin embargo, es importante destacar que un país o un bloque puede ser parte de múltiples tratados de libre comercio con otros Estados o bloques (todos los que quiera), en tanto que sólo puede pertenecer a una Comunidad, por los mayores y más profundos compromisos que ésta implica.

Los tratados, organismos y esquemas de integración actualmente vigentes en América del Sur, entendiendo por tal aquellos que tienen entre sus miembros sólo a Países suramericanos, son los siguientes: el Mercado Común del Sur MERCOSUR, la Comunidad Andina de Naciones CAN, el Tratado MERCOSUR – CAN, la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA y la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR, sucesora de la Comunidad Suramericana. A ello se suman algunas empresas públicas suramericanas, ya constituidas o en proceso de conformación, cuales pueden ser, entre otras, TELESUR, el Banco del Sur y PETROSUR.

La voluntad política de los Jefes de Estado suramericanos en pro de la integración actuará precisamente como elemento que debe lograr, de manera constante, el flexibilizar el arco de la integración en América del Sur: precisamente la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR se erige como

ese arco coordinador de los esfuerzos integracionistas suramericanos, el que permitirá dar una mayor o menor gradualidad a la convergencia de los actuales tratados, organismos y mecanismos de integración del subcontinente, coordinar políticamente el proceso, unificar criterios y visiones, estimular la cooperación y el actuar conjunto de los diversos órganos de la integración suramericana. En otras palabras, se trata de dar continuidad institucional a estos pero acompañados por un nuevo ente de coordinación política, la UNASUR.

4.2 Análisis Comparado Del Mercosur Y La Comunidad Andina

El MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA se erigen en la actualidad como los dos principales acuerdos de integración subregional vigentes en América Latina; este aserto nos lleva a analizar y comparar sus principales características institucionales.

En primer lugar, se trata de dos tratados suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, la que de conformidad con el Tratado de Montevideo de 1.980 (TM80), permite que los Estados Miembros de ese organismo puedan pactar entre algunos de ellos acuerdos más profundos, los que no son aplicables a los otros miembros de ALADI; son los llamados Acuerdos de Alcance Parcial (AAP):

“Los acuerdos de alcance parcial son aquellos en cuya celebración no participa la totalidad de los países miembros y propenderán a crear las condiciones necesarias para profundizar el proceso de integración regional mediante su progresiva multilateralización.

“Los derechos y obligaciones que se establezcan en los acuerdos de alcance parcial regirán exclusivamente para los países miembros que los suscriban o que a ellos adhieran” (art. 7 TM80).

Los Acuerdos ALADI de Alcance Parcial pueden ser comerciales, de complementación económica, agropecuarios, de promoción del comercio o adoptar otras modalidades (art. 8 TM80).

El Tratado de Asunción (1.991), constitutivo del Mercado Común del Sur “MERCOSUR”, establece en el preámbulo su vocación latinoamericanista: *“CONSCIENTES de que el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo 1.980 “. La Comunidad Andina se define a sí misma como un Acuerdo Subregional (“Acuerdo de Integración Subregional Andino”) y puntualiza también su proyección latinoamericana: “El presente Acuerdo tiene por objetivos promover el desarrollo equilibrado y armónico de los Países Miembros en condiciones de equidad, mediante la integración y la*

cooperación económica y social; acelerar su crecimiento y la generación de ocupación; facilitar su participación en el proceso de integración regional, con miras a la formación gradual de un mercado común latinoamericano” Art. 1 Acuerdo de Cartagena). Así, pues, se trata de dos acuerdos subregionales (AAP) de ALADI, ambos con vocación latinoamericanista.

Ambos bloques económicos también se identifican por contar con personalidad jurídica internacional, característica ésta que no es esencial a un bloque económico; así, por ejemplo, en tanto la Unión Europea cuenta con personería jurídica internacional, el NAFTA no la tiene, no obstante su indudable importancia económica.¹⁷ El artículo 34 del Protocolo de Ouro Preto confiere al MERCOSUR personalidad jurídica internacional (*“El MERCOSUR tendrá personalidad jurídica de Derecho Internacional”*), lo cual a su vez se establece en el artículo 48 del Acuerdo de Cartagena¹⁸ para la COMUNIDAD ANDINA (*“La Comunidad Andina es una organización subregional con*

¹⁷ Es ésta también una manifestación de la intensidad de integración que los Estados pactan, pues en tanto algunos tratados sólo buscan la liberación del comercio en sentido amplio, otros son más ambiciosos en sus objetivos y pretenden la creación de un mercado único con libre circulación de todos los factores de producción, arancel externo unificado, armonización de políticas macroeconómicas, implementación y ejecución de políticas comunes, unificación del derecho, todo ello con la activa participación de autoridades supranacionales que se crean por los Estados: es el fenómeno comunitario. Entre los dos extremos existen diversas manifestaciones jurídicas y económicas.

¹⁸ Todas las citas del Acuerdo de Cartagena lo son de la codificación hecha de éste mediante la Decisión 406 de junio 25 de 1.997 de la Comisión de la Comunidad Andina, en la que se incluye el Protocolo de Trujillo (1.996), por el cual se realizaron importantes reformas a dicho ente.

personería o personalidad jurídica internacional”). Esta es una clara manifestación de la voluntad de los Estados miembros del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA de tener una presencia internacional como bloques económicos.

En cuanto hace relación a su organización institucional, los dos entes internacionales presentan fundamentales diferencias. La primera que se pone de presente es cuantitativa: la organización institucional de la COMUNIDAD ANDINA es enorme comparada con la del MERCOSUR. Establece el artículo 5 del Acuerdo de Cartagena que la Comunidad Andina la conforman los Estados miembros y los órganos del Sistema Andino de Integración; a su vez, el artículo 6 de dicho tratado determina que son órganos del Sistema Andino de Integración: el Consejo Presidencial Andino; el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores; la Comisión de la Comunidad Andina; la Secretaría General de la Comunidad Andina; el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina; el Parlamento Andino; el Consejo Consultivo Empresarial; el Consejo Consultivo Laboral; la Corporación Andina de Fomento; el Fondo Latinoamericano de Reservas; el Convenio Simón Rodríguez, los convenios sociales que se adscriban al Sistema Andino de Integración, la Universidad Andina Simón Bolívar, los Consejos Consultivos que establezca la Comisión y los demás órganos e instituciones que se creen en el marco de la integración subregional andina. El Protocolo de Ouro Preto establece la institucionalidad actual del MERCOSUR, la que se conforma con los siguientes órganos (art. 1):

el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común la Comisión de Comercio del MERCOSUR, el Parlamento del MERCOSUR, el Foro Consultivo Económico – Social y la Secretaría Administrativa del MERCOSUR. Otra diferencia notable hace relación a la calidad de los miembros o funcionarios de esos órganos, pues en tanto en la Comunidad Andina existen muchos funcionarios permanentes de la Comunidad o de los órganos del Sistema Andino de Integración (los de la Secretaría General, los del Tribunal, los del Convenio Andrés Bello, los del Fondo Latinoamericano de Reservas, los de la Corporación Andina de Fomento, los de la Universidad Andina), cuyos sueldos deben ser pagados por el respectivo ente, en el MERCOSUR la mayoría de sus órganos se conforman por funcionarios nacionales, es decir por funcionarios que no lo son del MERCOSUR en forma permanente y en consecuencia de ello no implican gastos de funcionamiento para ese organismo; por supuesto en la Comunidad Andina hay órganos conformados por funcionarios nacionales (Consejo Presidencial Andino, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión) y en el MERCOSUR cuentan con un órgano de funcionarios permanentes (la Secretaría Administrativa), pero sí es destacable que los gastos de funcionamiento de la COMUNIDAD ANDINA son superiores a los del MERCOSUR por contar con mayor cantidad de órganos y funcionarios permanentes y propios; recuérdese que en buena medida la Comunidad Andina se ha inspirado en el modelo europeo de organización comunitaria.

Otro aspecto del análisis institucional aquí propuesto hace relación a la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA pues ambos son organismos de integración, pero con diversos acentos; el MERCOSUR tiende a ser un organismo más internacional que la COMUNIDAD ANDINA y ésta tiende a ser un organismo más supranacional y en consecuencia de ello los órganos del MERCOSUR son más marcadamente intergubernamentales, mientras que en la COMUNIDAD ANDINA conviven órganos supranacionales con órganos intergubernamentales. Definimos a un órgano como supranacional en la medida en que los Estados miembros le hayan cedido en el respectivo tratado competencias normativas, jurisdiccionales o administrativas, propias de la función estatal y siempre que las actuaciones correspondientes de esos órganos vinculen u obliguen a los Estados miembros y a sus habitantes; pues bien, los órganos de la Comunidad Andina que se pueden definir propiamente como supranacionales son el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, el Parlamento Andino¹⁹, la Comisión de la Comunidad Andina, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina y la Secretaría General de la Comunidad Andina; los demás órganos del Sistema Andino de Integración son de naturaleza intergubernamental. Por su parte, el Protocolo de Ouro Preto define en su artículo 2 que los órganos del

¹⁹

No basta la elección popular directa para medir el grado de multinacionalismo, supranacionalidad e integración: a más de ello se requiere que el Parlamento tenga facultades **colegisladoras** en la producción del derecho supranacional (usualmente compartidas con el Consejo de Ministros, el principal legislador supranacional); que tenga **control político** sobre el ejecutivo supranacional (con voto de confianza para constituirlo y voto de censura para disolverlo); y que sea la **máxima autoridad supranacional en materia presupuestal**, lo que presupone además la existencia de un importante presupuesto supranacional, alimentado con ingresos supranacionales propios.

MERCOSUR con capacidad decisoria son el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del MERCOSUR y que estos son “*de naturaleza intergubernamental*”.

Directamente derivado de este planteamiento surge el análisis de las normas jurídicas que se producen en el seno del MERCOSUR y en la COMUNIDAD ANDINA, pues mientras las normas de los órganos supranacionales andinos son de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional, las normas que emanan de los órganos del MERCOSUR sólo son de efecto directo pero deben ser **incorporadas** a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales, lo que implica la ausencia de supranacionalidad en el MERCOSUR; también en este tópico la COMUNIDAD ANDINA sigue más de cerca al modelo comunitario europeo. En efecto, el Protocolo de Ouro Preto determina que las Decisiones del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones del Grupo Mercado Común y las Directivas de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, esto es los órganos con capacidad decisoria (art. 2), son “*obligatorias para los Estados Parte*” (arts. 9, 15 y 20) lo cual implica que producen efectos jurídicos frente a éstos sin necesidad de ratificación adicional alguna: es la característica del efecto directo; a su vez, el tenor literal de los artículos 25 y 42 de dicho Protocolo indican claramente que las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR deben ser incorporadas al derecho interno de cada País miembro, de donde se deriva que no producen efecto automático ante los habitantes, que esas normas no los obligan hasta tanto sean

incorporadas a la legislación nacional y que las normas del MERCOSUR no priman sobre el derecho nacional ni lo hacen automáticamente inaplicable si es contrario a la norma comunitaria. *Art. 25; "las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR previstos en el artículo 2 de este Protocolo tendrán carácter obligatorio y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales mediante los procedimientos previstos por la legislación de cada país."* (art. 42). El ordenamiento jurídico de la COMUNIDAD ANDINA se compone en sentido amplio por las Directrices del Consejo Presidencial Andino (art. 11 Acuerdo de Cartagena), las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 17 id.), las Decisiones de la Reunión Ampliada del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores con la Comisión (art. 20 id.), las Decisiones de la Comisión (art. 21 id.), las Decisiones de la Comisión Ampliada con Ministros de sectores específicos (art. 25 id.), las sentencias del Tribunal de la Comunidad Andina y las Resoluciones de la Secretaría General; las normas comunitarias andinas de carácter general son de efecto directo, aplicación directa y primacía sobre el derecho nacional, lo cual implica que son vinculantes para los Estados miembros sin necesidad de ratificación (efecto directo), que obligan a los habitantes sin que se requiera su incorporación al derecho nacional (aplicación directa) y que hacen inaplicable al derecho interno que le sea contrario (primacía sobre el derecho nacional); al igual que ocurrió en los inicios de la Comunidad Europea, éstas características del derecho comunitario andino no están expresamente consagradas en el Acuerdo

de Cartagena, pero la jurisprudencia del Tribunal de la Comunidad Andina, directamente inspirada en la europea, la jurisprudencia nacional y la práctica de los Estados las han ido decantando y hoy tienen plena vigencia, si bien es verdad que las normas comunitarias andinas no presentan el grado de desarrollo, la extensión en varios cuerpos normativos, la eficacia y la dinámica social del derecho comunitario europeo. Así pues, las normas derivadas en el MERCOSUR tienen efecto directo pero no son de aplicación directa ni priman sobre el derecho nacional, en tanto que las normas derivadas de la COMUNIDAD ANDINA son de efecto directo, aplicación directa y priman sobre el derecho interno.

Simultáneamente con el análisis de la naturaleza jurídica del MERCOSUR y de la COMUNIDAD ANDINA, de sus órganos y del derecho producido por estos, es necesario tener en cuenta la forma en que se adoptan las decisiones en los órganos correspondientes. En este aspecto las dos subregiones se identifican entre sí y se alejan por ahora de la tendencia predominante en la Unión Europea, puesto que en los esquemas integracionistas suramericanos hay plena igualdad jurídica dado que todos los Estados tienen representación paritaria en los órganos, es decir que no existe un voto ponderado para los Estados, que en cierta medida atiende a su capacidad económica (la que además se traduce en mayores aportes presupuestales a la Comunidad), ni diferencias en el número de parlamentarios atendiendo a su población.²⁰ Sin

20

Los Estados miembros de la Unión Europea tienen un voto desigual o una presencia desigual en algunos de los órganos comunitarios, como ocurre en el Consejo el que toma algunas de sus decisiones

embargo esto podría estar empezando a cambiar, pues por ejemplo en el Protocolo de Montevideo (2005) que creó el Parlamento del MERCOSUR se estableció una representación igualitaria de parlamentarios delegados por los Congresos nacionales al Parlamento de integración, pero también se previó el instaurar la elección popular directa de los parlamentarios del MERCOSUR en el año 2011, para lo cual se pactó una representación proporcional a la población, fórmula muy vaga que seguramente generará difíciles negociaciones en el futuro y que en todo caso empieza a romper la tradición suramericana (y latinoamericana) de igualdad jurídica de los Estados en los organismos de integración.

Se diferencian la COMUNIDAD ANDINA y el MERCOSUR en que en la primera algunos de sus órganos pueden tomar decisiones por mayoría, como es el caso de la Comisión y de la Comisión Ampliada (arts. 25 y 26 Acuerdo de Cartagena) o se trata de órganos supranacionales unipersonales, como lo es la Secretaría General; en el Protocolo de Ouro Preto, por el contrario, se establece que todas las decisiones se deben adoptar por consenso y con la presencia de todos los Estados parte (art. 37). Lo importante a destacar en conclusión es que en COMUNIDAD ANDINA y en MERCOSUR existen órganos permanentes,

por unanimidad, caso en el cual la abstención de un Estado no impide la adopción de los acuerdos por unanimidad, o por mayoría absoluta en los más de los casos, evento éste en el que hay un voto ponderado para los Estados, en el que los Estados de mayor población y mayor PIB tienen un mayor número de votos. La Comisión europea, órgano ejecutivo de la Comunidad, independiente de los gobiernos nacionales, estaba compuesta en forma desigual pues los Estados grandes contaban con dos comisarios en tanto que los más pequeños en su economía tenían uno, si bien se trata de funcionarios independientes y autónomos ante los Estados; hoy son 27 Comisarios, uno de cada país, quienes adoptan sus decisiones por unanimidad o por mayoría. En el Parlamento Europeo, el que es elegido directamente la representación es directamente proporcional al número de habitantes: a mayor número de habitantes, mayor número de parlamentarios.

con capacidad de generar derecho derivado, esto es, normas que se derivan jurídicamente de los tratados fundacionales o constitutivos, a diferencia de lo que ocurre en tratados de naturaleza librecambista (Grupo de los Tres, Tratado de Libre Comercio de América del Norte o “NAFTA“, Tratado de Libre Comercio EE. UU. con Chile, Proyecto TLC EE. UU. con países andinos, proyecto ALCA, proyecto tratado libre comercio Unión Europea – Comunidad Andina, entre otros) en los que no hay órganos permanentes y en ningún caso hay derecho derivado, ni ningún grado de supranacionalidad.

Una muy notoria diferencia que existía entre el MERCOSUR y la COMUNIDAD ANDINA era la de los mecanismos de solución de controversias pues mientras la CAN contaba con un Tribunal supranacional para la solución de controversias y la interpretación del derecho comunitario, inspirado en el tribunal comunitario europeo, el MERCOSUR carecía de éste y aplicaba el arbitraje como mecanismo; sin embargo, a partir del Protocolo de Olivos (2002), el MERCOSUR también institucionalizó su Tribunal, con sede en Asunción, aunque éste no desnaturalizó la esencia arbitral del sistema de solución de controversias del MERCOSUR pues este Tribunal Permanente revisa los laudos de los Tribunales arbitrales, designados en cada controversia de la lista de árbitros. Se asemejan entonces hoy en que tanto en la CAN como en el MERCOSUR la controversia inicialmente se lleva ante un órgano no jurisdiccional (Grupo Mercado Común en el MERCOSUR; Secretaría General en la CAN) y de no hallarse solución, pasa al Tribunal permanente respectivo

(Quito o Asunción), aunque el tribunal de la CAN es supranacional y el del MERCOSUR es arbitral y además en el MERCOSUR las partes pueden optar por adelantar su controversia utilizando los mecanismos de la Organización Mundial del Comercio OMC. El Tribunal de Quito (CAN) es un tribunal permanente, de naturaleza supranacional y jurisdicción obligatoria para la solución de controversias derivadas del Acuerdo de Cartagena, cuyas sentencias obligan a los Estados miembros, el cual se creó mediante el llamado Tratado del Tribunal (Cartagena, 28 de mayo de 1.979), está conformado por un magistrado de cada país y tiene como funciones esenciales el conocer de las acciones de incumplimiento y de nulidad y de la interpretación prejudicial²¹. En el marco del MERCOSUR se debatió ampliamente en torno a la creación de un tribunal permanente para sustituir el sistema de solución de controversias que era regulado por el Protocolo de Brasilia de diciembre 17 de 1.991, en el que, cuando se presentaba una controversia entre Estados miembros, se iniciaban negociaciones directas, se pasaba a la intervención del Grupo Mercado Común y se finalizaba, de no funcionar los mecanismos anteriores, con la convocatoria de un Tribunal arbitral cuya jurisdicción y decisión eran obligatorias para los Estados en controversia; hoy la controversia se dirime primero en el grupo mercado Común de no hallarse solución pasa a un

21

En el Protocolo de Cochabamba, suscrito el 28 de mayo de 1.996, se refuerza el acceso de los particulares a la acción de nulidad, se da acceso a los particulares a la acción de incumplimiento y se establece que la sentencia del Tribunal comunitario andino les sirve de título legal para solicitar ante el juez nacional la indemnización de daños y perjuicios correspondiente, se dan facultades arbitrales al Tribunal en causas distintas a las comunitarias andinas (como fuente rentística para el Tribunal de Quito), se crea el recurso de omisión por inactividad de los órganos comunitarios el que se otorga a los particulares y a otros órganos comunitarios y se crea la jurisdicción laboral del Tribunal para los conflictos entre los funcionarios comunitarios el sistema andino de integración.

Tribunal Arbitral, cuyo laudo puede ser susceptible de recurso ante el Tribunal de Revisión.

Se destaca como diferencia entre los dos acuerdos subregionales el trato jurídico contemplado para los Estados Miembros; si bien ambos son Acuerdos ALADI y el Tratado de Montevideo de 1.980 contempla en su capítulo III (arts. 15 a 23) el *"Sistema de apoyo a los países de menor desarrollo económico relativo"*, en el que se consagran para tal efecto los principios de no reciprocidad y de cooperación comunitaria, lo cierto es que el MERCOSUR eliminó la no reciprocidad y el trato preferencial para los países de menor desarrollo económico relativo, en tanto que la COMUNIDAD ANDINA los mantiene e implementa. En efecto, el Tratado de Asunción (marzo 26 de 1.991), constitutivo del MERCOSUR establece en su artículo 2 que *"el Mercado Común estará fundado en la reciprocidad de derechos y obligaciones de las partes"*, lo cual se atenúa algo pero en muy pequeña medida con el artículo 6 y el anexo I del tratado en los que se concedió a Paraguay y Uruguay un plazo de desgravación arancelaria de un año adicional al término con que contaban Brasil y Argentina; se establece en el artículo 8 un compromiso de preservar los compromisos adquiridos hasta la constitución del MERCOSUR, incluido el de ALADI, pero en los mecanismos allí mismo establecidos para tal efecto no se menciona nada en relación con el trato preferencial a Países de menor desarrollo relativo; simplemente Uruguay y Paraguay renunciaron a ese trato. También ello se refleja en materia presupuestal, pues los Estados

miembros aportan en partes iguales el presupuesto para atender los gastos de funcionamiento de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR y aquellos que disponga el Grupo Mercado Común (art. 45 Protocolo de Ouro Preto). En la COMUNIDAD ANDINA, por el contrario, se contempla un Régimen Especial para Bolivia y Ecuador (capítulo XIII del Acuerdo de Cartagena, arts. 121 a 138), atinente a la armonización de políticas económicas, coordinación de planes de desarrollo, política industrial, política comercial, arancel externo común, cooperación financiera y asistencia técnica; a más de ello, si bien el Acuerdo de Cartagena no lo regula directamente, el art. 22 literal i de dicho Acuerdo establece que la Comisión debe aprobar los presupuestos anuales de la Secretaría General y determinar la contribución de cada uno de los Países miembros (también para el Tribunal y el Parlamento) e históricamente la Comisión ha repartido estos presupuestos desigualmente, correspondiéndole a Colombia, Perú y Venezuela ²²un mayor aporte que a Bolivia y Ecuador.

Característica que une al MERCOSUR con la COMUNIDAD ANDINA es la de que ambas subregiones tienen la voluntad de realizar un proceso de integración intenso, de amplio calado económico y comercial, que vaya más allá de la creación de una zona de libre comercio y que lleve a la construcción de un mercado único, con arancel externo común, con libre circulación de los factores de producción, adopción de políticas comunes y coordinación de políticas macroeconómicas.

²²

cuando era miembro de la CAN.

Ambas subregiones cuentan con Estados Asociados, entendiéndose por tal aquellos Estados que no son Miembros plenos, que no participan en todos los órganos, que no son parte plena de los tratados, ni de sus derechos y obligaciones: su participación y alcance de la misma se define en instrumentos especiales. Los países de la CAN son miembros asociados del MERCOSUR y a la vez los países del MERCOSUR son miembros asociados de la CAN. Chile es miembro Asociado de la CAN y del MERCOSUR, pero no es miembro pleno de ninguna de las dos subregiones. Sería bastante positivo entonces que se piense en la adhesión de Surinam y Guyana a la CAN o al MERCOSUR, sea como miembros asociados o como miembros plenos, a efectos de fortalecer su convergencia hacia la integración suramericana, voluntad que se manifiesta por la participación de estos dos Estados soberanos en la UNASUR.

Sin duda, la dinámica de las subregiones suramericanas, esto es, del MERCOSUR y de la CAN, llevará a constantes movimientos, reformas, profundizaciones, ampliaciones o reducciones, fortalecimientos o retrocesos, de estos procesos de integración.

4.3 Derecho Comunitario Andino

Claramente la Comunidad Andina se ha nutrido en las fuentes del derecho comunitario europeo y por ello la jurisprudencia del Tribunal Andino de

Justicia y en general la práctica de los órganos de la Comunidad Andina se inspira en dicha normatividad. Así por ejemplo, las características del derecho comunitario de la preeminencia o primacía sobre el derecho nacional y la aplicación y efecto directos²³ han sido consagrados expresamente en el Tratado del Tribunal (art. 3) y previamente el Tribunal de la CAN las había reconocido por vía jurisprudencial, tal y como en su momento sucedió en la Comunidad Europea con las muy famosas sentencias del Tribunal de la Comunidad Europea, Van Gend & Loos de febrero 5 de 1963, Costa / Enel de julio 15 de 1.964 y Simenthal de marzo 9 de 1.978. Así, a partir de la sentencia de nulidad de junio 10 de 1987²⁴ y de la sentencia de octubre 26 de 1989 el Tribunal de Justicia desarrolló estos principios jurisprudencialmente en la Comunidad Andina, recogidos luego en el Protocolo de Cochabamba.

La primacía sobre el derecho nacional implica que la normatividad comunitaria es superior al derecho nacional, el que deviene inaplicable en caso de ser contrario a aquella, el efecto directo es la característica que conlleva el que los Estados miembros son vinculados por las normas supranacionales, sin que para ello se requieran llevar adelante todos los trámites que exige una norma internacional clásica para entrar a regir y ser vinculante: firma, aprobación legislativa, ratificación y otros, son todos mecanismos que no operan ante la

²³ SALAZAR MANRIQUE, Roberto, Fundamentos Jurídicos del Derecho Comunitario Andino, En: *Integración Económica y Derecho Comunitario*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Comunidad Europea, Cámara de Comercio de Bogotá, Memoria del Seminario Internacional, Quito, 1997, páginas 86 á 91.

²⁴ Gaceta oficial N° 21 julio 15 de 1987.

norma supranacional. La aplicación directa es la característica del derecho comunitario en virtud de la cual las normas son aplicables directamente a los ciudadanos sin que se requiera incorporación de la norma supranacional al derecho interno: la norma comunitaria es directamente aplicable en el territorio del Estado miembro a sus residentes.

El derecho comunitario primario o constitutivo es el conformado por los tratados internacionales suscritos entre los Estados miembros, a través de los cuales se crea la Comunidad, sus órganos y competencias, se trata de normas de derecho internacional clásico. El derecho comunitario secundario o derivado es el emanado de los órganos supranacionales a través del cual se ejercen las competencias comunitarias, las que fueron cedidas por los Estados miembros a la Comunidad.

El artículo 1 del TRATADO DE CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA determina las fuentes del derecho comunitario andino:

“Artículo 1.- El ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;*
- b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;*

- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;*
- d) Las Resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina;*
- y,*
- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los Países Miembros entre sí y en el marco del proceso de la integración subregional andina.”*

Otro punto de certeza jurídica es que en la CAN no hay propiamente políticas comunes, es decir, de adopción de estas mediante normas comunitarias y de ejecución de las mismas por parte de las autoridades supranacionales, bien directamente o bien con la cooperación de los Estados, por cuanto así no se pactó en los Tratados, a más de que no existe en la CAN un presupuesto de recursos propios que permita no solo el funcionamiento de los órganos, sino principalmente la inversión para la ejecución supranacional de las políticas comunes; existen sí unas denominadas "políticas comunes" pero que en realidad son ejecutadas por cada Estado, aunque siguiendo los parámetros muy generales que da la normatividad andina como es el caso de la política común de fronteras e integración física (art. 104 Acuerdo de Cartagena), la política exterior común (art. 50 del Acuerdo de Cartagena) y la política comercial común (art. 54 del Acuerdo de Cartagena), las que requieren de la confluencia de la voluntad de todos los Estados miembros, lo que explica la gran dificultad

en realizarlas, fenómeno éste que no es exclusivo de la CAN ²⁵. Por ello, la práctica ha demostrado que las políticas comunes que pueden ser adoptadas con el voto de la mayoría y no por unanimidad o por consenso, son las que han logrado llevarse adelante, como es el caso de la política agrícola común europea.

También encontramos que los llamados "programas" y "proyectos", ampliamente contemplados en el Acuerdo de Cartagena, no son propiamente de naturaleza supranacional: se rigen por la confluencia de actividades nacionales y supranacionales, la armonización de políticas nacionales y no la adopción de una política común, a más que se ejecutan preferentemente por los Países (ver por ejemplo art. 87 del Acuerdo de Cartagena) y no por autoridades supranacionales (aunque algunos órganos comunitarios, en especial el ejecutivo, pueden, realizar también actividades, como se contempla por ejemplo en el art. 69 del Acuerdo de Cartagena), se basan en la cooperación y coordinación de los Países entre sí en torno a sus Planes de desarrollo y en la armonización de sus políticas económicas y sociales (arts. 53 y 54 del Acuerdo de Cartagena), se regulan por normas andinas pero sometidas en realidad a la voluntad de todos y cada uno de los cinco Estados miembros, por lo que sólo nacen a la vida jurídica y son vinculantes para los Estados en la medida en que estos así lo quieran (art. 54, art. 58 y literal c art. 26 del Acuerdo de

²⁵ Piénsese por ejemplo en la dificultad de adoptar en la Unión Europea la Política Exterior y de Seguridad Común PESC, regida más por el derecho internacional que por el derecho comunitario y la que para su adopción requiere de la confluencia de la voluntad de los 25 estados miembros, lo cual ante las recurrentes crisis internacionales, se ha mostrado como impracticable.

Cartagena); se trata entonces de armonización en Programas y Proyectos en los respectivos Planes de Desarrollo de cada País, los que son leyes nacionales, sin olvidar además que la Planeación en las economías de mercado es simplemente indicativa y no obligatoria para el sector privado, de donde se concluye entonces que esas normas tampoco son vinculantes para los particulares.

También se encuentran los convenios que dos o más Estados miembros pueden celebrar entre sí, convenios complementarios a los Tratados andinos, cuales pueden ser los "convenios de complementación industrial" (arts. 64 y 65 del Acuerdo de Cartagena) a más de otros que pueden ser identificados como instrumento jurídico idóneo a la luz de los Tratados, alternativo a las decisiones de órganos comunitarios de representación de los gobiernos, del actuar de los Estados en el desarrollo comunitario, cual podría ser el caso del capítulo XVI del Acuerdo de Cartagena sobre "cooperación económica y social".

Debemos aproximarnos aquí a la noción europea de *derecho complementario*:
" *Por derecho complementario se designan aquel conjunto de fuentes convencionales cuyo origen se encuentra en los acuerdos interestatales entre los Estados miembros, pero cuyo objeto se sitúa en el campo o prolongación de los objetivos definidos por los Tratados; en este sentido amplio y por razón de sus fines, se considera Derecho comunitario. No obstante,...por oposición al derecho derivado o al derecho nacido de los compromisos exteriores de la*

Comunidad, el derecho complementario no resulta del ejercicio de las competencias propias de las instituciones comunitarias. Por contra su nota característica reside en que los Estados miembros, para superar las limitaciones impuestas por el principio de atribución y suplir de algún modo la ausencia de competencias a nivel comunitario, actúan en la esfera de ámbitos propios de la competencia nacional considerada y recurren a su capacidad de compromiso internacional, para adoptar este tipo de actos conforme a las reglas del régimen convencional. En esa medida,..., el derecho complementario mantiene, por razón de su origen y su naturaleza, relaciones específicas con el ordenamiento jurídico comunitario. Básicamente, el derecho complementario y el derecho comunitario se encuentran en relación de compatibilidad; de ese modo se presume que los Estados miembros al actuar por vía de decisiones de los representantes de gobierno reunidos en el seno del consejo o de convenios comunitarios no han violado los Tratados, y han respetado las siguientes reglas: en los ámbitos de competencia comunitaria exclusiva el derecho complementario no tiene cabida; en los ámbitos de competencia compartida por la Comunidad y los Estados miembros el principio que rige es la prioridad del derecho derivado; en los ámbitos de competencias nacional exclusiva los actos de las instituciones no pueden intervenir, siendo idónea la vía del derecho complementario. Dos son las fuentes de derecho complementario mencionadas que examinamos y que completan los Tratados comunitarios, por la vía diplomática o internacional:

1) decisiones y acuerdos de los representantes de los gobiernos de los Estados

miembros reunidos en el seno del Consejo; 2) por un lado, los convenios complementarios concluidos por los Estados miembros en virtud del artículo 220 TCEE y más allá de esta disposición otros convenios concluidos por los Estados miembros con el fin de realizar los objetivos de los Tratados en otras materias conexas." ²⁶

Así las cosas, entenderíamos que la técnica jurídica aconsejable es precisamente que cuando la Comunidad Andina ejerza sus competencias propias, esto es, las competencias normativas exclusivas y las competencias para la construcción y defensa del mercado común, la libre circulación de bienes y servicios y la unión aduanera, se aplique el inciso 1° del art. 3° del Tratado del Tribunal, esto es, que las Decisiones deben ser directamente aplicables en los Países miembros, es decir, que la norma comunitaria tenga plenamente las características de efecto directo, aplicación inmediata y primacía sobre el derecho nacional: es lo que ocurre en materia de propiedad industrial, libre competencia, empresas multinacionales andinas, inversión extranjera, libre comercio, unión aduanera.

Por el contrario, cuando la CAN carece de competencias propias y su función es más de coordinación para el actuar de los Estados, que es lo que ocurre con las actualmente vigentes y llamadas "políticas comunes" y los "programas" y "proyectos", lo aconsejable sería aplicar el inciso 2° del artículo 3° del Tratado

²⁶ ABELLAN, Victoria, et al, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, 1995, páginas 100 y 101.

del Tribunal, es decir, que las Decisiones deberían indicar que requieren ser incorporadas al derecho interno: así por ejemplo los programas y proyectos adoptados por los Países a nivel comunitario andino, requieren ser incorporados a la ley de planeación o ley del plan de cada uno de los Estados miembros. Dado que esas políticas comunes, programas y proyectos no son de competencia comunitaria, de allí se deriva la inexistencia de importantes funciones para los órganos andinos: no cuentan con presupuesto de recursos propios (que debe ser consagrado a través de Tratado), no definen anualmente el presupuesto comunitario de inversión (los órganos representativos de los Estados: Consejo y Comisión), no se ejecutan partidas de inversión el ejecutivo de la Comunidad, esto es, la secretaría General) y no se controla políticamente (Parlamento) ni fiscal o técnicamente (un Tribunal de Cuentas o Contralor, que son inexistentes a nivel andino). Allí radica una enorme diferencia de la CAN con la Comunidad Europea, tal vez la más grande diferencia institucional existente ente los dos procesos de integración.

Volviendo a la perspectiva del derecho complementario, pasa lo mismo con la armonización legislativa, en temas que siguen siendo de competencia nacional, pero que son relevantes para la consecución de los objetivos de la Comunidad (art. 43 literal f Acuerdo de Cartagena).

Se trata en todos estos casos más bien de derecho complementario, el cual como se vio, tiene características propias, aunque se considera que también

hace parte del derecho comunitario, el que en este evento se implementa a través de Decisiones de los órganos de representación de los gobiernos, actuando aquí como entes intergubernamentales y no supranacionales, complementadas por las leyes internas que las deben incorporar al derecho nacional.

Ahora bien, cuando de lo que se trata es de convenir acciones conjuntas en el nivel internacional, asuntos en los que se mantienen las competencias de las autoridades nacionales, pero hay impacto o trascendencia para la Comunidad, es decir, cuando no hay competencias atribuidas a la Comunidad, la vía idónea es la celebración de convenios internacionales complementarios entre dos o más Países miembros, los cuales hacen parte del ordenamiento jurídico comunitario (literal e artículo 1 del Tratado del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina): convenios de complementación industrial (arts. 64 y 65 del Acuerdo de Cartagena) y convenios de cooperación internacional en las áreas del capítulo XVI del Acuerdo de Cartagena (arts. 121 a 132), pero sólo cuando las autoridades supranacionales carezcan de las debidas competencias atribuidas en las normas primarias. Igualmente se trata en este caso de derecho complementario, pero implementado a través de convenios internacionales.

Por lo demás, el inciso 2° del artículo 3 del Tratado del Tribunal puede también ser entendido y aplicado adecuadamente como una fuente jurídica

similar a las Directivas de la Unión Europea, cuando estas Decisiones del Consejo, de la Comisión, del Consejo ampliado o de la Comisión ampliada, dispongan en su texto que su desarrollo corresponde al derecho interno mediante su posterior incorporación o transposición por norma nacional, señalando además para ello un plazo para su entrada en vigor en cada País miembro. Se trata en este caso de fuentes normativas que sí son vinculantes para los Estados miembros en cuanto al resultado que debe conseguirse, pero que deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios; la finalidad de las Directivas es la aproximación entre las legislaciones o las políticas de los Estados miembros y son normas de resultado.²⁷

Un punto de certeza jurídica es el que la Comunidad Andina tiene competencias normativas exclusivas y en la medida en que estas se ejerzan efectivamente, las respectivas normas supranacionales hacen inaplicables las normas nacionales: es lo que ocurre en materia de propiedad industrial e inversión extranjera (art. 55 del Acuerdo de Cartagena), empresas multinacionales andinas (art. 56 del Acuerdo de Cartagena) y libre competencia (art. 93 del Acuerdo de Cartagena) a más de contar con las competencias para la construcción y defensa del mercado común, la libre circulación de bienes y servicios, la unión aduanera (arts. 72 a 86 del Acuerdo de Cartagena), mediante la expedición de las normas correspondientes y la

²⁷ LINDE PANIAGUA, Enrique et al, Derecho de la Unión Europea, Marcial Pons Ediciones Jurídicas, Madrid, 1995, tomo I, páginas 267 y 268.

activación del sistema de solución de controversias ante los incumplimientos que se presenten.

4.4 Las Constituciones Nacionales Ante La Supranacionalidad

Cuando un Estado se hace parte no ya de un organismo internacional clásico sino de uno supranacional, ello implica lo que la doctrina europea ha llamado una atribución de competencias, es decir, que se trata de otorgamiento del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución ²⁸, a más de implicar ello el que el sistema jurídico nacional se hace permeable, se abre a la normatividad supranacional, se abre a este otro sistema jurídico nuevo y autónomo, todo lo cual exige que una norma de la Constitución nacional habilite todo ello: es la llamada cláusula constitucional de apertura o cláusula de supranacionalidad.

Colombia (arts. 226, 227 y 150 numeral 16), Ecuador (arts. 4, 5 y 161 numerales 3 y 4) y Venezuela (art. 153) ya cuentan con estas normas constitucionales, las que dan la base jurídico - constitucional necesaria para la supranacionalidad y el derecho comunitario.

Por el contrario, si bien la Constitución peruana hace alusión a la integración "particularmente latinoamericana" (art. 44 inciso 2), en realidad en dicho país,

²⁸ LOPEZ CANTILLO, Antonio, Constitución e Integración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pages. 68 y 69, 101 á 115.

como tampoco ocurre en Bolivia, no existe la base constitucional necesaria que requiere la supranacionalidad y el fenómeno comunitario.

Ecuador y Bolivia se encuentran en la actualidad insertos en un proceso constituyente y es bastante probable que las nuevas constituciones regulen la supranacionalidad comunitaria.

Se trata, entonces, de consagrar normas que constituyan el fundamento constitucional específico a la supranacionalidad o a la auto-limitación al ejercicio de la soberanía o, lo que es lo mismo, a la atribución de competencias mediante Tratados a un específico tipo de organización internacional (supranacional o comunitaria). Dadas las evidentes dificultades jurídicas que de allí se pueden derivar, lo aconsejable sería el que ambos Estados promoviesen reformas constitucionales que permitan la adopción de la cláusula de apertura constitucional, como una clara decisión nacional y popular de hacerse partícipe en una Comunidad, lo que permitirá superar una real fuente de incumplimientos ante la normatividad de la CAN.

4.5 Órganos De La Can

Como se sabe, conforme al modelo comunitario europeo, existen órganos de la Comunidad en la que los Estados están representados por agentes suyos, los que reciben instrucciones directas del respectivo Jefe de Estado o del Jefe de

Gobierno, son pues órganos de representación de los gobiernos: es el caso de los Consejos de Ministros; otros órganos representan al pueblo, a la ciudadanía, cual es el caso de los Parlamentos de integración; y otros órganos, por el contrario, representan específicamente al interés comunitario, a la Comunidad y precisamente por ello les está vedado representar o recibir instrucciones de ninguno de los Estados miembros: deben actuar con total autonomía e independencia (Ejecutivo y Tribunal). De esta diversa composición, surgen los equilibrios de poder y los controles jurídicos que se deben dar en el seno del organismo supranacional que llamamos Comunidad y entre sus respectivos órganos.

Ahora bien, en la Comunidad Andina los órganos de representación de los Estados miembros o Consejos de Ministros son cuatro: el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (art. 15 Acuerdo de Cartagena), la Comisión (art. 21 Acuerdo de Cartagena), la reunión ampliada de Cancilleres y Comisionados o Consejo ampliado (art. 20 Acuerdo de Cartagena) y la Comisión ampliada (art. 25 Acuerdo de Cartagena).

También se estima que la reducción del déficit democrático, que es un problema que aqueja a todos los organismos de integración en el mundo, es la vía que acorde con la experiencia histórica de la Unión Europea se recomienda seguir. Nos referimos al hecho jurídico y político de que las normas que

adoptan los Consejos de Ministros en el seno de una Comunidad, en cuanto órganos de representación de los gobiernos, resultan ser en el derecho comunitario las normas de mayor jerarquía jurídica después de los Tratados (equivalentes los Tratados a la Constitución en el derecho interno y las Decisiones a leyes en el derecho interno) y esas normas que expiden los Consejos de Ministros a nivel supranacional desplazan y hacen inaplicables a las leyes nacionales (y otras normas de inferior jerarquía en el derecho interno), leyes estas aprobadas por órganos de representación popular y origen democrático, cuales son los Congresos nacionales: ello por supuesto implica una incongruencia democrática. Por ello, la tendencia es la de fortalecer a los Parlamentos de los organismos de integración y estos se fortalecen de dos maneras, que deben realizarse simultáneamente: A) legitimándolos democráticamente al pasar a ser de elección popular directa; B) dotándolos de importantes funciones a nivel comunitario, cuales son las de actuar como colegisladores de los Consejos de Ministros, cada vez en más materias, la de ejercer control político sobre el ejecutivo supranacional mediante el voto de confianza y el voto de censura y la de ser la máxima autoridad en la aprobación del presupuesto anual de la Comunidad.

En consecuencia es muy acertado institucionalmente el que se siga implementando la elección popular directa del Parlamento Andino, acorde con el Protocolo adicional o con las leyes nacionales que la implementan y que en todo caso se dé plena aplicación al vigente literal e del artículo 43 del Acuerdo

de Cartagena, el que establece como atribución del Parlamento Andino el participar en el proceso de generación normativa mediante "sugerencias", esto es que no son vinculantes para los respectivos Consejos de Ministros. También se recomienda una reforma primaria o de los Tratados, que dote al Parlamento Andino de algunas de estas funciones indicadas, entre ellas, que en algunas materias no simplemente dé sugerencias sino que actúe como un verdadero colegislador. La representatividad de los Parlamentarios haría más legítimas las normas andinas y ello redundaría en pro de su cumplimiento. Todo ello sin menoscabo de la iniciativa normativa con que cuentan los Estados y la Secretaría General, en cuanto ejecutivo de la Comunidad Andina.

Por último, si bien los Tratados actualmente no consagran controles políticos robustos, como los que implicarían el ejercicio del voto de confianza y del voto de censura por parte del Parlamento Andino ante el ejecutivo comunitario, es decir, ante la Secretaría General, sí existe un mecanismo idóneo de control que permite la activación de un muy importante escenario de actuar interinstitucional: nos referimos a la presentación por parte de la Secretaría General de una evaluación e informe anual sobre la aplicación del derecho comunitario y el cumplimiento de los objetivos supranacionales (art. 29 literal e del Acuerdo de Cartagena), lo cual implica un informe sobre las competencias efectivamente ejercidas por los órganos de la Comunidad, lo actuado en el sistema de solución de controversias por la Secretaría General y el Tribunal de Justicia, informe y evaluación anual que se deben presentar al

Consejo y a la Comisión y, entendemos que con la misma periodicidad, al Parlamento Andino (literal b artículo 43 Acuerdo de Cartagena). Este informe y evaluación anual puede ser un muy poderoso instrumento de prevención de incumplimientos.

En este sentido, el Parlamento Europeo invitó

*“a la Comisión a que presente todos los años un informe escrito que recoja el conjunto de las violaciones de los Tratados cometidas por los Estados miembros y que precise qué instancias nacionales han transgredido el Derecho comunitario y en qué estado se encuentra el procedimiento”.*²⁹

“...Los Informes examinan separadamente las infracciones de Tratados y reglamentos por una parte y la aplicación de las directivas por otra. En los informes se incluyen una serie de cuadros estadísticos en los que se indican los distintos procedimientos administrativos y contenciosos, agrupados por Estados y por materias, que se han iniciado con el fin de controlar la ejecución del Derecho. Aunque de poca extensión, habitualmente se presenta un anexo dedicado a la actitud de los órganos jurisdiccionales nacionales en la aplicación del Derecho comunitario... Algunos de los informes dedican apartados a aspectos de gran

²⁹ PE Doc 1- 1052 / 82, *Rapport SIEGLERSCHMIDT sur la responsabilité des Etats membres en matière d'application du droit communautaire*, de 10 de enero de 1983.

importancia: la consecución del mercado interior..., el medio ambiente....”³⁰

Para la periódica elaboración de este Informe y Evaluación anual, la Secretaría General puede desplegar un permanente monitoreo o seguimiento al cumplimiento y aplicación de la normatividad andina, lo cual puede hacer directamente y/o con el apoyo de los otros órganos del Sistema Andino de Integración (pero por supuesto exceptuados los destinatarios que son el Parlamento el CAMRE y la Comisión), autoridades nacionales competentes, de observatorios universitarios de la integración andina, de asociaciones de juristas o de Ongs y de firmas consultoras.

³⁰ ORDOÑEZ SOLIS, David, La ejecución del derecho comunitario europeo en España, Editorial Civitas s.a., Madrid, 1994, pag. 125.

5) LOS GRUPOS POLÍTICOS EN LOS PARLAMENTOS DE INTEGRACIÓN

5.1 Estudio De Afinidades Políticas

En el espectro político definido entre las tendencias de derecha y las tendencias de izquierda³¹, dentro del Estado Social de Derecho, las fuerzas políticas son agonales, esto es, no antagonistas en la clara defensa del sistema democrático de gobierno, percibido por todos los partidos políticos como un bien común de la sociedad e irrenunciable como tal.

Esto es, esas fuerzas políticas, todas a una, coinciden en que los sistemas de gobierno totalitario, sean comunistas o militaristas o fascistas o autoritarios, conllevan una inaceptable ruptura del Estado Social de Derecho y de los elementos esenciales que lo definen: Supremacía de la Constitución, Separación de Poderes, Principio de Legalidad y Derechos Humanos. El libre juego democrático, el multipartidismo, las elecciones periódicas, el fortalecimiento de los controles y equilibrios entre los poderes públicos, el efectivo actuar institucional de un Parlamento o Congreso nacional, la defensa de los derechos ciudadanos y de los derechos humanos en general, el sometimiento de toda la sociedad a las normas jurídicas – incluidas en primer término las autoridades - son elementos imprescindibles del mejor sistema de gobierno hasta ahora encontrado por la Humanidad: la Democracia.

³¹ Cfr. BOBBIO, Norberto, *Destra e Sinistra*, Donzelli Editore, Roma, 1994

Ahora bien, cuando emergen en la sociedad fuerzas políticas que buscan la total ruptura institucional, es claro que debe entenderse que esa organización humana podría llegar a un movimiento revolucionario que lo lleve a la adopción de un nuevo sistema de gobierno, distinto al Estado Social de Derecho, lo cual debe apreciarse dentro de los principios de la autodeterminación de los pueblos y en el respeto de los asuntos internos de un Estado, pero no por ello desconociendo esa realidad política del alejamiento de un País del sistema democrático de gobierno y en consecuencia con nuevas reglas institucionales y visiones políticas completamente antagónicas con el Estado Social de Derecho.

En consecuencia de lo dicho, cuando hablamos de las afinidades políticas, partimos de la premisa de que esas diversas fuerzas políticas son agonales, todas a una, pues defienden al sistema democrático como un valor común e irrenunciable de la sociedad. Eso es lo que debe reflejarse en un Parlamento o Congreso con vocación democrática y cualquier fuerza que pretenda destruir al sistema democrático es entonces calificable como de extrema izquierda o de extrema derecha, que por supuesto no es el caso en el Parlamento del MERCOSUR³².

A partir de allí y sin romper el marco democrático, se conjugan posiciones y visiones más cercanas a la Igualdad y al Estado en la izquierda, más próximas a la Libertad y al Mercado en la derecha, más equilibradas en el centro, pasando por toda una serie de gamas y matices a través de todo el espectro político democrático.

³² Sobre los partidos políticos en América Latina, con la advertencia sobre la debida actualización, se puede consultar: PARLATINO – IRELA, *Manual de los partidos políticos de América Latina*, Madrid, 1997.

Todos a una luchan por la satisfacción de las necesidades sociales, cada tendencia con sus propias fórmulas de solución, las que muchos consideran erradamente Verdad absoluta: basta dar una mirada al mundo para entender que aún la humanidad no ha encontrado el sistema económico, político y social perfecto, que múltiples problemas siguen aquejando a la población en la plena satisfacción de sus necesidades básicas y en el efectivo pleno respeto de los derechos humanos, que tendrían que ser los dos logros mínimos de convivencia social ya obtenidos en este siglo XXI, pero aún están dramáticamente insatisfechos. Lo que aquí se denota entonces es cómo aún debe utilizarse la duda metódica para aproximarnos al encuentro del sistema adecuado a la humanidad que logre el equilibrio entre la Libertad y la Igualdad, sin el menoscabo de ninguno de estos Valores.

Las fuerzas de izquierda conjugan un fuerte elemento de gasto público presupuestal en lo social, en la búsqueda de la Igualdad, con una marcada tendencia al fortalecimiento de lo público, del Estado: las finanzas públicas y la presencia estatal deben crecer para lograr la realización de las metas sociales.

Las fuerzas de derecha mantienen un irrenunciable celo por la defensa de las libertades ciudadanas y del libre juego económico del Mercado: ello redundará en mayor generación de riqueza por el sector privado y la riqueza social se redistribuirá con la dinámica económica.

En consecuencia, la izquierda propende a la generación de más impuestos para el gasto público; la derecha busca estimular la inversión privada mediante la reducción de los impuestos. La izquierda confía en la gestión estatal y en la gestión pública dentro de la sociedad; la derecha prefiere un mínimo indispensable de actuar estatal y un máximo de eficiencia privada en la sociedad. El centro busca por supuesto una conciliación entre ambas tendencias, un equilibrio.

La intervención del Estado en la economía, la condena del liberalismo clásico, del neoliberalismo, del gigantismo estatal y del comunismo como extremos económicos que han generado penuria, fracasos y repudios históricos, la preservación de las libertades económicas, el estímulo a la inversión y al ahorro, en armonía con fuerte gasto social e intervención económica equilibrada con el libre juego de la economía y el estímulo al empleo, serían equilibrios del centro del espectro político y en esos puntos limítrofes estarían las fuerzas de derecha y de izquierda. El gigantismo burocrático/estatal con la anulación del mercado son propios del comunismo; el desmantelamiento del Estado con la confianza absoluta en las fuerzas del Mercado son propios del liberalismo clásico o histórico, hoy en su versión neoliberal. Hoy día difícilmente alguna fuerza política se acerca a esos extremos: de hecho los países comunistas se han acercado a la introducción de mecanismos de mercado y al estímulo a la inversión privada y ninguna fuerza neoliberal se atreve a renunciar totalmente a la gestión pública, ni mucho menos a la formulación y ejecución de las políticas macroeconómicas por parte del Estado.

El propender por un sistema presupuestal más progresivo, esto es, menos regresivo por lo que a ingresos tributarios se refiere y a la vez con un fuerte componente de gasto social de alto impacto (redistribución de la riqueza), son elementos de la posición política respectiva. La izquierda tiende más a un fuerte gasto público de alto impacto social, la derecha tiende más a un menos gasto público y focalizado al estímulo del desarrollo de la economía nacional. La derecha y el centro creen más en la generación privada del empleo; la izquierda, al fortalecer el sector público, busca también generar empleo en ese sector. El déficit fiscal está presente en muchos países, pero el anhelado equilibrio presupuestal no es un logro político sino económico, pues nadie duda ya de sus bondades, si bien teóricamente el superávit fiscal sería más una tendencia de derecha en tanto la izquierda no pretende pasar del equilibrio fiscal para no golpear el gasto público.

El principio básico de la defensa de la libre competencia y el ataque a toda clase de monopolio, público o privado, en aras de la eficiencia económica y de la transparencia del mercado, es un postulado de la derecha democrática. La creación de monopolios públicos, que ayuden a solventar el mayor gasto público, es una tendencia de la izquierda democrática.

La izquierda es menos absoluta en lo que se refiere a la protección de la propiedad privada, a sus cargas y a su función social, pero por supuesto, en el marco de un Estado Social de Derecho, la izquierda democrática a diferencia de la izquierda comunista, también protege esa propiedad si bien puede llegar a imponerle límites; la derecha es

mucho más férrea en la defensa de la propiedad privada y en el estímulo a la inversión nacional y extranjera.

La democratización de la propiedad, esto es, el aumentar el número de accionistas de las empresas y el número de propietarios de vivienda parece ser un punto de convergencia entre las fuerzas políticas en el Estado Social de Derecho pues es más una meta de toda la sociedad que una política partidista: todos quisieran tener riqueza social. Las diferencias aparecen evidentemente cuando se discuten los medios para lograr esa meta.

La derecha propende por las privatizaciones, la izquierda por las nacionalizaciones o expropiaciones. La derecha gusta de atender el consumo social (salud, educación, saneamiento básico, transporte y servicios públicos) con las empresas privadas; la izquierda está más cómoda con el sector público atendiendo ese consumo social. La derecha parte del supuesto de que el sector privado es más eficiente que el público, luego la cobertura, sostenibilidad y calidad del consumo social sólo es viable con la eficiente gestión del sector privado y los aportes de los usuarios, con el menor gasto público posible; la izquierda asume que el ánimo de lucro del sector privado impide la cabal atención del consumo social, por lo que sólo el Estado garantizaría la cobertura y calidad plenas, sin costo para el usuario, con mayor asunción presupuestal de los costos, con mayor asistencialismo estatal. Todos a una, por sus propios medios, quieren lograr el cumplimiento de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas.

Todo tipo de caudillismo personalista, de concentración personal del poder, de afianzamiento a ultranza de una persona o camarilla en el poder, de anulación de la oposición, de rompimiento del pluripartidismo, de corrupto usufructo económico del Estado, de menoscabo de la democracia representativa o de la democracia participativa, son incompatibles con los postulados de la izquierda, del centro o de la derecha democráticas. Se trata de extremismos de derecha o de izquierda que rompen la Democracia. La venia ante los déspotas de cualquier ideología es totalmente antidemocrática y expresa extremismo político, atentatorio contra el Estado Social de Derecho. Por supuesto, la Democracia sí genera Líderes y bienvenidos sean. La historia ya ha generado unos y otros.

El laicismo del Estado y la plena libertad religiosa y de cultos parecen ser temas que hoy día no generan conflictividad mayor en Latinoamérica: hay consenso social y político sobre sus bondades.

La propensión por la autonomía regional, por la descentralización, por la desconcentración de funciones, sea en su visión de Estado Unitario, o de Estado Regional o de Estado Federal, hoy día ya no son plenamente identificables con las tendencias de derecha, centro o izquierda. Ello va variando según las circunstancias históricas, geográficas, políticas y sociales de cada país.

El asumir el régimen presidencial o el régimen parlamentario o el régimen semipresidencial, como diversas formas de gobierno democrático, tampoco es una

postura general de las tendencias en el espectro político: ello tiene un alto grado de variación según las circunstancias nacionales

Fortalecer el Estado Social de Derecho, la Democracia, las instituciones, la separación de los poderes, los Congresos o Parlamentos, los entes de control y la rama judicial, la protección de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la gobernabilidad democrática y los partidos, son estrategias irrenunciables para la Democracia, todas las cuales mantienen su plena vigencia histórica.

No se puede ser tolerantes con los abusos de poder, ni con la corrupción, ni con las violaciones a los derechos humanos provengan de donde fuere: el Estado debe legitimarse continuamente ante la sociedad y las fuerzas democráticas deben luchar por ello políticamente, en forma permanente, desde el Gobierno o desde la Oposición.

Temas de tanta actualidad social en el mundo como son el aborto, la eutanasia, el matrimonio gay y tantos otros, generan en nuestras sociedades continuos debates sociales y reflexión científica. La sociedad actual tiende a afrontar esos debates sin extremismos políticos o fundamentalismos religiosos, si bien la derecha democrática es más cercana a la preservación de la tradición y la familia, en tanto la izquierda democrática es más dada a la libertad individual, con todos los matices que pueden darse hacia el centro.

A nivel internacional, los partidos de izquierda en América Latina son más cercanos al multipolarismo, con mayor tendencia a la confrontación con las grandes potencias, en

tanto los partidos de derecha están más identificados con mantener posiciones propias pero conciliadoras ante el primer mundo. Todos a una son amigos acérrimos del fortalecimiento del sistema internacional de Naciones Unidas y del Derecho Internacional; todos deben ser aliados incondicionales en la lucha contra los delitos transnacionales: contra el narcotráfico, contra el tráfico de armas, contra el lavado de activos, contra la trata de personas y contra el terrorismo.

Ante la globalización y la integración, como fenómenos de la actualidad que son, las fuerzas de la izquierda y de la derecha se debaten ante estos postulados y la posición varía mucho según las diversas realidades nacionales. Si un País debe o no insertarse internacionalmente, si es o no conveniente participar en tratados de libre comercio, de integración, de protección a la propiedad industrial y de protección a la inversión, entre tantos otros; si se protegen o no diversos sectores de la economía nacional, son decisiones de analizar en forma más pragmática que ideológicamente, midiendo muy bien las secuelas de esas acciones para los diversos actores sociales en cada país o región según su propia realidad y propendiendo porque siempre el Estado abone un escenario de ganadores sociales en la economía nacional o del bloque de integración, con los equilibrios económicos necesarios. Se trata entonces de una postura analítica, profunda y desapasionada, ante cada evento en particular.

Dado el alto impacto social de estos Acuerdos internacionales, lo que sí es acertado realizar, es la nueva tendencia constitucional que obliga a que esos Tratados, dado su alto impacto económico, político, social y cultural, deban ser llevados a referéndum popular,

para su aprobación o improbación por el Pueblo, antes de su eventual ratificación por el Jefe de Estado. Decisiones como el ingresar o el retirarse de una Comunidad o de un Acuerdo de Integración o el pactar un Tratado de Libre Comercio, no deben ser tomadas de espaldas al Pueblo, el que en cada caso sabrá adoptar la decisión más sabia y más acorde con las respectivas condiciones objetivas. Si el proceso de integración se frena un tanto por la decisión popular (como ocurrió con la Constitución Europea en Francia y Holanda), significa que las condiciones sociales aún no están maduras para seguir avanzando, luego mal puede imponerse esa decisión por las elites de la integración. Es decir, el referendo popular es el mejor termómetro social para medir el grado de aceptación del tratado que sea sometido a la sabia decisión del electorado.

La redención de la mujer, de las negritudes y de los indígenas, la lucha por su efectiva igualdad en la sociedad, son postulados democráticos universales, de urgente y efectiva realización.

El prioritario tema de la ecología, lo verde, la lucha contra el cambio climático y la ruptura de la capa de ozono, la defensa de la preservación de la biodiversidad y del agua pura, el impulso de la sustitución de los combustibles fósiles y del carbón por energías limpias tales como la energía solar y la energía eólica, el debate en torno a los biocombustibles, son nuevos retos de la humanidad, que no son tan fácilmente calificables como posturas de derecha, izquierda o centro, en su definición clásica. Aquí lo difícil es desentrañar los intereses económicos, sean nacionales o corporativos o sociales, que están detrás de esta tarea muy atrasada de la humanidad: la preservación de

la Naturaleza, el armonizar con ella las acciones de un ser humano que por satisfacer sus necesidades ha devenido en depredador. No obstante, en países latinoamericanos en los que la producción energética no es central para la economía nacional, la izquierda podría estar ubicada más cerca del pensamiento ecológico, mientras que en los productores energéticos (petróleo, gas, hidroelectricidad, etc.) la izquierda ve allí una insustituible fuente pública de recursos, luego es mayor la tendencia a alejarse de los postulados verdes. Para la derecha lo fundamental es la eficiente explotación de esos recursos.

Por último, es necesario puntualizar que cualquier esfuerzo académico o teórico por hacer una clasificación de las fuerzas políticas es siempre fallido, en virtud de la inmensa complejidad del devenir político. Se trata tan solo de aproximaciones relativas, que permiten la construcción esquemática de ideas, que orientan conceptualmente, pero que no logran jamás asumir la realidad política en forma plena. Seguramente muchos debates surgirían en torno a lo aquí planteado de no hacerse esta humilde advertencia.

5.2 Grupos Políticos En El Parlamento Europeo

En la actualidad, los grupos políticos del Parlamento Europeo son los siguientes:

1. [Grupo del Partido Popular Europeo \(Demócrata-Cristianos\) y de los Demócratas Europeos](#)
2. [Grupo Socialista en el Parlamento Europeo](#)

3. [Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa](#)
4. [Grupo Unión por la Europa de las Naciones](#)
5. [Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europea](#)
6. [Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica](#)
7. [Grupo Independencia/Democracia](#)
8. [No inscritos](#) ³³

El Reglamento del Parlamento Europeo establece las siguientes pautas para los grupos políticos:

“Artículo 29 . Constitución de los grupos políticos

1. *Los diputados podrán organizarse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas. El Parlamento no necesita normalmente evaluar la afinidad política de los miembros de un grupo. Cuando se constituye un grupo con arreglo al presente artículo, los miembros del mismo aceptan por definición que existe entre ellos una afinidad política. Sólo es preciso que el Parlamento evalúe si el grupo se ha constituido de conformidad con el Reglamento cuando los diputados interesados niegan la existencia de dicha afinidad.*
2. *Todo grupo político deberá estar integrado por diputados elegidos en al menos una quinta parte de los Estados miembros. El número mínimo de diputados necesario para constituir un grupo político será de veinte.*
3. *Un diputado sólo podrá pertenecer a un grupo político.*
4. *La constitución de un grupo político deberá declararse al Presidente. En dicha declaración deberá indicarse la denominación del grupo, los miembros que lo integren y la composición de su mesa.*

³³ <http://www.europarl.europa.eu/members/expert/politicalBodies.do?language=es>

5. *La declaración de constitución se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.*”

“Artículo 30. Actividades y situación jurídica de los grupos políticos

1. Los grupos políticos ejercerán sus funciones en el marco de las actividades de la Unión, incluidas las tareas que les atribuye el Reglamento. Los grupos políticos dispondrán de una secretaría en el marco del organigrama de la Secretaría General, de las estructuras administrativas y de los créditos previstos en el presupuesto del Parlamento.

2. La Mesa adoptará las reglamentaciones relativas a la puesta a disposición, a la ejecución y al control de estas estructuras y de estos créditos, así como a las delegaciones de competencias de ejecución del presupuesto correspondientes.

3. Estas reglamentaciones contemplarán las consecuencias administrativas y financieras en caso de disolución de un grupo político.”

“Artículo 31. Diputados no inscritos

1. Los diputados que no pertenezcan a ningún grupo político dispondrán de una secretaría. La Mesa adoptará las medidas pertinentes, a propuesta del Secretario General.

2. La Mesa regulará también la situación y los derechos parlamentarios de estos diputados.

3. La Mesa adoptará asimismo las reglamentaciones relativas a la puesta a disposición, a la ejecución y al control de los créditos previstos en el presupuesto del Parlamento para cubrir los gastos de secretaría y las estructuras administrativas de los diputados no inscritos.”

“Artículo 32. Distribución de los escaños en el salón de sesiones

La Conferencia de Presidentes decidirá la distribución de los escaños en el salón de sesiones entre los grupos políticos, los diputados no inscritos y las instituciones de la Unión Europea.”

5.3 Grupos Políticos En El Parlamento Del Mercosur

Los parlamentarios del MERCOSUR se pueden organizar en grupos políticos de acuerdo con sus afinidades políticas.

Según el Reglamento del Parlamento (art.33 y ss.), para constituir un grupo político, este deberá estar integrado al menos por:

- “a) Un 10% (diez por ciento) de la integración del Parlamento si son representantes de un solo Estado Parte.*
- b) 5 (cinco) Parlamentarios o Parlamentarias, si son representantes de más de un Estado Parte.”*

Se establece además el que un parlamentario no podrá pertenecer simultáneamente a más de un grupo político.

Actualmente el Parlamento del MERCOSUR se conforma por 18 parlamentarios por cada país miembro, luego siendo 4 los países miembros (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) la composición total actual es de 72 parlamentarios, así que un grupo se conforma con no menos de 7 parlamentarios de un solo Estado miembro o por 5 si son parlamentarios de diversas nacionalidades.

En la actualidad existe un único Grupo Político en el Parlamento del MERCOSUR que es el Grupo Político Partido Nacional, conformado en agosto de 2007 por los 7 parlamentarios uruguayos pertenecientes a ese partido político. Se trata entonces de un

Grupo Político constituido conforme al Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR (artículo 34), pero exclusivamente uruguayo.

Ahora bien, si se hiciese una proyección de cómo podrían eventualmente conformarse en el futuro cercano los Grupos Políticos del Parlamento del MERCOSUR, acorde con las afinidades políticas de los partidos representados en su seno, se podrían obtener dos probables escenarios u opciones, a la par de muchas otras.

**PROYECCIÓN GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO DEL
MERCOSUR**

Primera Opción

GRUPO IZQUIERDA PROGRESISTA	GRUPO CENTRO DEMÓCRATICO	GRUPO POPULAR
*ARI Autónomo, Argentina 1 escaño	*Partido Patria Querida PPQ, Paraguay 1 escaño	*Partido Liberal Radical Auténtico PLRA, Paraguay 6 escaños
*Frente Amplio, Uruguay	*Partido Justicialista PJ, Argentina (Peronismo: Frente para la victoria, Frente Cívico y Social de Catamarca,	*Unión Cívica Radical UCR, Argentina 2 escaños *Partido Unión Nacional de

10 escaños	Coalición Cívica, Frente Renovador de la Concordia, Partido Nuevo) 15 escaños	Ciudadanos Éticos PUNACE, Paraguay 4 escaños
*Partido Socialista Brasileiro PSB 1 escaño	*Partido Democrático Trabalhista, Brasil 3 escaños	*Partido Nacional, Uruguay 7 escaños
*Partido Comunista Brasileiro 1 escaño	*Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), Paraguay 7 escaños	*Demócratas DEM, Brasil 2 escaños
*Partido Verde, Brasil 1 escaño	*Partido de la Social Democracia Brasileira PSDB, 2 escaños	*Partido Progresista, Brasil 1 escaño
*Partido Popular Socialista, Brasil 1 escaño		*Partido del Movimiento Democrático Brasileiro PMDB 4 escaños
*Partido de los Trabajadores PT,		*Partido Colorado, Uruguay

Brasil 2 escaños		1 escaño
TOTAL Grupo Izquierda Progresista 17 escaños	TOTAL Grupo Centro Democrático 28 escaños	TOTAL Grupo Popular 27 escaños

Como se puede observar, el centro del espectro político es el más grande en el Parlamento del MERCOSUR, sea calificando a los parlamentarios en forma individual, sea haciendo la categorización sobre los partidos políticos.

Se observa además una marcada tendencia al multipartidismo en Brasil y Paraguay, al bipartidismo en Uruguay y al predominio (mas no exclusivismo) monopartidista en Argentina.

No es adecuado el que los grupos políticos se conformen directamente por los parlamentarios y no por sus respectivos partidos políticos: la pertenencia por miembros de un mismo partido a diversos grupos políticos del Parlamento del MERCOSUR generaría gran perplejidad política e institucional. Pero esta es una apreciación política institucional, que no debe reflejarse en la reglamentación respectiva, pues atentaría contra la libertad política de los parlamentarios: los grupos políticos se constituyen desde un

punto de vista jurídico - formal y se deben conformar por parlamentarios individualmente considerados, no necesariamente por los partidos políticos.

La principal organización parlamentaria que opera en la actualidad en el Parlamento del MERCOSUR es la nacional. Pareciera que hoy lo más importante es apoyar el programa del respectivo Gobierno nacional en el seno del organismo de integración, así se trate de fuerzas de oposición. Ello pues en el seno del MERCOSUR los principales enfrentamientos se dan hoy día en torno a las posiciones de los Países, no a posiciones políticas ni ideológicas. Por supuesto, esta tendencia va en contravía de la creación de Grupos políticos.

Se encuentra que estos Grupos políticos propuestos son viables para su conformación, pues de conformidad con el artículo 34 del Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR los Grupos políticos deben constituirse, en su integración actual, por mínimo 7 parlamentarios de un solo Estado o por 5 parlamentarios si son de más de un Estado.

No obstante ello, las mayorías previstas por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (art. 15) evidencian que estos Grupos políticos por sí solos no lograrían la toma de muchas de las decisiones, las que requerirían entonces de sendas negociaciones entre los Grupos. Es decir, de lo que se trata es de crear Grupos políticos que sea eficaces en su actuar institucional en el seno del Parlamento del MERCOSUR, esto es, que logren las mayorías necesarias para su actuar.

Determina el artículo 15 del Protocolo constituido del Parlamento del MERCOSUR (sistema de adopción de decisiones):

“1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.

2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.

3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.

4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes.

5. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.

6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.”

Por ello, podría hacerse necesaria una redefinición de las fuerzas políticas en dos grandes Grupos, así:

**PROYECCIÓN GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO DEL
MERCOSUR**

Segunda Opción

GRUPO PROGRESISTA	GRUPO POPULAR
* ARI Autónomo, Argentina, 1 escaño	* Partido Liberal Radical Auténtico PLRA, Paraguay, 6 escaños
* Frente Amplio, Uruguay, 10 escaños	* Unión Cívica Radical UCR, Argentina, 2 escaños
* Partido Socialista Brasileiro PSB, 1 escaño	* Partido Nacional, Uruguay, 7 escaños
* Partido Comunista Brasileiro, 1 escaño	* Demócratas DEM, Brasil, 2 escaños
* Partido Verde, Brasil, 1 escaño	* Partido de la Social Democracia Brasileira PSDB, 2 escaños
* Partido Patria Querida PPQ, Paraguay, 1 escaño	* Partido del Movimiento Democrático Brasileño PMDB, 4 escaños
* Partido Justicialista PJ, Argentina, 15 escaños	

<p>* Partido Democrático Trabalhista, Brasil, 3 escaños</p> <p>* Partido de los Trabajadores PT, Brasil, 2 escaños</p> <p>* Partido Popular Socialista, Brasil, 1 escaño</p>	<p>* Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado),Paraguay,7 escaños</p> <p>* Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos PUNACE, Paraguay, 4 escaños</p> <p>* Partido Colorado, Uruguay,1 escaño</p> <p>*Partido Progresista, Brasil, 1 escaño</p>
<p style="text-align: center;">TOTAL escaños</p> <p style="text-align: center;">GRUPO PROGRESISTA</p> <p style="text-align: center;">36</p>	<p style="text-align: center;">TOTAL escaños</p> <p style="text-align: center;">GRUPO POPULAR</p> <p style="text-align: center;">36</p>

Como se observa, esta conformación grupal producto del actual mapa político del Parlamento del MERCOSUR divide exactamente por la mitad al total de los 72 parlamentarios actuales, lo cual facilitaría aún más la conformación de mayorías, pero evidentemente se haría más difícil la conformación de los grupos políticos, ante el mayor número de partidos involucrados en cada grupo.

Por supuesto podría pensarse en la conformación de otros Grupos, por ejemplo, entre tantas otras opciones, con la confluencia de los partidos de centro de la primera opción,

con algunos de los partidos de izquierda y de derecha, de tendencias moderadas, con lo que se conformaría un muy fuerte grupo político. Lo importante es denotar que de allí en adelante la praxis política podría llevar a sendas alternativas de conformación de Grupos políticos.

No debe olvidarse que tal y como ocurre en el Parlamento Europeo, algunos parlamentarios pueden optar por declararse independientes, esto es, no pertenecientes a Grupo político alguno: los no inscritos.

Ni puede dejarse de lado la proyección del ingreso de Venezuela al MERCOSUR, lo que implicaría hoy día³⁴ que los 18 parlamentarios delegados al Parlamento del MERCOSUR por el Congreso Nacional de Venezuela serían miembros de los partidos de Gobierno – izquierda-, en especial del Partido Socialista Unificado de Venezuela junto con Podemos y el Nuevo Camino Revolucionario, lo cual implicaría un fundamental ensanchamiento del Grupo de Izquierda Progresista (primera opción) o del Grupo Progresista (segunda opción).

5.4 GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO

³⁴ Recuérdese que la oposición venezolana optó por no presentarse a las últimas elecciones legislativas de ese país, dato este que puede cambiar en las próximas elecciones nacionales de ese país.

En el Parlamento Centroamericano PARLACEN existen cuatro grupos políticos organizados por la afinidad política de los diputados, los que deben conformarse con no menos de 10 diputados, que representen dos o más Estados:

- Grupo Parlamentario del Centro Democrático (CD)
- Grupo Parlamentario Alianza Democrática Centroamericana (ADC)
- Grupo Parlamentario de Izquierda (GPI)
- Convergencia Democrática Centroamericana (CDC)

El Reglamento del Parlamento Centroamericano determina en relación con los Grupos Políticos:

“DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Artículo 28. Definición

Los grupos parlamentarios son la expresión ideológica de las Diputadas y Diputados Centroamericanos y se organizan de acuerdo a la afinidad política de sus partidos.”

“Artículo 29. Constitución de los Grupos Parlamentarios

Los grupos parlamentarios se conformarán mediante Acta Constitutiva que contendrá como mínimo los siguientes requisitos:

- 1.- Lugar y fecha de la constitución.*
- 2.- Nombres completos de los integrantes.*
- 3.- País y partido político al que pertenecen.*
- 4.- Denominación del Grupo.*
- 5.- Principios ideológicos y fines políticos.*

6.-Organos mínimos de dirección:

- Un Presidente;

- Un Vicepresidente;

- Un Secretario.

7.- Reglamento de funcionamiento y proceso electoral interno.

8.- Firma de todos los integrantes.

El Acta Constitutiva se hará del conocimiento de la Asamblea Plenaria y se inscribirá ante la Junta Directiva, la cual se publicará en la Gaceta Oficial del PARLACEN.

Los grupos parlamentarios deberán constituirse con diputados de por lo menos dos Estados y con diez miembros como mínimo. Los diputados y diputadas pertenecientes a un partido político nacional sólo podrán integrar un grupo parlamentario y ningún diputado o diputada podrá pertenecer a más de un grupo parlamentario.

El Presidente del grupo parlamentario será el vocero oficial.”

“Artículo 30. Requerimiento de grupos parlamentarios

Cada grupo parlamentario podrá presentar a la Junta Directiva, de acuerdo a su Plan de Trabajo, sus requerimientos en materia de recursos humanos, lo referente a un local y equipo de oficina, de acuerdo al presupuesto del Parlamento Centroamericano. La Junta Directiva atenderá los requerimientos, teniendo en cuenta las exigencias básicas comunes a todos los grupos parlamentarios y la proporción numérica de éstos.”

5.5. LOS GRUPOS POLÍTICOS EN EL PARLAMENTO ANDINO

No existe en la actualidad regulación alguna sobre conformación de grupos políticos en el Reglamento Interno del Parlamento Andino.

Dada la paulatina implementación de la elección popular directa de los parlamentarios andinos en los diversos países miembros, la lógica política indica que esta será una reforma que a la mayor brevedad deberá abocar esa institución de la Comunidad Andina.

Y es que al abocar el Parlamento Andino un proceso de fortalecimiento institucional a través de la elección popular directa de sus parlamentarios, ello debería conllevar el fortalecimiento funcional de ese órgano comunitario andino, dotándolo de facultades colegisladoras junto con el Consejo y la Comisión, de funciones de control político sobre el ejecutivo de la Comunidad Andina (la Secretaría General) y asumiendo papel fundamental en el trámite presupuestario anual de la CAN. Esto se tendría que hacer a través de una reforma de derecho comunitario primario o constitutivo, es decir, mediante la suscripción de un nuevo tratado entre los Estados miembros de la CAN. Por supuesto, el ejercicio de estas funciones llevaría necesariamente a la adopción de posturas políticas por parte de los parlamentarios y de los partidos con escaños en el Parlamento Andino, lo que seguramente culminaría con la conformación de Grupos Políticos en el Parlamento Andino.

El no dar al Parlamento Andino un incremento funcional implicaría un efecto contrario, pues el fortalecimiento adquirido a través de la elección popular directa, se perdería muy rápidamente ante el descrédito de tener parlamentarios a tiempo completo, de dedicación exclusiva y con sueldo pleno.....sin mayores funciones de importancia institucional por cumplir.

Por lo demás, la elección popular directa debería llevar a un aumento de la representatividad en el seno del Parlamento Andino, aumentando el número de parlamentarios por país miembro, a no menos de 10 parlamentarios por cada Estado.

6) LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE LOS PARLAMENTARIOS ANDINOS EN COLOMBIA

6.1 Las Constituciones Nacionales Ante La Supranacionalidad

Cuando un Estado se hace parte no ya de un organismo internacional clásico sino de uno supranacional, ello implica lo que la doctrina europea ha llamado una atribución de competencias, es decir, que se trata de otorgamiento del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución ³⁵, a más de implicar ello el que el sistema jurídico nacional se hace permeable, se abre a la normatividad supranacional, se abre a este otro sistema jurídico nuevo y autónomo, todo lo cual exige que una norma de la Constitución nacional habilite todo ello: es la llamada cláusula constitucional de apertura o cláusula de supranacionalidad.

Colombia (Preámbulo, artículo 9, arts. 227 y 150 numeral 16) y Ecuador (arts. 4, 5 y 161 numerales 3 y 4) ya cuentan con estas normas constitucionales, las que dan la base jurídico - constitucional necesaria para la supranacionalidad y el derecho comunitario.

Por el contrario, si bien la Constitución peruana hace alusión a la integración "particularmente latinoamericana" (art. 44 inciso 2), en realidad en dicho país,

³⁵ LOPEZ CANTILLO, Antonio, Constitución e Integración, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pags. 68 y 69, 101 á 115.

como tampoco ocurre en Bolivia, no existe la base constitucional necesaria que requiere la supranacionalidad y el fenómeno comunitario. Probablemente la nueva constitución Boliviana que emergerá de la Asamblea Constituyente de ese país, contendrá sendas normas sobre la integración y la cláusula de apertura constitucional a la supranacionalidad y también seguramente la nueva constitución ecuatoriana mantendrá la normatividad necesaria para darle el soporte constitucional a la integración.

Se trata, entonces, de consagrar normas que constituyan el fundamento constitucional específico a la supranacionalidad o al auto - limitación al ejercicio de la soberanía o, lo que es lo mismo, a la atribución de competencias mediante Tratados a un específico tipo de organización internacional (supranacional o comunitaria).

6.2 Las Normas De La Integración En La Constitución Colombiana

Desde el Preámbulo constitucional la Constitución de 1991 determinó su vocación integracionista:

“El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus

*integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y **comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana,** decreta, sanciona y promulga la siguiente: CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA”* (negrillas fuera de texto)

Luego, en los principios fundamentales determina:

“ARTICULO 9o. Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia.”

*“De igual manera, **la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.**”* (Negrilla fuera de texto)

Establece el artículo 227 C.N.:

“El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.”

El artículo 150 determina las competencias legislativas del Congreso Nacional y en su numeral 16 establece que corresponde al Congreso:

*“aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, **transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.**”* (Negrilla fuera de texto).

6.3 La Ley 1157 De 2007

Diario Oficial 46.757

Bogotá, D. C., jueves 20 de septiembre de 2007

*LEY 1157 DE 2007**

(Septiembre 20)

por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. *Del objeto.* En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino.

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

Artículo 3°. *De las calidades.* Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

Artículo 4°. *De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades.* A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.

Artículo 5°. *De la inscripción de candidaturas.* El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

Artículo 6°. *Reposición de votos.* Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.

Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Oscar Arboleda Palacio.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Angelino Lizcano Rivera.

REPUBLICA DE COLOMBIA GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Bogotá, D. C., a 20 de septiembre de 2007.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro del Interior y de Justicia,

Carlos Holguín Sardi.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fernando Araújo Perdomo.

6.4 La Sentencia C 502 – 07 De La Corte Constitucional

Sentencia C-502/07

Referencia: expediente PE-028

Revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.”

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., cuatro (04) de julio de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

La Secretaría del Senado remitió a la Corte, para efectos de su revisión de constitucionalidad, el proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.” Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre el asunto de la referencia.

II. PROYECTO DE LEY BAJO REVISIÓN

A continuación, la Corte transcribe el proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, conforme al texto remitido por el Congreso.

**“TEXTO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 34 DE 2005
SENADO, 207 DE 2005 CÁMARA**

“Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.

“Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana.

“Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

“Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por

Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.

“Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

“Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

“Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

“Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.

“Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

“Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

“Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.”

III. INTERVENCIONES OFICIALES

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

Solangel Ortiz Mejía, apoderada del Ministerio de Relaciones Exteriores, intervino en el proceso para aportar distintos datos sobre los antecedentes del proyecto y su relación con la normatividad andina.

Expone, en primer lugar, que el art. 227 de la Constitución Política dispone que “la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y el Parlamento Latinoamericano.”

Luego, destaca los instrumentos de la Comunidad Andina de Naciones en los que se ha establecido el Parlamento Andino. Así, relata que el 25 de octubre de 1979 se firmó el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, el cual fue aprobado por Colombia mediante la Ley 47 de 1983 y entró en vigor el 8 de diciembre de 1984. En sus artículos 2 y 3 se determinó que sus miembros serían elegidos por sufragio universal y directo, según el procedimiento que se fijaría en un Protocolo Adicional, y que hasta que no se dictara el protocolo cada país enviaría cinco representantes al Parlamento, elegidos por los Congresos Nacionales.

Posteriormente, el Protocolo Modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, el 10 de marzo de 1996, dispuso, en su artículo 42, que el Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema y ratificó que hasta que no se dictara el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, “el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales de conformidad a sus reglamentaciones internas y al reglamento del Parlamento Andino.”

Indica entonces que en el artículo 5 del Reglamento del Parlamento Andino se estableció que los miembros el Parlamento son “elegidos por sufragio universal y directo, según el procedimiento establecido en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo original del Parlamento Andino y el Protocolo Modificador al Tratado Constitutivo, así como en el Protocolo Adicional sobre elecciones directas y universales.” En el mismo artículo se prevé que en los países que no han dispuesto aún la elección directa de los parlamentarios andinos, éstos serán designados por los Congresos Nacionales de entre sus miembros.

De otra parte, expresa que el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre elecciones directas y universales de sus representantes, suscritos en la ciudad de Sucre, el 23 de abril de 1997, instrumentos que señalan el período de los parlamentarios, así como otras normas relativas a las elecciones, no han entrado en vigor.

Concluye este aparte mencionando las siguientes diferencias entre el proyecto de ley

aprobado y los instrumentos comunitarios:

“Respecto del proyecto de ley existe una diferencia entre el mismo y los instrumentos internacionales vigentes para Colombia, pues el proyecto de ley determina como período de los representantes cuatro años, mientras que el tratado Constitutivo del Parlamento Andino de 1979, aprobado por la Ley 47 de 1983, señala como período de los parlamentarios un término de dos años.

“Igualmente, el proyecto de ley no contempla la elección de primera y segunda suplencia de los parlamentarios andinos, como está previsto en el artículo 7 del tratado de 1979, ni menciona el órgano que estará a cargo de pagar las remuneraciones y demás conceptos a los Parlamentarios.”

Con base en lo manifestado presenta las siguientes conclusiones:

“Si bien la Constitución Nacional permite expresamente la posibilidad de que la ley establezca elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino, tanto el Tratado Constitutivo vigente como su Protocolo modificadorio suscrito en Trujillo, instrumentos de los que Colombia es parte, establecen que transitoriamente los representantes al Parlamento Andino provendrán de los Congresos Nacionales.

“De otra parte, con el fin de ratificar el Protocolo referente a las elecciones directas, una vez consultado con los entes competentes, la Registraduría Nacional del Estado Civil

manifestó no tener objeciones para la presentación del proyecto aprobatorio del instrumento en mención, pero condicionó la celebración de elecciones a la destinación de recursos por parte del Gobierno Nacional. Consultado el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, advirtió sobre el elevado costo de este proceso electoral para el país, difícil de cuantificar por desconocer el número de candidatos al Parlamento, que permitirá cuantificar el valor del tarjetón, y el costo de la nómina adicional por el pago de los parlamentarios elegidos (...). En consideración a razones presupuestales, el Protocolo no fue presentado para la aprobación legislativa.”

Adjunta a su escrito varios documentos elaborados por la Registraduría y el Ministerio de Hacienda, en el año 2004, como respuesta a la intención manifestada – y luego no cristalizada - por el Ministerio de Relaciones Exteriores de presentar al Congreso para su aprobación el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elección Directa y Universal de su Representantes. Así, anexa una carta de la Registradora Nacional del Estado Civil al Viceministro de Relaciones Exteriores, fechada el 9 de julio de 2004, en la que la Registradora expresa que la entidad no tiene objeciones sobre el proyecto, pero aclara que “[e]l Gobierno Nacional, en el evento de que sea aprobado el proyecto, deberá considerar la asignación de las correspondientes partidas que permitan a la Registraduría organizar estas elecciones.”

También acompañó otra nota de la Registradora al Viceministro de Relaciones Exteriores, del 3 de septiembre de 2004, en la que ella expresa que “la Entidad no puede asumir los costos que implicarían estas elecciones por cuanto no cuenta con la

apropiación presupuestal disponible.”

Igualmente, adjunta un oficio de la Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Hacienda al Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, del 15 de septiembre de 2003, en la que después de referirse a los arts. 1 y 5 del Protocolo Adicional, asegura que el cumplimiento de esas normas “representa un costo adicional a las elecciones que contempla nuestro ordenamiento legal, debido a que se tendría que incluir un tarjetón adicional, cuyo costo no es cuantificable dado que no se tienen elementos de juicio para determinarlos, por cuanto los mismos pueden variar dependiendo del número de candidatos inscritos.”

En el mismo oficio se transcribe el artículo 10 del Protocolo Adicional, que señala que las remuneraciones de los parlamentarios andinos deben ser asumidos por los respectivos Congresos Nacionales. Al respecto se comenta: “La incidencia presupuestal del precepto anteriormente citado es de \$1.312.8 millones anuales adicionales en el presupuesto del Congreso de la República en servicios personales para el pago de los cinco representantes y \$56.2 millones en el Fondo de Previsión del Congreso para el pago de cesantías de los mismos (...). Finalmente, y como una ley aprobatoria del presente Protocolo implicaría una serie de nuevos gastos, para su trámite se deberá, en consecuencia, dar cumplimiento a lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, en especial con relación a la fuente de ingreso adicional generado para su financiamiento. Es menester en relación con este punto recordar la grave situación financiera que atraviesa nuestra Nación y la importancia de racionalizar gastos como recursos con el fin de superar prontamente dicha situación.”

2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y DE JUSTICIA

Fernando Gómez Mejía, actuando en su calidad de Director del Ordenamiento Jurídico, participó dentro del proceso para defender la constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria.

En primer lugar, realiza un análisis acerca del trámite que surtió el proyecto de ley en el Congreso de la República. Para ello expone los pasos que deben seguirse y luego de aplicarlos al curso adelantado por el proyecto llega a la siguiente conclusión:

“De lo expresado se puede deducir que no existe ningún vicio de forma en el trámite del proyecto del ley estatutaria 34 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara, por cuanto el Congreso de la República tramitó el proyecto de ley de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución; fue publicado antes de darle trámite en las comisiones primeras constitucionales; aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas; las ponencias respectivas tanto en las comisiones como en las plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates correspondientes; entre el primero y segundo debate en cada Cámara mediaron los términos a que aluden los artículos 160 y 161 de la Constitución, y se aprobó con el quórum constitucional requerido en cada Cámara según el artículo 153 de la carta.

“Por ello este Despacho concluye que la iniciativa legislativa fue discutida y aprobada en

las comisiones y plenarias del Congreso, respetando los plazos, trámites y quórum establecidos en la Carta política y en la Ley 5ª. de 1992.”

Luego de describir el articulado del proyecto de ley pasa a explicar la historia y la naturaleza del Parlamento Andino:

“El Parlamento Andino es un órgano deliberante del Sistema Andino de Integración, su naturaleza es comunitaria y representa a los pueblos de la Comunidad Andina. Su creación no se contempla de manera explícita en el Acuerdo de Cartagena. Sin embargo, instrumentos como la Declaración de Bogotá, en 1978, el Mandato de Cartagena, en 1979, y la Declaración de Presidentes de Quito del 11 de agosto de 1979 apoyan la creación de un Parlamento para la Comunidad Andina de Naciones.

“La Declaración de Caracas, del 27 de septiembre de 1979, determinó la constitución del Parlamento Andino y el 2 de octubre del mismo año se expidió el Acta de Panamá, donde se señala el 25 de ese mes y año como la fecha acordada para la suscripción de su Tratado Constitutivo, en la Paz, Bolivia...

“(…)

“Durante el VII Consejo Presidencial Andino reunido en Trujillo, Perú, en marzo de 1996, se creó un nuevo marco jurídico para el proceso de integración subregional andino y la voluntad de apoyar el fortalecimiento del Parlamento Andino y de impulsar las

elecciones por sufragio universal y directo de todos sus representantes, para lo cual determinaron un plazo máximo de cinco años.

“El Protocolo de Trujillo, que fue aprobado por Colombia mediante Ley 323 de 1996, estableció adicionalmente en su artículo transitorio séptimo el mandato de que las elecciones directas de Parlamentarios Andinos se realizarán en un plazo de hasta cinco años desde la entrada en vigencia de la misma norma, la que entró a regir a nivel comunitario en dicho año. Esto implica, en ese momento, la existencia de una obligación comunitaria para nuestro estado de realizar elecciones directas en el año 2002, o por lo menos avanzar decididamente hacia ellas, so pena de incurrir en un incumplimiento al ordenamiento jurídico comunitario.

“(…)

“Por otra parte, con ocasión del IX Consejo Presidencial en Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, los Presidentes reiteran su compromiso de continuar consolidando el proceso de integración subregional. En la misma reunión se suscribe el Protocolo Modificador del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y se da un avance significativo en cuanto al tema de elecciones directas, al suscribirse y aprobarse por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países el protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus representantes.

“Dicho Protocolo ratifica lo dispuesto por los Presidentes en Trujillo, pues establece que en un período no mayor a cinco años deben ponerse en marcha los procedimientos necesarios para que en los Países Miembros se lleven a cabo los procesos de elección de los diferentes representantes al Parlamento Andino por medio del sufragio universal, directo y secreto.”

Menciona entonces que el art. 4 del Protocolo establece que hasta tanto no se establezca un régimen uniforme de elecciones, el régimen para las elecciones de los parlamentarios andinos de cada país será el decidido por cada país. Resalta además que en el XV Consejo Presidencial de Quito, realizado en junio de 2005, los Presidentes participantes reiteraron la importancia de la suscripción del Protocolo sobre Elecciones Directas del Parlamento Andino y exhortaron a los Congresos Nacionales a ratificarlo. Igualmente, destaca que en el XXVI período ordinario de sesiones del Parlamento Andino se recomendó que las elecciones directas de los parlamentarios andinos por la República de Colombia, por sufragio universal y directo, fueran aprobadas por el Congreso de la República, con el objeto de poder llevar a cabo la elección en el año 2006.

A continuación destaca que la elección de los parlamentarios andinos mediante voto universal y directo se fundamenta en el artículo 227 de la Constitución, el cual está en concordancia con los artículos 9, 40 – num. 2 -, 258, 95, 150 –num. 16 – y 189.

Con base en todo lo señalado recapitula de la siguiente manera:

“Así las cosas, la elección directa y universal de los parlamentarios andinos era una necesidad para Colombia como una demostración de la voluntad de cumplimiento de sus compromisos y obligaciones internacionales, que en materia de integración andina tienen su fundamento en el Acuerdo Subregional Andino, Acuerdo de Cartagena, y especialmente en el Protocolo de Trujillo.

“Constituyéndose en un paso más en el proceso de integración de los países andinos. Los esfuerzos que hasta la fecha se han hecho en el orden económico y legislativo se deben complementar de manera decisiva en el campo político; lo cual se alcanza, sin duda, al establecerse la elección directa de los representantes al Parlamento Andino, como lo prevén las Constitución Política colombiana y los tratados internacionales aprobados por nuestro país.

“En consecuencia, resulta indispensable para el Estado colombiano cumplir con la Constitución Política de Colombia, con las obligaciones internacionales derivadas del Acuerdo de Cartagena y de su protocolo Modificadorio de Trujillo y el Acta de San Francisco de Quito, en relación con la 'la elección directa de representantes al Parlamento Andino por sufragio universal, secreto y directo”, como ya lo establecieron Venezuela y Ecuador.

“Finalmente, se observa que el articulado del proyecto se ajusta a los postulados del Acto Legislativo 01 de 2003 y recoge en un todo las disposiciones contenidas en esa enmienda a la Constitución Nacional; en cuanto la circunscripción, procedimiento y sistema

electoral se acogen las mismas normas existentes en la legislación colombiana para la elección de senadores, mientras se expide una legislación única a nivel andino.”

3. INTERVENCIÓN DEL PARLAMENTO ANDINO

Rubén Vélez Núñez, Secretario General del Parlamento Andino, intervino en el proceso para ilustrar sobre los antecedentes regionales del proyecto de ley bajo análisis y para resaltar la importancia del proyecto para el proceso de integración andina.

En primer lugar, el interviniente expone el marco jurídico-institucional que dio origen al proyecto. De esta manera, plantea que el art. 227 de la Constitución Política dispone que se promoverá la integración económica, social y política con los países de la región y que “la Ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y el parlamento latinoamericano”.

Expresa que, en concordancia con lo anterior, el Gobierno colombiano ha suscrito todos los tratados que hacen parte del ordenamiento jurídico comunitario de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), entre ellos el Protocolo de Trujillo de 1996, que fue ratificado por el Congreso de la República mediante la ley 323 de 1996. Anota que precisamente en la reunión de Trujillo (Perú) se creó “el nuevo marco jurídico para el proceso de integración subregional andino con el establecimiento de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y con ésta el SAI (Sistema Andino de Integración). En esta misma ocasión los mandatarios andinos expresaron su voluntad política de apoyar el

fortalecimiento del Parlamento Andino y de impulsar las elecciones por sufragio universal y directo de todos sus representantes, para lo cual determinaron un plazo máximo de cinco años. Según lo establecido en el Acuerdo de Cartagena (Protocolo de Trujillo de 1996) en sus artículos 42 y 43 el Parlamento Andino se consagró como el órgano deliberante de la Comunidad Andina, de naturaleza comunitaria y representante de los pueblos andinos.”

Sobre el Parlamento Andino y los antecedentes regionales del proyecto de ley estatutaria que se examina expresa:

“El Parlamento Andino, con sede en Bogotá, Colombia, es uno de los órganos encargados de la promoción y orientación del proceso de integración y es el órgano referido al examen deliberante del Sistema de Integración Andino. También se le considera representante de los pueblos de la Comunidad Andina, con atribuciones acerca de la marcha del proceso de integración y la sugerencia de acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del mismo Sistema Artículo 43 del Acuerdo de Cartagena.

“Los parlamentarios andinos están llamados a ser elegidos para dicha corporación por votación popular directa, antes que designados por los respectivos Parlamentos Nacionales – los cuales, a su vez sufragan los gastos de sus delegados ante el Parlamento Andino. Al respecto es oportuno señalar que hasta la fecha ya hay elección popular

directa en Ecuador y Perú Antes de que Venezuela denunciara el Acuerdo de Cartagena, este país tenía representantes ante el Parlamento Andino, elegidos de manera directa mediante sufragio universal y secreto.

“Con ocasión del IX Consejo Presidencial en Sucre, Bolivia, los días 22 y 23 de abril de 1997, los Presidentes reiteran su compromiso de continuar consolidando el proceso de integración subregional. En la misma reunión se suscribe el Protocolo Modificadorio del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino y se da un avance significativo en cuanto al tema de elecciones directas, al suscribirse y aprobarse por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores de los cinco países el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes.

“Dicho Protocolo ratifica lo dispuesto por los Presidentes en Trujillo, pues establece que en un período no mayor a cinco años deben ponerse en marcha los procedimientos necesarios para que en los Países Miembros se lleven a cabo los procesos de elección de los diferentes representantes al Parlamento Andino por medio del sufragio universal, directo y secreto.

“El artículo 4 del Protocolo establece que en tanto se establezca un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los representantes titulares ante el Parlamento, así como el de sus suplentes, se regirá de acuerdo a la legislación interna de cada país miembro. Por último, su artículo 13 establece que al Parlamento Andino le corresponde la reglamentación orgánica, estructural y funcional del Protocolo.

“De igual manera, en el marco del XV Consejo Presidencial en Quito, Ecuador, realizado en el mes de junio de 2005, los Presidentes de Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela reiteraron la importancia de la suscripción del Protocolo sobre Elecciones Directas del Parlamento Andino. Igualmente, exhortaron los Congresos Nacionales de los Países Miembros que aún no lo han ratificado a hacerlo en el más corto plazo posible, de modo que se realicen las elecciones directas y universales de los representantes ante el Parlamento Andino en los procesos electorales que estén próximos a ejecutarse.

“En este mismo sentido, la Plenaria del Parlamento Andino, en reiteradas ocasiones ha venido recomendando que las elecciones directas de los parlamentarios andinos por la República de Colombia, por sufragio universal y directo, se realicen en el menor plazo posible.

“(…)

“Desde la suscripción del Protocolo de Trujillo han pasado más de 10 años y el gobierno colombiano aún no ha dado cumplimiento al mandato supranacional de reglamentar lo correspondiente a las elecciones directas y universales de sus representantes ante el órgano deliberante de la CAN.”

A renglón seguido manifiesta que a través del Acuerdo de Cartagena se conformó una Organización Internacional de Integración – la Comunidad Andina de Naciones, y que el

Acuerdo “se configura como un tratado multilateral suscrito según la disciplina de la Convención de Viena 'sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados.” Por eso, afirma que las disposiciones del Acuerdo de Cartagena “tienen el carácter de supranacionales, intangibles, vinculantes, prevalentes y preeminentes, autónomas, de aplicación directa, así como de efectos directos e inmediatos.”

Resalta entonces “el carácter vinculante del Acuerdo de Cartagena, pues las normas emitidas en el seno de la Comunidad comprometen a los Países Miembros y deben ser acogidas, observadas y respetadas por éstos.” Al respecto anota que el artículo 4 del Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia de la Comunidad Andina establece el carácter vinculante de la normatividad andina al disponer:

“Los países miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

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

De allí concluye:

“Por todo lo anterior, es claro que las disposiciones supranacionales de la Comunidad Andina que establecen la elección mediante sufragio universal y directo de los

representantes de los países miembros ante el Parlamento Andino deben ser observadas y acatadas por los gobiernos nacionales, con el fin de respetar el ordenamiento jurídico superior y materializar la representación popular y democrática de los pueblos andinos dentro del proceso de integración.

“En suma, el gobierno colombiano tiene el deber de dar cumplimiento a las disposiciones andinas de realizar las elecciones directas y de garantizar la participación y el cumplimiento de funciones de sus representantes ante el Parlamento Andino”

Asegura que el proceso de integración andina ha generado “una serie de oportunidades inmejorables de desarrollo y progreso para nuestros países” en sus 36 años de existencia, a pesar de los escollos que ha tenido que afrontar. Precisamente, considera que

“actualmente la CAN presenta un problema conocido por los expertos de la materia como 'Déficit Democrático en la Integración' el cual consiste en que las autoridades ejecutivas del proceso integracionista son las encargadas de diseñar las políticas, implementarlas y adicionalmente ejercen el control de su aplicación debido a la debilidad de un ente evaluador que garantice su adecuada ejecución.

“Esta última función debe ser realizada por un órgano autónomo fuerte, con capacidad vinculante en sus pronunciamientos, y que garantice la debida aplicación de las directrices integracionistas, lo cual sólo podrá darse cuando el Parlamento Andino goce de la legitimidad que le otorga tener miembros designados directamente por el pueblo.

“(…)

“Es así como se evidencia el déficit democrático, por cuanto, al afectarse a los parlamentos nacionales en sus competencias quitándoselas para transferirlas o congelarlas, por vía indirecta se está cercenando la capacidad de decidir de los ciudadanos. Por otro lado, se observa que el Ejecutivo de alguna manera absorbe estas atribuciones transferidas o congeladas, ejerciéndolas en virtud de su atribución de manejar las relaciones internacionales, ya en un estadio de integración con un control mínimo por parte del parlamento.

“En segunda instancia, y como prolongación de la anterior idea, se observa cómo estos poderes regulativos que han perdido los Parlamentos Nacionales, cuando no se le han cercenado totalmente al Estado Nación, le han sido asignados a instancias supranacionales conformadas por miembros de los ejecutivos nacionales y/o instancias que siendo supranacionales no responden en su conformación a los principios establecidos por el sistema político de la democracia representativa. Este aspecto enunciado es la segunda forma como se observa el problema del déficit democrático en la integración y frente al mismo se considera pertinente plantear las siguientes cuestiones: ¿a quién responde estos funcionarios supranacionales? ¿Qué medio de control democrático los somete? ¿A qué riesgos se ven ellos sometidos en el ejercicio de sus funciones?

“Uno de los fundamentos para elegir directamente a los representantes ante el Parlamento Andino y de esta manera legitimarlo en el marco del proceso de integración, radica entonces en la falta de capacidad del SAI para orientar una participación más activa del órgano deliberante que implique una efectiva democratización del Proceso Andino de Integración.”

De esta manera, recapitula así:

“Por lo antes expuesto, resulta claro que las elecciones directas y universales de los representantes de la República de Colombia ante el Parlamento Andino, no sólo representan el cumplimiento de un mandato superior, el mismo que establecía un plazo que a la fecha ya se venció, sino que por otro lado consolida la democracia en la subregión andina.

“La representación de los pueblos de manera efectiva en el Sistema Andino de Integración, más que un anhelo, constituye el camino de fortalecimiento y consolidación del proceso de integración andino. La dinámica comercial y política actuales, llevan a que cada día sea más importante profundizar en la integración con nuestros vecinos, razón principal que mantiene la validez y vigencia de la CAN y del SAI. Sin embargo, esa misma dinámica impone unos retos que deben ser asumidos por los países miembros en pro de participar en la construcción de políticas y programas que garanticen el bienestar de nuestros pueblos y contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida.

“El Parlamento Andino está llamado a convertirse en la columna vertebral del proceso de integración andina y suramericana. Por lo tanto, es indispensable que los países miembros respalden mediante la elección directa de sus representantes la consolidación y legitimación del órgano representante de los ciudadanos andinos en el contexto supranacional.”

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, Edgardo José Maya Villazón, rindió su concepto y solicitó que se declarara la inexecutable del proyecto de ley.

En su escrito, la Vista Fiscal describe el contenido del articulado y luego asegura que el proyecto “desarrolla cabalmente el art. 227 de la Constitución Política.” Sin embargo, el Procurador también describe el curso de la iniciativa legal en el Congreso de la República, luego de lo cual concluye que en el trámite se incurrió en distintos vicios que redundan en la inconstitucionalidad del proyecto.

En primer lugar, afirma que se violó el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003. Sobre este punto manifiesta que se presentaron “dos violaciones a la prohibición de votar un proyecto en sesión diferente a aquella para la cual fue anunciado, lo cual implica la invalidez de la aprobación en tales casos.”

La primera violación se habría presentado en el primer debate en el Senado de la República, pues en ella no se habría cumplido con la norma sobre el **anuncio previo**:

“(…) en sesión de fecha 20 de septiembre de 2005 se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley 034 de 2005 Senado para la próxima sesión que fue convocada para el día 21 de septiembre, pero llegada esa fecha no tuvo lugar sesión alguna. La siguiente sesión se realizó el 27 de septiembre y en ella se retomó el estudio de los proyectos anunciados para debate y aprobación el 21 de septiembre. ¿Qué significa ello? Pues que se violó el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, debido a que el proyecto fue sometido a votación en sesión diferente a aquella para la que previamente fue anunciado, entonces, la aprobación que tuvo lugar en primer debate del Senado se impartió sin cumplir el requisito señalado, por lo tanto, carece de eficacia. La votación ha debido hacerse el día 21 de septiembre de 2005, fecha para la que previamente fue anunciada, y no otro día.”

La segunda violación se habría configurado en el primer debate en la Cámara de Representantes, por motivos similares:

“(…) al finalizar la sesión del 6 de diciembre de 2005, sesión en la que se realizó el anuncio del proyecto de ley N° 207/05 Cámara, 034/05 Senado se indicó: 'se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.' Un anuncio en tales términos resulta absolutamente claro, se está frente a una fecha plenamente determinada. En este sentido, la votación debía tener lugar al día siguiente al 6 de diciembre de 2005, es decir

el 7 de diciembre, pero finalmente ésta se dio el 13 de diciembre de 2005. Así, se pregunta: ¿debe entenderse que el orden del día previsto para el 7 de diciembre sería el del día en el que se volviera a sesionar? O mejor aún ¿a la expresión mañana puede dársele el alcance de próxima sesión? Lo anterior, teniendo en cuenta que no se realizó sesión alguna entre la sesión en la que se hizo el anuncio y aquella en la que finalmente se llevó a cabo la votación. Para este Despacho la respuesta es negativa. Responder afirmativamente los interrogantes planteados implicaría flexibilizar en extremo la interpretación del requisito exigido por el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 al punto de terminar haciéndolo inoperante. La votación ha debido hacerse en la sesión del 7 de diciembre que fue para la que previamente se anunció. Ese es el real alcance del artículo 160 constitucional. En estos casos, si se cambió la fecha de la sesión, lo procedente es actuar en la forma como lo establece el artículo 8 citado: en una sesión anunciar la fecha en que se discutirá y votará un proyecto de ley.”

Anota que el vicio es insubsanable. Al respecto asegura que el vicio se presentó tanto en el Senado como en la Cámara, y que se evidenció desde el primero de los debates en el Senado, razón por la cual el proyecto no ha debido seguir su curso. Así, como “el vicio ocurrió en una de las etapas iniciales, corregirlo implicaría repetir todo el procedimiento.”

Por lo anterior, el Procurador General de la Nación solicita que se declare la inexecutable el proyecto por violación de la norma que ordena anunciar previamente el debate y aprobación de los proyectos.

En segundo lugar, la Vista Fiscal considera necesario llamar la atención de los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las dos Cámaras, “en el sentido de dejar constancia en las certificaciones del quórum y del desarrollo de las votaciones, es decir que deben indicar el número exacto de Senadores y Representantes que adoptan las decisiones.”

En relación con la **votación** manifiesta también que la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Primera del Senado no es clara: “La certificación señala que el proyecto fue aprobado por unanimidad y que obtuvo 14 votos afirmativos. No resulta precisa la afirmación anterior, pues por un lado se indica que el proyecto de ley fue aprobado por unanimidad y seguidamente se expresa que lo fue con el voto afirmativo de 14 senadores. Se pregunta, ¿si la Comisión Primera del Senado está integrada por 35 miembros no se necesitaría el voto favorable de todos ellos para que la votación fuese unánime? Se reitera la poca claridad de la certificación y por el contrario se considera contradictorio su contenido. Aunado a lo anterior, revisada el Acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, que corresponde a aquella en que tuvo lugar la discusión y aprobación del proyecto de ley en estudio, tampoco fue posible determinar la distribución de los votos emitidos.”

Además, considera que no es clara la certificación del Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes acerca de la votación, “pues no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos. Vista el Acta N° 27 de 2005, que corresponde a la sesión en la que se realizó la discusión y votación este despacho considera que la

aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la comisión, debido a que no se advierte ni en la certificación ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

De la misma manera, afirma que la certificación sobre la votación en la Plenaria de la Cámara de Representantes no señala de forma clara el desarrollo de la votación, “debido a que no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos, vista el Acta N° 232 de 31 de mayo de 2006, que corresponde a la sesión en la que se realizó la discusión y votación, este despacho considera que la aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la Comisión, en razón de que no se advierte ni en la certificación, ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

Lo mismo señala acerca de la certificación expedida sobre la votación del Informe de Conciliación en la Plenaria de la Cámara. Al respecto se expresa que ella no señala de forma clara el desarrollo de la votación del proyecto en Plenaria de la Cámara, “debido a que no se expresa cómo estuvieron distribuidos los votos, vista el Acta N° 235 de 13 de junio de 2006, que corresponde a la sesión en que se realizó la discusión y votación, este despacho considera que la aprobación se obtuvo con el voto afirmativo de todos los miembros presentes de la Comisión, en razón de que no se advierte ni en la certificación ni en el acta constancia expresa de voto en contra.”

Por todo lo anterior, el Ministerio Público le solicita a la Corte que examine si se cumplió efectivamente con el quórum requerido para la aprobación de los proyectos de ley

estatutaria.

En tercer lugar, después de analizar la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Procurador General de la Nación concluye que el trámite del proyecto contiene otro vicio insubsanable, puesto que para la aprobación del proyecto no se estudiaron los costos fiscales que comportaba y la fuente adicional de ingreso para su cubrimiento. Dice al respecto:

“(…) al margen de la importancia de la elección directa de los Parlamentarios Andinos, una vez analizado el escrito del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el cual se sostiene que conforme a los oficios aportados por la Registradora Nacional del Estado Civil y por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público no existen recursos disponibles para realizar las elecciones de los Parlamentarios Andinos y mucho menos hay disponibilidad presupuestal para el pago de los salarios, el Despacho echa de menos que dentro del trámite del proyecto de ley se hubiese proyectado el costo que implica la puesta en marcha de la iniciativa y, en ese orden, se pregunta si el proyecto de ley objetado, para no vulnerar el art. 151 de la Constitución debió cumplir los presupuestos exigidos por el art. 7 de la Ley 819 de 2003…”

Sobre el punto manifiesta que “en relación con las leyes que preceden al presupuesto público y que conforman los denominados títulos de gasto, el Gobierno puede tener diferentes grados de discrecionalidad respecto de su inclusión en el presupuesto.” De esta manera, afirma que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en

relación con las leyes que contemplan prestaciones laborales o que desarrollen el Estado de Derecho o los derechos fundamentales no existe realmente un margen de discrecionalidad para el Ejecutivo. Por el contrario, otras leyes “sí admiten una cierta forma de discrecionalidad en el sentido de permitirle al Gobierno que, al estructurar el presupuesto, fije prioridades y si es el caso postergue para vigencias futuras ciertos gastos que, frente a la escasez de recursos, deban ceder su paso a erogaciones que se consideran indispensables.”

A partir de lo anterior concluye que el artículo 7° de la Ley Orgánica 819 de 2003 “se refiere en general a los proyectos de ley que entrañen gasto público directo o indirecto. Directo, si cuando hayan de cumplirse conlleven erogaciones con cargo a los recursos estatales, e indirectos en la hipótesis de los beneficios o exenciones tributarias que un sector de la doctrina denomina 'gastos por beneficios tributarios' y que otro sector identifica como 'renuncias fiscales.’”

Por lo tanto, concluye que el sentido del art. 7° citado es “obligar al Legislador a examinar siempre la viabilidad financiera de las leyes que apruebe, como lo impone la situación actual de nuestras finanzas públicas (...). Es por ello que se puede concluir que el proyecto de ley analizado no se ajusta al art. 7 de la Ley 819 en tanto que en el trámite legislativo no se estudió el impacto fiscal de los gastos que implica dicha normativa: en ninguna parte se hizo la más mínima alusión al tema, luego es apenas natural que no se sepa ni el costo fiscal de la iniciativa ni la fuente de ingreso fiscal adicional generada para el financiamiento de dicho costo, razón por la cual puede concluirse que el proyecto de

ley analizado vulnera el art. 151 de la Constitución Política”

El concepto de la Vista Fiscal finaliza con el siguiente resumen de la intervención:

“El Ministerio Público concluye que el proyecto de ley analizado adolece de vicios de trámite insubsanables y, a su vez, presenta problemas de tipo sustancial que lo hacen inexecutable. Veamos:

“3.1. En cuanto a los aspectos formales: i) por violación del artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 tanto en el primer debate en Senado como en primer debate en Cámara de Representantes. ii) vulneración del requisito de la mayoría absoluta para la aprobación de las leyes estatutarias consagrado en el artículo 153 Superior, por virtud de la ausencia de claridad sobre el desarrollo de las votaciones en las certificaciones expedidas por los secretarios de la Comisión Primera del Senado, de la Comisión Primera de la Cámara y de la Plenaria de la Cámara.

“En este sentido, el Ministerio Público reitera el llamado de atención a los secretarios de las Comisiones y Plenarias en el sentido que tienen la obligación constitucional de dejar en las actas y en las certificaciones información expresa, clara y concreta acerca del transcurso de las sesiones y en torno al quórum y las votaciones, con el fin de permitir que se ejerza a cabalidad el control de constitucionalidad.

“3.2. Por otra parte, el proyecto de ley vulnera el art. 151 de la Constitución Política por

desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003, referido al análisis del impacto fiscal de la ley.”

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. De conformidad con los artículos 153 inciso 2° y 241 numeral 8° de la Constitución, la Corte Constitucional es competente para conocer del proyecto de ley estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación, por tratarse de la revisión de un proyecto de ley estatutaria.

La competencia del legislador estatutario en la reglamentación de los mecanismos de protección de los derechos fundamentales

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

En este punto es pertinente aclarar que, como la Corte lo ha indicado en varias ocasiones, un proyecto de ley estatutaria puede contener normas que no sean de contenido estatutario. De esta manera, el hecho de que la Corte Constitucional realice el control previo de constitucionalidad sobre la integridad del proyecto no significa que todas las normas del mismo tengan un carácter estatutario. Es decir, si bien todas las normas del proyecto serán examinadas en su constitucionalidad, ello no significa que para la reforma de cualquier norma del mismo sea necesario cumplir con las exigencias propias de los proyectos de ley estatutaria. Al respecto se expresó en la Sentencia C-307 de 2004, en la que se realizó el estudio previo de constitucionalidad del proyecto de ley “por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”:

“¿Qué ocurre con aquellas materias no sujetas a reserva de ley estatutaria que se incluyan dentro de un proyecto de ley tramitado conforme a las exigencias de las leyes estatutarias? Es claro que, desde la perspectiva formal, las normas relativas a tales materias no pueden tenerse como contrarias a la Constitución, pues se tramitaron según un procedimiento que resulta más exigente que el previsto para la legislación ordinaria. Pero, por otra parte, la decisión del legislador de incluirlas dentro del proyecto de ley estatutaria no puede cambiar su régimen constitucional. Esto es, tal decisión legislativa no implica incluir en el ámbito de la reserva de ley estatutaria a esas materias que son

propias de la ley ordinaria, ni significa que, hacia el futuro, tales materias sólo puedan ser modificadas mediante leyes estatutarias.

“Esta concurrencia, en un mismo proyecto de ley, de temas sujetos a reserva especial junto con otros propios de la legislación ordinaria, puede atribuirse a la necesidad de expedir una regulación integral sobre determinadas materias, que en general están sujetas a la reserva especial, sin que resultase razonable, en tal caso, que el legislador debiese acudir al trámite de dos leyes distintas, una ordinaria y otra estatutaria. Magistrados Ponentes Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. Ver al respecto también las Sentencias C-473 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-1338 de 2000, M.P. Cristina Pardo Schlessinger; C-114 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz, C-523 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-295 de 2002, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Lo anterior significa que la inclusión de una norma de carácter ordinario dentro de un proyecto de ley estatutaria no “petrifica” el rango o tipo de ley con el que debe ser modificado el precepto respectivo.

Ahora bien, en esta sentencia la Corte no indicará cuáles son las normas del proyecto que tienen carácter estatuario y cuáles las que tienen un carácter ordinario, puesto que el objeto de la providencia es el de practicar el examen integral del proyecto. La definición de cuáles normas de un proyecto de ley estatuario tienen carácter ordinario se debe realizar en un proceso propio, en el que se estudie concretamente la norma en cuestión.

A pesar de todo lo señalado se puede afirmar que, en esencia, este proyecto reglamenta funciones electorales, a pesar de que puede contener algunas normas que no posean carácter estatutario.

3. De otra parte, es importante mencionar que la Corte ha reiterado en sus pronunciamientos que el análisis de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria es integral y definitivo. La integralidad del examen significa que la Corte debe hacer el estudio tanto del trámite del proyecto como de su contenido material. A su vez, el carácter definitivo del juicio implica que las normas del proyecto que son declaradas constitucionales hacen tránsito a cosa juzgada constitucional y, por consiguiente, no podrán ser demandadas nuevamente. Ver al respecto la sentencia C-011 de 2004, M.P. Alejandro Martínez Caballero, que fijó las características del examen previo de constitucionalidad al analizar el proyecto de ley mediante el cual se reglamentó el voto programático. Ver también, entre otras, la sentencia C-088 de 1994, M.P. Hernando Herrera Vergara, que trató sobre el proyecto de ley que desarrollaba el Derecho de Libertad Religiosa y de Cultos; los Autos de Sala Plena Nos. 038 de 1998 y 042 de 2002, M.P. Hernando Herrera Vergara y Clara Inés Vargas Hernández, respectivamente, que confirmaron los autos que habían rechazado sendas demandas presentadas contra normas de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, por cuanto ellas ya habían hecho tránsito a cosa juzgada; la sentencia C-292 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, que examinó el proyecto que reglamentaba las veedurías ciudadanas, y en la cual el magistrado ponente formuló un salvamento parcial de voto, referido entre otras cosas a su

desacuerdo con la definición de la Corte acerca de este punto; y la sentencia C-307 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra, en la que se hizo la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley que establecía el voto electrónico.

ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN DEL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA N° 34 DE 2005 –SENADO, 207 DE 2005 -CÁMARA

4. Para su aprobación, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los requisitos propios de los proyectos ordinarios (C.P., arts. 157 ss.), además de los exigidos especialmente para ellos (C.P., art. 153).

De esta manera, los proyectos de ley estatutaria deben cumplir con los siguientes requisitos para convertirse en ley de la República:

- Haber sido publicados en la Gaceta del Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva (C.P. art. 157.1 y Ley 5ª de 1999, art. 144).
- Haber sido aprobados, por mayoría absoluta, en las comisiones y las plenarias del Senado de la República y la Cámara de Representantes (C.P., arts. 153 y 157 y Ley 5ª de 1992, arts. 117, 119 y 147).
- Haber respetado las pautas fijadas en el artículo 160 de la Constitución Política para los debates, a saber: las de la publicación de las ponencias y de los

textos aprobados y que entre el primero y el segundo debate en cada cámara debe mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una cámara y la iniciación de la discusión en la otra deben transcurrir por lo menos quince días

- Haberse dado aviso de que el proyecto será sometido a votación en sesión distinta a aquélla en la que se efectúa la respectiva votación y someter el proyecto a votación en la oportunidad anunciada (art. 8 del Acto Legislativo 001 de 2003 – C.P., art. 160). Al respecto cabe anotar que el art. 9 del Acto Legislativo 001 de 2003 (C.P., art. 161) dispuso que esta exigencia también se aplica a los debates sobre los informes de las comisiones de conciliación, los cuales deberán ser publicados por lo menos un día antes.
- Haber sido aprobado dentro de una sola legislatura, con la aclaración de que este plazo se refiere únicamente el trámite dentro el Congreso, y no se extiende al período que requiere la revisión previa que efectúa la Corte Constitucional (C.P., art. 153, y Ley 5ª de 1992, art. 208)
- Respetar los principios de unidad de materia, de identidad y consecutividad (C.P., arts. 158, 157, 160 y 161)
- Haber obtenido la sanción del gobierno, la cual, en el caso de los proyectos de ley estatutaria solamente procede luego de que la Corte Constitucional haya efectuado el control previo de constitucionalidad y haya declarado la exequibilidad de las disposiciones del proyecto (C.P. arts. 153, 157 y 241)

5. A continuación se presenta la secuencia de los procedimientos surtidos por el proyecto de ley que se examina, para luego pasar a analizar los distintos puntos. Con el propósito de poder identificar los distintos cuadernos del expediente en los que se encuentran los documentos a que se hará mención en adelante, el cuaderno principal se identificará como CPrin. Los cuadernos de pruebas se identificarán con la letra C, seguida de un número que representa el número del cuaderno (el expediente tiene un cuaderno principal y 6 cuadernos de pruebas).

- El proyecto fue presentado el día 28 de julio de 2005, por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Espeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 481 del 4 de agosto de 2005 (páginas 2-5), como proyecto de ley No. 034 de 2005 –Senado.

- La ponencia para primer debate, presentada por el Senador Andrés González Díaz, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, pp. 4-6. (C 1, pp. 5-8).

- En la Gaceta del Congreso N° 666 del 27 de septiembre de 2005, pp. 1-17, se publicaron las intervenciones y los documentos presentados dentro de la audiencia pública convocada mediante la resolución N 01 de 2005 de la Mesa Directiva del Senado de la República, con el fin de que “las personas naturales o jurídicas y los Representantes de las Fuerzas Políticas o Sociales, interesadas en el tema, presenten opiniones u

observaciones sobre los Proyectos de Ley (...) y 34 de 2005-Senado, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la CP, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos.”(C 3, pp. 10 ss.)

- En la Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005 se publicó el acta N° 11 del 13 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 – Senado (p. 2). Dado que la sesión no se pudo realizar, por falta de quórum decisorio, se decide levantar la sesión y se anuncia que en la próxima sesión se someterá a discusión y votación el proyecto de ley N° 34 de 2005 Senado, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos” (p. 3). (C 3, pp. 36-37).

- En la misma Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005 se publicó el acta N° 12 del 20 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, en la cual se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 – Senado (p. 4). Dado que el proyecto no se pudo debatir en esa ocasión, se decidió incluirlo dentro de los proyectos que se someterían a discusión y votación en la próxima sesión (p. 16). Con ello se dio cumplimiento al requisito de anunciar la discusión del proyecto en una sesión anterior a aquella en la que se da la votación. (C 3, pp. 38 y 50).

- En la Gaceta del Congreso N° 758 del 1° de noviembre de 2005, fue publicada el acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República. Allí consta (pp. 6-15) que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto de ley N° 34 de 2005- Senado. El título del proyecto y el proyecto fueron aprobados con el voto afirmativo de los 14 senadores presentes. En la sesión se decidió también suprimir el artículo 6 del proyecto, con 13 votos a favor y uno en contra (C 3, pp. 56-65).

- En certificación del secretario de la Comisión Primera, del 23 de octubre de 2006, se da constancia de que se aprobó en la siguiente forma: “1. En relación con el quórum: En la sesión ordinaria del día 27 de septiembre de 2005, Acta N° 13, asistieron 17 Honorables Senadores. Al iniciar la sesión se registró quórum deliberatorio y en el transcurso de la sesión se conformó quórum decisorio, lo cual fue anunciado en Secretaría. 2. En relación con el proyecto de ley estatutaria N° 34 de 2005 Senado 207 de 2005 Cámara. Título: Votado en el texto que presenta el proyecto original. Aprobado por Comisión Primera de senado con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad; (...) Votación del articulado en el texto del proyecto original exceptuando el artículo 6: Aprobados por la Comisión primera de Senado en el texto del proyecto original, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de obtener 14 votos afirmativos; Votación del artículo 6°: Votado en el texto de la proposición sustitutiva N° 12 cuyo texto reza: “Proposición N° 12. Suprímase el art. 6° del Pliego de Modificaciones del proyecto de Ley N° 34 de 2005. Firmado. H.S. Carlos Gaviria Díaz. Aprobada la proposición N° 12 mediante votación nominal que arrojó el siguiente resultado: Votos por el Sí 13; Votos por el NO: 1”. (C 3, pp. 3-4)

- El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 742 del 27 de octubre de 2005, p. 6. (C 1, p. 17).

- En la misma Gaceta 742 del 27 de octubre de 2005, pp. 4-6, fueron publicadas la ponencia para el segundo debate y el pliego de modificaciones al proyecto de ley, presentados por el Senador Andrés González (C 1, pp. 15-17).

- En la Gaceta del Congreso N° 856 del 2 de diciembre de 2005 se publicó el acta N° 24 de la sesión ordinaria del 1° de noviembre de 2005, de la Plenaria del Senado de la República, en la cual se lee, en la página 52, que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión se encuentra el 34 de 2005 - Senado, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos.” (C 1, p. 167).

- El proyecto fue aprobado por la Plenaria del Senado realizada el día 2 de noviembre de 2005, según consta en el Acta No. 25, publicada en la Gaceta del Congreso No. 846 del 2 de diciembre de 2005 (pp. 3, 18-21). El acta menciona que se había constituido el quórum decisorio (p. 5) y luego, en la página 21, se indica que el proyecto con su pliego de modificaciones fue aprobado por los asistentes, salvo dos votos negativos (C 1, pp. 74 y 88-92).

En certificación emitida por el Secretario General del Senado de la República, el día 1°

de agosto de 2006, se manifiesta que el proyecto “fue anunciado en Plenaria del Senado el 01 de noviembre de 2005, como consta en el Acta N° 24 publicada en la Gaceta del Congreso N° 856 de 2005.” A continuación se indica que el proyecto “fue aprobado con el quórum constitucional requerido con el registro de 92 senadores y con constancia de voto negativo de los Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz Velasco.” (CPrin, p. 116).

- El texto definitivo al proyecto de ley N° 01 de 2005, Senado, aprobado por la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 816 del 16 de noviembre de 2005, p. 6 (CPrin, p. 64).

- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, presentada por la Representante Myriam Paredes Aguirre, fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 858 del 2 de diciembre de 2005, pp. 8-10 (C 2, pp. 11-13).

- En la Gaceta del Congreso N° 8 del 6 de enero de 2006 se publicó el acta N° 26 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, correspondiente a la sesión del día 6 de diciembre de 2005, en la cual se observa que el proyecto de ley 207 de 2005-Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos, se encuentra dentro del orden del día (p. 28). En vista de que se había desintegrado el quórum decisorio se decidió aplazar su discusión y votación para la próxima sesión (pp. 39-40). Con ello se dio cumplimiento al requisito de anunciar la discusión del proyecto en una sesión anterior a aquella en la que se da la

votación. (C 4, pp. 42-43).)

- El texto del proyecto 207 de 2005 – Cámara fue aprobado por la Comisión Primera de la Cámara el día 13 de diciembre de 2005, según consta en el acta N° 27 de 2005, publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 7 de marzo de 2006, pp. 6-14 (C 2, 25-33). En la página 14 se lee que el secretario manifestó que se había “vuelto a integrar el quórum decisorio” y que el informe de ponencia, el proyecto y su título habían sido aprobados.

De acuerdo con certificación del día 18 de agosto de 2006, expedida por el Secretario de la Comisión Primera, el proyecto “fue anunciado para discusión y votación el día 6 de diciembre de 2005, según Acta N° 26 de 2005, igualmente fue discutido y aprobado por la Comisión el día 13 de diciembre de 2005, según acta N° 27 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta N° 39 de 2006. Así mismo, me permito certificar que el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congresistas).” (CPrin, p. 120)

- El texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 91 del 28 de abril de 2006, p. 61 (C 2, p. 112)

- En la misma Gaceta No. 91 del 28 de abril de 2006 se publicó el informe de ponencia para segundo debate, presentado por la Representante Myriam Alicia Paredes Aguirre, pp. 57-61 (C 2, pp. 108-112)

- En la Gaceta del Congreso N° 201 del 15 de junio de 2006, pp. 8-9, se publicó el acta N° 231 de la Sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes, del día 30 de mayo de 2006, en la cual se anunció que en la sesión del día siguiente se trataría el proyecto de ley 207 de 2005 – Cámara (C 2, pp. 190-191).

- La ponencia fue considerada y aprobada por la Plenaria de la Cámara el día 31 de mayo de 2006, según consta en el Acta No. 232, publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 del 27 de junio de 2006, pp. 12 y 22-24 (CPrin, pp. 219 y 207-209). En la página 18 aparece una certificación del Secretario acerca de que existía quórum decisorio. Luego, en la página 24 aparece que el título y el proyecto fueron aprobados, con una modificación en el artículo 6.

De acuerdo con certificación del Secretario General de la Cámara de Representantes, expedida el 24 de octubre de 2006, en la Sesión Plenaria se hicieron presentes ciento cuarenta y un (141) Honorables Representantes” y el proyecto fue aprobado “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.” (C 2, p. 3).

-El texto del proyecto aprobado en Segundo Debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 235 del 19 de julio de 2006, pp. 4-5 (C 2, p, 123-124)

- Debido a que el proyecto de ley aprobado en el Senado de la

República sufrió algunas modificaciones en la Cámara de Representantes, se conformó una comisión conciliadora integrada por los senadores Samuel Moreno Rojas y Andrés González, y los Representantes a la Cámara Myriam Paredes Aguirre y Luis Fernando Duque García, en cuyo informe de conciliación se decidió acoger el texto aprobado por la Plenaria del Senado de la República.

- El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso 179 del 9 de junio de 2006, p. 20, y 191 del 13 de junio de 2006, p. 27, referidas respectivamente a las actividades de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (C 2, p. 20. y C 1, p. 46, respectivamente).

- En la Gaceta del Congreso N° 220 del 27 de junio de 2006 se publicó el acta 234 del día 7 de junio de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes. En la página 23 se relacionan los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentran las “actas de conciliación 207 de 2005 Cámara, 034 de 2005 Senado, 134 de 2004 Cámara, 297 de 2005 Senado” (C 2, p. 301).

- El informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes, en la sesión del día 13 de junio de 2006, según consta en el acta N° 235, publicada en la Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006, pp. 9 y 13 (CPrin, p. 178 y 174). En la página 12 de la Gaceta consta que el Subsecretario General informa “que se ha integrado el quórum decisorio.”

En certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el 6 de septiembre de 2006, se afirma: “El informe de conciliación fue aprobado el día martes 13 de junio de 2006, con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 235 de junio 13 de 2006 (Gaceta 229/06 – páginas 3, 4, 12 y 13), previo anuncio en Sesión Plenaria del día 7 de junio de 2006, según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 234.” (CPrin, p. 122).

- En la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 se publicó el acta N° 54, del 13 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República. En ella se anuncia (p. 52) que dentro de los proyectos con informe de conciliación que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión se encuentra el proyecto de ley N° 034 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara 5 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara (C 5, p. 53).

- El informe de conciliación de la Comisión Accidental fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República, en la sesión del día 14 de junio de 2006, según consta en el acta N° 55, publicada en la Gaceta del Congreso N° 232 del 12 de julio de 2006, pp. 3 y 5. La aprobación fue efectuada poco después de haberse integrado el quórum decisorio (C 1, pp. 50 y 52).

En certificación elaborada por el Secretario General del Senado de la República, el día 20 de junio de 2006, se manifiesta: “En sesión Plenaria del H. Senado de la República del día miércoles catorce (14) de junio de año dos mil seis (2006) fue considerado y aprobado por unanimidad el informe de la Comisión de Mediación (...) La presente

sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretario General de esta Corporación, en esta misma Sesión Plenaria y con el quórum constitucional correspondiente. La aprobación de esta iniciativa se realizó previo su anuncio en la sesión Plenaria del día 13 de junio del presente año, como consta en el Acta de Plenaria N° 54.” (CPrin, p. 110).

6. Con base en la anterior descripción, a renglón seguido se procede a analizar si el proyecto de ley estatutaria cumplió con los requisitos mencionados en el fundamento jurídico 4.

La publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso antes de darle trámite en el Congreso de la República

7. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso antes de iniciar su trámite en el Congreso de la República. El proyecto de ley fue presentado el día 28 de julio de 2005, por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Ezpeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Poco después fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 481 del 4 de agosto de 2005, antes de iniciar el trámite del proyecto en la Comisión Primera del Senado. Luego de la publicación del proyecto, en cumplimiento de lo establecido en el art. 51 de la Ley 130 de 1994, la Mesa Directiva de la Comisión resolvió convocar a una audiencia pública para que los interesados presentaran sus opiniones u observaciones sobre el proyecto de ley, la cual se realizó el día 30 de agosto de 2005.

La aprobación del proyecto en todos los debates y con la mayoría exigida

8. El proyecto fue aprobado en la Comisión Primera y en la Plenaria de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, con la mayoría exigida:

- En el Acta N° 13 del 27 de septiembre de 2005, de la Comisión Primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 758 del 1° de noviembre de 2005 (pp. 6-15) consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto de ley N° 34 de 2005-Senado. El título del proyecto y el proyecto fueron aprobados con el voto afirmativo de los 14 senadores presentes. En la sesión se decidió también suprimir el artículo 6 del proyecto, con 13 votos a favor y uno en contra. En el acta de la sesión consignada en la mencionada Gaceta 758 de 2005 se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación: “La Presidencia somete a discusión el articulado del proyecto original excepto el artículo 6° y cerrado éste es sometido a votación siendo aprobado por unanimidad con constancia de la Secretaría de haber sido aprobado por 14 honorables Senadores.” Y luego, en relación con la votación nominal acerca de si debía suprimirse el artículo 6°, tal como se planteaba por medio de la proposición número 12, se anotó: “Cerrada la votación nominal la Secretaría informa que ha sido aprobada la proposición número 12 con el siguiente resultado: Votos emitidos: 14; votos afirmativos: 13; Votos negativos: 1.”(C 3, p. 64).

En certificación del Secretario de la Comisión Primera, del 23 de octubre de 2006, se deja

también constancia de que había quórum decisorio y luego se anotó sobre la votación:

“Votación del articulado en el texto del proyecto original, exceptuando el artículo 6°.

Aprobados por la Comisión Primera del Senado en el texto del proyecto original, con constancia de la Secretaría de ser por unanimidad y de obtener 14 votos afirmativos.

“Votación del artículo 6°. Votado el texto de la proposición sustitutiva N° 12 cuyo texto reza: 'Proposición N° 12. Suprímase el artículo 6° del pliego de modificaciones al Proyecto de Ley N° 34 de 2005 Senado. Firmado Carlos Gaviria Díaz.' Aprobada la proposición N° 12 mediante votación nominal que arrojó el siguiente resultado: Votos por el Sí: 13; Votos por el No: 01.” (C 3, p. 4).

- En el Acta No. 25 del día 2 de noviembre de 2005, de la Plenaria del Senado, publicada en la Gaceta del Congreso No. 846 del 2 de diciembre de 2005 (pp. 3, 18-21), consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 846 de 2005, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

“La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto del pliego de modificaciones y, cerrada su discusión, pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto? Y esta responde afirmativamente.

“Dejan constancia de su voto negativo a la aprobación del articulado los honorables Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz.”(C 1, p. 92).

En acta del día 1° de agosto de 2006, el Secretario del Senado de la República certificó que el proyecto fue aprobado “con el quórum constitucional requerido con el registro de 92 senadores y con constancia de voto negativo de los Senadores Germán Vargas Lleras y María Isabel Cruz Velasco.” (CPrin, p. 116).

- En el Acta N° 27 del 13 de diciembre de 2005, de la Comisión Primera de la Cámara, publicada en la Gaceta del Congreso N° 39 del 7 de marzo de 2006, pp. 6-14, consta que en esa fecha se debatió y aprobó el proyecto 207 de 2005. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 39 de 2005, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación, luego de anunciarse que se había reintegrado el quórum decisorio:

“Secretario. En este orden de ideas, Presidenta, el proyecto como lo decía tiene once artículos, incluida la vigencia.

“Presidencia. En consideración el articulado. Se abre su discusión. Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. ¿Aprueba la Comisión el articulado?

“Secretario. Ha sido aprobado el articulado, Presidenta.” (C 2, p. 33).

En certificación del 18 de agosto de 2006, expedida por el Secretario de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, se expresa que el proyecto fue “discutido y aprobado por la Comisión el día 13 de diciembre de 2005, según acta N° 27 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta N° 39 de 2006. Así mismo, me permito certificar que el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congresistas).” (CPrin, p. 120)

- En el Acta No. 232 del 31 de mayo de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 219 del 27 de junio de 2006 (pp. 12 y 22-24), se da fe de que el proyecto fue considerado y aprobado (CPrin, pp. 217 y 207-209). En la página 18 de la Gaceta aparece una certificación del Secretario acerca de que existía quórum decisorio. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 219 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación, luego de anunciarse que el proyecto tenía once artículos y que había una proposición para el artículo 6°:

“Dirección de la Presidencia (...): Con excepción del artículo 6°, se somete a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el articulado, se abre a discusión, continúa, anuncio se va a cerrar, queda cerrado, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes el articulado del proyecto?

“Secretario General (...) informa: Ha sido aprobado, señor Presidente. **“Dirección de**

la Presidencia (...): ¿Cuál es la proposición del artículo 6°?

“Intervención de la honorable Representante Myriam Paredes Aguirre: La proposición es aumentar un párrafo al artículo 6°, para efectos de evitar suspicacia en cuanto a la reposición de votos, que diga: 'El Consejo Nacional Electoral, reglamentará lo pertinente, conforme a las normas vigentes.'

“Dirección de la Presidencia (...): Con esa aditiva al artículo 6° se abre la discusión, continúa, anuncio que se va a cerrar, ¿aprueba la honorable Cámara de Representantes el artículo 6° con el párrafo aditivo de la Representante Myriam Paredes?

“Secretario General (...) informa: Ha sido aprobado, señor Presidente, rogamos pasarla por escrito.” (CPrin, p. 208).

De acuerdo con una constancia expedida, el 24 de octubre de 2006, por el Secretario General de la Cámara de Representantes, en la Sesión Plenaria se hicieron presentes ciento cuarenta y un (141) Honorables Representantes” y el proyecto fue considerado y aprobado “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.”

- En el acta N° 235 del 13 de junio de 2006, de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 229 del 12 de julio de 2006 (pp. 9 y 13), se consignó que el informe de la Comisión de Conciliación fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 229 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación:

“Dirección de la Sesión por la Presidencia (...): Se somete a consideración el Informe de Conciliación. Se abre su discusión. Anuncio que se va a cerrarse. Queda cerrada. ¿Aprueba la Cámara?

“El Subsecretario General (...) informa: Ha sido aprobado.” (CPrin, p. 174).

En certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes, el 6 de septiembre de 2006, se afirma:

“En Sesión Plenaria del día 31 de mayo de 2006, se sometió a discusión y votación el articulado y el título del proyecto de ley en mención, aprobándose con modificaciones. Lo anterior según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 232 de mayo 31 de 2006.

“El proyecto de Ley en comento se aprobó con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 141 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 232 de mayo 31 de 2006 (Gaceta 219/06 – páginas 4, 5, 18, 22 y 24).

“El informe de conciliación fue aprobado el día martes 13 de junio de 2006, con el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes, según consta en el Acta de Sesión Plenaria 235 de junio 13 de 2006 (Gaceta 229/06 – páginas 3, 4, 12 y 13), previo su anuncio en Sesión Plenaria el día 7 de junio de 2006, según consta en el Acta de Sesión Plenaria N° 234).” (CPrin, p. 122).

- En el acta N° 55 del 14 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 232 del 12 de julio de 2006, pp. 3 y 5-6, se expresa que el informe de conciliación de la Comisión Accidental fue aprobado. En el acta de la sesión, consignada en la mencionada Gaceta 232 de 2006, se anotó de la siguiente manera el resultado de la votación: “Leído y cerrada la discusión del Informe de Conciliación, la Presidencia lo somete a consideración y ésta le imparte su aprobación.” (C 1, p. 52).

En certificación elaborada por el Secretario General del Senado de la República, el día 20 de junio de 2006, se manifiesta: “En sesión Plenaria del H. Senado de la República del día miércoles catorce (14) de junio de año dos mil seis (2006) fue considerado y aprobado por unanimidad el informe de la Comisión de Mediación (...) La presente sustanciación se hace con base en el registro hecho por la Secretario General de esta Corporación, en esta misma Sesión Plenaria y con el quórum constitucional correspondiente...” (CPrin, p. 110).

9. En su concepto, el Procurador General de la Nación solicita que la Corte Constitucional examine detenidamente si en todos los momentos en que se aprobó el proyecto se cumplió efectivamente con la mayoría requerida para la aprobación de los proyectos de ley estatutaria (mayoría absoluta de los miembros de cada Comisión o Cámara). También se queja expresamente de que de las actas de las sesiones y de las certificaciones expedidas por los Secretarios respectivos en relación con la votación del

proyecto en la Comisión Primera del Senado y en la Comisión Primera y la Plenaria de la Cámara no se deduce con claridad cuál fue el desarrollo de la votación, es decir cuántos congresistas votaron a favor y en contra del proyecto. Lo mismo afirma con respecto a la votación en las Plenarias del Informe de Conciliación.

En relación con la votación en la Comisión Primera del Senado de la República manifiesta la Vista Fiscal que en el acta y la certificación se menciona que el proyecto fue aprobado por unanimidad, con el voto afirmativo de 14 senadores. Al respecto manifiesta que dado que esa Comisión cuenta con 35 miembros, todos ellos deberían haber votado en forma afirmativa para que hubiera sido aprobado por unanimidad. Sobre este punto es importante aclarar, en primer lugar, que la Comisión Primera del Senado cuenta en realidad con 19 miembros. Por otra parte, en el acta de la sesión se menciona que el proyecto fue aprobado con el voto afirmativo de los 14 senadores presentes, es decir por unanimidad de los congresistas concurrentes. Por esta razón, no ve la Corte motivo de reproche contra la votación sostenida en la Comisión Primera del Senado.

Acerca de las otras votaciones, cabe decir que existe constancia clara acerca de que en la Comisión Primera y la Plenaria del Senado la aprobación del proyecto fue por mayoría absoluta. Además, en las certificaciones pertinentes se hace mención de los votos emitidos a favor y en contra. En el caso de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes la certificación dice que se aprobó el proyecto y que “el quórum para su votación fue por los asistentes (34 Honorables Congresistas)”, lo que indica que solamente dejó de participar un miembro de esta Comisión en la votación. A su vez, en la

Plenaria de la Cámara de Representantes se encuentra que el Secretario certifica que existía quórum decisorio, que en la sesión se hicieron presentes 141 Representantes y que el proyecto se aprobó “en votación ordinaria por mayoría de los presentes.” De la misma manera, sobre la aprobación del informe de la Comisión de Conciliación en la Plenaria de la Cámara de Representantes obra constancia de que ella se realizó con “el quórum constitucional requerido con la asistencia de 153 Representantes.” Finalmente, la aprobación del mismo informe en la Plenaria del Senado de la República fue por unanimidad y para ello se contó “con el quórum constitucional correspondiente.”

El Procurador objeta que en varias de las actas y las sesiones no se especificó con claridad cuántos congresistas habían votado a favor y cuántos en contra. Al respecto cabe manifestar que la Corte Constitucional ya ha definido que para demostrar que un determinado proyecto fue aprobado por la mayoría absoluta es suficiente que se certifique que había quórum decisorio y que se surtió la votación ordinaria. Los artículos 128 y 129 de la Ley 5ª de 1992 establecen sobre las formas de votación: “ARTICULO 128. Modos de votación. Hay tres modos de votación, a saber: La ordinaria, la nominal y la secreta. “La votación ordinaria se usará en todos los casos en que la Constitución, la ley o el reglamento no hubieren requerido votación nominal./ “ARTICULO 129. Votación ordinaria. Se efectúa dando los Congresistas, con la mano, un golpe sobre el pupitre. El Secretario informará sobre el resultado de la votación, y si no se pidiere en el acto la verificación, se tendrá por exacto el informe./ Si se pidiere la verificación por algún Senador o Representante, en su caso, se procederá de este modo: los que quieran el SI se pondrán de pie, permaneciendo en esta postura mientras son contados por el Secretario y

se publica su número. Sentados, se procederá seguidamente con los que quieran el NO y se ponen a su vez de pie; el Secretario los cuenta e informa su número y el resultado de la votación./ El Congresista puede solicitar que su voto conste en el acta, indicándolo en forma inmediata y públicamente./ Podrá emplearse cualquier procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Congresista y el resultado total de la votación.”

siempre y cuando ningún congresista haya solicitado la verificación posterior. Al respecto se señaló en la sentencia C-179 de 2002:

“La Corte dentro de un criterio de flexibilidad que excluye rigorismos en las exigencias del trámite legislativo, adoptado con miras a hacer efectivo el principio democrático, acepta que a partir de la lectura del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, puede admitirse que la forma de votación ordinaria, previa la verificación del quórum deliberatorio (n.e. decisorio), es suficiente para acreditar la aprobación por mayoría absoluta de una determinada propuesta legislativa que la requiera, si ningún congresista solicita la verificación posterior.”En la sentencia se realizó la revisión previa de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria número 58/00 Senado y 219/01 Cámara, “Por la cual se reforman las leyes 131 y 134 de 1994, reglamentarias del voto programático.” El M.P. fue Marco Gerardo Monroy Cabra. Salvaron parcialmente el voto los magistrados Alfredo Beltrán Sierra y Rodrigo Escobar Gil. En la cita que se transcribe se insertó entre paréntesis la locución “sic”, para señalar que donde se dice quórum deliberatorio se quiso decir realmente quórum decisorio, tal

como se aclaró después en la sentencia C-307 de 2004, al transcribir el mismo aparte de la sentencia C-179 de 2002.

Luego, en la sentencia C-037 de 200MM.PP. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. La sentencia contó con el salvamento parcial de voto, por distintos motivos, de los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Jaime Araújo Rentería, Alfredo Beltrán Sierra, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Eduardo Montealegre Lynett. También contó con aclaraciones de votos de los magistrados Clara Inés Vargas Hernández Jaime Araújo Rentería y Alfredo Beltrán Sierra., en la cual se analizó el proyecto de ley estatutaria “Por medio de la cual se establece un mecanismo de inscripción y votación para garantizar el libre ejercicio de este derecho en desarrollo del artículo 258 de la Constitución Nacional”, se expresó al respecto:

“Tratándose de leyes estatutarias, tal como lo señaló la Corte en la Sentencia C-179 de 2002, en la medida en que se haya acreditado la existencia de quórum decisorio, es decir la presencia de la mayoría de los integrantes de la respectiva célula congresional. Cf. artículo 116 de la Ley 5ª de 1992., la aprobación en votación ordinaria, si nadie solicita verificación o deja constancia de voto negativo, debe entenderse que lo fue por la mayoría de los integrantes, así no haya habido constatación sobre ese hecho, y de tal modo debe ser certificado por los secretarios, quienes incumplen con su función cuando

se limitan a remitir a la respectiva acta y omiten certificar si la aprobación del proyecto se cumplió en las condiciones previstas en la Constitución.”

Por otro lado, es importante anotar que el hecho de que sean imprecisas algunas de las certificaciones expedidas por los Secretarios de las Comisiones y las Plenarias de las cámaras legislativas no es determinante para poder asegurar que en el trámite de un proyecto se incumplió el requisito de las mayorías exigidas para la aprobación del mismo. En estos casos, las respectivas certificaciones deberán ser analizadas en conjunto con las actas de las sesiones, consignadas en la Gaceta del Congreso.

Pues bien, la aplicación de los criterios antes señalados a la secuencia de aprobación del proyecto que ha sido descrita conduce a la Corte a la conclusión de que en este punto no se violó la Constitución. Durante el trámite del proyecto sí se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta para los proyectos de ley estatutaria. En todos los casos se certificó que existía quórum decisorio o el quórum requerido constitucionalmente y que el proyecto había sido aprobado. Así mismo, en ningún caso los congresistas participantes en la votación solicitaron la verificación del quórum o dejaron constancia del voto negativo. De esta manera, debe entenderse que en todas las oportunidades se cumplió con el requisito de la mayoría absoluta.

La publicación de las ponencias y los textos aprobados y el transcurso de los plazos establecidos entre los debates

10. De la misma manera, las respectivas ponencias fueron publicadas con antelación a cada uno de los debates y se cumplió con el requisito de la publicación del texto final aprobado en cada Cámara Legislativa. Al respecto se lee en el expediente:

- La ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, pp. 4-6. (C 1, pp. 5-8).

- El texto aprobado por la Comisión Primera del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 742 del 27 de octubre de 2005, p. 6. (C 1, p. 17).

- La ponencia para el segundo debate en la Plenaria del Senado de la República fue publicada en la Gaceta 742 del 27 de octubre de 2005, pp. 4-6, (C 1, pp. 15-17).

- El texto definitivo al proyecto de ley N° 01 de 2005, Senado, aprobado por la Plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 816 del 16 de noviembre de 2005, p. 6 (CPrin, p. 64).

- La ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 858 del 2 de diciembre de 2005, pp. 8-10 (C 2, pp. 11-13).

- El texto aprobado en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de

Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 91 del 28 de abril de 2006, p. 61 (C 2, p. 112)

- El informe de ponencia para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes se publicó en la Gaceta No. 91 del 28 de abril de 2006, pp. 57-61 (C 2, pp. 108-112)

-El texto del proyecto aprobado en Segundo Debate en la Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en la Gaceta del Congreso N° 235 del 19 de julio de 2006, pp. 4-5 (C 2, p, 123-124)

- El informe de conciliación fue publicado en las Gacetas del Congreso 179 del 9 de junio de 2006, p. 20, y 191 del 13 de junio de 2006, p. 27, referidas respectivamente a las actividades de la Cámara de Representantes y del Senado de la República (C 2, p. 20. y C 1, p. 46, respectivamente).

11. En el trámite también se cumplió con las exigencias establecidas en el primer inciso del artículo 160 de la Constitución acerca de que entre el primero y el segundo debate en cada Cámara Legislativa debe transcurrir un lapso no inferior a 8 días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación de la discusión en la otra debe mediar un término mínimo de 15 días:

- Entre la aprobación del proyecto en la Comisión Primera del Senado – el día 27 de

septiembre de 2005 - y la aprobación del mismo en la Plenaria del Senado – el día 2 de noviembre de 2005 – transcurrió un plazo superior a 8 días.

- Entre la aprobación del proyecto en la Plenaria del Senado – el día 2 de noviembre de 2005 – y la iniciación del debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes – el día 13 de diciembre de 2005 –transcurrió un término superior a 15 días.

- Entre la aprobación del proyecto en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes – el día 13 de diciembre de 2005 - y la aprobación del mismo en la Plenaria de la Cámara de Representantes – el día 31 de mayo de 2006 – transcurrió un plazo superior a 8 días.

La exigencia sobre el anuncio previo acerca de que el proyecto será sometido a consideración y votación

12. El inciso final del art. 160 de la Constitución (art. 8 del A.L. 01 de 2003) prescribe que “[N]ingún 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.”

El trámite del proyecto en el Congreso de la República con relación al anuncio previo es el siguiente:

- Para el debate y aprobación en la Comisión Primera del Senado de la República, efectuados el 27 de septiembre de 2005: En el acta N° 12 del 20 de septiembre de 2005 de la Comisión Primera del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 757 del 1° de noviembre de 2005, se lee que dentro del orden del día se encuentra la consideración y votación de la ponencia para primer debate del proyecto de ley N° 34 de 2005 – Senado (p. 4). Dado que el proyecto no se pudo debatir en esa ocasión, se decidió incluirlo dentro de los proyectos que se someterían a discusión y votación en la próxima sesión (p. 16).

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “La Secretaría da lectura a los proyectos que la Presidencia someterá a discusión y votación en la próxima sesión...” Y luego de relacionar los proyectos que se debatirían en la próxima sesión se expresó: “Siendo las 11:45 a.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 21 de septiembre de 2005 a las 10:00 a.m.” (C 3, pp. 38 y 50).

- Para el debate y aprobación en la Plenaria del Senado de la República, efectuados el 2 de noviembre de 2005: En el acta N° 24 de la sesión ordinaria del 1° de noviembre de 2005, de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 856 del 2 de diciembre de 2005, se encuentra, en la página 52, que dentro de los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión está el 34 de 2005 - Senado, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la

elección directa de Parlamentarios Andinos.”

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión...” Y luego de relacionar los proyectos que se debatirían en la próxima sesión expresó el Presidente: “Muchas gracias señor Secretario, como usted ven tenemos una agenda bastante completa para mañana, más de 20 proyectos para discutir y aprobar.” (C 1, pp. 166-167).

- Para el debate y aprobación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, efectuados el 13 de diciembre de 2005: En el acta N° 26 del día 6 de diciembre de 2005 de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 8 del 6 de enero de 2006 se observa que el proyecto de ley 207 de 2005-Cámara, por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, en relación con la elección directa de Parlamentarios Andinos, se encuentra dentro del orden del día (p. 28). En vista de que se había desintegrado el quórum decisorio se decidió aplazar su discusión y votación para la próxima sesión (pp. 39-40).

El anuncio relacionado con el proyecto fue realizado de la siguiente manera: “Presidente, se ha desintegrado el quórum decisorio, tenemos quórum deliberatorio. Por instrucciones tuyas anunciamos para la próxima sesión los siguientes proyectos... Con esos proyectos, Presidenta, se anuncian para la próxima sesión para votación y discusión.” Y la

Presidenta expresó: “Gracias Secretario, se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.” (C 4, pp. 42-43).

- Para el debate y aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes, efectuados el 31 de mayo de 2006: En el acta N° 231 de la Sesión ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes, del día 30 de mayo de 2006, publicada en la Gaceta del Congreso N° 201 del 15 de junio de 2006, pp. 8-9, se anunció que en la sesión del día siguiente se trataría el proyecto de ley 207 de 2005 – Cámara.

El anuncio sobre el proyecto se hizo de la siguiente forma: “Señor Presidente (...) me permito cumplir su instrucción dada a esta Secretaría, de anunciar los proyectos para el día de mañana a las dos de la tarde...” (C 2, pp. 190-191).

- Para la aprobación en la Plenaria de la Cámara de Representantes del informe de conciliación, efectuada el 13 de junio de 2006: En el acta 234 del día 7 de junio de 2006 de la Plenaria de la Cámara de Representantes, publicada en la Gaceta del Congreso N° 220 del 27 de junio de 2006, se relacionan, en la página 23, los proyectos que deben ser discutidos y aprobados en la próxima sesión, entre los cuales se encuentran las “actas de conciliación 207 de 2005 Cámara, 034 de 2005 Senado, 134 de 2004 Cámara, 297 de 2005 Senado”.

El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así: “Señor Secretario, sírvase anunciar los proyectos y los asuntos que trataremos en la

Sesión Plenaria del próximo martes (...) Estos proyectos se anuncian de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Política, en los términos que serán discutidos y votados en la próxima sesión de la Cámara de Representantes... Han sido anunciados los proyectos, asuntos y actas de conciliación a tramitarse en la próxima plenaria señor Presidente” (C 2, p. 30)

- Para la aprobación en la Plenaria del Senado de la República del informe de conciliación, efectuada el 14 de junio de 2006: En el acta N° 54 del 13 de junio de 2006, de la Plenaria del Senado de la República, publicada en la Gaceta del Congreso N° 231 del 12 de julio de 2006 se anuncia (p. 52) que dentro de los proyectos con informe de conciliación que se discutirán y aprobarán en la siguiente sesión se encuentra el proyecto de ley N° 034 de 2005 Senado, 207 de 2005 Cámara 5 de 2003 Senado, 197 de 2003 Cámara.

El anuncio sobre la consideración y votación del acta de conciliación se realizó así: “Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003, la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión... La Presidenta manifiesta: Hay 8 proyectos y tres conciliaciones señores Senadores, yo pensé que habíamos evacuado casi toda la agenda, pero quedan unos proyectos para mañana.” (C 5, p. 53).

13. Ahora bien, en su concepto el Procurador General de la Nación considera que dentro del trámite no se cumplió en dos ocasiones con la obligación de anunciar previamente el

debate y votación del proyecto. Al respecto menciona que en los anuncios previos para el primer debate en el Senado y en la Cámara de Representantes se convocó a las respectivas Comisiones Primeras para realizar al día siguiente la consideración y votación del proyecto. Sin embargo, en los dos casos las Comisiones no sesionaron al día siguiente, sino varios días después. De esta manera, la votación no se efectuó en la fecha anunciada, sino en la primera sesión realizada efectivamente después del anuncio. La Vista Fiscal considera que con ello se incumplió lo establecido por el inciso final del artículo 160 de la Constitución.

Lo primero que habría que anotar sobre este punto es que la censura del Procurador apunta a una situación que hasta ahora no había sido analizada por la Corte. Ciertamente, lo novedoso en este caso es que los dos anuncios mencionados por el representante del Ministerio Público fueron bien formulados, en el sentido de que en ellos se especificó con claridad cuándo sería sometido a votación el proyecto.

En el caso del anuncio para la votación en la Comisión Primera del Senado de la República, la Secretaría dio lectura “a los proyectos que la Presidencia someterá a discusión y votación en la próxima sesión...” y, luego, la Presidencia precisó la fecha de la próxima sesión al convocar a la Comisión “para el día miércoles 21 de septiembre de 2005 a las 10:00 a.m.” (C 3, pp. 38 y 50).

Por su parte, en el caso del anuncio para la votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, la Secretaría anunció “para la próxima sesión los siguientes proyectos

...” y, después, la Presidenta de la Comisión especificó el día de la sesión al expresar: “(...) se levanta la sesión y se cita para mañana a las diez de la mañana.” (C 4, pp. 42-43).

Como se advierte, en las dos situaciones los secretarios de las Comisiones manifestaron que en la “próxima sesión” se discutiría y votaría el proyecto y, a continuación, los presidentes de las Comisiones especificaron con claridad cuándo sería esa próxima sesión. Es decir, en este caso la Corte no se encuentra frente a situaciones en las que la fecha de la siguiente sesión no está determinada, puesto que, después del anuncio hecho por los dos secretarios, los presidentes de las dos Comisiones procedieron a establecer con claridad total cuándo sería la próxima sesión.

En vista de lo manifestado, se puede concluir que en este caso la Corte se encuentra ante una situación nueva. Los anuncios de los secretarios y los presidentes de las Comisiones Primarias acerca de cuándo se votaría el proyecto se complementaron, sin contradecirse entre sí, para determinar, con certeza absoluta, la fecha de la sesión en la que se debatiría y votaría el proyecto. De esta manera, en ninguno de los dos casos se presentó un rompimiento en la cadena de anuncios.

Ahora bien, a pesar de lo anterior, la votación no se realizó en los dos días indicados. Es por eso que el Procurador considera que en esas dos situaciones se incumplió con la obligación constitucional referente al anuncio previo sobre la fecha de votación de los proyectos.

Al respecto es importante anotar que, tal como le fue informado a esta Corporación por las secretarías de las dos Comisiones Primeras, en los días señalados en los anuncios no se realizó la votación sobre el proyecto, porque no se realizó ninguna sesión. De esta manera, el orden del día fijado para esos días fue trasladado a la primera oportunidad en que volvieron a sesionar las dos Comisiones. El mismo Procurador reconoce que en los dos casos la votación no se pudo adelantar en los días anunciados, por cuanto en esas fechas no hubo sesión. También señala la Vista Fiscal que en las dos situaciones la discusión y votación del proyecto se llevó a cabo en la primera sesión realizada después del anuncio, es decir, en la “próxima sesión.”

La secuencia de las actas permite deducir también que los proyectos no fueron votados en las fechas indicadas porque en ellas no hubo sesión, y que las dos Comisiones procedieron a considerar y aprobar el proyecto en la primera sesión celebrada después de los anuncios. Obsérvese que el anuncio en la Comisión Primera del Senado fue realizado el día 20 de septiembre de 2005, como consta en el acta N° 12, publicada en la Gaceta del Congreso N° 757 de 2005. Pues bien, la votación se realizó el día 27 de septiembre de 2005, como consta en el acta N° 13, publicada en la Gaceta del Congreso 758 de 2005. A su vez, el anuncio en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fue realizado el día 6 de diciembre de 2005, como consta en el acta N° 26, publicada en la Gaceta del Congreso N° 8 de 2006. Pues bien, la votación se realizó el día 13 de diciembre de 2005, como consta en el acta N° 27, publicada en la Gaceta del Congreso 39 de 2006. La continuidad en la numeración de las actas de las dos Comisiones Primeras permite

concluir que, si bien la discusión y votación del proyecto no se realizó en las fechas indicadas en los anuncios, la aprobación del mismo se practicó en la primera ocasión en que las dos Comisiones volvieron a sesionar.

Lo cierto es, entonces, que tan pronto pudieron reunirse de nuevo las dos Comisiones se cumplió con lo establecido en lo anunciado anteriormente para la siguiente sesión. Esto indica que no se vulneró el principio de la consecutividad en el anuncio de la discusión y votación del proyecto, por cuanto el orden del día que se había previsto se desarrolló en la primera ocasión en que pudieron sesionar las Comisiones, es decir, en la “próxima sesión.” De esta manera, puede concluirse que en las dos situaciones anotadas sí se cumplió con el objetivo de la norma, cual es el de darle certeza al orden del día de la siguiente reunión, con el fin de que los miembros de las Comisiones o de las Plenarias estén al tanto de lo que se va a debatir y a votar en cada sesión, y no sean sorprendidos con la inclusión de proyectos cuya consideración y votación no había sido anunciada. El hecho mismo de que las votaciones se hubieran efectuado en un ambiente de calma, sin que ningún congresista expresara protestas, indica que en las dos ocasiones se cumplió con la finalidad de la norma.

Las razones anteriores conducen a esta Corporación a declarar que durante el trámite del proyecto de ley estatutaria que se analiza sí se cumplió con el anuncio previo que establece el inciso final del art. 160 de la Constitución.

El trámite del proyecto en una sola legislatura

14. El artículo 153 de la Constitución y el numeral 1° del artículo 208 de la Ley 5ª de 1992 establecen que los proyectos de ley estatutaria deben ser tramitados en una sola legislatura. La legislatura consta de dos períodos de sesiones ordinarias (C.P., art. 138), el primero de los cuales corre entre el 20 de julio y el 16 de diciembre, mientras que el segundo transcurre entre el 16 de marzo y el 20 de junio. Esto indica que el proyecto debió ser aprobado en el período que se extiende entre el 20 de julio y el 20 de junio del año posterior.

En el presente caso el proyecto de ley estatutaria inició su trámite en el Congreso el día 28 de julio de 2005, cuando fue radicado en la Secretaría del Senado de la República. El curso del proyecto en el Congreso de la República terminó el día 14 de junio de 2006, cuando fue aprobado el informe presentado por la Comisión de Conciliación en la Plenaria del Senado de la República. Por lo tanto, este requisito se cumplió debidamente.

Observancia del principio de unidad de materia

15. El artículo 158 de la Constitución Política exige que “[t]odo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionen con ella. ...”

En el presente caso se observa que los 11 artículos del proyecto están dirigidos a regular lo relacionado con la elección directa de los representantes por Colombia al Parlamento

Andino. Así, el artículo 1° determina el objeto del proyecto, que consiste en determinar que los representantes al Parlamento Andino serán cinco y que ellos serán elegidos mediante sufragio universal y directo. Luego, el artículo 2° dispone que, mientras no se dicte un régimen electoral uniforme para todos los países, la ley electoral colombiana regirá esas elecciones. A continuación, los artículos 3 a 9 regulan aspectos particulares de la elección, relacionados con las calidades que deben reunir los candidatos; sus deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; la inscripción de candidaturas; la reposición de votos; la fórmula de conversión de los votos en escaños y el proceso de adjudicación de las curules; la fecha de las elecciones y el período; y la declaración de elección de los titulares. Finalmente, el artículo 10 establece que para suplir los vacíos normativos se habrá de acudir a las normas que reglamentan la elección de los Senadores de la República.

De esta manera, se concluye que el proyecto está en armonía con el principio de unidad de materia.

Observancia de los principios de identidad y consecutividad

16. El segundo inciso del artículo 160 de la Constitución dispone que “durante el segundo debate cada cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.” Con base en ello, en la jurisprudencia de esta Corporación se ha establecido que en el trámite parlamentario debe atenderse a los principios de identidad y consecutividad. Sobre estos dos principios se señaló en la

sentencia C-307 de 2004M.P. Rodrigo Escobar Gil, Manuel José Cepeda Espinosa y Alfredo Beltrán Sierra. lo siguiente:

“De conformidad con el principio de identidad, debe existir una clara correspondencia entre el texto aprobado en el primer debate y el texto definitivo del proyecto de ley. Este principio, que tenía un sentido rígido en vigencia de la anterior Constitución, fue morigerado por la Constitución de 1991, al permitir que a lo largo de los debates se introduzcan modificaciones, adiciones o supresiones que se consideren necesarias. Suele ser frecuente la tendencia a asimilar, en su configuración, los principios de identidad y de consecutividad con el principio de unidad de materia. Sin embargo, es claro para la Corte que ellos responden a conceptos distintos y que resulta posible, por ejemplo que un proyecto de ley, no obstante que se aprueba idéntico en los cuatro debates legislativos, y satisface, por consiguiente, las exigencias de los principios de identidad y de consecutividad, sea contrario al principio de unidad de materia por contener asuntos que carecen de relación de conexidad entre si. Y por el contrario, puede ocurrir que una ley que, analizada en su contenido, no resulte contraria al principio de unidad de materia, por cuanto todos los temas a los que ella se refiere tienen una clara relación de conexidad, en el análisis del trámite legislativo se encuentre que se desconocieron los principios de identidad y de consecutividad porque a lo largo de los debates se introdujeron asuntos que no obstante su general relación de conexidad con la materia del proyecto, no la tienen de manera específica con aquello que fue discutido y aprobado en el primer debate. Así, mientras que el principio de unidad de materia, no obstante que se exige desde la

presentación misma del proyecto, es una condición que se predica de la ley como tal, o del proyecto definitivo aprobado en el caso del control previo de constitucionalidad, los principios de identidad y consecutividad, se refieren, típicamente a condiciones del trámite de los respectivos proyectos.

“A su vez, conforme al principio de consecutividad para que un proyecto se convierta en ley se requiere que, salvo las excepciones de origen constitucional, sea aprobado en cuatro debates: 1º) En la Comisión Permanente de una Cámara; 2º) en la Sesión Plenaria, luego, 3º) en la Comisión Constitucional Permanente de la otra Cámara y, 4º) en su Plenaria. Sobre este particular ha dicho la Corte que “... en el segundo debate de cada Cámara puede modificarse o adicionarse el proyecto, pero si se ha aprobado un texto en el primer debate en la Comisión Constitucional Permanente. Es decir, en el segundo debate puede existir un artículo nuevo bajo la forma de una adición o modificación, pero es necesario que el asunto o materia a que se refiere, haya sido objeto de aprobación en primer debate. C-709 de 1999, M.P. Fabio Morón Díaz. [En realidad se trata de la sentencia C-702 de 1999]. A su vez, cuando existan discrepancias entre lo aprobado por las Cámaras, éstas integran comisiones de conciliación para que adopten el texto que se llevará nuevamente a segundo debate en la plenaria de cada Cámara. (Artículo 161 C.P.).”

En este caso es claro que el principio de identidad fue respetado durante el trámite del proyecto de ley. El proyecto aprobado finalmente corresponde casi en su totalidad al

proyecto presentado el 28 de julio de 2005 por los Representantes a la Cámara Luis Fernando Duque, Jaime Darío Espeleta y Tania Álvarez Hoyos, y por los Senadores Alfonso Angarita Baracaldo y Samuel Moreno Rojas. Las únicas variaciones introducidas al proyecto de ley original son la supresión del artículo 7° inicial y las modificaciones practicadas al actual artículo 6°, todo lo cual no se aparta del propósito ni del contenido básico del proyecto inicial.

17. Por otra parte, los cambios introducidos en el artículo 6° se hicieron en consonancia con el principio de consecutividad. En el proyecto inicial el artículo 6° establecía que no habría reposición de votos:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos y no elegidos al Parlamento Andino no tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

En el debate surtido en la Comisión Primera del Senado de la República se decidió que sí debía haber reposición de votos, razón por la cual se decidió suprimir el mencionado artículo 6°.

Luego, en la Plenaria del Senado de la República se resolvió incorporar nuevamente el tema de la reposición de votos en el proyecto, pero en esta ocasión para afirmar que sí

tendría lugar en estas elecciones:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

Este texto fue conservado hasta el debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, en el cual se aprobó introducirle un párrafo al artículo 6°:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

“Párrafo. El Consejo Nacional Electoral reglamentará lo pertinente conforme a las normas vigentes.”

En vista de que el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes difería del texto acordado en la Plenaria el Senado de la República se conformó una Comisión de Conciliación, la cual decidió acoger el texto aprobado en el Senado de la República, que

reza:

“Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

Como se deriva de la anterior exposición, el trámite del proyecto cumplió con los requerimientos del principio de consecutividad.

ley.

La exigencia del estudio del impacto fiscal del proyecto, al tenor del art. 7 de la Ley 819 de 2003

18. En el año 2003 fue dictada la Ley 819 de 2003, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.” Los dos primeros capítulos de la Ley están destinados a establecer “normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica” (cap. I) y “normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal” (cap. II).

El artículo final del capítulo I de la Ley, el art. 7, establece la obligación de analizar el

impacto fiscal de todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo y de compatibilizarlo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que es elaborado por el Gobierno Nacional y aprobado por el Congreso de la República. Establece este artículo:

“ARTÍCULO 7o. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

“Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

“El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

“Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado

por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

“En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

19. En su concepto, el Procurador General de la Nación afirma que durante el trámite del proyecto no se cumplió con los requisitos establecidos por el mencionado art. 7 de la Ley 819 de 2003, razón por la cual considera que se vulneró el art. 151 de la Constitución Política. Por lo tanto, a continuación habrá de analizarse el trámite del proyecto por el Congreso de la República en relación con este punto.

Al respecto es importante mencionar que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no tomó posición sobre esta afirmación, puesto que no intervino dentro de este proceso de revisión previa de constitucionalidad, a pesar de ser invitado para hacerlo. Tampoco participó dentro del trámite legislativo del proyecto de ley.

20. La primera anotación que cabe formular sobre este punto es que un proyecto de ley casi idéntico había sido tramitado ya en la legislatura que se inició el 20 de julio de 2004. Se trata del proyecto de ley 075 de 2004 Senado, 375 de 2005 Cámara, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos”, el cual fue presentado, el 12 de agosto de 2004, por los Senadores Samuel Moreno Rojas y Alfonso Angarita Baracaldo, y por los Representantes

Luis Fernando Duque, Jaime Darío Ezpeleta y Tania Alvarez Hoyos. El proyecto fue publicado en la Gaceta del Congreso 441 de 2004. Las ponencias para primero y segundo debate en el Senado de la República y para primer debate en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes fueron publicadas, respectivamente, en las Gacetas del Congreso 506 de 2004 y 143 y 321 de 2005. En esa ocasión alcanzó a ser aprobado en el Senado de la República, pero finalmente naufragó en la Cámara de Representantes, por falta de tiempo. En el trámite del proyecto se propuso solicitarle al Ministro de Hacienda que rindiera su concepto sobre el proyecto. Mediante oficio UJ 1505 de 2004, remitido al Secretario de la Comisión Primera del Senado de la República y publicado en la Gaceta del Congreso 321 de 2005, el Ministro de Hacienda expresó sobre el proyecto:

“Con el propósito de realizar una estimación del posible costo del nuevo tarjetón, hemos tomado como base los gastos en que incurrió la Registraduría para la elección de los candidatos al Senado, para lo cual se inscribieron 327 candidatos con un costo unitario de \$175 por tarjetón, equivalente a \$4.375.0 millones, con un censo electoral de 25 millones de votantes; gastos estos cuya fuente no está definida por el proyecto en estudio.

“De esta manera, en la exposición de motivos no se indica la fuente de ingreso adicional que permita el financiamiento de este proyecto, tal como lo dispone el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, el cual establece :

'Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

'Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo (...).'

“Sobre el particular es importante anotar que la posición del Ministerio se ha caracterizado por señalar en reiteradas ocasiones que el desequilibrio de las finanzas públicas ha sido factor determinante del deterioro de las condiciones económicas del país. La necesidad de financiar el déficit fiscal ha incidido de manera importante sobre variables clave del desarrollo, como el desplazamiento de la inversión privada, la pérdida de la competitividad internacional, el aumento insostenible del endeudamiento público y la limitada inversión pública, que conllevan, por lo tanto, al deterioro del crecimiento económico, al consecuente aumento del desempleo y, en general, al empobrecimiento de los colombianos.

"En virtud de lo anterior, este Ministerio se permite respaldar el proyecto de ley de la referencia, siempre y cuando, de conformidad con la Ley 819 de 2003 precitada, los honorables Senadores se sirvan determinar la fuente de recursos con la cual se financiarán las elecciones de los Representantes al Parlamento Andino, sin que ello implique recursos adicionales a cargo del Presupuesto General de la Nación.”

El concepto rendido aquella vez por el Ministerio de Hacienda condujo a que en el debate en la Plenaria del Senado del proyecto de 2004 los Senadores Héctor Helí Rojas y Andrés González – ponente del proyecto – manifestaran. Así lo narra la Representante Clara Pinillos en su ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes, contenida en la Gaceta del Congreso 321 de 2005.

“Este proyecto, señor Presidente había estado pasando por algunas dificultades lamentablemente por su viabilidad desde el punto de vista fiscal, porque en el Gobierno y en el Ministerio de Hacienda se plantearon inquietudes sobre la manera de financiar los costos de esta elección, lo cual condujo a que los ponentes le hiciéramos unos ajustes y en ese sentido es muy importante que conste en el expediente de este proyecto, la carta recibida por parte del Ministerio de Hacienda en la cual se pone de presente cómo para esta elección no se incurriría en cierto tipo de gastos y es por eso que en el articulado del proyecto se señala claramente cómo para este tipo de elecciones, pues no obraría reembolso de gastos que sí ocurriría normalmente para cualquier tipo de elección.

“Por otra parte se preservan todas las demás instituciones propias a la elección de Senadores, mecanismo de la elección, los procedimientos, los requisitos de manera tal que en cuanto al texto original no hay mayores cambios en esta materia y lo único que yo llamaría la atención ante la Plenaria de este Senado es la limitación y la previsión fiscal para que este proyecto sea viable.

“En este mismo sentido la preocupación expresada por el honorable Senador Héctor Helí Rojas Jiménez.

"Señor Presidente, desde que se presentó en la Comisión Primera la propuesta de elección popular de los representantes de Colombia en el Parlamento Andino, he tenido la preocupación apoyando, como apoyo, el proyecto de la parte financiera, es decir, si el Gobierno se ha comprometido a hacer las apropiaciones necesarias para organizar esas elecciones, para garantizar el pago de los emolumentos y las prestaciones que correspondan a los elegidos y los demás gastos que va a implicar elegir y tener esta representación en ese Parlamento Andino.

"Yo recibí una carta del señor Ministro de Hacienda en esa oportunidad, pero quisiera simplemente preguntar a alguno de los ponentes si en esta materia ha habido alguna nueva confirmación o mejor alguna confirmación o alguna nueva idea de parte del Gobierno con relación al tema de cómo se va a financiar esta elección, porque de lo contrario como advertíamos nos podemos quedar ahí con una ley escrita que no va a tener efectividad, entonces quisiera que alguno de los ponentes nos explique esta parte".

"Haciendo uso de la palabra el honorable Senador ponente, Andrés González Díaz, responde:

"La inquietud del honorable Senador Héctor Helí Rojas, tuvimos la oportunidad, desde el momento en que él de manera muy precisa planteó esa inquietud, trasladar y conversar en el Ministerio de Hacienda y este Ministerio nos expresó en primer lugar, hizo claridad sobre los costos, cuál sería el valor del nuevo tarjetón con base en un análisis hecho a partir de los candidatos, con base en el censo respectivo y finalmente el Ministerio ha señalado que si bien existen dificultades fiscales para atender este proyecto si se tenían en cuenta algunas previsiones para reducir los costos, pues sería posible, en ese sentido el Ministerio dice que respalda el proyecto de ley siempre y cuando los Senadores señalen

la fuente de recursos, tema que desde luego en este caso sería pues, no sería aplicable porque esto corresponde hacerlo por competencia constitucional en su iniciativa, a las autoridades de presupuesto que les han de traer a su vez al Congreso Nacional.

“Será en el presupuesto donde se señalan estas funciones pero lo que hemos acogido como recomendación del Ministerio de Hacienda es que no se daría el reembolso, no habría reembolso de votos, lo cual reduciría los costos significativamente y sobre esa base nos han explicado que sería viable.

“Por eso entonces adjuntamos la carta del Ministerio de Hacienda, porque los costos simplemente sería la impresión del tarjetón por lo cual yo creo que podría dársele el curso pertinente, pero desde luego como a esto le faltan dos debates podemos afianzar aún más las previsiones para que antes de que se llegaran a realizar estas elecciones pudiésemos tomar las medidas del caso.

“Incluso, yo creo que sería muy prudente, señor Presidente, que oficiáramos al Ministerio de Hacienda y al Gobierno para que al momento de pensar en la elaboración del próximo presupuesto desde ya tome las medidas del caso para la financiación de lo que en este caso básicamente serían los costos del tarjetón.”

21. Como se indicó, el proyecto presentado en el año 2004 naufragó. Empero, con base en lo adelantado durante el trámite del mismo, en la exposición de motivos del proyecto radicado en 2005, cuya constitucionalidad se analiza en esta sentencia, se estableció expresamente que no habría reposición de votos y se manifestó acerca de los costos del proyecto:

“IV. Costos

“De conformidad con lo manifestado por el Ministerio de Hacienda el costo total para llevar a cabo la elección de los Parlamentarios Andinos en la República de Colombia, de acuerdo con la base de los gastos en los que incurrió la Registraduría para la última elección de los candidatos al Senado, para lo cual se inscribieron 327 candidatos con un costo unitario de \$175 pesos por tarjetón, equivale a \$4.375 millones de pesos, con un censo electoral de 25 millones de votantes, teniendo en cuenta además que el proyecto contempla la no reposición de votos.” (Gaceta del Congreso 481 del 4 de agosto de 2005, p. 5; CP, p. 27).

Luego, en la Ponencia para primer debate en el Senado de la República, presentada por el Senador Andrés González Díaz, se anotó:

“3. Excepción

“De conformidad con la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no habrá reposición en dinero por los votos válidos que obtengan los candidatos al Parlamento Andino, como sí ocurre con las campañas electorales para los Cuerpos

Colegiados Nacionales. El tema fue debatido ampliamente en la legislatura anterior, y se concluyó que 'debido al desequilibrio de las finanzas públicas' no es conveniente hacer la reposición de dinero alguno. No obstante lo anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público respalda el Proyecto de Ley en referencia 'siempre y cuando, de conformidad con la Ley 819 del 2003, el Honorable Senado de la República determine la fuente de recursos con la cual se financiará las elecciones de los representantes al Parlamento Andino, sin que ello implique destinar recursos adicionales con cargo al presupuesto general de la Nación.' Se anexa a esta ponencia el oficio UJ 1505-04..." (Gaceta del Congreso No. 585 del 5 de septiembre de 2005, p. 6. (1, p. 8).

22. Sin embargo, en el debate surtido en la Comisión Primera del Senado de la República se discutió acerca de la decisión inicial de no conceder la reposición de votos, lo cual condujo finalmente a suprimir el artículo que negaba expresamente la reposición de votos para estas elecciones, decisión que entrañaba que sí existiría esa fórmula de financiación de las campañas electorales. La reconsideración sobre este punto se hizo a instancias del Senador Carlos Gaviria, quien afirmó: "Estoy completamente de acuerdo con que ese es un compromiso del país y por tanto que es necesario que se establezca el mecanismo de elección de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, pero me queda una duda. ¿Por qué no hay reposición por los votos? Yo sé que la respuesta que se da es que es muy costosa, pero hay gastos que el Estado tiene que hacer, a mí me parece que no tiene presentación que este proyecto dé a entender que quienes se candidatocen a ser representantes de Colombia al Parlamento Andino tienen es un interés personal y por

tanto que la campaña deben costearla ellas, ellos o sus partidos, yo pienso que ese es un asunto del Estado que en realidad es el Estado colombiano el que tiene interés en que haya representantes suyos elegidos por votación popular al Parlamento Andino, de manera que yo no encuentro justificado el cambio por razones del costo en que pueda incurrirse.” (GC 758 de 2005 -C 3, pp. 56-57). A su vez, el Senador Héctor Helí Rojas urgió para que se le solicitara al Gobierno que manifestara si estaba dispuesto a asumir los costos del proyecto: “Cuando debatimos esto en la oportunidad pasada yo pedí una explicación al Ministro de Hacienda sobre la financiación del proyecto y en es oportunidad no tuvimos un respaldo claro, el Doctor Andrés González recuerda que en ese proyecto se proponía la reposición y todo lo demás, ahora en el nuevo lo único que hacen es decir que no habrá reposición, pero a mí no me sigue quedando claro; otro tema doctor Andrés, es que hacer esas elecciones vale una plata, independientemente de lo de la reposición, que yo creo que debería haber reposición, claro, ¿pero quién va a organizar esas elecciones, cuánto van a valer, de dónde salen esos recursos? Por que es una elección además nacional, es una elección costosa, eso puede ser bastante costoso y nos gustaría que usted nos informara en este sentido, si el Ministerio de Hacienda está comprometido, porque es que aquí lo que hay es una situación muy curiosa y es que el Presidente Uribe fue a Quito y fue a Trujillo y no fue a Trujillo, fue a Quito, firmó el acta donde se comprometió a promover la elección de los representantes de Colombia en el Parlamento Andino y adquirió un compromiso internacional y como jefe de Estado se comprometió, pero cuando regresan aquí se les olvida los compromisos internacionales y ahora dice que eso es sin plata, me parece que deberíamos doctor Andrés González, exigirle al Gobierno un compromiso serio, que nos diga dónde están las fuentes de

financiación para cumplir ese compromiso internacional que el Presidente asumió y que nos debe vincular a todos.” (Gaceta del Congreso 758, p. 7 C 3, p. 57). – Sobre las objeciones expresadas acerca de la no reposición de votos expuso el ponente Senador Andrés González:

“Sobre el tema de la financiación, yo comparto la tesis del senador Gaviria, yo en cuanto a su contenido estoy totalmente de acuerdo que no deberíamos hacer esa distinción, la propuesta que hacemos es realmente de tipo pragmático, estratégico, si ustedes me permiten la observación, es que aquí citamos al Ministro de Hacienda, nos envió una carta y nos señalaron como única vía, es decir, una de las vías aceptables sería ésta, pero yo creo que vale la pena la reflexión, es decir, aquí (...) estamos es ante un mandato constitucional que Colombia debe tener un Parlamento Andino, y que cabe la autorización de la elección directa de los representantes, vuelvo a leer el artículo 227 de la Constitución, nos señala claramente que la ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano.

“Yo creo que este mandato constitucional no nos somete al procedimiento de presupuesto y al presupuesto restrictivo que hay en la Constitución para un gasto común y corriente del Estado. No, aquí hay un mandato constitucional.

“Es como si nosotros en un momento supeditáramos la elección del Congreso a que este año no hay presupuesto, no. Esa es una responsabilidad que le atañe al Gobierno,

nosotros como Congreso debemos dar desarrollo a este mandato constitucional, y desde luego armónicamente con el Gobierno que ha expresado por la voz del Presidente de la República el interés de que Colombia sí participe en esa posibilidad, el manejo de relaciones internacionales, pero sería Senador Gaviria una decisión política que tomaríamos nosotros, yo repito, estoy de acuerdo con usted (...)

“Es que lo más lógico es que no hubiese esa restricción pero corremos el riesgo de que el Ministro de Hacienda por esa circunstancia se atravesase como ya lo hizo en la Cámara de Representantes, yo diría, bien podríamos tomarlo, yo estoy de acuerdo en que se haga y si el Ministro de Hacienda ustedes creen que insiste en ese tema pues lo hará en la Cámara de Representantes, pero le agregamos un riesgo al proyecto, yo no tengo ningún inconveniente en que lo tramitemos así si usted quiere quitando esa restricción y que el Gobierno Nacional la ponga de presente en la Cámara de Representantes.” (Gaceta del Congreso 758, p. 8 – C 3, p. 58).

Por lo tanto, en la ponencia para segundo debate del Senado de la República, se planteó que si habría reposición de votos:

“3. Excepción

“De conformidad con la recomendación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público no

habrá reposición en dinero por los votos válidos que obtengan los candidatos al Parlamento Andino, como sí ocurre con las campañas electorales para Cuerpos Colegiados Nacionales. (sic) El tema fue debatido ampliamente y se concluyó de acuerdo con la proposición presentada por el honorable Senador Carlos Gaviria Díaz y de la mayoría de los honorables Senadores de la Comisión sí tendrán derecho a la reposición del valor de los votos válidos que obtengan los elegidos a conformar el Parlamento Andino. Pues con este proyecto de ley se está dando cumplimiento a un mandato constitucional y a acuerdos suscritos por el Gobierno colombiano con la Comunidad de Naciones Andinas, por lo tanto el artículo 6 del proyecto se ha modificado para efectos de esta ponencia.” (Gaceta del Congreso 742 de 2005, p. 5)

23. Durante el debate en la Plenaria del Senado de la República se discutió nuevamente sobre los costos que podría ocasionar la reposición de votos. Al respecto señaló el senador Oscar Iván Zuluaga:

“Yo quisiera hacer dos preguntas al Senador Andrés González sobre esto. Primero, por ejemplo: ¿Si hay elecciones quiere decir que estos candidatos están sujetos, por ejemplo, al tema del financiamiento a recibir apoyo electoral, a que les reembolsen por los votos obtenidos?

“Segundo: A ellos, ¿quién les paga? (...)

“(…)

“Me gustaría que me aclararan eso porque me parece que allí habría que si no está incluido aclararlo y eso podría pues requerir no se si está debidamente autorizado por ejemplo en ese caso por parte de Hacienda lo que signifique esos, esas responsabilidades y esas erogaciones económicas...” (Gaceta del Congreso N° 846, p. 19 - C 1, p. 90)

24. Finalmente, en la Plenaria de la Cámara de Representantes se debatió también acerca de los costos del proyecto. En esa ocasión, algunos Representantes preguntaron si se contaba con un concepto del Ministro de Hacienda acerca de la viabilidad del proyecto. Después de observar el expediente del proyecto se concluye que no, pero se afirma que el concepto se podría recoger durante el trámite posterior del proyecto – con lo cual se desconocía que ese era el último debate:

Intervención del honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo: pregunta:

“(…)

“¿Cuánto cuesta en promedio, cuánto costaría la reposición de esos votos en cabeza de quienes están emulando? ¿A partir de cuántos votos tendrían derecho a la reposición? Y

efectivamente entonces qué se ha previsto en términos de gasto fiscal para poder soportar esta erogación, que significa el reconocimiento de esa votación en cabeza de los colombianos que quieran y aspiren en estas condiciones.”

“Intervención del honorable Representante Álvaro Ashton Giraldo

“Sin duda que este es un proyecto muy importante, porque organiza el sistema de escogencia de los diferentes miembros de ese Parlamento Andino y de los demás Parlamentos que también por Constitución se han concebido.

“Mi preocupación va en el siguiente sentido, existen unas disposiciones legales vigentes, que determinan un concepto del Ministerio de Hacienda en relación con la apropiación presupuestal, a efecto de poder garantizar que ese proyecto pueda tener viabilidad presupuestal, como se quiere elegir unos parlamentarios, que seguramente van a tener una asignación y además de eso implican unos gastos de campaña y unos gastos de reposición; se hace indispensable conocer, cuál es el concepto del Ministerio de Hacienda en relación con la apropiación presupuestal que garanticen que ese proyecto sí pueda ser viable desde el punto de vista económico y presupuestal.

“Insisto, solicito señor Presidente si en la Mesa de la Secretaría hay un concepto del Ministerio de Hacienda en donde avala ese proyecto de ley, en atención que implica unos gastos.

“Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archbold

“Le solicito a la Secretaría que le responda al Representante Ashton si existe dentro del expediente.

“Secretario General, Doctor Jesús Alfonso Rodríguez C. Informa:

“Señor Presidente, revisado el expediente no.”

“(...)

“Intervención de la honorable Representante Myrian Paredes Aguirre

“(...) La pregunta si están dispuestos los recursos necesarios por parte del Ministerio de Hacienda, Doctor Ashton, uno de los actores de este proyecto es el Ministerio de Hacienda, de tal manera, perdón, no es autor el Ministro de Hacienda , está consultado el proyecto con el Gobierno y está de acuerdo en dar cumplimiento a uno de los compromisos del Presidente Uribe, suscritos en el Acta de Quito, en el año de 2004, donde reitera su compromiso de facilitar el cumplimiento del compromiso adquirido por el Gobierno colombiano, mediante el Protocolo de Trujillo.

“De tal manera que con estas observaciones y dado que los Parlamentarios Andinos

serían elegidos el próximo cuatrienio, o sea en el 2010, existe el tiempo suficiente y necesario para que el Gobierno pueda tomar las determinaciones y medidas para el cumplimiento de esta ley.

“Intervención del honorable Representante Álvaro Ashton Giraldo

“Presidente con su venia, quiero decirle a la Parlamentaria Myrian Paredes que no estoy en contra del proyecto de ley; por el contrario, deseo que ese proyecto de ley tenga toda la fundamentación y el aval del Gobierno Nacional, a efectos de que no sea letra muerta.

“Si el autor y los ponentes se comprometen a solicitar al Ministerio de Hacienda el aval correspondiente, para los próximos debates, no tengo ningún problema.

(...)

“Intervención del honorable Representante Carlos Ignacio Cuervo

“Doctora Paredes, hay un estimativo de esa reposición de votos según el artículo 6°. Reposición. los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos en los términos de esta ley.

“Creo que sería importante pues saber un monto aproximado de cuánto sería, de qué recursos estamos hablando y pienso que al igual que el doctor Álvaro Ashton, porque de

lo contrario estaría supeditado a que después no se haga este tipo de reconocimientos.

“Dirección de la Presidencia: Doctor Julio E. Gallardo Archbold

“Utilizando o siguiendo la línea pues de los Representantes Ashton y Cuervo, donde se le solicita a los ponentes que en el curso de los siguientes debates logre que el Ministerio de Hacienda precise las cifras, continuamos con la discusión de la ponencia del informe con que termina la ponencia.

Intervención del honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda

“(...)

“(...) no olvidemos que se escogen cinco representantes en esta Institución y me acaba de dar el Ministerio de Hacienda una cifra absolutamente equivocada, desbordada, cómo va a comparar el Ministerio de Hacienda que la elección de cinco personas es equivalente a la elección de 266 personas, que son las que conforman el Congreso de Colombia (...) creo que ahí no hay responsabilidad fiscal.

Interpelación del honorable Representante Efrén Hernández Díaz

“Muchas gracias. Simplemente me parece que el dato que le dio el Ministerio de

Hacienda, pues es un dato que hace imposible que nos embarquemos en esta propuesta que se está haciendo, pero me gustaría que se precisara por qué vale lo mismo de 266 la elección de 5, cuando la sede es la ciudad de Santafé de Bogotá, en el Parlamento Andino y no están erogando gastos de viáticos y sostenimiento, etc.

Intervención del honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda

“Doctor Efrén, se refiere el Ministerio a la reposición de votos, o sea, que quienes participaron como aspirantes al Parlamento Andino tendrían derecho a una reposición de votos, por los votos que obtuviesen; está demostrado que en el Perú hubo unas elecciones recientes, donde el voto es obligatorio, los parlamentarios andinos llegaron allí con 22 mil votos.

“Vamos a suponer pues que en el caso más extremo sean 100 mil votos asociados al Parlamento Andino, a 2 mil o a 3 mil 400, eso da 3 mil millones de pesos en el extremo más grande; 300 me dicen, les decía ahora que eso no valdría más de mil millones, pero ellos trajeron una cifra mágica, la cifra que costó, o que va a costar la reposición de votos del Congreso de Colombia, de 266 Congresistas, eso no tiene nada que ver.

“Me parece que no es un buen mensaje que digamos que no haya reposición de votos para quienes aspiren al Parlamento Andino, creo señor Presidente que como está la ponencia está bien y no tenemos que tener en cuenta siempre lo que se nos dice, porque ya me di cuenta que hay funcionarios que hacen los cálculos bastante mal. El proyecto

está bien, adecuado y es un gran mensaje de Colombia a la Comunidad Andina de Naciones; es un mensaje internacional importante, invito a mis compañeros a que apoyemos y aprobemos la ponencia presentada por la Doctora Myriam.”

25. De toda la exposición anterior se concluye que en la exposición de motivos y en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República sí se incluyó un estimativo acerca del impacto fiscal del proyecto de elección directa de los representantes al Parlamento Andino. Ese estimativo se fundaba en el concepto emitido por el Ministerio de Hacienda durante el trámite del proyecto que había sido radicado en 2004. Sin embargo, ni en la exposición de motivos ni en la ponencia para primer debate se estableció de dónde provendrían los recursos para cubrir el gasto fiscal que generaría el proyecto. Tampoco se manifestó nada acerca de la congruencia del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Además, el impacto fiscal anunciado no incluía la reposición de votos. Empero, como se ha visto, a partir del primer debate, que se surtió en la Comisión Primera del Senado de la República, se decidió que sí habría reposición de votos para los candidatos elegidos. Alguien podría entonces sostener que, de acuerdo con lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, por lo menos desde la ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República se debería haber incluido un estimativo de los costos fiscales que generaría el proyecto – ahora con reposición de votos -, además de que se debería haber determinado de dónde saldrían los recursos para atender los nuevos gastos.

Por otra parte, como se constató en el debate realizado en la Plenaria de la Cámara de Representantes, el Ministerio de Hacienda nunca rindió concepto acerca de los costos del proyecto, su viabilidad financiera y su armonía con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Precisamente, en vista de lo anterior, el Procurador General de la Nación conceptuó que el proyecto contenía un vicio insubsanable y que, por lo tanto, debía declararse que era inconstitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema.

26. La posición expuesta por el Procurador hace necesario que a continuación esta providencia se detenga en la jurisprudencia sentada por esta Corporación acerca de los requisitos establecidos para la Cámara de Representantes en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Al respecto cabe señalar, en primer lugar, que la Corte no ha estudiado ninguna demanda de constitucionalidad contra el mencionado artículo. Sin embargo, en distintas sentencias se ha tenido que referir a él, en casi todos los casos con motivo de objeciones presidenciales elevadas contra proyectos aprobados en el Congreso de la República.

27. La primera sentencia que se ocupó de este problema fue la C-1113 de 200M.P. Álvaro Tafur Galvis. La objeción presidencial se presentó contra el Proyecto de Ley No.

247 de 2003 -Senado- y No. 117 de 2002 Cámara- “Por la cual la Nación rinde homenaje al Municipio de Soledad con motivo de los 405 años de haberse fundado el primer asentamiento humano en su territorio, se exaltan las virtudes de sus habitantes y se autoriza en su homenaje la inversión de unas obras de interés social”.—, referida a un proyecto aprobado por el Congreso, en el cual se autorizaba al Gobierno Nacional tanto “para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del sistema nacional de cofinanciación apropiaciones necesarias” para poder ejecutar ciertas obras en el Municipio de Soledad, como para adoptar las medidas necesarias para que el Ministerio de Cultura pudiera hacer las inversiones necesarias para restaurar un Monumento Nacional. El proyecto fue objetado por el Presidente de la República, por motivos de inconstitucionalidad. El Presidente argumentó, entre otras cosas, que en el trámite del mismo no se había acatado lo establecido en el art. 7 de la Ley 819 de 2003.

En aquella sentencia la Corte expresó acerca de las disposiciones contenidas en el mencionado art. 7 de la Ley 789 de 2003:

“Ahora bien, dado que de acuerdo con dichas disposiciones i) el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley que ordene gasto debe hacerse explícito y debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, ii) que para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo atendiendo el referido Marco Fiscal de Mediano Plazo iii)

que dichos requisitos están contenidos en una norma de naturaleza orgánica iv) que los artículos sub examine tienen por objeto la autorización de un gasto, es claro para la Corte que en el trámite del proyecto de Ley en que se contienen los referidos artículos ha debido en principio cumplirse con los requisitos señalados.”

Sin embargo, a renglón seguido anotó que el proyecto de ley y las ponencias para los dos debates en la Cámara de Representantes habían sido presentados antes de la fecha de promulgación de la ley, el 9 de julio de 2003, razón por la cual “mal podía exigirse el cumplimiento de un requisito establecido en una norma que entró a regir en una fecha posterior a la presentación y publicación de los referidos textos.”

También afirmó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley no eran aplicables para las ponencias presentadas en el Senado de la República, a pesar de que eran posteriores a la entrada en vigencia de la Ley, por cuanto para esos momentos

“no había sido expedido por el Gobierno Nacional el Marco Fiscal de Mediano Plazo exigido al Gobierno por el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 y que de acuerdo con el artículo 7° de la misma ley debe servir de referente para el análisis de impacto fiscal a efectuar en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas de los proyectos que ordenen el gasto.

“(..)

“En efecto, la posibilidad de cumplir con la exigencia señalada en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 suponía la existencia del Marco Fiscal de Mediano Plazo, establecido como referente necesario para el análisis del impacto fiscal de las normas objetadas por el Gobierno, pero debido a que ello no era así, mal puede considerarse que el Congreso de la República desconoció dicho artículo 7° en el trámite del proyecto en que se contienen las normas objetadas.

“Esta sola consideración basta para concluir que la objeción formulada carece de fundamento sin que se haga necesario analizar los demás argumentos esgrimidos por parte del Congreso de la República para controvertir la objeción planteada en este sentido.

“En ese orden de ideas ha de considerarse infundada la objeción planteada contra los artículos 4° y 5° sub examine por la supuesta vulneración del artículo 7° de la Ley 819 de 2003.”

28. La anterior posición fue refrendada en la Sentencia C-500 de 200M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Salvó su voto el Magistrado Jaime Araújo Rentería, por cuanto consideró que durante el trámite del proyecto no se cumplió con el requisito constitucional de anunciar previamente, y en sesión distinta, el debate y la votación del

proyecto. El proyecto objetado fue el proyecto de Ley No. 249 de 2003 - Senado de la República -, 129 de 2003 - Cámara de Representantes - "Por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de NOCAIMA, en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones"., que versó sobre las objeciones presidenciales presentadas contra un proyecto de ley aprobado en el Congreso de la República, en el que se establecía que el Gobierno Nacional "podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la ejecución" de determinadas obras en el municipio de Nocaima, Cundinamarca." Entre los reparos expuestos por el Presidente en su objeción por inconstitucionalidad del proyecto se encontraba el de que él había sido aprobado sin cumplir con las condiciones establecidas en el art. 7 de la Ley 819 de 2003. La Corte encontró infundada la objeción. En su providencia advirtió que en este caso se presentaba la misma situación que se había analizado en la sentencia C-1113 de 2004, pues el trámite en la Cámara de Representantes se había surtido antes de la promulgación de la Ley 819, y en el período en que cursó el proyecto en el Senado de la República no había sido todavía aprobado un Marco Fiscal de Mediano plazo.

29. Posteriormente, en las sentencias C-729 de 200M.P. Alfredo Beltrán Sierra. El Magistrado Jaime Araújo Rentarías aclaró su voto. El proyecto objeto de reproche fue el proyecto de Ley No. 057 de 2003 Cámara 061 de 2004 Senado "Por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta años de la fundación del municipio de Toledo en el Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones". En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto

nacional las partidas necesarias para concurrir a la realización de distintas obras en el municipio. –, C-072 de 200M.P. Jaime Córdoba Triviño. El proyecto objetado fue el Proyecto de Ley N.º 239/05 Senado - 165/03 Cámara, “por la cual se vincula el núcleo familiar de las madres comunitarias al sistema general de seguridad social en salud y se dictan otras disposiciones”. El proyecto fue objetado por cuanto otorgaba beneficios tributarios al reducir el aporte de las madres comunitarias al Sistema de Seguridad Social en Salud del 8% al 4% de las sumas que reciben por concepto de bonificación del Instituto de Bienestar Familiar. y C-929 de 200M.P. Rodrigo Escobar Gil. El proyecto objetado fue el Proyecto de Ley N.º 172/04 Senado, 162/03 Cámara, “Por medio de la cual se autorizan apropiaciones presupuestales para la ejecución de obras en el Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, con motivo de la vinculación de la Nación y el Congreso de la República al primer centenario de su fundación”. En el proyecto se autorizaba al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación las apropiaciones presupuestales necesarias para vincularse a la conmemoración de los cien años del municipio de Caicedonia y para la ejecución de distintas obras de infraestructura. En el proyecto se cuantificaba el costo de las obras, pero no se identificaba la fuente de ingreso adicional para cubrirlos ni se analizaba la compatibilidad de los gastos con el marco fiscal de mediano plazo. se determinó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley 819 no eran aplicables a los proyectos que objetaba en esas ocasiones el Presidente de la República, por cuanto para la época en que se presentaron las iniciativas de ley todavía no había sido dictado el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Al respecto se indicó en la sentencia C-929 de 2006 que “la jurisprudencia constitucional ha expresado que si se tiene en cuenta que el Marco Fiscal

de Mediano Plazo debe servir de referente para el análisis del impacto fiscal que debe efectuarse en la exposición de motivos y en las ponencias de un proyecto de ley que ordene gasto u otorgue un beneficio tributario, si ese Marco Fiscal no ha sido expedido cuando el trámite legislativo se inicia, no puede serle exigido al respectivo proyecto de ley. Sentencia C-072 de 2006.

30. En otras dos sentencias la Corte ha desestimado con argumentos distintos las objeciones presidenciales elevadas contra proyectos de ley aprobados por el Congreso de la República, por desconocimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Así ocurrió en la sentencia C-874 de 2005M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En esa providencia la Corte analizó las objeciones presentadas por el Presidente contra varias normas de un proyecto de ley aprobado por el Congreso. Las objeciones se presentaron contra distintas normas del proyecto de Ley No. 209 de 2004 acumulado al 213 de 2004 Senado de la República- y No. 161 de 2004 - Cámara de Representantes - "Por la cual se modifica parcialmente la Ley 76 de 1993 y se dictan otras disposiciones." En las normas se establecía que en las oficinas consulares que atendieran una población de colombianos superior a 10.000 personas se deberían contratar profesionales especializados para prestar orientación y asistencia jurídica y/o social. También disponían que los mencionados profesionales podrían también ser contratados en oficinas consulares que atendieran una población menor, si las circunstancias lo requerían. -, por cuanto no se habría cumplido con los requisitos establecidos en el artículo 7 de la Ley 819. La Corte estableció que, en junio de 2004, el Gobierno Nacional había presentado ante las Comisiones Económicas

del Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo, lo cual indicaba que el proyecto de ley debía haber cumplido los requisitos establecidos en el mencionado art. 7.

Después de analizar el expediente legislativo, la Corte concluyó que “en el trámite legislativo del proyecto de ley objetado sí se incluyó expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias del proyecto de ley, el costo fiscal de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo, cumpliendo así lo señalado por el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.”

A continuación se ocupó del reproche presentado acerca de que ni el Congreso había solicitado el concepto del Ministro de Hacienda ni el Ministro se había pronunciado sobre el proyecto. Al respecto recalcó que el Congreso de la República constituía una rama autónoma del Poder Público, que el Congreso de la República también tenía iniciativa para el gasto y que el hecho de que el Ministerio de Hacienda no hubiera cumplido con su deber de presentar un concepto acerca del proyecto no podía anular la labor del Congreso:

“Por lo tanto, cuando por virtud de la ley corresponde a otra rama del poder público o a uno de sus funcionarios realizar un acto propio de sus funciones, relacionado con el trámite de un proyecto de ley, su no cumplimiento no puede constituirse en una irregularidad que afecte el trámite de la misma. En efecto, una omisión de un Ministro del Ejecutivo en el debate legislativo de un proyecto de ley no puede terminar atribuyéndose

a otra rama del poder público, como lo es en este caso la legislativa, pues, de aceptarse dicha consecuencia, sería desconocer la autonomía de que está revestida el Congreso en el ejercicio de su función legislativa y bajo el amparo del principio de separación de poderes y respecto del principio democrático.

“Tampoco debe olvidarse, como lo recordó recientemente esta CortC-729 de 2005. M.P. Alfredo Beltrán Sierra., que la iniciativa en el gasto público es de la órbita del Congreso de la República y no solamente del Gobierno Nacional y la inclusión del gasto en el proyecto de presupuesto es una facultad otorgada al Gobierno Nacional por lo que el Congreso no le puede impartir órdenes o deberes a este respecto. Lo anterior, entre otros factores, viene a denotar la importancia del principio democrático en materia de iniciativa en el gasto público.

“Observado los antecedentes legislativoExpediente legislativo remitido por el Presidente del Senado de la República. Auto de 8 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso que por las secretarías generales del Senado y la Cámara se enviara la documentación pertinente y se certificara el cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de 2003 y si contó con el aval del Gobierno. El 11 de agosto de 2005, el Despacho de la Magistrada Sustanciadora dispuso la práctica de inspección judicial con la finalidad de obtener las pruebas faltantes. al proyecto de ley objetado parcialmente (incluso se solicitó certificación al respecto por el CongresLa información dada por las Secretarías Generales del Congreso no indicaron nada en concreto sobre si el Ministro de Hacienda y Crédito Público conceptuó en cumplimiento del artículo 7 de la Ley 819 de

2003.), no reposa en el mismo el concepto del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Al respecto, esta Corte considera que dicho concepto en efecto constituye un deber que reposa en cabeza del señor Ministro, en la labor de análisis del impacto fiscal de las normas que como se indicó no es de competencia exclusiva del Ejecutivo en materia de iniciativa en el gasto público. Pero la ausencia de dicho concepto no puede dar al traste con la iniciativa del Congreso en materia del gasto público en aras de salvaguardar el principio democrático a que se ha referido esta Corte. En efecto, la ausencia de dicho concepto conforme a los antecedentes legislativos que reposan en este asunto, aunque ello no resulte muy claro En la Gaceta del Congreso No. 505 de 8 de agosto de 2005, donde se señala por la Cámara en relación con el informe sobre la Comisión de Conciliación a las objeciones presidenciales que “dejamos ver, que nos extrañaría ver por qué las objeciones del Gobierno que hacen un proyecto cuyos contenidos normativos fueron aceptados por el mismo Gobierno durante el trámite mismo y las circunstancias de que el mismo Ministerio de Hacienda participó en ello, la vulneración de los artículos 150, los ordinales 9 en armonía con el 154 de la Constitución;...”, no puede implicar la paralización ni mucho menos la no aprobación del proyecto de ley cuando ello se debe es al incumplimiento por el mismo Gobierno del deber impuesto por el artículo 7 de la Ley 819, que ahora objeta. Las objeciones presentadas por el Gobierno, que no sobra señalar la firma el propio Ministro de Hacienda y Crédito Público Expone la objeción presidencial firmada por el Ministro de Hacienda y Crédito Público que “En el expediente del proyecto de ley no aparece constancia de que se hubiere solicitado concepto alguno al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ni tampoco que esta entidad se hubiere pronunciado al respecto. tienen soporte en la omisión del Gobierno, incumplimiento que

no puede servirle de sustento a la objeción posterior. Por lo anterior, resulta infundada esta objeción presidencial.

31. Luego, en la Sentencia C-856 de 200M.P. Jaime Córdoba Triviño. se analizaron las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad elevadas contra varias normas del proyecto de ley “por medio de la cual se dicta la Ley de Teatro colombiano, se crea el Fondo Nacional de Teatro y se dictan otras disposiciones.”

Entre las objeciones expuestas se encontraba la de que en el trámite del proyecto no se había cumplido con los requisitos establecidos en el art. 7 de la Ley 819 de 2003, a pesar de que el proyecto contenía una serie de normas que incluirían mandatos de gasto para el Gobierno Nacional en materia de apoyo a la actividad teatral.

En la sentencia se citó un aparte de la providencia C-072 de 1996, en el cual se manifestaba que el requerimiento general establecido en el art. 7 de la Ley 819 tenía tres connotaciones importantes: “Primero, que es exigible sólo para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios; segundo, que el mismo debe cumplirse en todo momento, es decir, durante todo el trámite legislativo -tanto en la exposición de motivos, como en las ponencias-, y, tercero, que el Marco Fiscal es un referente obligatorio para el análisis del impacto fiscal de los proyectos de ley.”

Con base en lo anterior, la Corte encontró que, en realidad, la casi totalidad de las normas

objetadas por incumplimiento de los requisitos del art. 7 de la Ley 819 no ordenaban un gasto, sino que hacían alusiones genéricas sobre el apoyo del Estado a las actividades teatrales, razón por la cual no les era aplicables las condiciones establecidas en el mencionado art. 7:

“A juicio de la Corte, del análisis gramatical de las disposiciones reseñadas no es posible inferir la existencia de mandatos imperativos al Gobierno Nacional para la ejecución de gasto público. En contrario, los artículos objetados se restringen a hacer alusiones genéricas al apoyo financiero estatal al teatro y a las artes escénicas, sin que constituyan dispositivos que restrinjan las competencias del Ejecutivo en la conformación del proyecto de ley de presupuesto. Desde esta perspectiva, es claro que la decisión sobre la incorporación de partidas destinadas a la financiación de los objetivos y metas fijadas por el proyecto de ley continúa sujeta a las normas constitucionales y orgánicas que regulan la configuración de la ley de presupuesto. Así, no es posible afirmar que los artículos objetados por el Gobierno constituyan el desconocimiento del balance entre poderes, propio del proceso presupuestal.

“Inclusive, podría argumentarse válidamente que las normas objeto de censura por parte del Ejecutivo son apenas desarrollo legislativo de los artículos 70 y 71 de la Carta Política, que imponen al Estado los deberes de promover y fomentar el acceso a la cultura en todas sus formas; y crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten las distintas manifestaciones culturales. Por ende, en la medida en que las

normas objetadas no contienen mandatos imperativos al Gobierno para la ejecución de gasto público y, en últimas, reafirman fines estatales previstos por el Constituyente, no es viable afirmar su contradicción con las normas orgánicas en materia presupuestal.”

Al mismo tiempo, la Corte encontró que una norma específica del proyecto sí constituía “una limitación concreta a la competencia en cabeza del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto, prevista en el artículo 346 Superior”, puesto que ordenaba que “la partida presupuestal destinada a la financiación de salas concertadas [de teatro] del Ministerio de Cultura sea reajustada en un porcentaje no inferior al índice de precios al consumidor.” Por esta razón, consideró que para la aprobación de esa norma sí se debía haber cumplido con el procedimiento establecido en el art. 7 de la Ley 819, razón por la cual la objeción presidencial sobre esa norma sí era fundada.

De esta manera, la Corte concluyó acerca de esta objeción:

“(…) la Corte ha previsto que las normas objetadas por el Gobierno en razón del incumplimiento de lo previsto en el artículo 154 C.P. contienen simples alusiones genéricas sobre el apoyo financiero a las actividades teatrales y escénicas y a las personas involucradas en esa disciplina. Normas de esta naturaleza, se concluyó, en nada interfieren ni en las competencias del Ejecutivo para la definición del contenido del proyecto de ley de presupuesto (artículo 346 C.P.), ni en la aplicación de las

disposiciones orgánicas que regulan la actividad presupuestal (artículo 151 C.P. y Ley 819/03).

“Conforme lo expuesto, no es viable inferir que los artículos objetados en sí mismos considerados, ordenen gasto público. En efecto, las normas analizadas no prevén erogaciones concretas a cargo del Estado para el cumplimiento de fines igualmente específicos, sino que, con excepción del párrafo 3° del artículo 4° del proyecto de ley, disponen deberes generales de financiación, cuya materialización presupuestal deberá someterse a las normas orgánicas sobre presupuesto, entre ellas a la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo al que hace referencia el artículo 1° de la Ley 819/03. En consecuencia, el requisito contemplado en el artículo 7° de la Ley Orgánica de Presupuesto no resulta exigible para el caso del trámite legislativo de las normas contenidas en el proyecto de ley examinado, por lo que las objeciones presidenciales sobre el particular resultan infundadas.

“Como se anotó, las consideraciones anteriores no son aplicables para el caso del párrafo 3° del artículo 4° del proyecto de ley sujeto a examen. En este evento concreto se encuentra que existe una orden al Ejecutivo destinada al reajuste, en un porcentaje equivalente al IPC, de los presupuestos anuales de las salas concertadas de teatro del programa del Ministerio de Cultura; mandato que, de acuerdo con lo expuesto, constituye una interferencia indebida del Congreso en la competencia del Ejecutivo para la determinación del proyecto de ley de presupuesto. En ese sentido, la objeción presidencial sustentada en la vulneración del artículo 151 C.P., resulta fundada para esta norma en específico y así habrá de declararse en la parte resolutive de la presente

decisión.”

32. Como se observa, en sus primeras sentencias sobre la aplicación de las condiciones establecidas en el art. 7 de la Ley 819 de 2003 la Corte determinó que las disposiciones del artículo todavía no eran exigibles al Congreso de la República, por cuanto el Gobierno Nacional todavía no había dictado el marco fiscal de mediano plazo. Ello a pesar de que manifestó que, en principio, la aprobación de los artículos que autorizaban gasto público en los proyectos objetados por el Presidente debía haberse ceñido a lo dispuesto en el art. 7.

Posteriormente, en la sentencia C-874 de 2005, la Corte afirmó, con fundamento en el principio de independencia de las ramas del Poder Público, que el incumplimiento del Ministerio de Hacienda de las obligaciones que le impone el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 – en el sentido de conceptuar acerca del impacto fiscal del proyecto y su adecuación con el marco fiscal de mediano plazo - no afecta la validez de un proyecto de ley que ha sido aprobado por el Congreso de la República con el cumplimiento de todas las formalidades.

Finalmente, en la sentencia C-856 de 2006, la Corte afirmó que los requisitos establecidos en el art. 7 de la ley 819 de 2003 sólo son aplicables para los proyectos de ley que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios. Con base en esta precisión, definió que la mayoría de las objeciones presentadas a este respecto contra el proyecto de

ley del teatro colombiano eran infundadas, puesto que las normas atacadas no constituían mandatos imperativos de gasto para el Gobierno Nacional, sino simples alusiones generales sobre el apoyo que debía dar el Estado a las actividades teatrales, de manera tal que el Gobierno quedaba en libertad para definir el contenido del proyecto de ley de presupuesto.

33. Ahora bien, en el caso presente la Corte encuentra que desde el año 2004 el Gobierno ha venido presentando el marco fiscal de mediano plazo al Congreso para su estudio y discusión. Al respecto es importante tener en cuenta que el inciso primero del art. 1 de la Ley 819 de 2003 establece: “Artículo 1° Marco Fiscal de Mediano Plazo. Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto...” El primer Marco Fiscal de Mediano Plazo fue presentado por el Gobierno el día 11 de junio de 2004 (Gaceta del Congreso 399 del 2 de agosto de 2004). Actualmente se encuentra vigente el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006. (ver www.minhacienda.gov.co) Por esta razón, en esta ocasión no tiene cabida el argumento acerca de que el art. 7 de la Ley 819 de 2003 no es aplicable al proyecto de ley bajo estudio.

Por otra parte, en este caso no se puede decir que las normas del proyecto que se analiza – y de manera muy especial el artículo 6 – no obligan al Gobierno Nacional a incluir en el Presupuesto General de la Nación los costos estimados para la realización de la elección

directa y universal de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, en las próximas elecciones para Congreso de la República, es decir en el año 2010. En los términos del Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2006, si el proyecto de ley estatutaria que se analiza se convierte en ley pasaría a ser una “ley con costo fiscal cuantificable”, costo que será permanente, pero en el que se incurrirá con una periodicidad de cada cuatro años.

34. Ahora bien, lo anterior no significa que la Corte acoja la posición expuesta en el concepto del Procurador General de la Nación acerca de que el proyecto de ley bajo examen es inconstitucional por cuanto no cumplió con los trámites exigidos en el art. 7 de la Ley 819 de 2003.

El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos u conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los proyectos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Evidentemente, las normas contenidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un importante instrumento de racionalización de la actividad legislativa, con el fin de que ella se realice con conocimiento de causa de los costos fiscales que genera cada una de las leyes aprobadas por el Congreso de la República. También permiten que las leyes dictadas estén en armonía con la situación económica del país y con la política económica trazada por las autoridades correspondientes. Ello contribuye ciertamente a generar orden en las finanzas públicas, lo cual repercute favorablemente en la estabilidad macroeconómica del país.

De la misma manera, el cumplimiento de los requisitos establecidos en el mencionado art. 7° ha de tener una incidencia favorable en la aplicación efectiva de las leyes, ya que la aprobación de las mismas solamente se producirá después de conocerse su impacto fiscal previsible y las posibilidades de financiarlo. Ello indica que la aprobación de las leyes no estará acompañada de la permanente incertidumbre acerca de la posibilidad de cumplirlas o de desarrollar la política pública en ellas plasmada. Con ello, los instrumentos contenidos en el artículo 7 analizado pueden contribuir a la superación de esa tradición existente en el país – de efectos tan deletéreos en el Estado Social de Derecho - que lleva a aprobar leyes sin que se incorporen en el diseño de las mismas los elementos necesarios –administrativos, presupuestales y técnicos- para asegurar su efectiva implementación y para hacer el seguimiento de los obstáculos que dificultan su cabal, oportuno y pleno cumplimiento.

Así, pues, el mencionado art. 7° de la Ley 819 de 2003 se erige como una importante herramienta tanto para racionalizar el proceso legislativo como para promover la aplicación y el cumplimiento de las leyes, así como la implementación efectiva de las políticas públicas. Pero ello no significa que pueda interpretarse que este artículo constituye una barrera para que el Congreso ejerza su función legislativa o una carga de trámite que recaiga sobre el legislativo exclusivamente.

35. Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la facultad del Congreso para legislar y concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.

Por una parte, los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas – o las bancadas - tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo. En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del

Legislativo.

Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al Ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso.

Pero, además, el Ministerio podría decidir no intervenir en el trámite de un proyecto de ley que genere impacto fiscal o simplemente desatender el trámite de los proyectos. Ello podría conducir a que el proyecto fuera aprobado sin haberse escuchado la posición del Ministerio y sin conocer de manera certera si el proyecto se adecua a las exigencias macroeconómicas establecidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. En realidad, esta situación ya se presentó en el caso analizado en la Sentencia C-874 de 2005 – atrás reseñada – y el Presidente de la República objetó el proyecto por cuanto el Ministerio de Hacienda no había conceptuado acerca de la iniciativa legal. Sin embargo, como se recordó, en aquella ocasión la Corte manifestó que la omisión del Ministerio de Hacienda

no afectaba la validez del proceso legislativo.

36. Por todo lo anterior, la Corte considera que los primeros tres incisos del art. 7° de la Ley 819 de 2003 deben entenderse como parámetros de racionalidad de la actividad legislativa, y como una carga que le incumbe inicialmente al Ministerio de Hacienda, una vez que el Congreso ha valorado, con la información y las herramientas que tiene a su alcance, las incidencias fiscales de un determinado proyecto de ley. Esto significa que ellos constituyen instrumentos para mejorar la labor legislativa.

Es decir, el mencionado artículo debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas, pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda. Y en ese proceso de racionalidad legislativa la carga principal reposa en el Ministerio de Hacienda, que es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto. Y el Congreso habrá de recibir y valorar el concepto emitido por el Ministerio. No obstante, la carga de demostrar y convencer a los congresistas acerca de la incompatibilidad de cierto proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo recae sobre el Ministro de Hacienda.

Por otra parte, es preciso reiterar que si el Ministerio de Hacienda no participa en el curso del proyecto durante su formación en el Congreso de la República, mal puede ello significar que el proceso legislativo se encuentra viciado por no haber tenido en cuenta las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003. Puesto que la carga principal en la presentación de las consecuencias fiscales de los proyectos reside en el Ministerio de Hacienda, la omisión del Ministerio en informar a los congresistas acerca de los problemas que presenta el proyecto no afecta la validez del proceso legislativo ni vicia la ley correspondiente.

37. Pues bien, en relación con el proyecto de ley estatutaria que aquí se analiza, cabe señalar, en primer lugar, que en la exposición de motivos del proyecto sí se presentó un estimativo del costo fiscal de la iniciativa. Al mismo tiempo, en la ponencia para primer debate en la Comisión Primera del Senado de la República se manifestó con claridad que no se contemplaba la reposición de votos en estos comicios, en atención al concepto rendido por el Ministerio de Hacienda sobre el proyecto que se había tramitado antes acerca de la elección directa y universal de los Representantes al Parlamento Andino.

En segundo lugar, a partir del debate en la Comisión Primera del Senado se decidió que sí debía haber reposición de votos. Sobre los costos que ello generaría no se hicieron estimativos por parte de los miembros de las Cámaras, aunque durante todo el trámite varios congresistas llamaron la atención acerca de cuán importante sería que el Ministerio de Hacienda conceptuara acerca del impacto fiscal que ello ocasionaría. De otra parte,

dentro del trámite legislativo se expresó en varias ocasiones que el hecho de que el proyecto de ley estatutaria tuviera por fin dar desarrollo a una norma constitucional expresa no hacía necesario cumplir con los trámites establecidos en el art. 7° de la Ley 819 de 2003.

A pesar de todo lo anterior, el Ministerio no intervino en ningún momento en el trámite legislativo, como bien lo certificó el Secretario de la Plenaria de la Cámara de Representantes. En realidad, la única intervención que se advierte por parte del Ministerio se presenta en el debate de la Plenaria de la Cámara – el último debate – cuando un Representante manifestó que alguien del Ministerio le había dado una apreciación informal - acerca de los costos que podía generar la reposición de votos, cifra que él y otros rechazaron por absurda.

Por consiguiente, y en atención a que el Ministerio de Hacienda no participó dentro del trámite legislativo para solicitar que el Congreso incluyera dentro de su deliberación la consideración del impacto fiscal del proyecto y sus consecuencias macroeconómicas, considera la Corte que en este caso la omisión parcial de las condiciones establecidas en el art. 7° de la Ley 819 de 2003 por parte del Ministerio de Hacienda no constituye un vicio del trámite del proyecto de ley que se analiza.

La observancia de las normas sobre la iniciativa legislativa

38. También es necesario señalar que el proyecto de ley no vulnera las normas sobre

iniciativa legislativa. En esta ocasión la Corte se encuentra con una situación similar a la analizada en la Sentencia C-307 de 2004, a la cual ya se ha hecho referencia en esta providencia.

En aquella oportunidad, la Corte se pronunció sobre el proyecto de ley estatutaria que establecía el mecanismo electrónico de votación e inscripción. El proyecto fue presentado por un Congresista y contemplaba que los planes piloto de aplicación del mecanismo debían iniciarse antes de seis meses y que el voto electrónico debía estar implementado en un plazo no superior a cinco años. Entre los puntos que analizó la Corte en la sentencia estaba el de si el proyecto debía haber sido de iniciativa gubernamental – o debía haber contado con el aval del gobierno -, puesto que en él había plazos definitivos para implementar el sistema electrónico de votación, lo que implicaba decretar gastos y afectar el presupuesto.

Después de reiterar su jurisprudencia acerca de la iniciativa legal en materia de gasto público, la Corte advirtió que el proyecto constituía un caso muy especial, pues estaba dirigido a reglamentar legalmente el parágrafo segundo del art. 11 del Acto Legislativo 01 de 2003 que establecía que “se podrá implementar el voto electrónico para lograr agilidad y transparencia en todas las votaciones”, con lo cual el objetivo de la ley era garantizar el libre ejercicio del derecho al voto, un derecho fundamental. Entonces, la Corte consideró que el Congreso de la República sí podía iniciar y tramitar por sí mismo un proyecto que comportaba gasto público, si en el caso concreto se lograba armonizar las normas constitucionales que le confiaban al Gobierno Nacional la iniciativa en

materia de gasto público con las propuestas del Congreso de la República destinadas a desarrollar mandatos constitucionales con miras a asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales.

En el caso concreto la Corte encontró que los plazos concedidos por el proyecto para la implementación del mecanismo del voto electrónico eran razonables. El plazo de seis meses era para “dar inicio” a las actividades correspondientes. Con ello, el Gobierno podía decidir cuáles eran esas actividades y podía determinar el ritmo que le quería imprimir a ellas. Además, la norma no exigía que el gasto se efectuara en la vigencia fiscal de ese momento, con lo cual el Gobierno Nacional podía decidir si lo hacía en esa vigencia fiscal o en la siguiente. Por otra parte, el plazo de cinco años para terminar la implementación del mecanismo era bastante amplio. Así, el Gobierno Nacional contaba con un término suficiente para programar el gasto o para proponer una reforma legislativa para extender ese plazo si consideraba que era muy estrecho.

De esta manera, la Corte consideró que en ese caso específico no se había vulnerado el art. 154 de la Constitución Política. El proyecto estaba destinado a “asegurar el goce de un derecho político fundamental”, con lo cual estaba desarrollando un principio fundamental de la Constitución, cual es el de la democracia participativa. Además, los plazos fijados para la implementación de las medidas significaban que el Gobierno Nacional conservaba la decisión acerca de cuándo y cómo hacer el gasto, además de que le permitía proponer reformas a las normas legales en cuestión. Por eso, la Corte concluyó en esa oportunidad acerca de este punto:

“3.3.2.2.4. A partir de los anteriores criterios, encuentra la Corte que no resulta contrario a la reserva de iniciativa que en materia presupuestal existe a favor del gobierno la aprobación de un proyecto de ley de iniciativa parlamentaria orientado a implantar un nuevo mecanismo electoral.

“Tal iniciativa, ciertamente tiene la virtualidad de generar gasto público, en la medida en que la puesta en marcha del nuevo mecanismo comporta la necesidad de disponer de nuevas herramientas tecnológicas. Sin embargo, como se ha dejado sentado, el Congreso está habilitado para tramitar por su propia iniciativa leyes que comporten gasto, sin perjuicio de la reserva de iniciativa del gobierno en materia presupuestal.”

39. Pues bien, el presente proyecto de ley estatutaria se ajusta a los criterios establecidos en la sentencia reseñada. El proyecto busca desarrollar una norma constitucional que persigue ampliar el espacio de participación democrática de los colombianos, al determinar la realización de elecciones directas y universales para los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino. Por otro lado, la regulación entraría a regir en el año 2010, cuando se realizan las próximas elecciones de Congreso de la República. Eso indica que el Gobierno Nacional cuenta con un amplio plazo para programar el gasto que ocasionarían las elecciones e incluso para presentar un proyecto de ley para reformar las normas que considere inconvenientes.

Por lo tanto, en esta ocasión, la Corte reitera lo indicado en la Sentencia C-307 de 2004 en el sentido de que para los proyectos de ley estatutaria que promuevan el goce efectivo de derechos no pueden oponerse como barrera las normas sobre iniciativa gubernamental en materia de gasto público. En lo relacionado con el procedimiento de aprobación de las leyes estatutarias que atañen a los derechos no son obstáculo las normas sobre iniciativa gubernamental para decretar gastos, puesto que dichas leyes constituyen un desarrollo directo de los derechos fundamentales constitucionales, básicos para la materialización del Estado Social Democrático de Derecho. De esta manera, los proyectos de ley estatutaria pueden ser presentados por los congresistas directamente y ser aprobados por el Congreso de la República, sin contar con el aval gubernamental. En estos casos, lo que se requiere es que la ejecución de los gastos que comporten esos proyectos no sea inmediata, de tal forma que el Ejecutivo, al igual que el Congreso al aprobar la ley de presupuesto, puedan programar los recursos necesarios para cubrirlos o propiciar una reforma legislativa, bien sea para ampliar el plazo fijado, o bien para reformar la ley estatutaria aprobada por el Congreso de la República. En esta ocasión no se pronuncia la Corte acerca del caso diferente en el que dentro de un proyecto de ley estatutaria se incluyan normas que sean claramente ajenas a las materias estatutarias y ordenen gastos. De todo lo anterior se concluye que el proyecto no vulneró tampoco el artículo 154 de la CP, acerca de la iniciativa de las leyes que representen gasto. De esta manera, a continuación procede la Corte a realizar el examen material de constitucionalidad del proyecto.

ANÁLISIS MATERIAL DEL PROYECTO DE LEY

Consideraciones preliminares sobre el Parlamento Andino

40. El Parlamento Andino fue creado mediante el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito, en 1979, por los Gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta institución no estaba prevista de manera explícita en el Acuerdo de Cartagena original, pero en distintas declaraciones se había planteado ya la idea acerca de la necesidad de su creación.

En el Tratado Constitutivo se estableció que el Parlamento Andino es el “órgano deliberante común del proceso de integración subregional” (art. 1). El Tratado fijó como propósitos de esa institución los siguientes (art. 12):

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

“b) Sustentar, en la Subregión andina, el pleno imperio de la libertad, de la justicia social y de la democracia en su más amplio ejercicio participativo;

“c) Velar por el respeto de los derechos humanos dentro del marco de los instrumentos internacionales vigentes sobre la materia para todas las Partes Contratantes;

“d) Promover la participación de los pueblos como actores del proceso de integración andina;

“e) Fomentar el desarrollo de una conciencia comunitaria andina;

“f) Promover en los pueblos de la Subregión andina la toma de conciencia y la más amplia difusión de los principios y normas que orientan el establecimiento de un nuevo orden internacional;

“g) Fomentar el desarrollo e integración de la comunidad latinoamericana; y,

“h) Contribuir al afianzamiento de la paz y justicia internacionales.

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

Artículo 13.- Son atribuciones del Parlamento Andino:

a) Examinar la marcha del proceso de integración subregional a través de los informes anuales de los órganos de los Convenios y Acuerdos Andinos y de las informaciones que juzgue conveniente solicitarles;

b) Mantener relaciones de cooperación con los Parlamentos de las Partes Contratantes o de otros países con respecto a las materias previstas en este Tratado; y,

c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.

Luego, el artículo 14 determinó que las decisiones del Parlamento Andino referidas a sus propósitos y atribuciones se expresan a través de recomendaciones.

Por otra parte, en el artículo 2° del Tratado se dispuso que el Parlamento Andino estaría constituido por representantes de los Estados Parte, los cuales serían elegidos “por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.”

Para suplir el período en que tardaría en aprobarse y en entrar en vigencia el mencionado Protocolo Adicional, el art. 3° dispuso que, en el entretanto, “el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.” Los representantes serían elegidos para períodos de dos años y serían reelegibles (art. 6). Cada uno tendría dos suplentes, que lo sustituirían en los

casos de ausencia temporal o absoluta (art. 7). Además, el Parlamento celebraría una sesión anual, y podría reunirse en forma extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos (art. 5). A su vez, en la disposición transitoria se previó que el Protocolo Adicional para la elección de los parlamentarios andinos mediante elecciones directas y universales, al que se refería el artículo 2º, solamente podría ser considerado después de diez años de la entrada en vigencia del Tratado y debía ser sometido a los mismos procedimientos de suscripción y ratificación del mismo Tratado.

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

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

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

“ART. 43. Son atribuciones del Parlamento Andino:

“a) Participar en la promoción y orientación del proceso de la integración subregional

andina, con miras a la consolidación de la integración latinoamericana;

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

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

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

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

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

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

En relación con los miembros del Parlamento Andino confirmó que ellos serían elegidos por “sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.”

También corroboró que hasta que no se instituyera la elección directa de sus miembros, el Parlamento Andino se conformaría con representantes de los Congresos Nacionales, “de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.” Establece el artículo 42 del Protocolo:

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

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

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

Sin embargo, en la disposición transitoria identificada con el número siete estableció:

“Séptimo. Las elecciones por sufragio universal y directo de los representantes ante el Parlamento Andino deberán realizarse dentro de un plazo de hasta cinco años.”

El Protocolo de Trujillo entró en vigor en el año 1997, luego de ser ratificado por todos los países. En el caso colombiano la ley aprobatoria del Protocolo es la Ley 323 de 1996. Su constitucionalidad fue revisada mediante la Sentencia C-231 de 1997M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En la providencia se dispuso la constitucionalidad del Protocolo, en los términos de la sentencia. En la sentencia se expresa que las normas del Protocolo y su ley aprobatoria son constitucionales. Sin embargo, se anota que es necesario hacer algunas precisiones sobre el tema. Al respecto se afirma que la sentencia se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución, pero que el Acuerdo de Cartagena y su Protocolo Modificadorio constituyen en realidad tratados-marco que crean órganos y les fijan unas funciones. Por eso, las precisiones se refieren fundamentalmente a que la actividad de los órganos de la Comunidad Andina de Naciones debe garantizar la vigencia de los principios superiores del régimen constitucional colombiano, “el respeto a los derechos humanos, la vigencia del Estado Social de Derecho, la democracia y la separación de poderes”. En este sentido, afirma, le corresponde al Tribunal de Justicia Andino “declarar la nulidad de las decisiones de la comunidad que violen el ordenamiento jurídico de la comunidad, dentro del cual deberán entenderse incorporados los expresados principios superiores.” A continuación afirmó que el hecho de que el Tribunal no cumpliera esa labor adecuadamente con respecto a una decisión “podría eventualmente llevar a la jurisdicción constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del tribunal Andino la Interpretación de la norma sobre cuya interpretación se centra la controversia (Ley 17 de 1980, art. 29). En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación

interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de los principios aludidos sobre cuyo normal funcionamiento pudiera mantenerse una expectativa razonable.”

42. En el año 1997, los Gobiernos de los Países Miembros aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, dirigido en realidad a sustituir el original Tratado Constitutivo del Parlamento Andino. También aprobaron el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes.

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

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

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

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

En el artículo sexto se contempló que los parlamentarios andinos actuarán en función de los objetivos e intereses comunitarios y no estarán sujetos a mandatos imperativos. También se dispone que “no son responsables ante autoridad ni órgano jurisdiccional

alguno por los votos u opiniones que emitan en relación con los asuntos propios de su cargo.” Luego se ordena que, además de la inmunidades que ya han sido contempladas en el Tratado Constitutivo, gozarán de inmunidad parlamentaria.

Después, en el artículo octavo se establece un conjunto de impedimentos para ser nombrado parlamentario andino, que se agregan a las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada país. Esos impedimentos son: ejercer funciones públicas al servicio de cualquier Estado Miembro - salvo la legislativa -, ser representante o funcionario de algún órgano del Sistema Andino de integración o ser funcionario o empleado de alguna de las instituciones de Sistema o de los organismo especializados vinculados al mismo. La norma también contempla que hasta que entre en vigor el régimen electoral uniforme cada país miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades.

Finalmente, el artículo noveno establece que las remuneraciones y emolumentos de los parlamentarios andinos de cada país que sean elegidos por votación popular serán equivalentes a los de los congresistas nacionales y correrá por cuenta del Presupuesto Anual de cada Congreso Nacional.

Es importante mencionar que tanto el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino como el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes deben ser todavía ratificados. A pesar de ello, en este momento, en Ecuador y Perú los representantes

nacionales al Parlamento Andino son elegidos popularmente, a través de voto universal, directo y secreto. También era este el caso de los representantes por Venezuela.

Análisis del articulado del proyecto

43. Los puntos expuestos en el acápite anterior son de utilidad para comprender los antecedentes del proyecto de ley estatutaria que se examina en esta sentencia. Por una parte, debe resaltarse que el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino entró a regir en el año 1984 y obliga internacionalmente al Estado colombiano.

También el Protocolo de Trujillo, que modificó el Acuerdo de Integración Subregional Andino o Acuerdo de Cartagena y entró en vigor en 1997, genera actualmente obligaciones para el Estado colombiano. Al respecto cabe decir que, en el mismo año 1997, se dictó la sentencia de la Corte Constitucional que declaró la constitucionalidad del Protocolo de Trujillo. En aquella ocasión se estableció la exequibilidad de las normas del Protocolo que establecen que los parlamentarios andinos deben ser elegidos mediante sufragio universal y directo y que mientras se suscribe el Protocolo Adicional para la elección directa, el Parlamento Andino se conformará por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino (art. 42). Igualmente, se declaró que las atribuciones del Parlamento Andino estaban conformes con la Constitución Política colombiana (art. 43). También se declaró la constitucionalidad de la disposición transitoria identificada con el número siete que establece que las elecciones “por sufragio universal y directo de los

representantes al Parlamento Andino deberán realizarse dentro un plazo de hasta cinco años.”

Lo anterior indica que ya está vencido el plazo de cinco años fijado para que los parlamentarios andinos en representación de Colombia sean elegidos en forma directa, universal y secreta.

De esta manera, el presente proyecto de ley estatutaria procura allanar el camino para que la elección directa, universal y secreta de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se pueda realizar en el año 2010, con lo cual se estaría dando cumplimiento a una obligación internacional del Estado colombiano.

Además, es importante anotar que el proyecto que se analiza constituye un desarrollo del principio democrático que informa la Constitución colombiana, en la medida en que permite a los ciudadanos colombianos decidir por sí mismos – a través del voto directo y universal - quiénes serán sus representantes ante el Parlamento Andino. Por obra del proyecto, los parlamentarios andinos por Colombia no continuarán siendo designados por el Congreso de la República, sino por los ciudadanos colombianos, con lo cual se abre un espacio de participación política ciudadana en el Sistema Andino de Integración.

44. Por otra parte, es importante tener en cuenta que el Congreso de la República decidió que la reglamentación de la elección de los parlamentarios andinos por Colombia debía seguir los lineamientos establecidos en el país para la elección de los Senadores de la

República. En este sentido son muy claros el artículo 3°, que establece que los candidatos al Parlamento Andino deben cumplir con los mismos requisitos que se exigen para ser Senador de la República; el artículo 4°, que dispone que a los representantes por Colombia al Parlamento Andino le son aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores; y el artículo 10, que establece que cualquier vacío que se presente en la regulación será suplido con las normas que regulan la elección de los Senadores.

Al respecto considera la Corte Constitucional que el hecho de que en este proyecto de ley estatutaria se determine que la elección por voto directo, universal y secreto de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se ciña, en lo aplicable, a las reglas para la elección de los Senadores de la República no amerita ningún reproche constitucional. Por el contrario, en principio, ello coadyuva a su declaración de constitucionalidad, pues varias de las normas de elección de los Senadores de la República están contempladas en la misma Constitución. Además, a la luz de la Constitución no puede objetarse que se decida asimilar la elección de los representantes al Parlamento Andino a la elección de los Senadores de la República.

Artículo 1°: El objeto del proyecto

45. El proyecto consta de 11 artículos, todos dirigidos a reglamentar la elección de los Representantes por Colombia ante el Parlamento Andino. El artículo primero del

proyecto dispone:

“Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.”

Como se observa, este artículo tiene por fin definir el objeto del proyecto, el cual consiste en determinar que, de acuerdo con el art. 227 de la Constitución Política, los ciudadanos colombianos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto 5 Representantes por Colombia al Parlamento Andino.

Este artículo no presenta ningún problema constitucional, pues la elección directa de los representantes por Colombia al Parlamento Andino fue autorizada expresamente por el artículo 227 de la Carta, el cual establece que “[l]a ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del parlamento andino y del parlamento latinoamericano.”

De otro lado, es importante reiterar que en el ya mencionado Protocolo de Trujillo, que fue aprobado mediante la Ley 323 de 1996 ya se establecía que los representantes al Parlamento Andino por los distintos Estados Miembros debían ser elegidos por voto directo, universal y secreto. Esta disposición fue declarada constitucional – junto con el

resto del articulado del Protocolo – en la sentencia C-231 de 1997El artículo 42 del Protocolo de Trujillo estableció: “Artículo 42.- El Parlamento Andino es el órgano deliberante del Sistema, su naturaleza es comunitaria, representa a los pueblos de la Comunidad Andina y estará constituido por representantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que se adoptará mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional.// En tanto se suscriba el Protocolo Adicional que instituya la elección directa, el Parlamento Andino estará conformado por representantes de los Congresos Nacionales, de conformidad a sus reglamentaciones internas y al Reglamento General del Parlamento Andino.// La sede permanente del Parlamento Andino estará en la ciudad de Santafé de Bogotá, Colombia.”

46. Cabe anotar que desde la misma celebración del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, que entró en vigor en 1984, se ha acordado que cada país elegirá cinco representantes al Parlamento Andino, hasta tanto se apruebe el Protocolo Adicional “que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.” (arts. 2 y 3). Por lo tanto, el número de representantes al Parlamento Andino que se establece en el proyecto obedece a un acuerdo transitorio forjado en la Comunidad Andina de Naciones, que deberá ser revisado posteriormente, con el objeto de otorgar a cada país una representación acorde con su población.

Artículo 2º: El régimen electoral aplicable para la elección

47. El artículo segundo el proyecto establece:

“Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana.

De la lectura de distintos Protocolos de la Comunidad Andina de Naciones que ya han entrado en vigor, al igual que de otros que todavía no han sido ratificados por todos los países miembros, se deduce que en la Comunidad Andina de Naciones se aspira a dictar un régimen electoral uniforme para la elección de todos los representantes al Parlamento Andino, independientemente de su país de origen. Sin embargo, hasta ahora ese propósito no ha cristalizado.

Por lo anterior, todos los países del área en los que se ha decidido que los parlamentarios andinos no continuarán siendo nombrados por los Congresos Nacionales, para pasar a dar cumplimiento a lo acordado en el Protocolo de Trujillo acerca de que en un plazo no mayor de cinco años se procedería a elegir a los representantes al Parlamento Andino mediante voto directo y universal, han establecido sus propias reglas para esa elección directa y universal.

El presente proyecto persigue entonces determinar las reglas para la elección directa y universal de los representantes por Colombia al Parlamento Andino, y advierte, en

consonancia con las decisiones de la Comunidad Andina de Naciones, que ellas tendrán vigencia hasta que se establezca el régimen electoral uniforme para la subregión.

Este artículo está encaminado a dar cumplimiento a la obligación internacional de Colombia de disponer lo necesario para poder realizar las elecciones directas y universales de los parlamentarios andinos por Colombia. El artículo no vulnera de ninguna manera el ordenamiento constitucional, y por ello deberá ser declarado exequible.

48. Del texto del artículo se deduce que el objetivo del proyecto es establecer un sistema de elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, que regirá hasta tanto se apruebe un régimen electoral uniforme para el mismo efecto para todos los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Esto significa que la ley que resultará de este proyecto tiene un fin eminentemente transitorio, pues en el momento en que se apruebe el régimen electoral uniforme las elecciones de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino, así como todo lo relacionado con las calidades, los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades de los parlamentarios, se gobernarán por ese régimen electoral de la Comunidad Andina de Naciones.

El régimen electoral que surge a partir de esta ley y el que habrá de resultar de la aprobación del régimen electoral uniforme para la Comunidad Andina de Naciones constituyen dos sistemas de elección separados y diferentes. El régimen uniforme para la Comunidad Andina sustituirá en su integridad al que se contempla en este proyecto de

ley, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana. Esa sustitución no opera por causa de la prevalencia jurídica del régimen electoral uniforme, sino por la misma decisión del Congreso colombiano de que así sea, determinación que obra en el artículo segundo de este proyecto y que habrá de reiterar en el momento en que tenga que decidir sobre la aprobación del Protocolo sobre el régimen electoral uniforme que habrá de acordarse en el futuro.

La Corte considera necesario destacar la diferencia y la separación entre el régimen de elecciones que aquí se aprueba y el que habrá de resultar del acuerdo entre los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones. Ello implica que, por ejemplo, los dos regímenes no pueden mezclarse, ni puede pretender utilizarse uno de los dos para suplir los vacíos del otro, salvo que el régimen electoral uniforme defiera el tratamiento de algunos puntos a la legislación interna colombiana – caso en el cual no se estaría en presencia de un vacío, en sentido estricto.

Por lo anterior, se declarará la constitucionalidad del artículo segundo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

El mismo condicionamiento se formulará en relación con el artículo 11 del proyecto, referido a la vigencia de la ley, tal como se explicará al tratar sobre él.

La Corte limitará el mencionado condicionamiento a estos dos artículos, pero advierte que es claro que él se proyecta sobre las demás normas de la ley. A manera de ejemplo, en el artículo cuarto se establece que a los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino les son aplicables las normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que gobiernan a los senadores colombianos, además de las que establezcan tratados internacionales. En este caso, es claro que el régimen electoral uniforme que se apruebe puede implicar la exclusión total de las normas colombianas y de otros tratados sobre la materia.

Igual ocurre con el artículo diez, que regula el tema de los vacíos. Si se parte de la base de que los dos regímenes electorales son diferentes y separados, es obvio que no cabe llenar las lagunas de uno de los regímenes con normas del otro, a no ser que en el caso del régimen electoral uniforme se contemple expresamente que ello se puede hacer. Claro está que en este último caso no se trataría en estricto sentido de un vacío, puesto que la remisión a la normatividad colombiana implica por sí misma una forma de reglamentación del punto pertinente.

Artículo 3º: De las calidades.

49. El artículo tercero del proyecto prescribe:

“Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.”

Como se observa, el artículo señala que los candidatos al Parlamento Andino deben cumplir los mismos requisitos que se exigen para poder aspirar al Senado de la República. Lo anterior significa que los aspirantes al Parlamento Andino deben ser colombianos de nacimiento, ciudadanos en ejercicio y tener más de treinta años de edad (C.P., art. 172).

Esta norma no merece ningún reproche constitucional, pues se limita a establecer los requisitos que exige la Constitución para ser elegido Senador se aplican a los postulantes al Parlamento Andino. Además, la decisión no es irrazonable. Por lo tanto, como no existe ninguna disposición constitucional que prohíba que se apliquen los requisitos para ser los candidatos al Senado de la República a los postulantes al Parlamento Andino, mal podría considerarse inconstitucional la regulación cuando lo que hace es remitir a una norma constitucional.

Artículo 4°: De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades

50. El artículo cuarto del proyecto prescribe:

“Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.”

El artículo dispone que a los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República. Además, determina que se les aplicarán los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que establezcan los Tratados Internacionales.

También en este caso lo que hace la primera parte del artículo es remitir a las normas que establecen deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades para los Senadores de la República. No observa la Corte ningún motivo de inconstitucionalidad en este punto, puesto que ninguna norma constitucional prohíbe que la representación ante el Parlamento Andino se equipare en este punto a la representación ante el Congreso de la República.

51. La segunda parte del artículo establece que a los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino también les serán aplicables los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que establezcan los tratados internacionales. Como se observó atrás,

en el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de su Representantes, que aún no ha entrado en vigor, se establecen un conjunto de impedimentos para ser nombrado representante ante el Parlamento Andino. En este punto se observa también la relación compleja que existe entre la regulación andina y el derecho doméstico. Dice el artículo 8° de este Protocolo: “Artículo 8.- La función de Representante al Parlamento Andino, además de las incompatibilidades consagradas en el derecho interno de cada País Miembro, tendrá los siguientes impedimentos: “a) Ejercer funciones públicas al servicio de algún País Miembro, salvo la legislativa. “Ser Representante, funcionario o empleado de algún otro Órgano del Sistema Andino de Integración. “Ser funcionario o empleado de alguna de las Instituciones Comunitarias Andinas o de los Organismos Especializados vinculados a ellas. “b) Adicionalmente, hasta que entre en vigor el Régimen Electoral Uniforme, cada País Miembro podrá dictar normas nacionales sobre otras incompatibilidades. “Los Representantes que después de haber asumido su mandato, resulten comprendidos en cualesquiera de las incompatibilidades previstas en este artículo, cesarán en sus funciones y serán reemplazados por su respectivo suplente, mientras persistan las incompatibilidades.”

En principio y aunque esta no es la oportunidad para pronunciarse sobre ellos, esos

impedimentos parecen razonables para poder acceder al Parlamento Andino.

Sin embargo, la norma analizada establece que para los representantes colombianos ante el Parlamento Andino se aplicarán los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que se han contemplado en los tratados internacionales, sin hacer ninguna diferenciación. La norma no establece ningún criterio para determinar cuáles de los numerosos tratados ratificados por Colombia son aplicables. No obstante, del contexto y de la finalidad del proyecto de ley se deduce que los tratados relevantes son aquellos que regulan de manera específica la materia, es decir, la elección a dicho parlamento, el régimen de tales parlamentarios, las incompatibilidades con dicha investidura, aspecto que puede estar previsto en diversos instrumentos internacionales. De no existir en los tratados norma expresa que fije un deber, prohibición, inhabilidad o incompatibilidad al respecto, solo se aplicarán las restricciones aplicables a los Senadores de la República.

Artículo 5°: De la inscripción de candidaturas.

52. El artículo cinco del proyecto determina:

“Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida

en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

“Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

El artículo dispone que los candidatos a representantes ante el Parlamento Andino se inscribirán ante el Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos. Además, en su parágrafo determina que el Consejo Nacional Electoral puede establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

El artículo 90 del Código Electoral dispone que los candidatos a la Presidencia de la República se inscribirán ante el Registrador Nacional del Estado Civil. También establece que las listas de candidatos al Senado de la República, la Cámara de Representantes y las asambleas departamentales se inscribirán ante los correspondientes delegados del Registrador Nacional del Estado Civil.

En el artículo examinado se decidió que las listas de candidatos al Parlamento Andino pueden inscribirse tanto ante el Registrador Nacional del Estado Civil como ante los

registradores departamentales. Es decir, se concedieron más facilidades para la inscripción de las listas. Esta determinación no presenta ningún problema constitucional, puesto que facilita el ejercicio de este derecho, y por eso se declarará exequible.

53. Por otra parte, en el artículo se dispone que la inscripción de los candidatos será a solicitud de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica, de los movimientos sociales o de los grupos significativos de ciudadanos. Esta disposición se encuentra en armonía con el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, que reformó el artículo 108 de la Constitución Política, el cual estableció que los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida, los movimientos sociales y los grupos significativos de ciudadanos pueden presentar candidatos a las elecciones.

Ahora bien, el párrafo del artículo determina que “el Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.” Esta norma es contraria al inciso quinto del artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2003, el cual dispone que “la ley determinará los requisitos de seriedad para la inscripción de candidatos.” Ello significa que la facultad de determinar los requisitos de seriedad para las candidaturas reposa en el Legislador, quien no la puede delegar en el Consejo Nacional Electoral. Otra cosa es que el Consejo Nacional Electoral verifique el cumplimiento de los requisitos que sean necesarios para garantizar la operatividad del marco legal de contenido electoral.

Sobre este punto cabe recordar que en la sentencia C-307 de 2004, que versó sobre el

proyecto de ley estatutaria mediante el cual se establecía el voto electrónico, también se declaró la inconstitucionalidad de una norma que facultaba al Consejo Nacional Electoral para reglamentar lo dispuesto en el proyecto de ley. En aquella ocasión, la Corte afirmó sobre esa norma: “es preciso señalar que las autoridades electorales cuentan con competencias residuales de reglamentación, de acuerdo con la ley y con el reglamento, en relación con aquellos aspectos meramente técnicos y operativos cuyo desarrollo es indispensable para el cabal cumplimiento de las responsabilidades que la Constitución les atribuye.”

En vista de lo anterior, el párrafo del artículo quinto será declarado inconstitucional.

Artículo 6º: Reposición de votos.

54. El artículo sexto del proyecto establece:

“Artículo 6º. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.”

De la lectura del artículo se deduce que solamente tendrán derecho a la reposición de votos los cinco candidatos que sean elegidos. Ello implica que todos aquellos candidatos

que no hubieren sido elegidos no tendrán derecho a percibir este pago del Estado, independientemente del porcentaje de votos que obtengan.

Lo anterior significa que en materia de reposición de votos se está brindando un trato distinto a los candidatos a las Corporaciones Públicas en Colombia y a los candidatos al Parlamento Andino. Ciertamente, el Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos – la Ley 130 de 1994-, establece en el inciso seis de su artículo 13 que en las elecciones para Corporaciones Públicas “[n]o tendrá derecho a la reposición de los gastos cuando su lista hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo” (sic). Esto indica que en este caso la reposición de votos no favorece únicamente a los candidatos elegidos, sino a todas las listas de candidatos que hubieren obtenido por lo menos la tercera parte de los votos depositados por la lista que haya alcanzado curul con la menor cifra de votos.

Al respecto es importante tener en cuenta que todo el artículo 13 de la Ley de Partidos fue declarado exequible por la Corte Constitucional en su sentencia C-089 de 1994M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esa ocasión, todos los Magistrados salvaron parcialmente su voto con respecto a distintos puntos del proyecto de ley, distintos al de la regulación de la reposición de votos. Sobre este artículo se expresó: “La norma encuentra fundamento en la disposición del artículo 109 de la CP que autoriza al Estado para contribuir a la financiación de las campañas electorales. El Congreso ha hecho uso apropiado de su competencia al establecer los montos de financiación y señalar la votación mínima que debe alcanzarse por parte de un candidato o lista inscrita a fin de

tener derecho a la reposición estatal de gastos y evitar la profusión artificial de nombres que, ya se ha dicho, perjudica el sistema democrático y la organización electoral, independientemente del tipo o naturaleza de la formación política de que se trate.”

En aquel tiempo, el artículo 109 de la Constitución Política establecía en sus incisos primero y segundo acerca de la reposición de votos:

“Artículo 109. El Estado contribuirá a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

“Los demás partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos, se harán acreedores a este beneficio siempre que obtengan el porcentaje de votación que señale la ley...”

El artículo 109 de la Constitución fue modificado por el art. 3° del Acto Legislativo 01 de 2003, cuyos incisos 2 y 3 establecen con respecto la reposición de votos:

“Las campañas que adelanten los partidos y movimientos con personería jurídica y los grupos significativos de ciudadanos que postulen candidatos serán financiadas con recursos estatales mediante el sistema de reposición por votos depositados.

“La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación...”

55. En este punto surgen entonces dos preguntas. La primera es si el art. 6 del proyecto vulnera la Constitución, puesto que determina que solamente pueden obtener reposición de votos los candidatos elegidos, a pesar de que la Constitución establece que la reposición se otorgará a los que obtengan un porcentaje de votación determinado. La segunda va dirigida a establecer si el trato diferente, entre los candidatos al Parlamento Andino y los candidatos al Congreso Nacional, en materia de reposición de votos no vulnera el principio de igualdad.

En relación con la primera pregunta es necesario anotar, en primer lugar, que la Constitución no establece que habrá reposición para todos los candidatos. En ella se establece que este pago estatal se concederá solamente a los que cumplan con el “porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.” Ahora bien, la determinación legal del porcentaje no tiene que ser fija y explícita, sino que puede ser deducible para cada caso. Así ocurre en el caso del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos donde no se contempla un porcentaje fijo, aplicable para todos los casos, sino que éste se puede deducir de los resultados concretos de la elección. Lo mismo sucede en este caso: al determinar que solamente los cinco candidatos elegidos obtendrán reposición de votos se está estableciendo un procedimiento para conocer cuál

es el porcentaje de votación mínimo necesario para poder acceder a la reposición de votos. Dicho porcentaje mínimo es el que resulta de la votación obtenida por el elegido que alcanzó el menor número de votos de los cinco que fueron elegidos al Parlamento Andino en representación de Colombia.

56. Por otra parte, de la Constitución no se deduce que las reglas de reposición de votos tienen que ser iguales para todas las elecciones. Además, el mismo artículo 13 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos, que como se dijo fue declarado constitucional en la sentencia C-089 de 1994, contempla diferentes valores por voto para las elecciones de Presidente de la República en primera y segunda vuelta, de Congresistas, de alcaldes y concejales, y de gobernadores y diputados. El artículo establece también diferencias en la determinación de los porcentajes de votación mínimos que se exigen para poder acceder a la reposición, pues mientras que dispone un porcentaje fijo para las elecciones unipersonales, en las elecciones por lista establece fórmulas para establecer el porcentaje en la elección respectiva. Por lo tanto, en este caso no se puede decir que es irrazonable que se establezca una fórmula diferente para la reposición de los votos, la cual obedece a la novedad de la elección y a la incertidumbre que existe acerca del número de candidatos que se pueden presentar y acerca de las tareas que cumplirán los representantes elegidos ante el Parlamento Andino.

57. Finalmente, a primera vista la expresión “en los términos de esta ley”, contenida en el artículo 6°, parecería no referirse a ninguna disposición del proyecto, pues el artículo sexto es el único que se ocupa del tema de la reposición de votos. Sin embargo, ella debe

ser entendida en relación con el artículo 10, que determina que los vacíos de la ley se suplirán con las norma aplicables para la elección de los Senadores de la República. De esta forma, ha de entenderse que la expresión anunciada significa que lo referente a la reposición estatal de votos para los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se regirá por las normas existentes sobre la materia para los Senadores de la República, con la salvedad de que en las elecciones para el Parlamento Andino solamente habrá reposición de votos para los candidatos elegidos.

Artículo 7°: Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules.

58. El texto del artículo séptimo es el siguiente:

“Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.”

De esta manera, el artículo séptimo determina que el procedimiento de conversión de los votos en escaños en las elecciones para el Parlamento Andino será el de la cifra repartidora, una fórmula de aplicación del principio de proporcionalidad que constituye una derivación del método D'Hondt. Además, establece un umbral del 2% del total de los

votos emitidos válidamente en las elecciones del Parlamento Andino, lo cual significa que en el proceso de asignación de los cinco escaños solamente participarán aquellas listas que hubieren superado el mencionado umbral electoral.

Contra este artículo no existe ninguna objeción constitucional. En el Acto Legislativo 01 de 2003 se decidió que el método de conversión de los votos en escaños para las elecciones para los cuerpos colegiados, en los que se elijan más de dos curules, sería el procedimiento de la cifra repartidora. De esta manera, lo que hace el artículo es acogerse a lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional.

59. Por otra parte, en armonía con la decisión de asimilar, en lo posible, la elección de los representantes al Parlamento Andino a la de los Senadores de la República se dispone que en la elección al Parlamento Andino habrá un umbral electoral del 2%. Este umbral reproduce el establecido por el art. 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 (C.P., art. 263), aunque en dicho artículo se permite al legislador establecer uno mayor cuando se señala que el umbral “no podrá ser inferior al dos por ciento (2%) de los [votos] sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cuociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezca la Constitución y la Ley.”

Por consiguiente, dado que las distintas normas contenidas en el artículo reproducen las normas constitucionales sobre la materia, para aplicarlas a la elección de los representantes al Parlamento Andino, y en vista de que ello no entraña ningún vicio de constitucionalidad, se declarará la exequibilidad de la disposición.

Artículo 8°: Fecha de elecciones y período.

60. El artículo octavo del proyecto reza:

“Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.”

Como se advierte, el artículo contempla distintas normas. Por una parte, determina que hasta que la Comunidad Andina no establezca un régimen electoral uniforme para las elecciones de los Representantes de los distintos países al Parlamento Andino, la elección de los parlamentarios andinos por Colombia se realizará en el mismo día en que se efectúen las elecciones generales para el Congreso de la República. Luego, establece que el período de los parlamentarios andinos será institucional y después prescribe que el período tendrá la misma duración que el establecido por la ley para los Senadores y Representantes a la Cámara.

61. Al respecto cabe aclarar, en primer lugar, que cuando el artículo dispone que la

Comunidad Andina establecerá un régimen electoral uniforme, no puede entenderse que esa normatividad electoral será dictada por un órgano de la Comunidad, pues ese régimen deberá ser aprobado de acuerdo con las normas que rigen los tratados internacionales. En el caso colombiano, ello significa que después de que los diferentes Gobiernos de los países de la Comunidad acuerden el texto del instrumento, él debe ser enviado al Congreso de la República para su aprobación. Luego, la ley aprobatoria y el tratado habrán de remitirse a la Corte Constitucional para el respectivo examen de constitucionalidad y, finalmente, el Presidente hará el depósito del instrumento.

62. En segundo lugar, en la oración final del artículo se dispone que los períodos de los parlamentarios andinos tendrán la misma duración que los que determina la ley para los Senadores y Representantes. Evidentemente, en Colombia no es la ley, sino la misma Constitución, la que determina los periodos de los Congresistas. Por eso, debe declararse la inconstitucionalidad de la expresión “la ley establezca.” De esta manera, la frase dirá que el período de los representantes antes el Parlamento Andino será igual al de los Senadores y los Representantes que es de cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 132 de la Constitución.

63. Por otra parte, en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, se dispuso que, hasta que no se dictara el Protocolo Adicional que determine el procedimiento para la elección de representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo, el Congreso Nacional de cada país nombraría a los parlamentarios andinos, por un período de dos años, que podría ser extendido a través de la reelección (arts. 3 y 6). Ello

indicaría, como lo menciona la interviniente en representación del Ministerio de Relaciones Exteriores, que el período que establece este artículo es superior al indicado en el Tratado Constitutivo, lo que sugeriría que existe una contradicción entre el tratado internacional y el proyecto de ley.

Sin embargo, la aparente contradicción no existe en la realidad. Como se observó en el aparte anterior, desde el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, se ha manifestado que habrá de aprobarse un procedimiento uniforme para la elección de los representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo. Sin embargo, ese procedimiento todavía no se ha aprobado. Por lo tanto, hasta ese momento la elección de los representantes al Parlamento Andino por cada país procede de acuerdo con “el procedimiento que cada uno (...) adopte para el efecto” (art. 3 del Tratado). Al respecto establecen los artículos 2 y 3 del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979: “Artículo 2.- El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.” “Artículo 3.- Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.”

De esta manera, puesto que Colombia ha decidido efectuar la elección directa y universal de los parlamentarios andinos, tal como se ha comprometido internacionalmente a

hacerlo, y dado que no existe todavía un régimen electoral uniforme, el Congreso de la República puede diseñar su propia fórmula de elección y determinar las condiciones de los elegidos, tal como se hace en el proyecto.

Además, es importante anotar que el mencionado Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, de 1979, no constituye un convenio internacional de derechos humanos, razón por la cual no forma parte del bloque de constitucionalidad.

Por lo tanto, no encuentra la Corte ningún reparo constitucional a que se establezca que los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino tendrán el mismo período que los congresistas colombianos. Es importante mencionar también que en los otros países del área donde se ha aprobado la elección directa de los parlamentarios andinos se decidió que su período fuera igual al de los Congresistas. Así, en el caso peruano, la Ley 28.360 promulgada el 14 de octubre de 2004, “Ley de Elecciones de Representantes ante el Parlamento Andino”, establece en su artículo 1º, titulado “Elección de Representantes”: Los representantes peruanos ante el Parlamento Andino se eligen de manera directa, universal, libre y secreta, en número de cinco (5) titulares y dos (2) suplentes por cada uno de ellos, calificados como primer y segundo suplente que los suplirán en ese orden en caso de ausencia o impedimento.// Esta elección es por distrito único, por el período constitucional previsto para el Presidente, Vicepresidentes y Congresistas de la República.” Cabe indicar que la Constitución peruana establece que el período de todos estos servidores públicos es de cinco años.

Tampoco puede ser objeto de reproche el que se disponga que la elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino se realice en el mismo día que las elecciones para el Congreso de la República. Al respecto es importante anotar que no existe una disposición que prohíba que la elección del Congreso de la República coincida con este tipo de comicios. Esa prohibición sí existe respecto de otras votaciones. Así, el artículo 262 de la Constitución establece que “la del Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales”, pero no prohíbe la coincidencia con la elección de autoridades supranacionales. También hay prohibición de coincidencia de comicios para el caso de las consultas de los partidos y de algunos mecanismos de participación ciudadana. Así, en el art. 10 del Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos – la Ley 130 de 1994 – se establece que el Consejo Nacional Electoral “señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán, a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y las Alcaldías.” También en la Ley Estatutaria sobre los Mecanismos de Participación Ciudadana – Ley 134 de 1994 – se determina que ni los referendos (art. 39), ni la consulta para convocar una Asamblea Constituyente o la elección de los delegatarios a ella (art. 63), ni los plebiscitos (art. 77) podrán coincidir con otro acto electoral.

64. De otro lado, también en la oración final del artículo se dispone que el período de los representantes al Parlamento Andino será institucional. Sobre este punto cabe expresar que la discusión acerca de si los períodos son institucionales o personales se ha presentado en el país es con relación a los cargos de elección unipersonal. Así, durante un

buen tiempo se agitó un debate jurisprudencial acerca de si los períodos de los alcaldes y gobernadores eran institucionales o personales. Esta controversia fue decidida mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, “por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles”, en el cual se determinó con claridad que los períodos de los gobernadores y los alcaldes son institucionales, lo que significa que en el caso de que sea necesario designar nuevos mandatarios departamentales o municipales, por la razón que fuere, los nuevos gobernadores o alcaldes solamente ejercerán su cargo hasta terminar el período para el cual había sido elegido el mandatario que fue reemplazado. En el artículo 6° del Acto Legislativo 01 de 2003 se decidió también agregar un párrafo al art. 125 de la Constitución, el cual reza: “PARÁGRAFO. Los períodos establecidos en la Constitución Política o en la ley para cargos de elección tienen el carácter de institucionales. Quienes sean designados o elegidos para ocupar tales cargos, en reemplazo por falta absoluta de su titular, lo harán por el resto del período para el cual este fue elegido.” Igualmente, en el artículo 14 del AL 01 de 2003, que reformó el art. 264 de la Constitución, se dispuso que el período de los magistrados del Consejo Nacional Electoral sería institucional.

En este caso, la norma establece que los períodos de los representantes ante el Parlamento Andino son institucionales, a pesar de que su elección se realiza en listas y de que la Constitución contempla un procedimiento para los casos en los que se presenten faltas – absolutas o temporales - en las corporaciones públicas, consistente en que esas vacancias “serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral” (C.P., art. 134, de acuerdo con

modificaciones introducidas por el Acto Legislativo 03 de 1993). Este procedimiento se aplicaría a los miembros del Parlamento Andino, en virtud de la remisión que hace el artículo 10 del mismo proyecto a las reglas que rigen la elección de los Senadores de la República para suplir los vacíos legales que se presenten en relación con la elección de los parlamentarios andinos.

Por lo tanto, la determinación acerca de que el período de los parlamentarios andinos “será institucional” es inapropiada. Empero, ello no la hace inconstitucional. Sin embargo, habrá de interpretarse en el sentido de que los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino son elegidos por un período determinado, que es igual al que fija la Constitución para los Senadores y Representantes, es decir, cuatro años. También habrá de entenderse que en el caso de que se presente una falta – absoluta o temporal - de alguno de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino lo sucederán en el cargo los candidatos de su lista, de acuerdo con el orden de la lista. Importa anotar que, como lo dice la interviniente por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en este punto el proyecto también se aparta de la regla propuesta en el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino acerca de que por cada parlamentario andino debían ser elegidos dos suplentes, para que lo reemplazaran en los casos de ausencia temporal o definitiva. Como en el tema del período de los parlamentarios andinos, en este caso el Legislador decidió establecer un procedimiento propio, mientras se dicta el reglamento uniforme para la elección de los representantes al Parlamento Andino mediante sufragio universal y directo. Este orden se determinará con base en la opción asumida por el partido o movimiento político correspondiente alrededor de la definición de si su lista de

candidatos será cerrada y bloqueada o contará con voto preferente.

Artículo 9º: Declaratoria de elección de titulares.

65. El artículo noveno del proyecto dispone:

“Artículo 9º. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.”

El literal f) del art. 265 de la Constitución Política dispone que le corresponde al Consejo Nacional Electoral “[e]fectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar.” Puesto que la elección de los representantes por Colombia ante el Parlamento Andino es una elección nacional, el artículo analizado responde a lo ordenado por la norma constitucional transcrita.

De otra parte, este artículo responde también al propósito de asimilar las elecciones de los representantes ante Parlamento Andino a la de los Senadores de la República, un objetivo contra el cual no existe un motivo de reproche constitucional.

Por consiguiente, este artículo será declarado constitucional.

Artículo 10°: Vacíos.

66. El artículo décimo del proyecto prescribe:

“Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.”

La norma tiene por fin fijar un procedimiento claro para llenar los vacíos que se puedan advertir en la reglamentación de la elección de los representantes ante el Parlamento Andino. Para ello remite a la reglas existentes para la elección de los Senadores de la República, dentro del propósito ya anotado de equiparar las dos elecciones.

Contra esta norma no existe ningún reproche constitucional, razón por la cual se declarará su exequibilidad.

Artículo 11°: Vigencia.

67. El artículo undécimo del proyecto se limita a establecer que la ley sobre elección

directa y universal de los parlamentarios andinos por Colombia regirá a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Dado que este precepto se ocupa de determinar la vigencia de la ley, en este punto también es preciso incorporar el condicionamiento realizado al artículo 2° del proyecto. Ello con el fin de dejar en claro que en este caso la norma de vigencia no trata sobre el problema clásico de sucesión de las normas en el tiempo, de acuerdo con el cual en caso de antinomia rige la norma posterior. Como se ha expresado, el régimen electoral que se aprueba a través de esta ley es distinto y separado del régimen electoral uniforme que habrá de aprobarse en la Comunidad Andina de Naciones, de tal manera que la entrada en vigencia del segundo supondrá la sustitución integral del primero, salvo en lo que defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

Por lo tanto, se declarará la constitucionalidad de este artículo, en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

68. A continuación, y con el objeto de establecer de manera definitiva cuál es el texto del proyecto de ley de la referencia que fue declarado exequible por la Corte Constitucional, se reproducen las normas declaradas constitucionales en esta sentencia, junto con los condicionamientos introducidos:

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA 34 DE 2005 SENADO, 207 DE 2005

CÁMARA

Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Del objeto. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo 227 de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) Representantes de Colombia al Parlamento Andino.

Artículo 2°. Del régimen electoral aplicable. Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana [en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana].

Artículo 3°. De las calidades. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieran las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

Artículo 4°. De los deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre Deberes, Prohibiciones, Inhabilidades e Incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que

establezcan Tratados Internacionales.

Artículo 5°. De la inscripción de candidaturas. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

Artículo 6°. Reposición de votos. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

Artículo 7°. Fórmula de conversión de votos y proceso de adjudicación de curules. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

Artículo 8°. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.

Artículo 9°. Declaratoria de elección de titulares. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

Artículo 10. Vacíos. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias [en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana].”

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE** el Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 SENADO y 207 de 2005 CÁMARA, “por la cual se desarrolla el art. 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, en lo que se refiere al procedimiento de su formación.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE**, salvo las normas que se mencionan en los numerales siguientes, el Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 SENADO y 207 de 2005 CÁMARA, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.”

Tercero.- Declarar **EXEQUIBLES** los artículos 2 y 11 del Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 SENADO y 207 de 2005 CÁMARA, “por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos”, en el entendido de que el régimen electoral

transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana

Cuarto.- Declarar **INEXEQUIBLE** el parágrafo del artículo 5° que establece: “Parágrafo. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.”

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión “la ley establezca”, contenida en la última oración del artículo 8° del proyecto de ley. De esta manera, la oración final del artículo octavo reizará: “El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.”

Sexto.- ENVIAR copia auténtica de esta sentencia a los Presidentes del Senado de la República y de la Cámara de Representantes para su conocimiento, y con el fin de que remitan al Presidente de la República el texto del proyecto de ley, para los efectos del correspondiente trámite constitucional.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

7) RELACIONES DEL DERECHO COMUNITARIO ANDINO Y EL DERECHO INTERNO COLOMBIANO EN TORNO A LA ELECCIÓN POPULAR DIRECTA DE PARLAMENTARIOS ANDINOS

7.1 Normas Andinas Y Colombianas Vigentes

El capítulo pertinente del Acuerdo de Cartagena (Sección F, art. 42 y 43) y el Tratado constitutivo del Parlamento Andino (La Paz, 1.979) son las normas andinas que se encuentran vigentes, en cuanto hace relación al Parlamento Andino. Por el contrario, el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino (Sucre, 1.997) se encuentra sin ratificar, por lo que acorde con las normas del derecho internacional público, es una norma que no ha entrado en vigencia³⁶.

³⁶ Cfr. ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966, páginas 33 á 41; ALVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando, Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1998, página 104; HOYOS MUÑOZ, José, Apuntes sencillos de derecho internacional público, Señal Editor, Bogotá – Medellín, 1993, páginas 145, 146.

Recuérdese que el Derecho Comunitario primario o constitutivo se conforma por los tratados internacionales suscritos por los Estados miembros de una Comunidad, a través de los cuales los Estados miembros conforman la Comunidad, sus órganos y los dotan de competencias, esto es, que el Derecho Comunitario Primario o Constitutivo es esencialmente conformado por normas de Derecho Internacional Público.

Las normas comunitarias andinas vigentes en materia de Parlamento Andino se transcriben a continuación:

ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO

"ACUERDO DE CARTAGENA"

Sección F - Del Parlamento Andino

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

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

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

Artículo 43.- *Son atribuciones del Parlamento Andino:*

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

- b) Examinar la marcha del proceso de la integración subregional andina y el cumplimiento de sus objetivos, requiriendo para ello información periódica a los órganos e instituciones del Sistema;*
- c) Formular recomendaciones sobre los proyectos de presupuesto anual de los órganos e instituciones del Sistema que se constituyen con las contribuciones directas de los Países Miembros;*
- d) Sugerir a los órganos e instituciones del Sistema las acciones o decisiones que tengan por objeto o efecto la adopción de modificaciones, ajustes o nuevos lineamientos generales con relación a los objetivos programáticos y a la estructura institucional del Sistema;*
- e) Participar en la generación normativa del proceso mediante sugerencias a los órganos del Sistema de proyectos de normas sobre temas de interés común, para su incorporación en el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;*
- f) Promover la armonización de las legislaciones de los Países Miembros; y,*
- g) Promover relaciones de cooperación y coordinación con los Parlamentos de los Países Miembros, los órganos e instituciones del Sistema, así como con los órganos parlamentarios de integración o cooperación de terceros países.*

TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO

Versión 1979

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

Convencidos de que la participación de los pueblos es necesaria para asegurar la consolidación y proyección futura del proceso global de integración de los países de la Subregión Andina;

Conscientes de que es indispensable crear un medio de acción común para afirmar los principios, valores y objetivos que se identifican con el ejercicio efectivo de la democracia;

Teniendo en cuenta que la incorporación de los cuerpos legislativos nacionales a la obra de la integración regional, iniciada al fundarse el Parlamento Latinoamericano, requiere de la existencia de órganos comunitarios, representativos y vinculatorios de dichos cuerpos; y

De conformidad con la Declaración de Quito, de 11 de agosto de 1979, mediante la cual se convino en la constitución del "Parlamento Andino", con el objeto de coadyuvar al perfeccionamiento de los mecanismos y procesos de integración subregional;

CONVIENEN, por medio de sus Representantes Plenipotenciarios, celebrar el siguiente:

"TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO"

Capítulo

I

De la creación, composición y sede del Parlamento

Artículo 1.- *Créase, como órgano deliberante común del proceso de integración subregional, el Parlamento Andino, con la composición, organización, propósitos y funciones que establece el presente Tratado.*

Artículo 2.- *El Parlamento Andino estará constituido por Representantes de los pueblos de cada una de las Partes Contratantes elegidos por sufragio universal y directo, según procedimiento que los Estados Miembros adoptarán mediante Protocolo Adicional que incluirá los adecuados criterios de representación nacional que acuerden las Partes.*

Artículo 3.- *Hasta que el Protocolo Adicional a que se refiere el Artículo anterior entre en vigencia, el Parlamento Andino estará constituido por cinco representantes elegidos por los respectivos órganos legislativos de las Partes Contratantes de entre sus integrantes, según el procedimiento que cada uno de aquellos adopte para el efecto.*

Artículo 4.- *El Parlamento Andino y los Representantes actuarán en función de los objetivos e intereses comunes de las Partes Contratantes.*

Artículo 5.- *El Parlamento Andino, celebrará una sesión anual, sin necesidad de previa convocatoria. El lugar, la fecha de celebración y el período de la duración de la reunión anual se determinarán en la del año precedente, con un criterio de rotación de países.*

El Parlamento Andino podrá reunirse en sesión extraordinaria para conocer de asuntos urgentes y específicos, cuando así lo solicite por lo menos un tercio de las Partes Contratantes.

Capítulo

II

De la organización del Parlamento

Artículo 6.- *Los Representantes serán elegidos por un período de dos años y podrán ser reelegidos.*

Los Representantes continuarán siendo miembros del Parlamento Andino hasta que sean legalmente reemplazados de conformidad con los artículos 2° ó 3° del presente Tratado, según sea el caso.

Artículo 7.- *Cada Representante tendrá un primero y segundo suplentes que lo sustituirán, en su orden, en los casos de ausencia temporal o definitiva.*

Los suplentes serán elegidos en las mismas fechas y formas y por período igual al de los Representantes titulares.

Artículo 8.- *El Parlamento Andino elegirá, de entre sus miembros, su Presidente y los Vicepresidentes que establezca su Reglamento, que durarán un año en sus funciones.*

Artículo 9.- *El Parlamento Andino tendrá una Secretaría Pro-Tempore adscrita a la Presidencia. Su composición y funciones serán definidas en el Reglamento.*

Artículo 10.- *El Parlamento Andino tendrá personalidad jurídica internacional y capacidad de ejercicio de la misma.*

Artículo 11.- *Los Representantes de la nacionalidad de la Parte Contratante, sede de la sesión correspondiente, gozarán de las inmunidades que ésta otorgue a sus Parlamentarios. Los demás Representantes gozarán, en el territorio del país sede de la sesión, de las inmunidades reconocidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, en lo que fuere*

aplicable, en cuanto a la inviolabilidad de sus archivos y de su correspondencia oficial y en todo lo referente a las jurisdicciones civil y penal, con las excepciones establecidas en el artículo 31 de la mencionada Convención.

Las Partes Contratantes reconocen al Parlamento Andino las inmunidades necesarias para asegurar su libre funcionamiento.

Capítulo

III

De los propósitos y funciones del Parlamento

Artículo 12.- *Son propósitos del Parlamento Andino:*

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

Artículo 13.- *Son atribuciones del Parlamento Andino:*

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

c) Proponer medidas y sugerencias que coadyuven a la aproximación de las legislaciones de las Partes Contratantes.

Artículo 14.- *El Parlamento Andino se pronunciará a través de recomendaciones respecto a los asuntos contenidos en los artículos 12 y 13 del presente Tratado.*

Artículo 15.- *El Parlamento Andino adoptará sus recomendaciones por mayoría de dos tercios de votos.*

Artículo 16.- *El Parlamento Andino dictará su Reglamento.*

Artículo 17.- *El Presidente del Parlamento Andino preparará el temario provisional de la sesión anual, en consulta con los demás Representantes.*

Artículo 18.- *Las actas del parlamento Andino se publicarán en la forma que determine su Reglamento.*

Capítulo

IV

De la suscripción, adhesión, vigencia y denuncia

Artículo 19.- *Este Tratado no podrá ser suscrito con reservas, ni se admitirán éstas en el momento de su ratificación o adhesión. Sólo los Estados Miembros del Acuerdo de Cartagena, o que llegaren a serlo, podrán ser Partes del presente Tratado.*

Artículo 20.- *El presente Tratado estará sujeto a ratificación por los Estados signatarios. Entrará en vigor 30 días después de que todos éstos lo hayan ratificado. Los instrumentos de ratificación serán depositados en el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Bolivia, el cual notificará dichos depósitos a los demás Estados signatarios.*

Artículo 21.- *El presente Tratado permanecerá en vigencia durante todo el tiempo que se halle en vigor el Acuerdo de Cartagena y no podrá ser denunciado en forma independiente de éste. La denuncia del Acuerdo de Cartagena comportará la del presente Tratado.*

Disposición Transitoria.- *El Protocolo Adicional previsto en el Artículo 2º será considerado sólo después de transcurridos 10 años, contados a partir de la fecha en que entre en vigencia el*

presente Tratado. Dicho Protocolo Adicional será sometido a los mismos procedimientos de suscripción y ratificación que este Tratado.

En fe de lo cual, los Plenipotenciarios, habiendo depositado sus Plenos Poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman el presente Tratado en nombre de sus respectivos Gobiernos.

Hecho en la ciudad de La Paz, a los veinticinco días del mes de octubre de mil novecientos setenta y nueve, en cinco ejemplares originales, igualmente auténticos.

Por lo que se refiere al derecho interno colombiano, la norma vigente es la Ley 1157 de 2007, la cual se transcribe a continuación:

LEY 1157 DE 2007*

(septiembre 20)

Diario Oficial No. 46.757 de 20 de septiembre de 2007

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se desarrolla el artículo [227](#) de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.

<Resumen de Notas de Vigencia>

NOTAS DE VIGENCIA:

- La Corte Constitucional mediante Sentencia mediante la Sentencia [C-502-07](#), de 4 de julio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, efectuó la revisión constitucional del Proyecto de Ley Estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara “Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos.”

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DEL OBJETO. En desarrollo de lo dispuesto en el artículo [227](#) de la Constitución Política de Colombia, los ciudadanos elegirán en forma directa y mediante sufragio universal y secreto cinco (5) representantes de Colombia al Parlamento Andino.

ARTÍCULO 2o. DEL RÉGIMEN ELECTORAL APLICABLE. <Artículo CONDICIONALMENTE exigible> Mientras se establece un régimen electoral uniforme, el sistema de elección de los Representantes ante el Parlamento Andino se regirá de acuerdo con la legislación electoral colombiana en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad, interna colombiana.

<Jurisprudencia Vigencia>

- Artículo declarado **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE** por la Corte Constitucional mediante Sentencia mediante la Sentencia [C-502-07](#), de 4 de julio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, "... en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana"

ARTÍCULO 3o. DE LAS CALIDADES. Para ser elegido al Parlamento Andino en representación de Colombia se requieren las mismas condiciones que se exigen para ser elegido Senador de la República.

ARTÍCULO 4o. DE LOS DEBERES, PROHIBICIONES, INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES. A los Representantes por Colombia al Parlamento Andino les serán aplicables las mismas normas sobre deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades que rigen para los Senadores de la República, además de las que establezcan Tratados Internacionales.

ARTÍCULO 5o. DE LA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS. El Registrador Nacional del Estado Civil o los Registradores Departamentales, inscribirán los candidatos a solicitud de los representantes de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica reconocida en la República de Colombia, o de los movimientos sociales o un grupo significativo de ciudadanos colombianos.

<Jurisprudencia Vigencia>

- Parágrafo del proyecto de ley declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia mediante la Sentencia [C-502-07](#), de 4 de julio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<Legislación Anterior>

Texto original del Proyecto de Ley:

PARÁGRAFO 5. El Consejo Nacional Electoral podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

ARTÍCULO 6o. REPOSICIÓN DE VOTOS. Los candidatos elegidos al Parlamento Andino tendrán derecho a la reposición estatal por los votos válidos obtenidos, en los términos de esta ley.

ARTÍCULO 7o. FÓRMULA DE CONVERSIÓN DE VOTOS Y PROCESO DE ADJUDICACIÓN DE CURULES. Para las elecciones de Parlamentarios Andinos se aplicará el sistema de cifra

repartidora, de acuerdo con la votación alcanzada entre las listas que superen el umbral del 2% del total de los votos emitidos válidamente en las elecciones de Parlamento Andino.

ARTÍCULO 8o. FECHA DE ELECCIONES Y PERÍODO. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que para Senadores y Representantes.

<Jurisprudencia Vigencia>

- Aparte tachado del texto original del proyecto de ley declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia mediante la Sentencia [C-502-07](#), de 4 de julio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

<Legislación Anterior>

Texto original del Proyecto de Ley:

ARTÍCULO 8. Fecha de elecciones y período. Hasta tanto la Comunidad Andina establezca un Régimen Electoral uniforme, las elecciones para los Representantes por Colombia al Parlamento Andino se realizará el mismo día en que se efectúen las

elecciones generales de Congreso Colombiano. El período será institucional y será el mismo que la ley establezca para Senadores y Representantes.

ARTÍCULO 9o. DECLARATORIA DE ELECCIÓN DE TITULARES. El Consejo Nacional Electoral, como suprema autoridad electoral, declarará la elección de los Representantes titulares por Colombia al Parlamento Andino y los acreditará ante este organismo.

ARTÍCULO 10. VACÍOS. Mientras los países andinos establecen un régimen electoral uniforme, en caso de que se presenten vacíos, estos se interpretarán con las normas que le son aplicables a la elección de Senadores de la República.

ARTÍCULO 11. VIGENCIA. CONDICIONALMENTE exequible> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo que este difiera expresamente a la normatividad interna colombiana.

<Jurisprudencia Vigencia>

- Artículo declarado CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia mediante la Sentencia [C-502-07](#), de 4 de julio de 2007, Magistrado Ponente Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, "... en el entendido de que el régimen electoral transitorio establecido en la presente ley dejará de ser aplicable cuando entren en vigencia los instrumentos que establezcan el régimen electoral uniforme, salvo en lo

que éste defiera expresamente a la normatividad interna colombiana"

7.2 Interrelacionamiento Normativo

Se hace entonces necesario dilucidar cómo se interrelacionan las normas andinas y las normas colombianas vigentes y en caso de contradicción entre las mismas, cuál es la norma aplicable.

Para ilustrar el punto y hacer evidente la certeza jurídica que se requiere al respecto, tómese por ejemplo el período de los parlamentarios andinos: acorde con la normatividad andina, el período es de 2 años (art. 6 Tratado Constitutivo Parlamento Andino/ 1979); de conformidad con la ley colombiana, el período es de 4 años (art. 8 Ley 1157 de 2007). Ante ello, se pregunta, cuál norma vigente es la aplicable? La comunitaria andina o la colombiana? El período de los parlamentarios colombianos al Parlamento Andino es de 2 años o es de 4 años?

Ahora bien, claramente la Comunidad Andina se ha nutrido en las fuentes del derecho comunitario europeo y por ello la jurisprudencia del Tribunal Andino de Justicia y en general la práctica de los órganos de la Comunidad Andina se inspira en dicha normatividad. Así por ejemplo, las características del derecho comunitario de la

preeminencia o primacía sobre el derecho nacional y la aplicación y efecto directos³⁷ han sido consagrados expresamente en el en el Tratado del Tribunal (art. 3) y previamente el Tribunal de la CAN las había reconocido por vía jurisprudencial, tal y como en su momento sucedió en la Comunidad Europea con las muy famosas sentencias del Tribunal de la Comunidad Europea, Van Gend & Loos de febrero 5 de 1963, Costa / Enel de julio 15 de 1.964 y Simenthal de marzo 9 de 1.978. Así, a partir de la sentencia de nulidad de junio 10 de 1987³⁸ y de la sentencia de octubre 26 de 1989 el Tribunal de Justicia desarrolló estos principios jurisprudencialmente en la Comunidad Andina, recogidos luego en el Protocolo de Cochabamba.

Al destacar la característica de preeminencia o primacía del derecho comunitario andino sobre el derecho nacional, se tiene que esta se entiende en el sentido de que cuando exista contradicción entre una norma andina y una nacional, la norma nacional mantiene su vigencia pero se hace INAPLICABLE por parte de las autoridades nacionales, so pena de incumplimiento de las obligaciones comunitarias andinas. Por lo demás, en virtud de las características de efecto directo y aplicación directos, las normas comunitarias andinas obligan a los Estados miembros y se aplican directamente a los habitantes del territorio nacional, sin necesidad de ser incorporadas al derecho interno, luego pueden ser

³⁷ SALAZAR MANRIQUE, Roberto, Fundamentos Jurídicos del Derecho Comunitario Andino, En: *Integración Económica y Derecho Comunitario*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Comunidad Europea, Cámara de Comercio de Bogotá, Memoria del Seminario Internacional, Quito, 1997, páginas 86 á 91.

³⁸ Gaceta oficial N° 21 julio 15 de 1987.

invocadas ante cualquier autoridad colombiana, sea judicial, electoral, política o administrativa.

Con esta óptica y claridad jurisprudencial y doctrinal que existe al respecto, se llegaría muy rápidamente a la conclusión de que en el evento de las normas vigentes que regulan la elección popular directa de los senadores colombianos al Parlamento Andino, cualquier contradicción entre la Ley 1157 de 2007 (norma colombiana vigente) y el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino / 1979 (norma comunitaria andina vigente) se resolvería a favor de la norma andina.

Sin embargo, ello no debe entenderse así: todo lo contrario. En materia de elección popular directa de los parlamentarios de integración, en América del Sur los Estados han venido adoptando una regulación diversa y es que han decidido no dejar esta definición a la normatividad internacional sino adoptar unilateralmente en el País correspondiente la decisión de si los parlamentarios se eligen o no por elección popular directa: esta tendencia la inició la República Bolivariana de Venezuela en donde todos los parlamentarios de integración se eligen directamente por el pueblo, llegándose incluso a ser el único país de los 22 miembros que elige por votación popular directa a los parlamentarios del Parlamento Latinoamericano. En la Comunidad Andina y en el MERCOSUR se ha seguido la misma senda y en los países miembros de estos Estados se está llegando efectivamente a la elección popular directa no tanto por la norma internacional o comunitaria sino por la ley nacional que en cada país ha ido implementando la elección popular directa: en la Comunidad Andina ya implementaron

legalmente la elección popular directa al Parlamento Andino Ecuador, Perú y Colombia; en el MERCOSUR, el Paraguay ha sido el primer país miembro en elegir directamente a los parlamentarios del MERCOSUR. En otras palabras, los Estados suramericanos están adoptando por vía de costumbre el implementar la elección popular directa de los parlamentarios de integración a través de leyes nacionales, unificando las elecciones respectivas con las del Congreso nacional y dejando a un lado las regulaciones internacionales, las que de todos modos en realidad no lograron instituir efectivamente la elección popular directa.

Y en este escenario la tendencia de los Países es la de unificar la elección de los parlamentarios de integración con la elección de Congreso Nacional. . Ahora bien, como lo que ha venido ocurriendo es que la elección popular directa se está implementando a través de normas nacionales y de allí se deriva que la elección de los parlamentarios de integración se hace en forma simultánea con las elecciones del Congreso Nacional respectivo, de allí se deriva que el período lo termina dando la Constitución Nacional de cada país, con lo que se concluye teniendo parlamentarios de integración con disímiles períodos, según su origen nacional. La fórmula andina de período de dos años tiene muchas objeciones: costo financiero y político de elecciones muy frecuentes, períodos disímiles de los parlamentarios según su origen nacional, etc. Por ello se considera que un buen período es el de cuatro o cinco años.

Por lo demás se considera estimulante para la conformación de verdaderos grupos políticos en los Parlamentos de Integración, agrupados por ideologías (socialdemócratas,

conservadores o democristianos, verdes, socialistas, comunistas, etc.) el que las elecciones se hagan cada cuatro o cinco años en forma simultánea en todos los países miembros: la idea es que, tal y como ocurre en el Parlamento Europeo los parlamentarios se agrupen no por nacionalidad sino por afinidad política en grupos parlamentarios internamente institucionalizados en el mismo Parlamento y ello se podría estimular en parte con la elección popular directa, con lo que se conocerá claramente cuál es la composición política del respectivo Parlamento de Integración, qué grupo o asociación de partidos controla la mayoría, cuales son las reglas internas para la conformación institucional de los diversos grupos políticos, cuál es la oposición o grupo(s) parlamentario(s) minoritario(s), cuál será la filiación y la visión política del Ejecutivo de la Comunidad u organismo de integración. Sin embargo, esto es aconsejable sólo en el evento de que el Parlamento de integración tenga un verdadero proceso de fortalecimiento de sus funciones.

Ahora bien, el realizar en forma simultánea en todos los Países miembros la elección popular directa de los parlamentarios del Parlamento Andino puede parecer una acertada decisión por la eventual unificación política de las tendencias electorales, pero ello no necesariamente se traducirá en la creación de Grupos Políticos.

Sin embargo, en tanto se va fortaleciendo la Comunidad Andina y sus órganos, incluido el Parlamento, tal vez lo más aconsejable sería mantener las elecciones de parlamentarios atadas a las elecciones legislativas nacionales. Los costos adicionales de una elección separada, el muy posible alto abstencionismo que se daría dada la debilidad institucional

del Parlamento y el bajo impacto de sus funciones actuales en la población, a más de la indisoluble ligazón política de los candidatos con el trabajo electoral de sus respectivos partidos en las elecciones nacionales, son los factores que iluminan esta opción.

Se tiene entonces que esas leyes que en los diversos Estados han venido implementando la elección popular directa de los parlamentarios de integración, serían definibles como derecho complementario el cual resulta ser el aplicable y prima sobre normas internacionales anteriores, pero en cualquier momento los Estados miembros podrían unificar el régimen a través de un nuevo Tratado internacional.

Debemos aproximarnos aquí a la noción europea de **derecho complementario**: " Por derecho complementario se designan aquel conjunto de fuentes convencionales cuyo origen se encuentra en los acuerdos interestatales entre los Estados miembros, pero cuyo objeto se sitúa en el campo o prolongación de los objetivos definidos por los Tratados; en este sentido amplio y por razón de sus fines, se considera Derecho comunitario. No obstante,...por oposición al derecho derivado o al derecho nacido de los compromisos exteriores de la Comunidad, el derecho complementario no resulta del ejercicio de las competencias propias de las instituciones comunitarias. Por contra su nota característica reside en que los Estados miembros, para superar las limitaciones impuestas por el principio de atribución y suplir de algún modo la ausencia de competencias a nivel comunitario, actúan en la esfera de ámbitos propios de la competencia nacional considerada y recurren a su capacidad de compromiso

internacional, para adoptar este tipo de actos conforme a las reglas del régimen convencional. En esa medida,..., el derecho complementario mantiene, por razón de su origen y su naturaleza, relaciones específicas con el ordenamiento jurídico comunitario. Básicamente, el derecho complementario y el derecho comunitario se encuentran en relación de compatibilidad; de ese modo se presume que los Estados miembros al actuar por vía de decisiones de los representantes de gobierno reunidos en el seno del consejo o de convenios comunitarios no han violado los Tratados, y han respetado las siguientes reglas: en los ámbitos de competencia comunitaria exclusiva el derecho complementario no tiene cabida; en los ámbitos de competencia compartida por la Comunidad y los Estados miembros el principio que rige es la prioridad del derecho derivado; en los ámbitos de competencias nacional exclusiva los actos de las instituciones no pueden intervenir, siendo idónea la vía del derecho complementario. Dos son las fuentes de derecho complementario mencionadas que examinamos y que completan los Tratados comunitarios, por la vía diplomática o internacional: 1) *decisiones y acuerdos de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo*; 2) por un lado, los convenios complementarios concluidos por los Estados miembros en virtud del artículo 220 TCEE y más allá de esta disposición otros convenios concluidos por los Estados miembros con el fin de realizar los objetivos de los Tratados en otras materias conexas." ³⁹

³⁹ ABELLAN, Victoria, et al, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, 1995, páginas 100 y 101.

En consecuencia, tal como también lo ha señalado la Corte Constitucional colombiana en relación con el régimen electoral uniforme (sentencia C 502 / 07), hasta tanto no se expida una nueva norma andina que unifique a nivel de todos los Estados miembros de la CAN la normatividad en torno a la elección popular de los parlamentarios de integración, la aplicable íntegramente es la norma nacional vigente, en el caso colombiano, la Ley 1157 de 2007.

8) ENTORNO ELECTORAL DE LOS PAÍSES ANDINOS

De los cuatro Estados miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) sólo falta Bolivia por implementar la elección popular directa de los parlamentarios andinos, con una representación de 5 parlamentarios por cada país. Lo previsible es que también Bolivia seguirá la actual tendencia latinoamericana de realizar ello a través de leyes nacionales y no a través de tratados internacionales.

Colombia, Ecuador y Perú han entonces implementado esta elección popular directa de parlamentarios andinos: Colombia y Perú en leyes especiales y Ecuador en su Ley General de elecciones. Colombia recientemente derogó la elección popular de parlamentarios andinos ante la enorme presión social que por ello se dio, lo cual se analizará en capítulo aparte.

En los tres casos, los Estados remiten la regulación electoral de los parlamentarios andinos a la respectiva elección de parlamentarios nacionales: las elecciones de parlamentarios andinos son reguladas por la normatividad nacional de elección

parlamentaria; dichas elecciones se realizan simultáneamente con la elección de congresistas nacionales, los parlamentarios andinos tienen el mismo período que los parlamentarios nacionales, el régimen electoral aplicable es el nacional, el régimen de impedimentos e inhabilidades es el nacional, el régimen de partidos políticos es el nacional. En suma, toda la elección popular directa de parlamentarios andinos se rige por la respectiva legislación nacional de cada país miembro de la CAN.

Se ha pactado en tratado internacional que se buscará la expedición de un régimen electoral común a nivel andino, pero esta programática norma será de muy difícil realización: la diversidad de visiones electorales de cada país, los intereses políticos divergentes, la conveniencia política y fiscal de unir las elecciones parlamentarias andinas con las de cada Congreso Nacional, hacen prever la inconveniencia de adoptar un régimen electoral común para la elección parlamentaria andina.

En consecuencia, por lo que hace relación a Colombia, acorde con la Ley 1157 de 2007 y la sentencia Corte Constitucional C 502 de 2007 la elección popular de parlamentarios andinos se rige en un todo por la Ley nacional, excepción de que se llegue a implementar efectivamente un Régimen Electoral Andino, lo cual se insiste es altamente improbable.

También acorde con esa normatividad colombiana, los Parlamentarios Andinos por Colombia tendrán en un todo la calidad de Senadores: toda la normatividad nacional aplicable a los Senadores es aplicable a los Parlamentarios Andinos por Colombia: período cuatro años, elección en el próximo marzo de 2010, régimen electoral del

Senado, circunscripción nacional; deberes, prohibiciones, inhabilidades e incompatibilidades; pérdida de la investidura ante el Consejo de Estado; financiación de campaña y reposición de votos; fórmula de repartición de votos y adjudicación de curules.

Más aún, cualquier vacío de la ley 1157 de 2007 en relación con los parlamentarios andinos por Colombia, puede legalmente ser llenada por interpretación analógica de la normatividad aplicable al Senado de la República. Por ejemplo, a diferencia de las normas peruana y ecuatoriana, la norma colombiana no reguló nada respecto a los sueldos de los parlamentarios andinos por Colombia: esa omisión genera un vacío normativo, pero por interpretación analógica se tiene que los parlamentarios andinos habrán de tener la misma remuneración que los Senadores de la República.

9) ANÁLISIS DE EVENTUALES REFORMAS NORMATIVAS

Acorde con lo ya establecido (ver numeral 8 supra), la elección popular directa de parlamentarios andino se regula primordialmente por la normatividad nacional colombiana (Ley 1157 de 2007 y sentencia Corte Constitucional C 502 de 2007) y no por los tratados andinos.

Sin embargo la duplicidad normativa de vigencia simultánea de esas normas nacionales con tratados internacionales de contenido contrario a la norma nacional, llevan a la necesidad de plantear el que la Organización Electoral presente al Gobierno Nacional como autoridad competente en el manejo de las relaciones internacionales el que se denuncien los tratados andinos contrarios a la normatividad nacional en materia de elección popular directa de parlamentarios andinos (los vigentes) y el que no se ratifiquen aquellos pendientes aún de hacerlo. Ello pues se genera un gran incerteza jurídica sobre la norma aplicable a las elecciones andinas. Las normas andinas que contienen regulaciones atinentes a la elección popular directa de parlamentarios andinos son (ver numeral 3 supra):

- ACUERDO DE INTEGRACION SUBREGIONAL ANDINO
"ACUERDO DE CARTAGENA" Sección F - Del Parlamento Andino
- TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO Versión 1979

- PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO (Documento por ratificar)

- PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO SOBRE ELECCIONES DIRECTAS Y UNIVERSALES DE SUS REPRESENTANTES

Por otra parte, estando como se ha dicho reglada la elección parlamentaria andina por las elecciones de Congreso Nacional colombiano en general y muy en especial por la de Senado, la recomendación de eventuales reformas en este aspecto termina ligada con las reformas nacionales políticas y electorales de carácter general. No se observa porqué allí se deba desligar el régimen de los Senadores Andinos por Colombia del Régimen de nuestros Senadores nacionales: solamente si volviese a plantearse la tantas veces propuesta reforma de volver a la circunscripción departamental para la elección de Senadores, sería menester preservar la circunscripción nacional para los Senadores Andinos por Colombia.

Estas son entonces las eventuales reformas que podrían visualizarse en torno a la elección popular de parlamentarios andinos en Colombia.

10) EL FRACASO SOCIAL Y LA DEROGATORIA JURÍDICA DE LA ELECCIÓN DE PARLAMENTARIOS ANDINOS EN COLOMBIA

10. 1 Legitimidad Democrática E Integridad Electoral

La Democracia es esencial al Estado de la postmodernidad; se trata de una conquista irrenunciable que los pueblos han alcanzado desde los tiempos decimonónicos y que aún está en construcción, siempre en torno a los conceptos de libertad e igualdad.

Manuel García Pelayo (1991) visualiza de la siguiente manera al sistema democrático:

Desde el punto de vista político, el sistema democrático se caracteriza por las siguientes notas: a) la voluntad y actividad del estado es formada y ejercida por los mismos que están sometidos a ellas; b) por consiguiente, el “pueblo”, a quien se dirige el poder del Estado, es al mismo tiempo sujeto de este poder; su voluntad se convierte en voluntad del Estado sin apelación superior; el pueblo es, pues, soberano.(p.169-170)⁴⁰

De allí se deriva la noción de *legitimidad democrática*: en nuestro colectivo social un gobernante, esto es, quien ejerce el poder político, solamente puede hacerlo con la aquiescencia de la mayoría del Electorado, ganado las elecciones periódicas, libres y justas que imperen en el País; su poder se deriva así de la soberanía popular y en consecuencia es legítimo.

Maurice Duverger (1970) ilustra magistralmente el concepto:

Las ideologías de la legitimidad. Pero si la existencia de un poder al cual se debe obediencia parece tan normal, cada sociedad se forma ideas particulares sobre la

⁴⁰ García – Pelayo, M. (1991) *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Editorial

naturaleza y las modalidades del poder y la obediencia. Tiende a definir un poder “legítimo”, que rechaza a otros como ilegítimos, y no son, por tanto, verdaderos poderes, sino solamente “poderíos” apoyados en la coacción. La noción de legitimidad es, pues, uno de los elementos fundamentales del poder. La legitimidad no es más que un sistema de creencias....(.) No existe poder legítimo en sí, sino solamente los poderes que se consideran legítimos. Se puede definir la legitimidad como la cualidad que presenta un poder de ser conforme a la imagen del poder que se considera válida en la sociedad considerada. Para aquellos que creen que el poder ha de ser ejercido por un monarca de linaje real, el poder es legítimo si se halla en manos del descendiente de los reyes precedentes. Para aquellos que creen que el poder debe reposar en la elección popular, los gobernantes son legítimos si emanan de elecciones libres. (p. 29)⁴¹

En las democracias el poder debe ser controlado y por ello la separación de los poderes es esencial al sistema, de manera tal que el poder controle al poder (Montesquieu), por lo que el ejercicio del poder se distribuye entre diversas ramas con distintas competencias y funciones.

En su *Teoría de la Constitución* Loewenstein (1986) propone y define los controles horizontales que son los que se dan dentro del poder, bien internamente dentro de una misma rama u órgano (intra-órganos o internos) o de una rama u órgano sobre otro (inter-órganos o externos); a la vez los controles verticales son los que ejerce la Sociedad sobre el Estado (federalismo, libertades y derechos, pluralismo y grupos de interés, etc.).⁴²

En la época actual el ideal democrático aboga por una democracia derivada del voto universal, esto es, que toda persona con la nacionalidad del respectivo país y que sea mayor de edad sea ciudadano y en consecuencia pueda elegir y ser elegido; más aún, la tendencia democrática busca además dar el voto a los extranjeros residentes para las

⁴¹ Duverger, M. (1970) *Instituciones políticas y derecho constitucional* (5ª edición española), España: Ediciones Ariel s.a.

⁴² Loewenstein, K. (1986) *Teoría de la Constitución* (4ª reimpression), España: Ariel Derecho

elecciones administrativas o locales, pues se trata de autoridades que manejan competencias más cercanas a los vecinos: servicios públicos, movilidad, etc., luego la soberanía no se ve afectada por el voto de estos extranjeros residentes.

Cuando los ciudadanos ejercen sus derechos políticos están actuando como un poder democrático, como el Electorado que es considerado el poder supremo de una Democracia, que ejerce la soberanía popular o, dicho de otra manera, que es el Pueblo Soberano, que actúa en Democracia Representativa eligiendo a las autoridades estatales (Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, parlamentarios o congresistas, autoridades locales o administrativas) o ejerciendo sus derechos políticos dentro de la Democracia Participativa a través de los diversos mecanismos de participación ciudadana (referéndum, plebiscito, cabildo abierto, etc.) e incluso podríamos vislumbrar también allí la Democracia Directa, que se ejerció en antiguas Ciudades-Estado de democracia restringida en donde sólo una minoría tenía la condición de ciudadano (mayores, varones, alfabetos, libres o no esclavos, con una renta y/o un patrimonio significativos), que hoy se ejerce en algunos condados suizos y que la imaginación digital nos permite elucubrar sería aplicable a través de los sistemas y a nivel universal para ciertos eventos democráticos y participativos. Para Loewenstein (1986) el Electorado al actuar de esta manera está ejerciendo un control interórgano en el seno de una Democracia, como un poder actuante ante los otros órganos, el Congreso, el Parlamento y, diríamos nosotros, las ramas judicial y electoral.

Es decir, en la Democracia representativa el Electorado elige a sus representantes en el Estado; en la Democracia Participativa el Electorado asume directamente determinadas decisiones del Estado y en ambos casos, actúa como supremo poder democrático y en el ejercicio de un control soberano sobre los otros órganos de poder.

Por su parte el directo actuar de los ciudadanos en el Control Electoral, en la búsqueda de la transparencia de los procesos electorales, en la lucha por la Integridad Electoral, debe ser deslindado absolutamente del concepto de Participación Ciudadana, son conceptos diametralmente diversos. El Control Electoral es ejercicio de una función social y no se

hace a través del voto; la Participación es ejercicio de la soberanía popular a través del voto en elección de gobernantes, referendos, plebiscitos, consultas populares, cabildos abiertos, etc. El Control Electoral hace parte de la vigilancia que la Sociedad ejerce directamente sobre el Estado y es ejecutado no solamente por personas naturales-ciudadanos (individuos, jurados, testigos electorales) sino también por personas jurídicas que no son ciudadanos (sociedades dueñas de los medios de comunicación, organismos no gubernamentales organizados como fundaciones sin ánimo de lucro, partidos políticos) y por organismos internacionales que actúan en Misiones de Observación Electoral, en suma, por un cúmulo de personas jurídicas que no hacen parte del Pueblo Soberano, del Electorado y en consecuencia no están ejerciendo sus derechos políticos.

No obstante debemos poner de presente que el concepto de Democracia Monitorizada del autor John Keane (2006) a lo que lleva es a encontrar a una sociedad y unos ciudadanos que constantemente están vigilantes ante el poder público y que gracias a los enormes avances y cubrimiento de los medios de comunicación, a las nuevas tecnologías, al internet, a las redes sociales y demás instrumentos que la era digital ha puesto masivamente en las manos ciudadanas, esos ciudadanos están tomando progresivamente la posibilidad de incidir en las políticas públicas, en la legislación, de protestar contra el establecimiento y contra la clase política (los “Indignados” de España, por ejemplo), incluso ya se han visto gobiernos caer ante protestas masivas ciudadanas coordinadas a través de estos medios (Túnez y Egipto serían casos paradigmáticos). Y por ello ya en este momento empieza entonces más bien a desdibujarse esa doctrinal distinción entre democracia participativa y el control social.

J. Keane y R. Feensatra (2006) nos ilustran sobre este nuevo concepto: La democracia monitorizada, entendida como un nuevo sistema político emergente de mecanismos examinadores de expansión nacional e internacional, parlamentaria y política, conlleva una nueva forma de democracia participativa que amplía la vigilancia de agentes e instrumentos democráticos (jurados populares, consejos de asesoramiento, conferencias, asambleas ciudadanas, auditorias democráticas, etc.) sobre los órganos gubernamentales en los que recae el poder, con el fin de poner un alto a los partidos políticos y reforzar su

actividad gracias a los medios de comunicación. Con el tiempo, la transformación hacia una democracia monitorizada se ha encargado de transformar el funcionamiento de la democracia representativa, caracterizada por la proliferación de los mecanismos de monitorización del siglo XX, alterando las formaciones y dinámicas políticas, por lo cual J. Keane, autor del libro *The life and death of Democracy*, menciona que:

“la democracia representativa se ve superada por la transformación de un proceso político en el cual los gobiernos, los partidos políticos y los parlamentos, dejan de ser los agentes exclusivos de su definición. La sociedad civil y su capacidad de actuar sobre la esfera pública detiene el soliloquio de los mecanismos políticos tradiciones y lo hace apoyado, en parte, por un escenario mediático que no tiene precedentes históricos⁴³. (J. Keane. 2006. Citado en FEENSATRA, A. Ramón. P.1).

Plantea dicho autor que la antigua norma es una forma histórica de explorar el contrapoder democrático, los mecanismos de poder y los procesos políticos / sociales de facto en la realidad contemporánea, por la pérdida de confianza en los organismos políticos y la no relación Estado/sociedad: *“‘una persona, un voto, un representante’ (...)* es reemplazada por el nuevo principio de democracia monitorizada: *‘una persona, numerosos intereses, numerosas voces, múltiples votos, múltiples representantes’*. (J. Keane. 2006. Citado en FEENSATRA, A. Ramón. P.9).

No obstante, Keane, considera que el escrutinio público, como proliferación de agentes monitorizadores, se aplica en la actualidad socio / política:

Ampliándose a toda una serie de cuestiones políticas que abarcan desde la preocupación pública sobre el maltrato y los derechos legales de los niños, el desarrollo de planes de protección del hábitat y los recursos alternativos de

⁴³ FEENSATRA, A. R. *La democracia monitorizada versus la democracia representativa: la nueva galaxia mediática*. Universitat Jaume I de Castellón. Consultado Septiembre 15 de 2014.

energía, hasta las iniciativas para garantizar que el futuro desarrollo de la nanotecnología. (FEENSATRA, A. Ramón. P.5).

Y, concluyen estos autores, a través de los medios de comunicación (galaxia mediática) se explica la expansión de los agentes monitorizadores y la capacidad de transmitir y recibir los mensajes de la sociedad, la democracia monitorizada, es una teoría política, capaz de aportar sentido explicativo a las nuevas tendencias socio / políticas y contribuir en los diferentes escenarios democráticos de la actualidad:

El amplio escenario mediático con la proliferación de nuevos instrumentos de comunicación ha provocado la llegada de la era de la abundancia comunicativa. Una abundancia que se erige como el ethos –carácter– de la democracia monitorizada y una de las características principales de finales del siglo XX e inicios del XXI. (J. Keane. 2006. Citado en FEENSATRA, A. Ramón. P.10).

Ahora es imperioso poner de presente la importancia del sistema electoral imperante en un País. Loewenstein (1986) lo sintetiza magistralmente:

La valoración del papel que juega el electorado en el proceso del poder queda confinada en una discusión meramente académica cuando no se tiene en cuenta la importancia fundamental del sistema electoral, que activa y moviliza la actividad del pueblo. La idea del pueblo como detentador soberano del poder no es sino una estéril y equívoca hipótesis si las técnicas electorales, por medio de las cuales los electorados determinan a los candidatos y a los partidarios que deberán representarlos en el parlamento y en el gobierno, no están establecidas de tal manera que el resultado electoral refleje honrada y exactamente la voluntad de los electores. El sistema y las leyes electorales deben de ser imparciales y absolutamente objetivos frente a todos los candidatos. Esta exigencia sólo la cumplirá aquel orden electoral que garantiza las mismas chances a todos los candidatos y partidos para recibir los votos de los electores. La absoluta neutralidad política debe ser la ley suprema en todas las fases del

proceso electoral: los requisitos para votar y ser elegido, la demarcación de las circunscripciones electorales, la proclamación de candidatos, la dirección de la campaña electoral, la votación, el escrutinio de las votaciones, la distribución de los mandatos, de acuerdo con los votos emitidos a su favor, entre los diferentes partidos que participan, y la decisión sobre elecciones contestadas. (p. 334)

Por lo que al país en concreto se refiere, la Constitución de 1991 define a la República de Colombia como un Estado Social de Derecho; el sistema político colombiano es definido como una Democracia constitucional, con régimen presidencialista, en la que actúan simultáneamente la Democracia representativa y la Democracia participativa, con voto universal y con la soberanía radicada en el Pueblo. Contamos con un sistema electoral proporcional, multipartidismo, libertades y garantías, elecciones periódicas, libres y justas. Somos una Democracia.

De este marco general emana el concepto de la Integridad Electoral⁴⁴ que no es otra cosa que preservar íntegramente el Sistema Electoral durante las diversas elecciones que periódicamente se dan en una Democracia.

Ahora bien, esa Integridad Electoral tiene al menos tres tipos de actores: los organismos públicos (autoridades electorales, autoridades disciplinarias, autoridades penales, autoridades fiscales y de policía, jueces); los ciudadanos que en forma individual u organizada pueden ejercer controles electorales de muy diversas formas (medios de comunicación privados, fundaciones de todo tipo u ONGs, veedurías ciudadanas, partidos políticos, movimientos políticos, grupos ciudadanos, etc.); y los organismos internacionales, los cuales usualmente actúan a través de Misiones de Observación Electoral.

⁴⁴ Sobre Integridad Electoral se puede consultar:
ACE Project- Red de Conocimientos Electorales
<http://aceproject.org/ace-es/topics/ei/eic/eic06> [consulta en agosto 19 de 2014]

Todos ellos convergen hacia la misma finalidad ya descrita de preservar la integridad electoral y según la coyuntura histórica y política del respectivo Estado o de la respectiva Comunidad supranacional, el respectivo rol de los diversos actores adquirirá mayor o menor relevancia. Es que es muy distinta, por ejemplo, la labor que deben desempeñar los controles ciudadanos en unas elecciones en la que el Estado está verdaderamente comprometido en preservar la Integridad Electoral, frente a la misma labor ciudadana cuando el mismo Estado o el Gobierno son precisamente los que están realizando el ataque a esa Integridad mediante un fraude masivo.

Por lo demás el escenario de análisis de la Integridad Electoral no debe ser restringido a un mero tecnicismo jurídico-electoral; ello sería un error mayúsculo pues en realidad las elecciones no se dan en forma aislada, compartimentada, sino que son un subsistema del sistema político imperante.

Y es que la Democracia no es el simple ejercicio ciudadano del voto; hay todo un contexto de derechos y garantías que debe estar plenamente dado. La legitimidad democrática del mundo de hoy es de estándares muy altos y exigentes y ello obliga a los gobernantes a velar permanentemente por justificar su poder, esto es que están forzados a legitimarse, no sólo ante sus ciudadanos sino también ante la Comunidad Internacional. Y ello es lo adecuado. En consecuencia, sólo unas autoridades emanadas de elecciones libres y justas logran legitimarse.

Pero así mismo, esos valores y la Democracia misma se ven continuamente mal utilizados, pues hoy día todos los gobernantes pretenden autoproclamarse como demócratas, incluso los regímenes autoritarios y hasta las dictaduras, que siempre proclaman su celo por la libertad. Es una máscara, por supuesto, pero se hace con la mayor desfachatez.

Piénsese en unas elecciones realizadas en un contexto de fraude procesal masivo por parte del Gobierno de turno, o con rompimiento generalizado por parte del Estado de la igualdad entre los partidos o candidatos (persecuciones a la oposición, violencia contra

las minorías, acallamiento de los medios de comunicación, favorecimientos a partidos con los recursos estatales, monopartidismo), o con violación de las garantías ciudadanas (intimidación, detenciones arbitrarias, represión generalizada, asesinatos, etc.). Hablar en un contexto de estos de Integridad Electoral es un absurdo pues sencillamente no hay Democracia.

Es decir, la condición primaria para que verdadera y efectivamente entre a operar la Integridad Electoral a través de sus diversos actores y mecanismos de Control Electoral es que el proceso electoral se dé en un marco de Democracia plena. Si ello no es así sencillamente toda esa acción será estéril y conllevará un actuar meramente formal, sin impacto real alguno y peor aún, se terminará legitimando un proceso electoral completamente viciado y las normas del Estado Social de Derecho no tendrán eficacia alguna.

Es también importante tener presente que las elecciones se realizan en diversos niveles territoriales en las que los ciudadanos e incluso los extranjeros residentes van a las urnas y el marco de referencia de la Integridad Electoral no necesariamente es el mismo en cada uno de esos niveles, así se realicen las elecciones en el mismo País. Es que se trata de un despliegue de la Democracia que atraviesa lo municipal, los entes intermedios (Departamentos, Provincias o Estados federados), lo nacional y lo supranacional (en aquellos Estados miembros de Comunidades) y cada nivel territorial puede tener realidades diversas.

Ahora bien lo importante es tener presente que lo que se busca por los diversos actores de la Integridad Electoral es preservar la pureza de las elecciones para que así impere plenamente la soberanía popular expresada a través del voto ciudadano, fuente de la legitimidad democrática. Cuando se rompe la Integridad Electoral se deben desplegar los mecanismos necesarios de Control Electoral para restaurarla; y allí surgen de nuevo diversos roles para los actores: el Estado a través de sus diversos organismos competentes es el encargado en la sociedad de imponer las sanciones que la Constitución y la Ley contemplan para la conducta violatoria de la Integridad Electoral, por ejemplo, cárcel

para quien ha incurrido en delitos electorales, sanciones disciplinarias para funcionarios que han abusado de su poder para favorecer algún partido o candidato, cancelación de personería jurídica de un partido político, nulidad de la elección decretada por autoridad judicial, cancelación de una inscripción electoral, pérdida de investidura para los miembros de cuerpos colegiados que han transgredido los límites de gastos electorales o del monto máximo de aportes permitidos, silla vacía o pérdida de la curul para el partido que permitió la elección de persona vinculada con narcotraficantes o terroristas, entre otras

10.2 Control Social Al Proceso Electoral

El Control Social o Ciudadano al Proceso Electoral debe primeramente ser identificado como un subtema de lo que se ha dado en llamar la Integridad Electoral, que es el sistema de pesos y contrapesos, de controles, que velan por que las elecciones se desenvuelvan en forma transparente, sin corrupción, sin que se rompa la igualdad entre los diversos partidos y candidatos, con el pleno respeto de las libertades ciudadanas y de los derechos humanos de los electores, con la plena eficacia de las normas constitucionales y legales que regulan el proceso electoral, con la adecuada y rápida investigación y sanción correspondiente ante delitos y faltas electorales, todo lo cual no es otra cosa que rodear de garantías el libre ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

A su vez el Control Social o Ciudadano al Proceso Electoral, como parte que es de la Integridad Electoral, a lo que lleva es a la presentación de denuncias y peticiones ante las autoridades estatales competentes para que estas procedan a realizar las correspondientes investigaciones y a imponer las eventuales sanciones; en ningún momento y por ninguna razón, en un Estado Social de Derecho el Control Ciudadano puede derivar en la aplicación de justicia por mano propia.

Y por lo que hace relación al actuar de organismos internacionales en la Integridad Electoral, se encuentra que esa función se realiza en medio de la tensión entre el principio

de No Intervención, por una parte, y la defensa de la Democracia como valor universal de la Humanidad, por la otra. Es evidente que la Democracia no impera en todo el globo terrestre por lo cual la efectividad del actuar internacional no es plena pero sí es muy importante. Los organismos internacionales normalmente socializan los resultados de sus Misiones de Observación Electoral, pero no actúan directamente para que se desaten los mecanismos de control y sanción que imperan a nivel nacional. Esas Misiones pueden ser ejecutadas directamente por el organismo internacional y/o traducirse en apoyos financieros, logísticos y técnicos a organizaciones ciudadanas. E incluso el actuar internacional puede llevar a la aplicación de sanciones internacionales (expulsión o suspensión del Estado en organismos internacionales de los cuales sea miembro, aplicación de sanciones comerciales, declaraciones de condena internacional, bloqueos marítimos, etc.).

En resumen la Integridad Electoral se preserva mediante la implementación de diversos mecanismos de Control Electoral, el cual se ejecuta por diversos sujetos (autoridades públicas, entes privados y ciudadanos, organismos internacionales), las violaciones a la Integridad Electoral conllevan diversas sanciones contempladas en la Constitución y la Ley que son aplicadas por los órganos nacionales en cada evento competentes y extraordinariamente pueden llevar a la aplicación de sanciones internacionales.

Definido este marco general, se procede a continuación al análisis del Control Social o Ciudadano al Proceso Electoral. En primer lugar es imperioso denotar que cuando hablamos de Control Ciudadano estamos utilizando un sentido lato del concepto de ciudadano. El ciudadano estrictamente definido es la persona natural que es nacional de un Estado y que tiene derecho al voto; como hoy día el voto es universal diremos que toda persona natural mayor de edad es un ciudadano. Los menores de edad no son ciudadanos y en consecuencia no votan; los extranjeros residentes (mucho menos los turistas obviamente) no son ciudadanos y sólo votan en las elecciones administrativas territoriales; los miembros extranjeros de una Misión de Observación Electoral, solamente están temporalmente en el territorio nacional por su desempeño y no son ciudadanos; las personas jurídicas no son ciudadanos y en consecuencia no votan, pero

son usualmente las dueñas de los medios de comunicación privados a través de sociedades comerciales o son fundaciones sin ánimo de lucro las estructuras jurídicas que dan personería a diversos organismos no gubernamentales (ONGs) a través de los cuales se organizan los ciudadanos, los partidos políticos son personas jurídicas, son también personas jurídicas de naturaleza internacional los organismos internacionales que ejecutan Misiones de Observación Electoral, como son personas jurídicas los medios de comunicación públicos lo cual necesariamente no les quita su autonomía e independencia periodística y también son personas jurídicas los medios de comunicación comunitarios. Pero todas estas personas que en un concepto estricto no son ciudadanos, no votan, no eligen ni son elegidos, no tienen el ejercicio de derechos políticos, para efectos de la teoría general de la Integridad Electoral y del Control Electoral Ciudadano tendremos que englobarlas en un concepto amplio de control, de donde se deriva que en este marco teórico el Control Ciudadano debe necesariamente entenderse en realidad más exactamente como un concepto de Control Social: es la única posibilidad de lograr ser exactos y rigurosos en los contenidos teóricos.

Se propone entonces el que más que de “control ciudadano” se hable de “control social” a las elecciones: acorde con lo ya expuesto el término “control social” es más exacto, engloba la realidad actuante e incluye a las personas naturales que son ciudadanos pero también a las personas jurídicas que allí actúan.

Diremos adicionalmente que el acceso a los medios de comunicación, la conducta de estos ante los candidatos y partidos, el actuar de medios y periodistas, la publicidad y las encuestas, se iluminan fundamentalmente con la libertad de expresión y la igualdad entre los candidatos y partidos.

El control social o ciudadano al proceso electoral puede tener diversos contenidos: veeduría, observación, monitoreo y supervisión podrían ser los conceptos más difundidos en materia de control electoral. El concepto de veeduría no es exclusivo en el fenómeno electoral en forma directa y en Colombia las veedurías ciudadanas están ligadas es al control fiscal o presupuestal en general, por lo que la veeduría puede ejercerse en materia

electoral sobre las autoridades electorales y sobre los candidatos y partidos que reciben aportes estatales para sus campañas o en relación con los topes de gastos electorales. Usualmente se acepta que la distinción más acertada entre los otros tres términos se da en relación con el menor o mayor nivel de atribuciones que se ejercen al efectuar el control. Los observadores tienen las funciones más limitadas funcionalmente hablando pero su labor puede ser mucho más amplia y cuantitativamente mucho más significativa; recaban información y dan juicios razonados, informes sustentados pero no pueden interferir en el proceso electoral ni tomar decisiones de fondo. Los monitores electorales visualizan, analizan el proceso electoral, pero tienen la posibilidad de intervenir si las leyes son violadas, que sería el caso de los testigos electorales, ciudadanos que transitoriamente ejercen funciones electorales pero no dentro de la estructura de las autoridades electorales sino dentro de sus correspondientes partidos políticos o grupos significativos de ciudadanos. Los supervisores electorales certifican la validez del proceso electoral, típica función por ejemplo de los jurados de votación y de los delegados electorales pero no se salen del concepto de “control social a las elecciones” pues se trata de ciudadanos que temporalmente ejercen funciones público-electorales. Y ante las denuncias sociales, actúan las diversas autoridades (electorales, policiales, penales, disciplinarias, judiciales, fiscales). Todos a una preservan la integridad del proceso electoral.

Ahora bien el control social a las elecciones de 2014 no es una improvisación o un fenómeno nuevo; se trata de un proceso que ya lleva años de experiencia, que se ha venido fortaleciendo y perfeccionando. Podemos desde ya anticipar que es otra de las varias novedades positivas que está presentando el país en los últimos años; falta mucho por hacer, la integridad electoral dista mucho de ser la mejor, pero los avances y resultados para el contexto colombiano son realmente alentadores. El control social a las elecciones ha sido exitoso y tiene un profundo impacto en la preservación de la integridad electoral. Además sus diversos actores se interrelacionan y fortalecen mutuamente en un muy positivo círculo virtuoso.

10.3 Dinámica Del Control Social En Las Elecciones De 2014

El análisis de las actividades de los medios de comunicación, de los Organismos no Gubernamentales, de los Partidos Políticos, de los ciudadanos individuales y de los Observadores internacionales ha venido fortaleciendo en grado sumo a la Democracia colombiana y sus autoridades electas gozan en general de una muy importante legitimidad democrática en lo político. Este es un positivo fenómeno que se afianza en las elecciones del 2014 de Congreso, Parlamento Andino y Presidente de la República pero que se viene decantando desde pasadas elecciones.

Colombia pasó en pocos años de ser visualizada como un Estado fallido y como una Narco-Democracia a un escenario actual completamente diverso, de percepción positiva, de amplia legitimidad democrática ante sus ciudadanos y de amplio prestigio internacional. La tarea dista mucho de estar concluida pero el cambio ha sido verdaderamente notorio e importante.

Las denuncias sociales de la narco-política, de la para-política y de las farc-política llevaron a la implementación de la reforma electoral en lo constitucional y en lo legal, al aumento de los estándares del control social o ciudadano, a la llegada de sendas misiones de observación electoral internacionales, al recibir sendos aportes de cooperación internacional para el fortalecimiento democrático, al juzgamiento y condena de gran cantidad de políticos, congresistas, diputados y concejales, a la instauración de la silla vacía como sanción política contra los partidos permisivos con candidatos ilegales.

La amplia actividad de los medios de comunicación al criticar la efectividad funcional del Parlamento Andino, al cuestionar el que se hubiese abandonado la representatividad en ese organismo por parte de congresistas nacionales como una función más de los mismos para pasar a ser ejercida por parlamentarios andinos de tiempo y sueldo completo pero sin mayores funciones que realizar generaron debates en los medios sobre ese “Congreso Inútil”; el resultado de ese control social o ciudadano llevó a la opinión

pública colombiana a desconfiar y rechazar la elección popular directa de los parlamentarios andinos, en una acción inédita, no dada en ningún otro país latinoamericano, muchos de los cuales han sufrido el mismo fenómeno. Es que en el marco de la integración latinoamericana, siguiendo el modelo de integración de la Unión Europea, se han venido creando sendos organismos con sus respectivos órganos, entre ellos los Parlamentos de Integración, pero como estos están insertos en procesos de integración aún débiles e incipientes, pues aún no tienen las necesarias competencias que los doten de un cierto grado de fortaleza institucional; así como otros órganos de integración presentan serias falencias, los Parlamentos de integración en América Latina y el Caribe aún no tienen ni asomo de las competencias que por el contrario sí ejerce el Parlamento Europeo, cuales son el poder colegislador de las normas comunitarias o facultades legislativas, la capacidad de ejercer control político sobre el ejecutivo comunitario y el ser la máxima autoridad en el trámite anual de aprobación del presupuesto. Con semejantes poderes y facultades era obvio que el Parlamento Europeo, en aras de la legitimidad democrática y de la eficiencia funcional, no podía continuar siendo conformado por delegaciones periódicas de los Parlamentos nacionales, debía pasar a ser elegido directamente por el pueblo y podría así contar con parlamentarios de tiempo completo en el ejercicio de sus múltiples competencias. Y sucedió entonces que en América Latina se empezó a instaurar la elección popular directa de los Parlamentos de integración, con la característica regional que esa elección se fue definiendo más por los Estados miembros en forma unilateral que por Tratados, con elecciones no hechas simultáneamente en los países miembros del organismo de integración sino hechas en diversos momentos en cada país miembro, usualmente al tiempo con las elecciones de Congreso Nacional; es lo que se dio en el Parlamento Latinoamericano, en algunos países de la Comunidad Andina ante el Parlamento Andino (incluida Colombia) y en algunos países del MERCOSUR ante el Parlamento del MERCOSUR. Pero solamente en Colombia la gente reaccionó por considerar que era un gasto excesivo para unos parlamentarios con muy pocas funciones; y ese control social implicó el cese de dicha elección popular directa, que resultó ser muy impopular y que conllevó a que solamente durante un período legislativo hubo parlamentarios andinos elegidos directamente por los colombianos.

Este caso denota cómo en Colombia los controles sociales parecen ser muy efectivos pues en la elección de 2010 por mayoría simple ganó el voto en blanco en la elección de Parlamento Andino al obtener la mayor votación pero sin alcanzar a enervarla, pero ya para las elecciones de 2014 el fenómeno era tan grande que el Gobierno Nacional anunció tardía pero contundentemente, recogiendo ese sentimiento popular, esa *vox populi*, su voluntad política de acabar con esa elección popular directa y volver al sistema de representación con congresistas nacionales; en las elecciones de 2014 ganó ampliamente el voto en blanco (53%), desbordando ampliamente la mayoría absoluta, pero antes de cualquier efecto jurídico o procesal del mismo salió adelante la correspondiente reforma legal.

El control social llevó primero a la Declaración política de los Jefes de Estado de la Comunidad Andina de acabar con el Parlamento Andino; posteriormente el Gobierno colombiano convocó a los partidos políticos a no presentar candidatos a la elección de Parlamento Andino, los partidos de gobierno no presentaron candidatos (La U, Liberal y Cambio Radical) pero los demás partidos sí lo hicieron; los medios de comunicación continuaron su campaña en contra de esta elección por considerar un exceso en el gasto público el tener cinco parlamentarios a tiempo y sueldo completos pero sin mayores funciones, el electorado respondió a la convocatoria de Gobierno y medios y el resultado fue un voto en blanco mayoritario con lo que el Consejo Nacional Electoral se abstuvo de declarar la elección de Parlamento Andino, el Congreso aprobó la Ley 1729 (2014)⁴⁵ por la cual se derogó la Ley 1157 de 2007 y en consecuencia se acabó con la elección popular directa de parlamentarios andinos en Colombia y se restituyó el antiguo sistema de designar el Congreso de la República cinco parlamentarios nacionales para representar a Colombia en el Parlamento Andino: dos senadores y tres Representantes a la Cámara, de los cuales uno debe ser de partidos de oposición; por tratarse de una Ley Estatutaria que exige control automático de constitucionalidad, mediante sentencia C-256-14⁴⁶, la Corte

⁴⁵ COLOMBIA, LEY ESTATUTARIA 1729 DE 2014 (julio 29), Diario Oficial No. 49.227 de 29 de julio de 2014, CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Por la cual se deroga la Ley 1157 de 2007 con relación a la elección directa de Parlamentarios Andinos y se dictan otras disposiciones.

⁴⁶ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-256-14 de 23 de abril de 2014, Magistrado

Constitucional la declaró exequible por estar acorde con el principio de racionalidad del gasto público para “ promover un mejor uso de los recursos públicos” y por considerar que la representación colombiana en manos de Congresistas nacionales es adecuada, máxime teniendo en cuenta la baja funcionalidad del Parlamento Andino, el cual se reúne ordinariamente solo dos veces al año. Este caso hace ver cómo en Colombia el control social del proceso electoral produjo un resultado muy concreto frente a la elección popular de parlamentarios andinos; refleja además que no basta que una autoridad sea electa para que goce de legitimidad: es necesario además que esa autoridad justifique su razón de ser ante la Sociedad y los Ciudadanos con el ejercicio de eficientes y eficaces funciones pues el electorado y el control social tienen hoy día altos estándares de percepción y exigencia hacia las autoridades.

Encontramos así el que gracias al control social del proceso electoral la infiltración de los grupos ilegales y violentos ha sido ampliamente neutralizada; la ineficacia y alto costo de una elección popular directa ha sido derogada. Son resultados políticos y jurídicos de naturaleza general que han fortalecido la Democracia colombiana.

Por supuesto las infracciones y abusos a nivel individual se siguen dando pero en la medida en que se siga con esa labor de control social acompañada con una adecuada respuesta estatal para la imposición de las sanciones correspondientes o para la realización de nuevas políticas o legislaciones, se seguirá en la senda justa y en la progresiva construcción de un círculo virtuoso en torno a la integridad electoral y la legitimidad democrática de ella derivada.

El Sistema Electoral se debe ir ajustando cada vez más en sus estándares democráticos, las políticas estatales frente a las elecciones se deben ir implementando y ajustando a las demandas sociales, las jornadas electorales deben ser transparentes.

En lo que se observan resultados parcos hasta la fecha es en torno al fenómeno de la corrupción; desde el nivel municipal (ediles y concejales, alcaldes), pasando por el nivel

departamental (diputados y gobernadores) y llegando a lo nacional (congresistas y rama ejecutiva) se construyen verdaderas mafias prestas a sacar ilegal provecho del presupuesto público; las denuncias e investigaciones en torno al control son muchas pero la actividad de los entes públicos de control (personerías y procuraduría general; contralorías municipales-departamentales y nacional; fiscalía) está desbordada pues se trata de un fenómeno inmenso, no de casos aislados sino omnipresente, sistémico.

Algunos de los elegidos a los cargos de corporaciones públicas se hacen a unos importantes espacios de poder en su correspondiente nivel territorial; pasan entonces a ofrecer sus servicios con sus votos para aliarse y apoyar a los candidatos de la rama ejecutiva en lo municipal-departamental-nacional, la que ejecuta el presupuesto; esos candidatos ejecutivos una vez elegidos distribuyen como premio o pago las diversas entidades públicas a los ediles-concejales-diputados-congresistas que los apoyaron, para que estos “recuperen” la inversión hecha en sus campañas, saqueando esas entidades bien en forma directa o bien otorgando sendos contratos estatales a aquellas personas y empresas que les financiaron su campaña, las más de las veces desbordando ampliamente los límites legales de gastos de campaña.

El control a las finanzas de las campañas es sumamente difícil; muchos de los aportes privados ni siquiera ingresan a la contabilidad de las campañas, se dan en efectivo y se gastan de la misma manera, sin dejar trazas; se observan campañas que gastan sumas extraordinarias en publicidad pero su contabilidad no refleja la capacidad financiera para pagar semejante egreso; algunos gastos ilegales se hacen aún más difíciles de detectar pues son aún más velados: es el caso del dinero efectivo destinado a la compra de votos de ciudadanos individuales o a la compra de los votos de los “líderes” que actúan en las campañas con un electorado que controlan, muy disciplinado y presto a recibir a través de sus “líderes” dádivas y favores, contratos y subsidios de los candidatos elegidos con su apoyo. Los candidatos llegan a sus respectivos cargos en un altísimo grado de nivel de compromiso y con tanto endeudamiento político y financiero que obviamente no llegan a buscar el bien común sino a pagar los favores y el apoyo recibidos: este es el círculo vicioso de la corrupción en la Democracia colombiana y es muy difícil romperlo, los

candidatos que no se someten al mismo tienen muy pocas probabilidades de éxito electoral. La corrupción se propaga por doquier e impregna a la Sociedad y al Estado. Pero éste no es un fenómeno de toda Democracia; los informes de Transparencia Internacional nos llenan de optimismo al visualizar sociedades ajenas a lo corrupto: se puede lograr.

La sociedad colombiana en su actuar de control del proceso electoral debe entender esto, así como lo entendió frente al actuar de los grupos ilegales y violentos que carcomen la Democracia por dentro y la desfiguran. Es decir no se puede seguir atacando a la corrupción como si se tratase de casos aislados cuando la misma está en el sistema mismo y parte de lo electoral; en otras palabras, para sanear la corrupción sistémica de Colombia hay que partir por acabar la financiación ilegal de las campañas políticas. Y es allí en donde ahora se deben centrar los esfuerzos y el foco del control social o ciudadano al proceso electoral, sin descuidar los otros frentes pero ahondando en éste que es en donde menores resultados se están logrando. Ya se empiezan a ver algunos importantes resultados: investigación y condenas emblemáticas por casos de corrupción; anuncio de la reforma que amplía la “silla vacía” para los candidatos o elegidos corruptos; pero la tarea tiene muchos pendientes y aquí la función de las Veedurías electorales es de suma importancia, pues son las que precisamente cumplen el rol de hacer control focalizado a las finanzas de las campañas y al presupuesto público.

Recuérdese que las Veedurías ciudadanas son consagradas constitucionalmente en Colombia como parte del Control Fiscal, que es precisamente el control del Presupuesto público ejercido oficialmente por las Contralorías (Nacional, departamentales y Municipales). En efecto, los artículos 103 y 270 de la Constitución Nacional dan la base normativa correspondiente:

***ARTICULO 103.** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo*

abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

ARTICULO 270. *La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.*

De esta noma emana por ejemplo la Ley 850 de 2003 que regula las Veedurías ciudadanas y que en su artículo 1 las define y como se puede ver las Veedurías Ciudadanas en Colombia se focalizan en la vigilancia de los recursos públicos:

ARTÍCULO 1o. DEFINICIÓN. *Se entiende por Veeduría Ciudadana el mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.*

Dicha vigilancia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo [270](#) de la Constitución Política y el artículo [100](#) de la Ley 134 de 1994, se ejercerá en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley.

Los representantes legales de las entidades públicas o privadas encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público deberán por iniciativa propia, u obligatoriamente a solicitud de un ciudadano o de una organización civil informar a los ciudadanos y a las organizaciones civiles a través de un medio de amplia difusión en el respectivo nivel territorial, para que ejerza la vigilancia correspondiente.

PARÁGRAFO. *Cuando se trate de Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios, este control se ejercerá de conformidad con lo preceptuado en la Ley [142](#) de 1994.*

Por lo anterior se tiene que el término “Veedurías Electorales” no debe ser entendido en Colombia como sinónimo de “Observación Electoral” pues ello es inexacto; lo adecuado es utilizar y aplicar las Veedurías Electorales al control social pero focalizado en las contabilidades y gastos de los partidos, las campañas y los candidatos, no solamente porque los mismos reciben recursos públicos como aportes y anticipos estatales sino además porque la sociedad colombiana tiene derecho a vigilar de dónde provienen los aportes privados, que los mismos no excedan los topes legales de aportes individuales, que no haya dineros ilegales en las elecciones, cuáles son los gastos en las campañas, que no se excedan los topes de gastos.

Valga además aquí hacer el comentario de cómo deberían prohibirse los aportes privados de personas jurídicas a las campañas; evidentemente que múltiples personas jurídicas que tienen objetos sociales plenamente legales hacen aportes a campañas y partidos y estos no son producto de actividades ilícitas: se hace claridad al respecto. Pero dado que esas personas jurídicas (sociedades comerciales, fundaciones y otras) no son ciudadanos y no ejercen derechos políticos, pero en cambio sí actúan como poderosos grupos de presión e interés, hacen un adecuado *lobby o cabildeo* como expresión del pluralismo, si a ello se añade el que puedan comprometer altamente a los candidatos con sus aportes, se debe concluir que lo más sano para la democracia colombiana es el establecer que los aportes privados a las campañas solamente puedan ser dados por los ciudadanos, las personas

naturales nacionales y sólo hasta cierto racional monto. Por lo demás, en últimas es el Estado el que termina pagando esos aportes pues los mismos generan el derecho a deducciones tributarias que las empresas y grupos de presión siempre reclaman: comprometen así a los candidatos y el Estado les recupera por vía tributaria esos recursos.

Así las cosas se concluye que las Veedurías Electorales requieren de un amplio desarrollo dentro de las varias facetas que puede presentar el Control Social al proceso Electoral: es el área que requiere de mayor fortalecimiento en el ya experimentado y muy eficiente Control Social Electoral colombiano.

El control social también se aplica a los medios de comunicación, es decir que estos no solamente son sujetos activos del control social al proceso electoral al informar sobre el mismo sino que además son objeto del control social al ser monitoreados para determinar su imparcialidad ante candidatos y partidos y para determinar sus informes electorales.

La Misión de Observación Electoral MOE presentó el siguiente resumen sobre los medios de comunicación en las elecciones de 2014 ⁴⁷:

El seguimiento al papel de los Medios de Comunicación en las pasadas elecciones a la Presidencia de la República de Colombia del 2014, se realizó en 22 medios impresos, 4 noticieros de radio y 3 noticieros de televisión nacional y regional, de propiedad estatal/pública – privada, a partir del 22 de enero hasta el 16 de mayo del presente año. Como medio para prevenir, vigilar y controlar que los partidos y candidatos políticos obtuvieran un acceso justo, equitativo, equilibrado en todos los medios de comunicación, acataran los reglamentos en

•⁴⁷ Misión de Observación Electoral (MOE). 2014. Resultados Elecciones Presidenciales, 1ra y 2da Vuelta 2014. Consultado el 10 de Septiembre de 2014. Disponible en<
http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/2014/resultadoseleccionesfinal.pdf

materia de cobertura de la campaña electoral y promovieran suficiente información de asuntos electorales, para facilitar la elección del electorado.

De acuerdo al informe de Resultados Elecciones Presidenciales, 1ra y 2da Vuelta 2014, permite identificar los tema bandera que aparecieron en los Medios de Comunicación impresos sobre las elecciones presidenciales 2014: “los actos relacionados con Hechos de Campaña con el 35%, asuntos sobre Transparencia Electoral con el 34% y temas de Programa de Gobierno con 31% son las categorías que construyen la agenda de temas de los medios impresos”¹. (MOE-Resultados Elecciones Presidenciales, 1ra y 2da Vuelta 2014. P. 49)

En los Medios de Comunicación radiales: “Programa de Gobierno con 77%, actos relacionados con hechos de Campaña con el 14% y asuntos sobre Transparencia Electoral con el 9%”². (MOE-Resultados Elecciones Presidenciales, 1ra y 2da Vuelta 2014. P. 51). Y en lo que concierne a los Medios de Comunicación se presentaron actos relacionados con “Hechos de Campaña con el 47%, es lo que más cubren los noticieros de Televisión seguido de asuntos sobre Transparencia Electoral con el 37% y temas de Programa de Gobierno con 16%”.(MOE-Resultados Elecciones Presidenciales, 1ra y 2da Vuelta 2014. P. 52).

Todo ello, a partir del monitoreo y construcción de los artículos de comunicación provenientes de fuentes personales con una tasa ponderada de 87% y fuentes documentales de 13% respectivamente, con el fin de lograr la cobertura crítica de los candidatos y partidos políticos, presentar hechos y distinguir claramente entre lo que son noticias y lo que son posiciones editoriales.

Otro punto a destacar en el análisis empírico del control social en las elecciones de 2014 es el aspecto de que la Unión Europea percibe las elecciones colombianas como ampliamente legítimas y sólidas en su integridad, razón por la cual ese organismo ha considerado que no es necesario hacer una observación electoral directa y propia en Colombia y por ello en las elecciones de 2014 no hubo directamente una Misión de Observación Electoral de la Unión Europea sino que se le dio apoyo a la organización social colombiana “Misión de Observación Electoral MOE”. Esto nos lleva a la grata

conclusión de que en Colombia se cuenta con una integridad electoral alta, dada por la adecuada interrelación entre quienes confluyen en el control electoral, esto es, las organizaciones sociales, los medios de comunicación y las autoridades públicas. La dinámica que allí se da y los resultados obtenidos dotan a los elegidos en el 2014 al Congreso Nacional y a la Presidencia de la República de una muy amplia legitimidad democrática, que es la base fundamental del Estado Social de Derecho.

Para fortalecer esta positiva tendencia se hace necesario que las autoridades propendan por estimular y apoyar ampliamente el control social sobre el proceso electoral, que se corrijan yerros que la experiencia ha dado, como sería el caso dado en algunas regiones en donde no se permitió el acceso a los puestos electorales de los observadores de la MOE por desconocer algunas autoridades locales su función, que se implementen las recomendaciones de las organizaciones sociales como por ejemplo el que se fortalezca la capacitación de los jurados de votación o el que se implementen las mesas de justicia.

Por lo que se refiere a la gran cantidad de votos nulos presentados en las elecciones del 2014, las recomendaciones de las organizaciones sociales parecen identificar puntualmente el que la complejidad del tarjetón electoral es lo que fundamentalmente genera los votos nulos; de allí se desprende la propuesta de eliminar el voto preferente de manera tal que el elector simplemente escoja por cuál partido o grupo ciudadano vota o si prefiere votar en blanco; esta propuesta que emana de la visión de la integridad electoral ya ha llevado a que en este momento se tramite dentro de la llamada reforma constitucional de equilibrio de poderes el que se elimine el voto preferente; se trata entonces de un caso en el que la experiencia empírica ha hecho que confluyan las visiones de las organizaciones sociales y de las autoridades para implementar una necesaria reforma normativa. Esto no quiere decir que se tenga que volver a las listas “de bolígrafo” que elaboraban las directivas de los Partidos Políticos a su pleno antojo; y ello no es así pues la democracia interna de los partidos es otro mandato legal que los vincula; entonces lo que deberá suceder al eliminarse el voto preferente es que antes de las elecciones correspondientes los diversos partidos deberán realizar consultas populares y elecciones internas o primarias (con el apoyo de la Registraduría) o convocar

Convenciones y de alguno de esos mecanismos surgirá el orden de los candidatos en la lista de cada uno de los partidos. Esta parece ser la ruta adecuada para superar el escollo de la complejidad del tarjetón electoral, reducir así los votos nulos y preservar el principio de la democracia interna de los partidos.

También el control social arroja el clamor de fortalecer los mecanismos de la biometría y el llegar al voto electrónico, es una incidencia directa en el diseño de la política pública que busca sistematizar y avanzar en la modernización electoral del país. La meta es lograr la identificación biométrica en el 100% de los electores pero empezar por lograr la cobertura plena en los municipios de mayor riesgo electoral.

Un punto que emerge continuamente en los proyectos electorales y que además está muy presente en las denuncias emanadas del control social es el de la participación en política de los funcionarios públicos; lo que es plenamente inconstitucional e ilegal es el que se utilicen los bienes del Estado para favorecer a determinados candidatos y partidos; pero lo que ha llevado a la propuesta de permitir a los funcionarios el participar en política es el fruto de otro tipo de apreciaciones; la primera es que siendo el voto universal no tiene porqué tratarse a los funcionarios públicos con un menoscabo de sus derechos políticos y en consecuencia deberían poder opinar libremente en las elecciones, ser miembros de partidos políticos y participar en manifestaciones políticas; evidentemente por razón de las inhabilidades no podrían ser candidatos y mucho menos podrían utilizar los bienes públicos o estatales a su cargo para favorecer a los candidatos o partidos de su preferencia. Así que con estas limitaciones se considera que es sano que el país aboque esta reforma, entre otras cosas además por cuanto la realidad es que los funcionarios públicos son unos ciudadanos muy activos y muy interesados en la política y las elecciones. No vale la pena desgastar los mecanismos de la integridad y del control electorales persiguiendo y sancionando a funcionarios que simplemente ejercen sus derechos políticos como cualquier otro ciudadano; basta mirar el derecho comparado y se encontrará que una gran cantidad de otros países permiten a sus funcionarios (y también a sus militares) participar en política y ello no conlleva ningún daño a la integridad electoral ni a la Democracia, siempre y cuando se reitera, no se utilicen los bienes del

Estado para favorecer a ningún candidato o partido, lo cual sí debe seguir siendo prohibido y sancionado y las propuestas que en este sentido se han dado en el país así lo han planteado.

Con la misma intención de reducir el abstencionismo también la reforma constitucional actualmente en trámite y llamada de “Equilibrio de poderes” unifica en las mismas fechas las elecciones nacionales con las territoriales; dado que históricamente las elecciones territoriales son más votadas que las nacionales, es probable que esa reforma tenga en realidad ese impacto esperado pues ello conlleva el que la mayor participación ciudadana en las elecciones da una mayor legitimidad a los elegidos, mientras que un alto abstencionismo reduce la legitimidad democrática; por lo demás al concentrarse las elecciones nacionales y territoriales en las mismas fechas se reducen los costos de las campañas, se fatiga menos al electorado y se aumenta la eficacia del control social al proceso electoral pues hay menos jornadas electorales.

Otro tanto se busca en la antes mencionada reforma con la instauración del voto obligatorio pero ya es evidente que éste no va a ser aprobado; y uno de los principales argumentos junto con la libertad de escogencia individual está dado en que mucha gente apática o escéptica ante las votaciones, si es obligada a votar podría terminar votando en blanco y con ello lo que se tendría como resultado es un gran vacío de poder, elecciones con voto en blanco mayoritario, con la consecuente constante repetición de elecciones, con el alto costo que ello conlleva y con una gran deslegitimación estatal.

Una gran realidad que se deriva del análisis empírico de las noticias en los medios y en de los informes de los observadores es que los medios de comunicación cumplen un fundamental papel en la orientación del ciudadano elector, no sólo por la presentación de los programas e ideario de los partidos y candidatos, por los debates entre estos, sino también por la difusión de los materiales electorales, por la información sobre fechas y sitios de votación y por todo tipo de noticias electorales que sumergen a la ciudadanía en la jornada electoral, a más de la publicidad política pagada difundida por los medios.

Existen unos ciudadanos que cumplen un fundamental papel en el Control Social al Proceso Electoral que son los Jurados de Votación (designados por las autoridades electorales mediante sorteo) y los Testigos Electorales (designados por los Partidos Políticos o por los Grupos Significativos de Ciudadanos que participan en las elecciones); sin embargo hay aún importantes vacíos en su preparación y se ha detectado una gran resistencia de unos y otros a asistir a las jornadas de capacitación: por ello se sugiere que aspectos claves de la pedagogía electoral de estos ciudadanos (la apertura y cierre de urnas, por ejemplo) sea difundida ampliamente de manera virtual y en los medios de comunicación públicos y también en los privados.

Por lo que hace relación a la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas podemos plantear el siguiente marco referencial en el país, en palabras del autor Carlos Ariel Sánchez Torres (2000, p. 299 y 301), hoy día Registrador Nacional del Estado Civil⁴⁸:

Se establece como principio general, la libertad de acceso de los partidos, movimientos y candidatos a los medios de comunicación.

En desarrollo de este principio, se distingue entre la divulgación política y la propaganda electoral. La primera es aquella que realizan los partidos y movimientos con carácter institucional, con el fin de difundir y promover sus principios, programas y realizaciones, así como expresar su postura política frente a los temas de interés general. Este tipo de divulgación no está dirigido a tener apoyo electoral de manera directa.

En cambio, la propaganda electoral, realizada por partidos, movimientos, candidatos y por las personas que los apoyen, tiene el propósito explícito de obtener respaldo electoral.

⁴⁸Sánchez Torres, C.A. (2000), *Derecho Electoral Colombiano*, Bogotá (Tercera Edición), Editorial Legis

La propaganda electoral, así definida, sólo puede realizarse durante los tres meses anteriores a la fecha de elecciones....

.....La Constitución confiere al Consejo Nacional Electoral la facultad de velar por el cumplimiento de las normas sobre publicidad y encuestas de opinión política....(C.N., art. 265-5).

Encontramos entonces que en Colombia operan los principios de la libertad de acceso a los medios de comunicación por parte de los candidatos y partidos, iluminados por la igualdad de acceso de todos sin importar su peso político (medios oficiales generalmente) o por la equidad que da mayor tiempo a quien tiene mayor electorado (medios privados); la libertad plena de difusión de las ideas políticas en todo tiempo; la libertad de propaganda electoral pero restringida a la temporada previa a elecciones; la libertad vigilada de publicidad política y la libertad reglamentada y vigilada de hacer encuestas electorales.

CONCLUSIONES

- 1) Ante la perspectiva de la elección popular directa de los parlamentarios andinos y teniendo en cuenta que por ello pasarán a ser parlamentarios de tiempo completo, sueldo pleno y dedicación exclusiva al Parlamento Andino, se concluye que existe un alto riesgo institucional de que se llegue a dar el “efecto boomerang”, esto es, que el fortalecimiento institucional que da la legitimidad democrática de la elección popular directa, termine perdiéndose por el descrédito que podría implicar el tener parlamentarios con sueldo pleno y dedicación exclusiva al Parlamento Andino pero sin ejercer funciones de real impacto social y en el proceso integrador.

- 2) Se concluye que sería muy importante el ejercer en el Parlamento Andino con celo y gran eficiencia las competencias actuales de dicha institución

- 3) Se estima que ante la elección popular directa, que conlleva mayor legitimidad democrática para el Parlamento Andino, se hace imprescindible entrar en un proceso de fortalecimiento funcional del Parlamento Andino, dotándolo de mayores facultades colegisladoras, presupuestales y de control político, mediante una reforma de los tratados vigentes.

- 4) Como sistema electoral aplicable a la elección popular directa se concluye que es mejor que cada País miembro aplique su respectivo régimen electoral.

5) Por lo que se refiere a la conformación del Parlamento, se concluye que la representación actual del Parlamento Andino (5 parlamentarios por País miembro) se verá desbordada por la legitimidad y representatividad derivadas de la elección popular directa. Se hará entonces, desde este punto de vista, también necesaria una reforma a los tratados vigentes, aumentando el número de parlamentarios por País miembro y generando una composición proporcional a la población.

6) Se concluye que la mejor fórmula para la recomposición del Parlamento Andino sería una fórmula de proporcionalidad poblacional pero atenuada, al determinarse un mínimo (8, por ejemplo) y un máximo adicional de parlamentarios por país (10), con lo que cual se buscaría dar mayor representatividad a los países con mayor población, pero se equilibraría ello dando una representación mínima y máxima por país, logrando así también el que ningún país logre por sí sólo tener la mayoría en el Parlamento y/o el que los países más pequeños en población, aliándose, puedan eventualmente lograr bloquear las mayorías de los otros.

7) Se concluye que al fortalecer institucionalmente al Parlamento Andino, como producto de la elección popular directa y el correlativo aumento de sus competencias, se daría que la alinderación de fuerzas en el interior de la institución, el logro de las mayorías parlamentarias para adoptar las diversas decisiones, no tendría que darse siempre por países sino más bien por afinidades políticas de los parlamentarios.

- 8) Derivado de lo anterior, se concluye que de seguirse por ese tránsito de evolución institucional del Parlamento Andino, se llegaría muy probablemente a que los parlamentarios se organicen por Grupos Políticos, en los que confluyen parlamentarios de diversas nacionalidades pero afines ideológica y políticamente.

- 9) La Comunidad Andina de Naciones CAN adoptó el modelo comunitario europeo de integración, por oposición al modelo librecambista o anglosajón.

- 10) La CAN se articula con otros procesos de integración en Suramérica: el MERCOSUR, la Organización del tratado de Cooperación Amazónica OTCA, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana IIRSA y la Unión de Naciones Suramericanas UNASUR.

- 11) La CAN y el MERCOSUR son las principales subregiones de la integración suramericana: se trata de procesos paralelos, con afinidades y diversidades a nivel orgánico, funcional y normativo.

12) El derecho comunitario andino tiene las características de primacía sobre el derecho nacional, efecto directo y aplicación directa. Se clasifica en derecho constitutivo o primario y derecho derivado o secundario.

13) En la CAN no hay propiamente políticas comunes, de competencia de los órganos comunitarios. Los programas y proyectos no son supranacionales. De allí se deriva la inexistencia de importantes funciones de adopción del presupuesto, de ejecución presupuestal y de control en los órganos de la CAN, lo que genera la más importante diferencia institucional entre la CAN y la Comunidad europea.

14) El derecho complementario se conforma por normas nacionales que buscan la realización de los objetivos comunitarios pero que emanan de competencias nacionales y no de compromisos exteriores de los Estados.

15) Las constituciones nacionales deben contar con una norma que sea la “cláusula de apertura” del ordenamiento jurídico nacional al derecho comunitario.

16) En la CAN hay órganos independientes o autónomos (Secretaría General y Tribunal), órganos de representación de los Estados miembros (Consejos

conformados por Ministros de Estado: Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión) y órganos de representación popular (Parlamento Andino).

17) El Acuerdo de Cartagena en su codificada versión vigente es una de las normas de integración más ambiciosas, profundas y estructuradas de las que existen a nivel latinoamericano.

18) La histórica clasificación de las fuerzas políticas en *derecha e izquierda* continúa plenamente vigente.

19) Varios Parlamentos de integración cuentan en la actualidad con regulación normativa de los grupos políticos, los cuales ya se han establecido en ellos: Parlamento Europeo, Parlamento Centroamericano y Parlamento del MERCOSUR.

20) La elección popular directa de los Parlamentos de integración estimula la conformación de Grupos Políticos.

21) El Parlamento Andino no cuenta con regulación alguna de los Grupos Políticos y no existe ninguna conformado en su seno.

22) La progresiva implementación de la elección popular directa de los parlamentarios andinos, aconseja que esa institución de la Comunidad Andina regule los Grupos Políticos y estimule su conformación entre los parlamentarios.

23) La constitución colombiana cuenta con muy amplia normatividad sobre la integración, que da pleno soporte jurídico a la capacidad del país de hacerse partícipe de organismos de integración latinoamericanos, aceptando incluso la supranacionalidad y dándose así la cláusula de apertura constitucional a los sistemas jurídicos de la integración y al derecho comunitario.

24) La ley colombiana ha desarrollado el artículo 227 de la constitución nacional y ha establecido la elección popular directa de los representantes colombianos al Parlamento Andino.

25) La Corte Constitucional colombiana ha declarado exequible la Ley 1157 de 2007, con lo que se ha dado pleno respaldo jurídico constitucional a la elección popular directa de los parlamentarios andinos por Colombia.

26) Bolivia es el único País miembro de la Comunidad Andina que aún no ha expedido ley nacional de elección popular directa de los parlamentarios andinos por ese Estado.

27) Ecuador cuenta con una adecuada legislación para la elección popular directa de parlamentarios andinos y ya ha realizado elecciones parlamentarias andinas.

28) Perú cuenta con una adecuada legislación para la elección popular directa de parlamentarios andinos y ya ha realizado elecciones parlamentarias andinas.

29) Ecuador y Perú, al igual que Colombia, realizan la elección de parlamentarios andinos el mismo día y con idéntico período al de los parlamentarios nacionales del respectivo País miembro de la CAN.

30) Las normas comunitarias andinas e internas colombianas vigentes que regulan la elección popular directa de los Senadores colombianos al Parlamento Andino son: el Acuerdo de Cartagena (arts. 42 y 43); el Tratdo Constitutivo del Parlamento Andino (La Paz, 1979) y la Ley colombiana 1157 de 2007. También es aplicable la sentencia de la Corte Constitucional C 502 de 2007, la que produce efectos *erga omnes*.

31) Es la Ley 1157 de 2007 la norma que con prelación debe aplicarse para la regulación de la elección popular directa de parlamentarios andinos en Colombia.

32) Los Países Andinos han seguido la actual tendencia latinoamericana de implementar la elección popular directa de parlamentarios de integración a través de decisiones soberanas implementadas a través de leyes nacionales.

33) El régimen electoral aplicable en cada país andino para la elección popular directa de parlamentarios andinos es el Régimen electoral nacional.

34) Es muy improbable que se llega a implementar un Régimen Electoral común a nivel andino.

35) Sería conveniente que el país a través del gobierno Nacional denuncie internacionalmente aquellas normas andinas que resultan contrarias a la normatividad nacional que regula la elección popular directa de parlamentarios andinos y que no ratifique el PROTOCOLO ADICIONAL AL TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO ANDINO .

36) De llegarse en el futuro a cambiar la circunscripción nacional para la elección del Senado de la República, es conveniente preservar dicha circunscripción para la elección de los Senadores Andinos por Colombia.

- 37)** El Sistema Electoral colombiano está bien diseñado aunque puede ser objeto de ciertos ajustes como los que pretende la reforma constitucional del equilibrio de poderes.
- 38)** Es acertado el trámite de la reforma que elimina el voto preferente.
- 39)** El control social en Colombia tiene un alto nivel de ejecución, los medios de comunicación y sendas organizaciones sociales se involucran en ello.
- 40)** Las Misiones de Observación de organismos internacionales dieron un buen concepto sobre las elecciones de 2014.
- 41)** Más que de control ciudadano se debe hablar de control social.
- 42)** El control social hace parte de la Integridad Electoral, la que busca preservar y mejorar al Sistema Electoral, el cual asegura el dotar a los elegidos de la necesaria legitimidad democrática.
- 43)** El control social de las elecciones ha alejado al País de la narco-democracia y la nociva influencia de grupos armados ilegales.
- 44)** El control social en las elecciones de 2014 generó una gran vigilancia del proceso electoral.
- 45)** El control social no hacer parte de las funciones soberanas del Pueblo y por ello no es un ejercicio de la democracia representativa.
- 46)** Doctrinariamente el control social encaja mejor en el concepto de Democracia Monitorizada.
- 47)** Por el control social se cayó la elección popular de parlamentarios andinos en Colombia, la cual fue derogada, volviéndose a la anterior fórmula de conformar la representación colombiana al Parlamento Andino con cinco congresistas nacionales.

- 48)** Los medios deben asegurar la igualdad de trato y tiempo a candidatos y partidos.
- 49)** Autoridades estatales y medios deben ser plenamente neutrales en las campañas.
- 50)** Sería positivo que se abocara la reforma que permita el que los funcionarios públicos intervengan en política pero preservando el principio de que los bienes del Estado no pueden estar a disposición de ningún candidato o partido.
- 51)** En los medios de comunicación y en las redes sociales se deben eliminar los discursos de odio y las invitaciones a la violencia durante las jornadas electorales.
- 52)** Los sistemas democráticos pueden y deben restringir las organizaciones totalitarias que actúan contra la Democracia y las libertades, derechos y garantías.
- 53)** Hay que fortalecer el control social en la vigilancia de la financiación de las campañas, como primer eslabón que es de la cadena sistémica de la corrupción en Colombia: las Veedurías electorales deben encargarse de ello.
- 54)** Sería sano que las personas jurídicas no pudiesen hacer aportes a las campañas ni a los partidos.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLAN, Victoria, et al, Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Editorial Ariel, segunda edición, Barcelona, 1995.

ACCIOLY, Elizabeth, MERCOSUL & UNIÃO EUROPEA, Estrutura Jurídico – Institucional, 3 edição atualizada, Juruá Editora, 2003.

ALVAREZ LONDOÑO, Luis Fernando, Derecho Internacional Público, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 1998.

ARMENTA DE LA PEÑA, *El Comercio Internacional*, Bogotá, Editorial Norma, 1984.

ARNAUD, Vicente Guillermo, MERCOSUR, Unión Europea, NAFTA y oos procesos de integración regional, Abeledo- Perrot, Buenos Aires 1996.

• Badía, M.A. (1998). *La participación de la ONU en procesos electorales*. Madrid, Mc Graw Hill.

BALLARINO, Tito, *Lineamenti de Diritto Comunitario*, CEDAM, seconda edizione, Padova, 1987.

BID, TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, Jurisprudencia del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Buenos Aires, 1994.

- BOBBIO, Norberto, *Destra e Sinistra*, Donzelli Editore, Roma, 1994.
- CIURO CALDANI, Miguel Angel, DEL MERCOSUR, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- COLOMBIA, Constitución Política.
- COLOMBIA, CONGRESO NACIONAL, Ley 1157 de 2007
- COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C 502 – 07
- Consejo Consultivo de la Sociedad Civil – Cancillería Argentina, *SOMOS MERCOSUR*, Argentina, 2006.
- DREYZIN DE KLOR, Adriana, Hacia la quinta libertad fundamental del MERCOSUR, En: MERCOSUL NO CENÁRIO INTERNACIONAL, DIREITO E SOCIEDADE, LUIS OTÁVIO PIMENTEL, Organizador, Curitiba, Brasil, Juruá Editora, 1.998, Volumen 1.
- ECUADOR, Ley de Elecciones, Julio 5 de 2000.
- GONZALEZ OLDEKOP, Florencia, La integración y sus instituciones, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires 1997.
- HOYOS MUÑOZ, José, Apuntes sencillos de derecho internacional público, Señal Editor, Bogotá – Medellín, 1993.
- Keane, J. (2013). *La era de la democracia monitorizada*. Disponible en URL: http://revistadiners.com.co/diners50/futuro/6936_la-era-de-la-democracia-monitorizada/ [Consultado el 16 de Agosto de 2014]

LINDE PANIAGUA, Enrique y otros, *Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons Ediciones jurídicas s.a., Madrid, 1995.

LOPEZ CANTILLO, Antonio, *Constitución e Integración*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

- Manual de Observación Electoral de la Unión Europea. (2008). Comisión Europea. Bélgica, Albe De Coker.

MEYER, Heindrich *et alt*, *Desafíos y alternativas para la integración andina en el nuevo siglo*, Observatorio Andino, Bogotá-Colombia, 2006.

MOLINA DEL POZO, Carlos, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Editorial Trivium, tercera Edición, Madrid, 1997.

ORDOÑEZ SOLIS, David, *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Fundación Universidad Empresa – Civitas, Madrid, 1993.

PARLATINO – IRELA, *Manual de los partidos políticos de América Latina*, Madrid, 1997.

PEREZ GONZALEZ, Manuel, *Desafíos del MERCOSUR*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1997.

PERÚ, Ley 28360 de 2004

PERÚ, Reglamento del Congreso

POCAR, Fausto, *Diritto delle Comunità Europee*, Giuffré editore, quarta edizione, Milano, 1991.

ROUSSEAU, Charles, Derecho Internacional Público, Ediciones Ariel, Barcelona, 1966.

RUIZ DIAZ LABRANO, Roberto, *El MERCOSUR, Marco Jurídico Institucional, Análisis y Perspectivas de sus normas derivadas*, Intercontinental Editora, Asunción – Paraguay, 1992-1993.

SÁCHICA, Luis Carlos, Derecho Comunitario Andino, segunda edición, Editorial Témis, Bogotá, 1.990.

SALAZAR MANRIQUE, Roberto, Fundamentos Jurídicos del Derecho Comunitario Andino, En: *Integración Económica y Derecho Comunitario*, Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, Comunidad Europea, Cámara de Comercio de Bogotá, Memoria del Seminario Internacional, Quito, 1997.

SALGADO Espinoza, Oswaldo, EL ABC del Derecho para la Integración, EDISLAT Ediciones y Distribuciones Latinoamericanas, Cuenca- Ecuador, 2010.

SANMARTINO de Dromi, Ma. Laura, Integración Iberoamericana, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

STHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia, El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

SECRETARÍA GENERAL COMUNIDAD ANDINA, Cooperación regional francesa para los países andinos, Hacia una política exterior común de la Comunidad Andina, Bogotá, 1999.

SECRETARÍA GENERAL COMUNIDAD ANDINA, 28 años de integración andina, Un recuento histórico, Lima, 1997.

STHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Coordinadora), et al, *El MERCOSUR en el Nuevo Orden Mundial*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ACUERDO DE CARTAGENA, Memorias Seminario Internacional “La integración, derecho y los tribunales comunitarios, Quito, 1996.

VILERA Juan *et al*, El Parlamento Andino Historia de un proceso, Bogotá, 1994.

Zovatto, Daniel, *Coordinador*, REGULACIÓN JURÍDICA DE LOSPARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA, 1A. REIMP., UNAM, Internacional IDEA, México, 2006.

COMPLEMENTARIA

Libros, artículos e informes.

ALBA, Víctor. 1964. *Historia del movimiento obrero en América Latina*. Libreros Mexicanos Unidos. México DF., México.

ALEGRÍA, Héctor. 1995. *El MERCOSUR hoy: la realidad, pragmatismo e ideales*. Suplemento La Ley de 15-11, La Ley, Buenos Aires, Argentina.

ALTMANN, Jossette. 2008. “Organización del Tratado de Cooperación Amazónica OTCA”, en *Cuadernos Integración en América Latina*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, San José, Costa Rica.

http://www.flacso.org/uploads/media/Dossier_OTCA.pdf

AQUINO BRANCATO, Braz Augusto. 2004. *América Espanhola e a Espanha: um projeto de confederação (1820)*. Estudos em Homenagen a Luís de Antonio de Oliveira Ramos. Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Portugal.

ARISMENDI, Marina. 2007. Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional “La Dimensión Social en los procesos de Integración Regional Unión Europea y MERCOSUR” organizado por la Secretaría Permanente del Mercosur Social, en sitio del Mercosur, Montevideo, Uruguay, como ministra de Desarrollo Social de la República Oriental del Uruguay.

ARMSTRONG, Kenneth A. y BULMER, Simon J. 1998. *The governance in the Single European Market*. Manchester University Press. Manchester, Reino Unido.

BALASSA, Bela. 1964. *Teoría de la integración económica*. Biblioteca Uthea de Economía, México DF, México.

BAZZI, Hugo. 2007. Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional “La Dimensión Social en los procesos de Integración Regional Unión Europea y MERCOSUR” organizado por la Secretaría Permanente del Mercosur Social, en sitio del Mercosur, Montevideo, Uruguay, pp.30-31, como representante del Observatorio Laboral y Social del Uruguay.

http://www.mercosur-social.org/publicaciones/Seminario_UE-MERCOSUR.pdf

BENAVIDES CORREA, Alfonso. 1974. ¿Habrá guerra próximamente en el cono sur...?. Siglo XXI Editores. México DF., México.

BENNASSAR, Bartolomé. 1980. *La América Española y la América Portuguesa. Siglos XVI-XVIII*. Akal editor, Madrid, España.

BERGAMASCHINE MATA DIZ, Jamile. 2005. “El Sistema de Internalización de normas en el MERCOSUR: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea”, en *Revista Ius et Praxis 11*, pp.227 - 260

BERNAND, Carmen. 1994. *Descubrimiento, conquista y colonización de América a quinientos años*. Fondo de Cultura Económica, México DF., México.

BERNAL, Antonio Miguel. 2007. *España, proyecto inacabado. Costes/beneficios del Imperio*. Marcial Pons, Ediciones de Historia, primera reimpresión, Madrid, España.

BITTENCOURT, Gustavo. 2003. “Complementación productiva industrial en el MERCOSUR”. *Documento de Trabajo N° 15/03*. Dpto. Economía. Facultad CC. Sociales. Universidad de la República, Montevideo, Uruguay. Diciembre

BOLÍVAR, Simón. 1812. “Manifiesto de Cartagena”. *Documento*. Fechado en Cartagena de Indias el 15 de diciembre.

BOLÍVAR, Simón. 1815. “Carta de Jamaica”, en línea *Biblioteca Analítica*, epístola, fechada en Kingston, Jamaica, el 6 de septiembre.

BOLÍVAR, Simón. 1819. “Discurso de Angostura”. *Discurso*. Pronunciado en el Congreso de Angostura el 15 de febrero, día de su instalación.

BOLIVAR, Simón. 1947. *Obras Completas*, Ed. Lex, Tomo I, La Habana.

BOLIVAR, Simón. 1969. *Manifiesto de Cartagena (1812)*. Alianza Editorial, Escritos Políticos, Madrid, España.

BOLIVAR, Simón. : Carta de Jamaica (1815), en Escritos Políticos, op. cit. p. 76.

BOUZAS, Roberto. 2010. “Apuntes sobre el estado de la integración regional en América Latina”. *Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, Documento de trabajo N° 010-10*, Montevideo, Uruguay.

BRANDI, Juan Pedro. 2007. “MERCOSUR: entre el tratamiento de las ‘asimetrías’ y el contexto internacional favorable”, en línea <http://www.cei.gov.ar/revista/09/parte2.pdf>

CÉSPEDES DEL CASTILLO, Guillermo. 1983. *América Hispánica (1492-1898)*. Tomo VI, *Historia de España*, dirigida por Manuel Tuñón de Lara, Editorial Labor, Barcelona, España.

CLOSA, Carlos. 1994. "...E pur si muove: teorías sobre la integración europea" en *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) N° 85*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España.

CONDE, Roberto. 2007. Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional "La Dimensión Social en los procesos de Integración Regional Unión Europea y MERCOSUR" organizado por la Secretaría Permanente del Mercosur Social, en sitio del Mercosur, Montevideo, Uruguay, como representante del Parlamento del Mercosur-Uruguay.

CONNELL-SMITH, Gordon. 1977. *Los Estados Unidos y la América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México DF., México.

CONTRERAS BASPINEIRO, Adalid. 2008. "Se hace Suramérica al andar", en *Revista de la Integración N° 2*, julio, editada por la Secretaría de la Comunidad Andina, Lima, Perú.

CORTES, Ana María. 2007. Discurso pronunciado en el marco del Seminario Internacional "La Dimensión Social en los procesos de Integración Regional Unión Europea y MERCOSUR" organizado por la Secretaría Permanente del Mercosur Social, en sitio del Mercosur, Montevideo, Uruguay, como representante del Ministerio de Desarrollo Social de Argentina.

DEGIORGIS, Paricio E. 2000. "El principio de responsabilidad del Estado por incumplimiento del Derecho comunitario europeo", en línea

http://enj.org/portal/biblioteca/civil/derecho_comunitario/17.pdf

DE BLAS GUERRERO, Andrés, Et.Al. 2010. *Sistema político español*. Universidad Nacional de Educación a distancia, Colección Grado, Madrid, España.

DE CASTAÑEDA, Francisco. 1538. “Real Cédula sobre ciertos indios”, de 26 de febrero.

DE LA REZA, Germán A. 2010. “La dialéctica del fracaso: el Congreso americano de Lima (1847-1848) y su desenlace”, en Cuadernos Americanos 134. México DF., México.

DE LEÓN PINELO, Antonio y DE SOLÓRZANO PEREIRA, Juan. 1680. “Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias”. *Ordenanzas de Poblaciones. Libro IV*. Sancionada por Carlos II mediante pragmática firmada el 18 de mayo de 1680.

DELGADO SOTILLOS, Irene y LÓPEZ NIETO, Lourdes. 2011. *Actores y comportamiento político*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Colección Grado, Madrid, España.

DEUTSCH, Karl, Et.Al. 1966. “Integración y formación de comunidades políticas, Análisis sociológico de experiencias históricas”, *BID-INTAL*, diciembre, Buenos Aires, Argentina.

DEUTSCH, Karl W. 1990. *Análisis de las Relaciones Internacionales*. Ediciones Guernika, México DF., México.

DOUGHERTY, James y PFALTZGRAFF, Robert L. 2001. *Contending Theories of International Relations. A Comprehensive Survey*. Ed. Longman, Nueva York, EEUU

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 2001. *Real Academia Española*, vigésima segunda edición.

ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. 1974. Edición Macropedia, Volumen 10.

ESCODÉ, Carlos y CISNEROS, Andrés. 2000. *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*. Parte II, Tomo VIII, Capítulo 41 “Las relaciones políticas con Estados Unidos”. En línea, Centro de Estudios de Política Exterior, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina <http://www.ucema.edu.ar/ceieg/arg-rree/8/8-015.htm>

FERNÁNDEZ ARROYO, D.P. 1994. “*La codificación del Derecho internacional privado en América latina*”, en Eurolex, Madrid, p.268, citado por Fernández Rozas, José Carlos. 2000. Op.cit.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. 2000. “Los modelos de integración en América Latina y el Caribe y el Derecho internacional privado. Iberoamérica ante los procesos de integración”. *Actas de las XVIII Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, BOE, Madrid, España.

FOGLIA, Mariana. 2007. “El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR: hacia la construcción de una política de solidaridad regional”. Seminario en desarrollo, políticas

públicas e integración regional. Programa estado y políticas públicas. Monografía final.
21 de agosto.

<http://www.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/monografias/marianafoglia.pdf>

GAMBOA ROJAS, Jhonnatan Gustavo. 2007. “Las Políticas de cooperación como herramientas claves para el proceso de integración”, en línea Publicación digital del Centro de Integración, Cooperación y Desarrollo Internacional, www.cicodi.org

<http://www.cicodi.org/Publicaciones/CDocumentsandSettingscarmenEscritoriopublicacionesCOOPERACIONeINTEGRACION-20983165546.pdf>

GARCÍA MONSIVÁIS, Blanca M. 2001. “La Carta de Jamaica de Simón Bolívar”, en línea *Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje, N° 23, enero-junio* Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.

GARCÍA PÉREZ, Antonio. 2010. “Informe sobre la Corporación Andina de Fomento (CAF)”, Documentos ICEX, estudio realizado bajo la supervisión de la Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Caracas, septiembre

GHIGGINO, Gonzalo. 2011. “A sesenta años de la ALALC: problemática, inicios y fracaso de la primera integración latinoamericana”, en línea *Grupo de Estudios Internacionales Contemporáneos, Argentina*, ISSN1853–1873, info@geic.com.ar, www.geic.com.ar

<http://geic.files.wordpress.com/2011/03/ai-004-20111.pdf>

GROS ESPIELL, Héctor. 2000. “*La democracia: reaseguro para la vigencia del MERCOSUR*”, en línea Revista Paraná Eleitoral, n° 37, julio, Pará, Brasil.

GRUZINSKI, Serge. 1994. “Las repercusiones de la conquista en la Nueva España”, recogido en compilación de Bernand, Carmen. 1994. Op.cit.

GUERRA-BORGES, Alfredo. 1997. *La integración de América Latina y el Caribe: la práctica de la teoría*. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad Autónoma de México.

GUERRA-BORGES, Alfredo. 2002. *Globalización e Integración Latinoamericana*. Siglo XXI Editores, México DF., y Buenos Aires, Argentina.

GUTIÉRREZ, Ramón A. 1994. “La exploración, conquista y colonización de las fronteras españolas”, recogido en compilación de Bernand, Carmen. 1994. Op.cit.

HALPERÍNDONGHI, Tulio. 1972. *Historia Contemporánea de América Latina*. Alianza Editorial, Madrid, España.

HAAS, Ernst. 1958. *The uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957*. Stanford University Press. Stanford, California, EEUU, p.12, en Lindberg, Leon N. 1963.

HAAS, Ernst B. 1966. *Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea*. Instituto para la integración de América Latina –INTAL-, BID, Washington DC.

HAAS, Ernst B. 1970. "The study of Regional Integration: Reflections on the Joy and anguish of Pretheorizing", en *Cambridge Journal On Line, International Organization*, N° 24, Cambridge, Reino Unido.

HAAS, Ernst B. 1997. *Nationalism, Liberalism, and Progress: The rise and decline of nationalism*. Cornell University Press, Nueva York, Estados Unidos.

HERNANDEZ RODRIGUEZ, Encarnación. ((...)). "Marco institucional y proceso político en la UE: equilibrio institucional en un sistema de gobernanza multinivel", en línea publicación en Internet.

<http://www.contraclave.org/historia/Instituciones%20y%20gobernanza%20UE.pdf>

HERON, Tony. 2004. *The new political economy of United States-Caribbean Relations*. Ashgate Publishing Limited, Hampshire, Reino Unido.

HERTRAMPF, Stefan. 1994. *Panamerikanismus, Interamerikanisches System und die Organisation Amerikanischer Staaten (OAS)*. Universidad Johannes Gutenberg, Mainz, Alemania,

HURRELL, Andrew. 1995. *Regionalism in World Politics*. Oxford University Press. Oxford, Reino Unido.

HURRELL, Andrew. 2009. "Explaining the resurgence of regionalism in world politics" en *Cambridge Journals On Line, Review of International Studies*, Abstract, Cambridge, Reino Unido.

IBÉRICO RODRÍGUEZ, Mariano. 1918. “*Notas a La idea de un Pacto Panamericano, por Jacinto López, la Reforma Social, New York & Habana*” en *Revista Mercurio Peruano*, n° 3, vol.1, junio, Lima, Perú.

JAGUARIBE, Helio. 2001. “América Latina y los procesos de integración” en línea

<http://www.amersur.org.ar/Integ/Jaguaribe.htm>

JARA HANTKE, Álvaro. 1961. *El salario de los indios y los sesmos del oro en la Tasa de Santillán*. Universidad de Chile, Centro de Investigaciones de Historia Americana, Santiago, Chile.

LINDBERG, Leon N. 1963. *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford University Press y Oxford University Press. Stanford, EEUU y Londres, Reino Unido.

LINDBERG, Leon N. 1991. *The Political Dynamics of European Economy Integration*. Stanford University Press. Stanford, California, EEUU.

LODARES, Juan Ramón. 2005. *El porvenir del español*. Santillana Ediciones Generales, Madrid, España.

LÓPEZ COLL, Armando. 2000. “La Comunidad del Caribe en la encrucijada”, en línea *Centro de Investigaciones de Economía Internacional, Universidad de La Habana, Cuba*, enero.

LUCENA SALMORAL, Manuel, Et. Al. 1990. *Historia de Iberoamérica*. Ed. Cátedra., Tomo II, Historia Moderna, Madrid, España.

MAESSO CORRAL María y GONZÁLEZ BLANCO, Raquel. 2006. “La Unión Europea y el MERCOSUR: ¿una relación de conveniencia?”, *publicación en línea Universidad de Extremadura*, España.

MAIZTEGUI CASAS, Lincoln. 2005. *Orientales: Una historia política del Uruguay. De los orígenes a 1865*. Editorial Planeta, Tomo I, Barcelona, España.

MALAMUD, Carlos, Et. Al. 1995. *Historia de América*. Temas didácticos, Ed. Universitas, Madrid, España.

MALDONADO DÉNIZ, Manuel. 1973. *Puerto Rico una interpretación histórico-social*. Siglo XXI Editores. México DF., México.

MANTZAVINOS, Chrysostomos. 2004. *Individuals, Institutions and Markets*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

MARTÍNEZ-CACHERO LASECA, Álvaro. 2009. “La enseñanza del español en el sistema educativo brasileño: situación y posibles actuaciones”, en línea *Real Instituto Elcano*, ARI 140/2009, de 1/10/2009, Madrid, España.

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/lengua+y+cultura/ari140-2009

MARTÍNEZ DÍAZ, Nelson. 2003. *Simón Bolívar*. Arlanza Ediciones. Madrid, España.

MARTÍNEZ QUINTANA, Violante. 2010. *Sociedades y Mundo. Los problemas sociales en las sociedades modernas*. Ediciones Académicas (UNED), tercera edición, Madrid, España.

MAYNTZ, Renate. 1982. *Sociología de la organización*. Ed. Alianza Universidad, cuarta edición, Madrid, España.

MEMORIA CHILENA. 2004a. “Gobernadores de Chile (1540-1810)“, en línea, consulta realizada 12.04.2012,

http://www.memoriachile.cl/temas/index.asp?id_ut=gobernadoresdechile:1540-1810

MEMORIA CHILENA. 2004b. “La Real Audiencia“, en línea, consulta realizada el 12.04.2012, http://www.memoriachile.cl/temas/index.asp?id_ut=larealaudiencia

MEMORIA CHILENA. 2004c. “El Cabildo colonial“, en línea, consulta realizada el 12.04.2012, http://www.memoriachile.cl/temas/index.asp?id_ut=elcabildocolonial

MICHELINI, Felipe. 2005. “MERCOSUR: sistemas políticos nacionales, política exterior y derechos humanos“, en línea Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el MERCOSUR, Montevideo, Uruguay, abril.

MONTANER, Carlos Alberto. 2003. *Los latinoamericanos y la cultura occidental*. Editorial Norma. Bogotá, Colombia.

MORALES, Rafael. 2001. *Venezuela, la ilusión de Chávez*. Ediciones La Marina, Las Palmas, España.

MORAVCSIK, Andrew. 2001. "Constructivism and European Integration. A critique", en *The Social Construction of Europe*, SAGE Publications Ltd., London, Reino Unido.

MORGADO, Miguel. 2010. *Autoridade*. Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, Portugal.

MOUZELIS, Nicos P. 1975. *Organización y Burocracia*. Ediciones Península. Barcelona, España.

NAVAS SIERRA, Alberto. 2000. "Utopía y atopía de la Hispanidad, de Londres 1820 a Guadalajara 1991", en línea.

NORTH, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge, Reino Unido.

NORTH, Douglass C. 2005. *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press, Princeton, NJ., Estados Unidos.

NÚÑEZ MARTÍNEZ, María. 2009. "Proyectos de autonomía e independencia de los reinos y territorios americanos de la corona española durante el siglo XVIII", ensayo recogido en *Historia, política y cultura. Homenaje a Javier Tusell*, Vol. 1, Coordinado por Juan Avilés, Edición Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano. 2011. *Estado laico. La Iglesia Católica y el Estado Constitucional. El caso español*. Ediciones Endymion, Madrid, España.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano y NÚÑEZ MARTÍNEZ, María. 2003. “Los orígenes de las grandes corrientes ideológicas latinoamericanas: el socialismo, el nacionalismo y el populismo”, en línea *Publicación UNED*, Madrid, España.

NÚÑEZ RIVERO, Cayetano; GOIG MARTÍNEZ, JM; NÚÑEZ MARTÍNEZ, M^a. 2010. *Teoría del Estado Constitucional*. Editorial Universitas. Madrid, España.

NYE, Joseph S. 1969. “Integración Regional Comparada: Concepto y Medición”, en *Revista de la Integración*, N° 5 noviembre, BID-INTAL, Buenos Aires, Argentina.

OMAN, Charles. 1996. *Los desafíos políticos de la Globalización y regionalización*; Edición FES, Lima, Perú.

OYARZÚN SERRANO, Lorena. 2008. “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debate” en línea *Revista Ciencia Política Versión Digital*,. Volumen 28, N° 2. Santiago de Chile. ISSN 0718-090X

PAGANI, Adriana y MARTÍNEZ LARRECHEA, Enrique. 2006. “Asimetrías en el MERCOSUR: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo”, en línea *Centro Argentino de Estudios Internacionales*, Programa Integración Regional, Buenos Aires, Argentina, www.caei.com.ar, publicado originalmente en *Revista Cuaderno de Negocios Internacionales y Negociación*, N° 49/50, agosto 2005, Universidad Católica de Uruguay, Montevideo, Uruguay.

PALOMARES LERMA, Gustavo. 2001. “Nuevos ámbitos de la cooperación política de la Unión Europea con Iberoamérica” en línea *Papeles y Memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, ISSN 1576-2971, N°. 10, Madrid, España.

PEASE, Franklin, Et. Al. 2000. *Historia General de América Latina, II, El primer contacto y la formación de nuevas sociedades*. Ed. Trotta, España.

PEROTTI, Alejandro Daniel. 2004. *Habilitación Constitucional para la Integración Comunitaria. Estudio sobre los Estados del MERCOSUR*. Editado por Konrad-Adenauer-Stiftung E.V., Montevideo, Uruguay, Tomo I Brasil-Paraguay.

PONS, Juan Oscar. 2009. “Acta de Chapultepec (1945)”, en línea *Constitución Web*, publicado el 22 de noviembre. Acta Final de la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz. Considerando de la Constitución de un organismo Militar Permanente, aprobado en sesión plenaria de 6 de marzo de 1945.
<http://constitucionweb.blogspot.com/2009/11/acta-de-chapultepec-firmada-por.html>

PORRAS BARRENECHEA, Raúl. 1930. “El Congreso de Panamá 1826”, edición en *Archivo Diplomático Peruano I (AP I)*, de Lima, Perú.

POUSSIELGUE, Gerome. 2007. “La Dimensión Social en los procesos de Integración Regional: Unión Europea y MERCOSUR” en sitio del MERCOSUR, Seminario Internacional organizado por la Secretaría Permanente del MERCOSUR Social, Montevideo, Uruguay.

PROUDHON, Pierre Joseph. 1977. *El principio federativo*. Edición preparada por Juan Gómez Casas, Editora Nacional, Madrid, España.

RAMOS, Jorge Abelardo. 1969. *Historia de la Nación Latinoamericana*. Editado por el Senado de la Nación argentina, en línea, <http://es.scribd.com/doc/10495306/Historia-de-La-Nacion-a-Jorge-Abelardo-Ramos>

RÍOS GODÍNEZ, Giovana Patricia. 2005. “El neoinstitucionalismo en los procesos de integración latinoamericanos”, en el *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Grupo de trabajo 29, Democracia y Buen Gobierno*, Madrid, España.

RIZO GARCÍA, Marta. 2011. “Pensamiento sistémico y comunicación. La Teoría de la comunicación humana de Paul Watzlawick como obra organizadora del pensamiento sobre la dimensión interpersonal de la comunicación”, en línea *Revista Razón y Palabra*, N° 75, www.razonypalabra.org.mx

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012. *La integración del MERCOSUR en relación a la UE*. Editorial Universitas, ISBN: 978-84-7991-368-7, Madrid, España.

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012a. “TJUE: institución multinivel garante de los derechos fundamentales en la UE”, comunicación presentada en el *II Congreso Internacional “Sistema multinivel y derechos fundamentales en tiempos de crisis”*, organizado por el C.A. de la UNED, Bruselas, del 28 al 30 de mayo de 2012.

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012b. “Efecto directo y primacía en el Derecho Europeo”, en línea *Canarias Ahora Digital*, mayo, Las Palmas de GC., España.

<http://www.canariasahora.es/opinion/8011/>

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012c. “Teoría de la dependencia y desarrollo sostenible”, en línea *Digital Telde Actualidad*, Las Palmas GC., España.

<http://www.teldeactualidad.com/articulo/opinion/2012/05/15/7500.html>

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012d. “Control preventivo de la inmigración en la Unión Europea”, en *Boletín Millares Carlo*, N° 30, edita Centro Asociado de la UNED, Las Palmas de GC, España.

RODRÍGUEZ GUERRA, Juan José. 2012e. “América Latina en la acción exterior de la Unión Europea”, en *Boletín Millares Carlo*, N° 30, edita Centro Asociado de la UNED, Las Palmas de GC, España.

ROMÁN, Paloma. 2010. *Sistema político español*. Mc Graw Hill, segunda edición, Madrid, España.

ROUSSEAU, Juan Jacobo. 1980. *Contrato Social*. Editorial Espasa Calpe, segunda edición, Madrid, España.

ROOSEVELT, Franklin D. 2012. “The Good Neighbour Policy”, en *Britannica Online Encyclopaedia*, *Enciclopedia Britannica Inc.*

<http://www.britannica.com/presidents/article-9116962> (consulta realizada el.09.04.2012)

Utilizando como fuente, *Peace and War: United States Foreign Policy 1931-1941*, 1943.

RUSSELL, Bertrand. *El Poder. Un nuevo análisis social*.

SALAMANCA SERRANO, Antonio. 2011. *Bolivarismo*. Enciclopedia Latinoamericana de Derechos Humanos. Editora Nova Harmonia. São Leopoldo, Brasil.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Rafael A. 2003. “El Sistema de Integración Centroamericana como producto de regateo asimétrico entre Estados: Una perspectiva intergubernamentalista de la integración regional”, en línea *Revista Integración y Comercio, BID-INTAL, N° 19*, Buenos Aires, Argentina.

SANGMEISTER, Hartmut; FUENTES, Raquel. 2002. “¿ALCA vs. ALCSA? Perspectivas de la integración latinoamericana”, en. *Revista D+C Desarrollo y Cooperación* n° 1, enero-febrero, Bonn, Alemania.

SANTAMARÍA, Luisa Fernanda. 1997. “El desarrollo humano sostenible en el marco de la integración latinoamericana”, en línea *Revista Colombia Internacional* n° 37, enero-marzo, Documentos Ocasionales n° 44, pp.37-61, Universidad de los Andes, Colombia.

SARACHAGA, Darío. 2008. *Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Impedimento para el crecimiento?* Edición Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas, Montevideo, Uruguay.

SODARO, Michael J. 2006. *Política y ciencia política. Una introducción*. Editorial McGraw-Hill, Madrid, España.

SUBIRATS, Joan. 2007. “España como sistema multinivel de gobierno: Logros y frustraciones. Notas para un balance de 25 años”, en línea *Revista Postdata* 12, agosto, ISSN 1515-209X, Monterrey, México.

TAMAMES, Ramón. 1975. *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, España.

TAMAMES, Ramón y G^a HUERTA, Begoña. 1999. *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, España.

TERRA, María Inés. 2008. “Asimetrías en el MERCOSUR: ¿Un obstáculo para el crecimiento?” *Serie ECOS, N° 2, diciembre*, Departamento de Economía, Facultad de CC. Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.

VALCÁRCEL, Daniel. 1973. *La rebelión de Túpac Amaru*. Colección Popular. Fondo de Cultura Económica, México DF., México.

VERA-FLUixÁ, Ramiro Xavier. 2000. “Principios de Integración Regional en América Latina y su análisis comparativo con la Unión Europea”, *en Discussion Paper, C73*, Zentrum für Europäische Integrationsforschung/ Center for European Integration Studies. Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität, Bonn, Alemania.

VIEIRA POSADA, Edgar. 2008. *La formación de espacios regionales en la integración de América Latina*. Edición Pontificia Universidad Javeriana, Convenio Andrés Bello, Bogotá, Colombia.

VITALE, Luís. 1984. *La contribución de Bolívar a la Economía Política Latinoamericana*. Universidad Central de Venezuela. Taller "Pio Tomayo" de la Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Caracas, Venezuela.

WATZLAWICK, Paul, Et.Al. 1971. *Teoría de la comunicación humana. Interacciones, patologías y paradojas*. Ed. Tiempo Contemporáneo, 1ª Edición, Buenos Aires, Argentina.

WEBER, Max. 1981. *El político y el científico*. Alianza Editorial. Madrid, España.

WEBER, Max. 2008. *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México DF., México, decimoséptima reimpresión.

Agencia Latinoamericana de Información -ALAI-. Artículo *La integración regional se fortalece. Bolivia solicita su incorporación plena al MERCOSUR*. Publicación en Internet de 19 de diciembre de 2006. <http://alainet.org/active/15083&lang=es>

Banco Interamericano de Desarrollo –BID-. 1994. “Integración Latinoamericana”, publicación del Instituto para la integración de América Latina y el Caribe INTAL, Editorial, Buenos Aires, Argentina, marzo-abril

Banco Interamericano de Desarrollo. 2010. “Informe sobre el noveno aumento general de recursos del BID”, aprobado por la Asamblea de Gobernadores, el 21 de mayo.

Banco Mundial. 2003. “Invirtiendo en Infraestructura”, Informe, en portal oficial del *Banco Mundial en Internet*, www.bancomundial.org

Biceca. 2007. Boletín Trimestral, N° 4, enero.

CESI Consultoría Económica Social Integrada. 2007. “El tratamiento de las asimetrías. Informe sobre la V reunión extraordinaria del CMC”, en línea *Correo Sindical Latinoamericano, Boletín temático, n° 17, mayo*

CEPAL-OBREAL-BID-INTAL. 2007. Conclusiones Seminario, enero, Barcelona-España.

CEPALSTAT. 2011. Anuario estadístico, en línea portal oficial de la CEPAL, www.eclac.cl

Informe Anual Fondo Monetario Internacional –FMI-. 2011. “Buscando un crecimiento equitativo y equilibrado”, en línea portal oficial del FMI, www.imf.org

Informe Banco Mundial “Migration and Remittances Factbook (Datos sobre migración y remesas)”, datos de 2006. compilado por Dilip Ratha y Zhimei Xu, del Equipo sobre migración y remesas del Grupo de análisis de las perspectivas de desarrollo del Banco Mundial.

<http://lac.unfpa.org/public/cache/offonce/pid/2023;jsessionid=2732912EFBF3D54F97B4380270601A76>

Nota didáctica. Zalduendo. UNIBO. *La integración en el Caribe - CARICOM*. Marzo 2006. http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00001955/01/ND_7_CARICOM.pdf

Nota didáctica. Zalduendo. UNIBO. *MCCA-Mercado común Centroamericano*. Marzo 2006. http://amscampus.cib.unibo.it/archive/00001954/01/ND_6_MCCA.pdf

Red MERCOSUR de Investigaciones Económicas. Montevideo, Uruguay.

Instrumentos Normativos:

Constitución de la República Argentina de 1853, reformada seis veces, siendo la última de 22 de agosto de 1994.

Constitución Federal del Brasil de 5 de octubre de 1988.

Constitución de la República del Paraguay de 20 de junio de 1992.

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, reformada el 14 de enero de 1997.

Tratado de Tordesillas entre los Reyes Católicos y Juan II de Portugal, en virtud del cual se establecía un reparto de las zonas de conquista y anexión del nuevo mundo mediante una línea divisora del Océano Atlántico y de los territorios adyacentes. 1494. Suscrito el 7 de junio.

Tratado de Madrid entre los dos reinos ibéricos, para definir los límites entre sus respectivas colonias. 1750. Suscrito en Madrid el 13 de enero.

Tratado de San Ildefonso entre España y Portugal, por el que se establecían las fronteras entre ambos países en América. 1777. Suscrito el 1 de octubre.

Acta de Independencia del Reino de Guatemala. 1821. Dictada en Guatemala el 15 de septiembre.

Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua. 1826. Suscrito el 15 de julio, en el marco del Congreso Anfictiónico de Panamá, entre las Repúblicas concurrentes de Colombia, Centroamérica, Perú y México. Sólo ratificado por Colombia.

Acta de Independencia de la República del Paraguay. 1842. Dictada en Asunción el 25 de noviembre.

Tratado de la Confederación entre las Repúblicas de Perú, Bolivia, Chile, Ecuador y Nueva Granada. 1848. Suscrito el 8 de febrero, en el marco del Segundo Congreso Americano de Lima.

Tratado de París. 1898. Suscrito en París el 10 de diciembre entre España y Estados Unidos, por el que la primera renuncia a todo derecho de soberanía y propiedad sobre Cuba.

Tratado del ABC o Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje entre Argentina, Brasil y Chile. 1915. Suscrito el 25 de mayo.

Acta de Chapultepec. 1945. Conferencia Interamericana sobre problemas de la guerra y de la paz. Celebrado en México DF., del 21 de febrero al 8 de marzo.

Tratado Internacional de Asistencia Recíproca o Tratado de Río. 1947. Firmado en Río de Janeiro el 2 de septiembre.

Carta de la Organización de Estados Americanos. 1948. Suscrita en Bogotá el 30 de abril, entra en vigor el 13 de diciembre de 1951

Tratado Americano de Soluciones Pacífica, Pacto de Bogotá. 1948. Suscrito en Bogotá el 30 de abril, en cumplimiento del Artículo XXIII de la Carta de la OEA

Tratado de Montevideo Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio -ALALC-.1960. Suscrito en Montevideo el 18 de febrero.

Tratado General de Integración Económica Centroamericana o Tratado de Managua por el que se constituye el Mercado Común Centroamericano -MCCA-. 1960. Suscrito el 13 de diciembre.

Tratado de la Cuenca del Plata. 1969. Suscrito en Brasilia el 23 de abril.

Acuerdo de Cartagena por el que se instituye el Pacto Andino. 1969. Suscrito el 26 de mayo.

Tratado Revisado de Chaguaramas por el que se establece la Comunidad del Caribe incluyendo el Mercado Único y la Unidad Económica del CARICOM. 1973. Suscrito el 4 de julio.

Tratado de Cooperación Amazónico. 1978. Suscrito en Brasilia el 3 de julio por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela.

Tratado de Montevideo Constitutivo de la Asociación Latinoamericana de Integración -ALADI-.1980. Suscrito en Montevideo el 12 de agosto.

Tratado de Basseterre por el que se crea la Organización de Estados del Caribe Oriental -OECS-. 1981. Suscrito en Basseterre, San Cristóbal y Nieves, el 18 de junio.

Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano o PARLATINO.1987.
Suscrito en Lima el 16 de noviembre.

Tratado de Asunción para la constitución de un Mercado Común entre Argentina, Brasil,
Paraguay y Uruguay. 1991. Suscrito en Asunción el 26 de marzo.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. 1992. Firmado simultáneamente en las
ciudades de México, Ottawa y Washington, D.C., entre Canadá, EEUU y México, el 16
de diciembre. Entra en vigor el 1 de enero de 1994.

Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-. 2008. Suscrito
en Brasilia el 23 de mayo.

Tratado de la Unión Europea -TUE-. 2008. Versión consolidada, publicada en el Diario
Oficial de la Unión Europea el 09.05.2008.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -TFUE-. 2008. Versión consolidada,
publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 09.05.2008.

Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo. 1959. Aprobado el 4 de
agosto.

Convenio Constitutivo de la Corporación Andina de Fomento -CAF-. 1968. Firmado en
Bogotá el 7 de febrero.

Convenio Constitutivo de Panamá, por el que se crea el Sistema Económico Latinoamericano -SELA-. 1975. Suscrito en Panamá el 17 de octubre, tras decisión tomada en Reunión celebrada del 31 de julio al 2 de agosto.

Protocolo a la Carta de la ODECA o Protocolo de Tegucigalpa por el que se constituye el Sistema de Integración Centroamericana -SICA-. 1991. Suscrito en Tegucigalpa el 13 de diciembre.

Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe -AEC-. 1994. Firmado en Cartagena de Indias, el 18 de julio.

Comunicado de Brasilia de la I Cumbre Sudamericana de Presidentes. 2000. Celebrada del 31 de agosto al 1 de septiembre.

Consenso de Guayaquil sobre integración, seguridad e infraestructura para el Desarrollo. 2002. Resultante de la II Cumbre Sudamericana de Presidentes, celebrada en Guayaquil el 26 y 27 de julio.

Declaración de Cusco. 2004. En el marco de la III Cumbre Sudamericana de Presidentes, celebrada en diciembre.

Declaración Conjunta y Acuerdo de Aplicación del ALBA. 2004. Firmado en La Habana, el 14 de diciembre, entre Cuba y Venezuela.

Acuerdo para la construcción de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -ALBA- y Tratado de Comercio entre los Pueblos -TCP-, ALBA-TCP. 2006. Suscrito en La Habana el 29 de abril entre Cuba, Bolivia y Venezuela.

Declaración de Cochabamba. 2006. II Cumbre de la Comunidad Sudamericana de Naciones, “Colocando la piedra fundamental para una Unión Sudamericana”, en línea *documentos de la Comunidad Andina, Documentos Internacionales, de 9 de diciembre.*

Acta Fundacional del Banco del Sur. 2007. Firmado en Buenos Aires el 9 de diciembre.

Convenio Constitutivo del Banco del Sur. 2009. Firmado en Isla Margarita, Venezuela, en septiembre.

Declaración de Caracas por la que se constituye la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe -CELAC-. 2011. Realizada el 3 de diciembre.

Estatuto de Procedimiento Orgánico de la CELAC. 2011. Aprobado el 3 de diciembre, en el marco de la Cumbre Fundacional de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe -CELAC-

Protocolo de Brasilia para la Solución de Controversias. 1991. Suscrito el 16 de diciembre.

Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR, Protocolo de Ouro Preto. 1994. Suscrito el 17 de diciembre.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, conjuntamente con la República de Bolivia y la República de Chile. 1998. Suscrito el 24 de julio.

Protocolo de Olivos para la solución pacífica de controversias en el MERCOSUR. 2002.
Suscrito el 18 de febrero.

Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la promoción y protección de los
Derechos Humanos del MERCOSUR. 2005. Suscrito el 19 de junio.

Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR. 2005. Suscrito el 9 de
diciembre.

Protocolo N° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,
anexo a los Tratados de la UE. 2008. Versión consolidada, publicada en el Diario Oficial
de la Unión Europea el 09.05.2008.

Resolución 106, VI Asamblea de la Organización de Naciones Unidas -ONU-, de 25 de
febrero de 1948, por la que se crea la Comisión Económica para América Latina -
CEPAL-, en el Consejo Económico y Social. Obteniendo la actual denominación a través
de su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984.

Declaración Presidencial de las Leñas, del 27 de junio de 1992, en el sentido de que la
plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la
existencia y el desarrollo del MERCOSUR.

Declaración Presidencial de Puerto Iguazú del 8 de julio de 2004 en la cual los
Presidentes de los Estados Partes del MERCOSUR destacaron la alta prioridad que le

asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas que habitan el MERCOSUR.

Reglamento Interno del Parlamento del MERCOSUR, aprobado en la IV sesión ordinaria por Disp. 06/2007 del 6 de agosto de 2007 con la modificación incorporada por la Disp. 07/2007

Decisión CMC N° 37/03 por el que se aprueba el Reglamento del Protocolo de Olivos para la Solución de Controversias en el MERCOSUR.

Decisión CMC N° 40/04 que crea la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del MERCOSUR.

Decisión CMC N° 34/06, MERCOSUR/V CMC EXT./DI N° 02/07, “Directrices para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR”, Propuesta de Paraguay.

Decisión CMC 03/07, de 17 de enero, por la que se crea el Instituto Social del MERCOSUR. Adoptada en la XXXII Reunión Ordinaria del Consejo Mercado Común, celebrada en Río de Janeiro, Brasil.

Decisión CMC N° 06/07, de 18 de enero de 2007, de Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR

Decisión CMC N° 33/07, por la que mandata establecer un Plan estratégico para la superación de las asimetrías en el MERCOSUR.

Decisión CMC 57/07, de 17 de diciembre de 2007, de Superación de las asimetrías en el MERCOSUR.

Decisión CMC 12/08, de 30 de junio de 2008, por el que se aprobó el Programa de Integración Productiva del MERCOSUR.

Decisión CMC 13/08, de 30 de junio de 2008, por la que se crea el Fondo MERCOSUR de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas involucradas en iniciativas de integración productiva.

Acta n° 02/07 XXXIII Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común, junio de 2007

Acta n° 03/07 XXXIV Reunión ordinaria del Consejo del Mercado Común, de 17 de diciembre de 2007.

Informe sobre la V Reunión Extraordinaria del CMC. *El tratamiento de las asimetrías en el MERCOSUR*. Asunción, 21 y 22 de mayo de 2007.

Resolución GMC N° 66/05 por el que se establece la Estructura de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión.

Recomendación n. 01/07, MERCOSUR/ FCES /XXXVII, “Superación de las Asimetrías en el MERCOSUR”

Laudo IV (05/2001) del Tribunal Arbitral del MERCOSUR sobre la [Controversia entre la República Federativa del Brasil \(Parte Reclamante\) y en la República Argentina \(Parte Reclamada\) Identificada como Controversia sobre "Aplicación de Medidas Antidumping](#)

[contra la Explotación de Pollos Enteros, Provenientes de Brasil”, Resolución N°574/2000 del Ministerio de Economía de la República Argentina.](#)

Acuerdo Marco para la Creación de la Zona de Libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR (AAP.14TM N°11), de 16 de abril de 1998.

Declaración del VI Encuentro de Cortes Supremas de los Estados Partes del MERCOSUR y Asociados, celebrado en Brasilia los 20 y 21 de noviembre de 2008.

COM (2007) 724 Final, de 20.11.2007, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones *Un mercado único para la Europa del siglo XXI.*

COM (2005) 636 final, de 8.12.2005, Comunicación de la Comisión Europea al Consejo y al Parlamento Europeo *Una asociación reforzada entre el UE y América Latina.*

Documentos de Estrategia Regional, 2007-2013, de la Comisión Europea, para “América Central”, “Comunidad Andina” y “MERCOSUR”.

Publicación *La globalización en beneficio de todos. La UE y el comercio mundial.* Comisión Europea. Dirección General de Prensa y Comunicación. Unidad de Publicaciones. Bruselas. 2003.

Reglamento 443/92 del Consejo de 25 de febrero de 1992 relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia.

Comunicado del Consejo de la UE, Madrid 17 de mayo de 2010, sobre la IV Cumbre UE-MERCOSUR.

Libro blanco sobre la consolidación del mercado interior. Comisión Europea, 1985.

Declaración y Plan de Acción de la VI Cumbre UE-ALC. Consejo de la UE. Madrid 18 de mayo de 2010.

Lei nº 11.161, de la Presidencia de la República del Brasil, de 5 de agosto de 2005, por la que se establece la enseñanza del español.

Sitios oficiales en Internet:

Portal oficial del Mercado Común del Sur -MERCOSUR-.

www.MERCOSUR.org

Portal oficial del Mercado Común del Sur -MERCOSUR-

www.MERCOSUR.int

Portal oficial del MERCOSUR Social.

www.MERCOSUR-social.org

Portal oficial de la Secretaría del MERCOSUR

<http://www.mercosur.int>

Portal oficial del Parlamento del MERCOSUR.

www.parlamentodelmercosur.org

Portal oficial del Gobierno de Brasil.

www.planalto.gov.br

Portal oficial del Parlamento Latinoamericano -PARLATINO-.

www.parlatino.org

Portal oficial de la Unión de Naciones Suramericanas -UNASUR-

www.unasursg.org

Portal oficial de la Organización de Estados Americanos.

www.oas.org

Portal oficial de la Organización de Estados Iberoamericanos.

www.oei.es

Portal oficial de la Comunidad del Caribe.

www.caricom.org

Portal oficial del Mercado Común Centro Americano.

www.mcca.com

Portal oficial de la Comunidad Andina de Naciones.

www.comunidadandina.org

Portal oficial de la Secretaría de la Commonwealth.

www.thecommonwealth.org

Portal oficial de la Unión de Naciones Suramericanas.

www.unasursg.org

Portal oficial de Asociación Latino Americana de Integración.

www.aladi.org

Portal oficial del Sistema Económico Latino Americano y del Caribe.

www.sela.org

Portal oficial del Banco Interamericano de Desarrollo -BID o IADB en inglés-.

www.iadb.org

Portal oficial de la Corporación Andina de Fomento -CAF-.

www.caf.com

Portal oficial de la Comisión Económica para América Latina -CEPAL-

www.eclac.org

Portal oficial de la Organización de Estados del Caribe Oriental –OECS, en inglés
OECS-

www.oecs.org

Portal oficial de la Asociación de Estados del Caribe -AEC-

www.acs-aec.org

Portal oficial del Sistema de Integración Centroamericano –SICA-

www.sica.int

Portal oficial de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos, ALBA-TCP.

www.alba-tcp.org

Portal oficial del Fondo Monetario Internacional –FMI-

www.imf.org

Portal oficial del Banco Mundial.

www.bancomundial.org y www.worldbank.org

Portal oficial del Fondo de Población de las Naciones Unidas (United Nations Fund Population) -UNFPA- para América Latina.

www.lac.unfpa.org