



Fundación
para el Estado
de Derecho

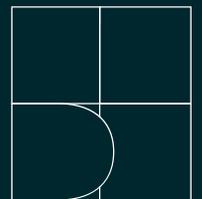
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 11

BOLETÍN SECTORIAL RELACIONES INTERNACIONALES

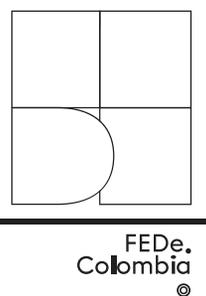
Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©

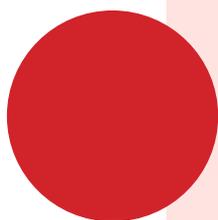




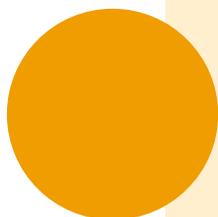
1. Introducción

En este documento, la Fundación para el Estado de Derecho (La Fundación) presenta el tercer informe de su Semáforo del Estado de Derecho (el “Semáforo”). El Semáforo busca alertar sobre posibles riesgos que reformas constitucionales y legislativas, actos administrativos y manifestaciones públicas puedan significar para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional en Colombia.

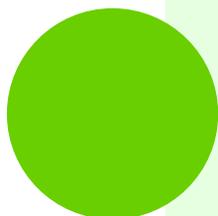
El poder de reforma constitucional es uno de los poderes más significativos con los que cuentan los legisladores y, por lo tanto, implica una gran responsabilidad. Por eso, es necesario que la sociedad civil cuente con instrumentos de revisión y alerta sobre los proyectos que tienen el poder de cambiar la vida política, económica, legal, institucional y social de Colombia.



El color rojo se refiere a amenazas reales o altamente probables para el Estado de Derecho. En el caso de proyectos de acto legislativo el color rojo representa amenazas reales o altamente probables en términos de **sustitución de la constitución**. Frente a proyectos de ley o actos administrativos el color rojo indica que los mismos son **contrarios a los principios del Estado de Derecho** y, por lo tanto, a la Constitución. Debe ser considerado como una **alerta grave** para la opinión pública y las instituciones dado su riesgo significativo para el Estado de Derecho.



El amarillo implica tanto una **aprobación con reparos**, como una desaprobación por una **posible** inconveniencia, inconstitucionalidad o ilegalidad. Como inconvenientes serán considerados los proyectos normativos que, aunque válidos por el poder de reforma, son perjudiciales para el país por sus consecuencias políticas, económicas, sociales o culturales.



Con **el color verde**, el Semáforo busca indicar qué iniciativas normativas **son apropiadas, se adecuan y/o fortalecen** los principios y las instituciones del Estado de Derecho. El verde, por supuesto, no implica una aprobación absoluta de las iniciativas. En cada caso que **FEDe. Colombia** califique una iniciativa con verde o con cualquier otro color lo hará con observaciones y, siempre, sobre textos normativos específicos.





En los dos primeros Semáforos del Estado de Derecho, La Fundación publicó un análisis de los Proyectos de Actos Legislativos (“PAL”) presentados en las legislaturas entre el 20 de julio de 2022 y junio de 2023 y alertó sobre los posibles riesgos que algunos PALs podrían representar para el Estado de Derecho y para los principios de la democracia constitucional en Colombia.

En su momento se analizaron los 42 Proyectos de Acto Legislativos presentados entre julio y diciembre de 2022 de los cuáles 6 siguieron en trámite en el segundo período del 2023. De estos 6 PALs:

-  **3** fueron catalogados con color verde por adecuarse y fortalecer los principios y las instituciones del Estado de Derecho.
-  **1** fue catalogado con color amarilla por contener posibles inconveniencias.
-  **2** (la llamada “Reforma Política” y la jurisdicción agraria) fueron catalogados con color rojo por ser especialmente graves y representar una sustitución de la Constitución.

La primera parte de este Semáforo analiza el estatus y contenido de estos PALs (Sección II). Vale la pena mencionar que para el momento de publicación del Semáforo de Estado de Derecho No. 2 (primera semana de junio de 2023), la Reforma Política había sido archivada confirmando así las diferentes alertas presentadas por La Fundación, por pretender introducir cambios inconvenientes y que constituían una amenaza clara al Estado de Derecho y posiblemente una sustitución a la Constitución. Acto seguido, este documento analiza los PAL de la legislatura 2023-2024 (Sección III).





2. Semáforo del Estado de Derecho sobre el sector de relaciones internacionales

Panorama general

Las relaciones internacionales o exteriores de Colombia tienen fundamento en los preceptos de soberanía nacional, respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aprobados por el Estado colombiano.¹

En ese sentido, la Corte Constitucional ha expresado que desde el preámbulo de la Constitución se refleja una inequívoca orientación hacia la participación de Colombia en el escenario internacional y de manera particular en la integración con la comunidad latinoamericana y del Caribe.²

El capítulo 8 de la Constitución denominado “de las relaciones internacionales” que comprende los artículos 224 al 227 determina las reglas para que los tratados tengan plena validez en el orden interno. Igualmente señala que el Estado deberá promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre las bases de la reciprocidad, la equidad y la conveniencia nacional.

Constitucionalmente le corresponde al presidente de la república como jefe de Estado, jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y/o consulares, y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (artículo 189-2 Constitución).

Por su parte le compete al Congreso aprobar o negar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional (artículo 150-14 Constitución). Según la Ley 3 de 1992, le corresponde a la Comisión Segunda Constitucional de Senado y de Cámara conocer sobre la política internacional, asuntos diplomáticos, tratados públicos, carrera diplomática y consular, fronteras, migración, entre otros.

Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno (artículo 93 Constitución).

Desde la Constitución de Cúcuta de 1821 hasta la Constitución vigente de 1991, el Ministerio de

¹ Constitución: artículos 9, 93, 94, 150-16, 189-2, 224 al 227, 241-10.

² Corte Constitucional, Sentencia C-316 de 2012, MP: Mauricio González Cuervo (02 de mayo de 2012) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-316-12.htm>





Relaciones Exteriores ha transitado por seis etapas constitucionales importantes.³ Actualmente esta cartera ministerial es el organismo rector del sector administrativo de Relaciones Exteriores, se encuentra bajo la dirección del presidente de la república, y sus funciones principales son planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior, las relaciones internacionales y el servicio exterior de Colombia; así lo determina el Decreto 869 de 2016.⁴

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2022-2026, Ley 2294 de 2023, determina que uno de los cuatro ejes transversales del Plan es la “política exterior con enfoque de género”, la cual debe estar orientada a promover y garantizar la igualdad de género en la política bilateral y multilateral.

Por medio de este Semáforo, FEDe.Colombia pretende analizar a la luz de los principios del Estado de Derecho las leyes, las iniciativas legislativas del sector de relaciones internacionales.



³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Historia institucional 1821-2002. Edición 2002. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/planeacion_estrategica/1-historia_de_la_cancilleria.pdf

⁴ Decreto 869 de 2016: por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones.





3. Producción normativa del sector

Durante la legislatura que comprende de julio de 2023 a junio de 2024, La Fundación identificó que se sancionaron 03 leyes, se radicaron 02 Proyectos de Acto Legislativo (PAL), y se presentaron 12 Proyectos de Ley (PL) relacionados con el sector de relaciones internacionales.

FEDe.Colombia analizó aquellos proyectos regulatorios que cuentan con un avance significativo en su trámite, que representan algún riesgo para los principios rectores del Estado de Derecho o que, por el contrario, fortalecen las instituciones y estos mismos principios, a continuación, cada uno de ellos:

1. Reconocimiento de estudios, títulos, diplomas y cualificaciones de educación superior.

El Gobierno nacional presentó ante el Congreso 2 iniciativas legislativas que buscan aprobar convenios internacionales suscritos por Colombia con la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) así:

A) El PL No. 271 de 2023, mediante el cual se aprueba la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones Relativas a la Educación Superior, adoptada en París el 25 de noviembre de 2019.⁵

B) Recientemente, fue sancionada la Ley 2363 del 14 de junio de 2024⁶, la cual aprueba el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe, suscrito en Buenos Aires el 13 de julio de 2019.

Estos Convenios tienen por objeto avanzar y dinamizar la movilidad académica internacional garantizando un marco global para el reconocimiento justo y transparente de las calificaciones, considerando la diversidad de sistemas educativos en el mundo.

Dichos instrumentos son la hoja de ruta para que los Estados parte establezcan conceptos de entendimiento y el compromiso en adoptar las medidas necesarias para evitar dificultades en el reconocimiento de la formación, los títulos y los diplomas que puedan obtener los ciudadanos en el mundo.

Para FEDe.Colombia, la Ley 2363 y el PL 271 se categorizan con el color verde, pues materializan (i) la promoción, fomento y acceso del derecho humano a la educación y (ii) se fortalecen las instituciones:

Primero, se materializa la promoción, fomento y acceso del derecho humano a la educación:

⁵ Proyecto de Ley No. 271 de 2023: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-10/PL.271-2023C%20%28CONVENCION%20MUNDIAL%20DE%20EDUCACION%20Y%20CIENCIA%29.pdf>

⁶ Ley 2363 del 14 de junio de 2024: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2363_2024.html





La Constitución (artículo 67) determina que la educación es un derecho que le asiste a todas las personas y un servicio público que tiene una función social. Con ella se pretende el acceso al conocimiento, a la ciencia y a la técnica. Por lo tanto, le corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia con el objetivo de velar por su calidad y el cumplimiento de sus fines.

La Ley 30 de 1992, organiza el servicio público de la educación superior y determina que este es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las habilidades del ser humano de forma integral y se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria.

El Ministerio de Educación Nacional emitió la Resolución número 10687 del 09 de octubre de 2019, la cual establece los requisitos documentales que deben cumplir las personas interesadas en convalidar los títulos obtenidos en el exterior.

En el plano internacional Colombia ha reconocido diferentes instrumentos tales como: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual señala, en su artículo 26, que toda persona tiene derecho a la educación, que la formación técnica y profesional deberá ser generalizada y el acceso a los estudios superiores será igual para todos en función de los méritos.

Por su parte los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) se refieren, en el numeral 4, a la educación de calidad donde se busca garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad. Para el 2030, se proyecta que se aumente considerablemente a nivel mundial el número de becas para que los estudiantes puedan matricularse en programas de educación superior o técnica en cualquier país.

Según cifras publicadas por Migración Colombia, durante los últimos siete años el número de personas que han optado por estudiar por fuera del país ha aumentado en un 25.8%, cerca de 57.3282 colombianos se encuentran estudiando en el exterior, siendo las mujeres quienes representan un mayor porcentaje, los destinos más elegidos son: Canadá, Australia y Estados Unidos. A nivel mundial son más de 6,3 millones de estudiantes internacionales y, según estima la OCDE, para el 2025 serán cerca de 8 millones de estudiantes.⁷

Así, la Ley 2363 y el PL 271 materializan la promoción del derecho a la educación pues se anima el acceso a la oferta de programas de educación superior que se brinda a nivel mundial de manera presencial o remota. Se adquiere el compromiso con el fortalecimiento de la cooperación internacional en asuntos de educación superior y se incentiva la movilidad académica de los colombianos, facilitando el intercambio de conocimientos e investigaciones. Además, se propende por la eliminación de cualquier tipo de barrera burocrática en los procedimientos que reconocen los estudios y diplomas, lo cual desincentiva la profesionalización en el exterior.

Segundo, se avanza en el fortalecimiento de las instituciones:

Las facultades constitucionales otorgadas al presidente de la República como jefe de Estado se ven materializadas cuando se suscriben tratados, convenios y otros acuerdos internacionales

7 La República. Estos son los lugares a los que apuntan los estudiantes colombianos para migrar. (septiembre 03 de 2023) <https://www.larepublica.co/economia/canada-australia-y-ee-uu-como-los-destinos-frecuentes-para-estudiantes-colombianos-3694989> - <https://www.portafolio.co/tendencias/segun-ocde-8-millones-de-personas-estudiaran-en-el-extranjero-en-2025-533170>





como consecuencia de la articulación de mesas técnicas, de grupos de concertación y de discusiones profundas que se reflejan en el articulado de esos instrumentos internacionales.

Colombia, desde el año 1928 ha suscrito con diferentes países de Europa y de Latinoamérica cerca de 11 acuerdos y tratados internacionales que pretenden facilitar la internacionalización de la educación.

Sin embargo, el impacto y la incidencia de la Ley 2363 y el PL 271 de 2023 logra ser mayor porque la Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones Relativas a la Educación Superior⁸, ha sido aprobada por 30 Estados, y el Convenio Regional de Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe cuenta con la firma de 17 Estados.⁹ Además, porque son instrumentos recientes que incorporan nuevas realidades sociales y apuntan a resolver problemas recurrentes que fueron discutidos por los Estados parte.

El creciente número de personas que viajan al extranjero para estudiar y el retorno de muchos profesionales nacionales que buscan nuevas oportunidades laborales representan para Colombia una oportunidad para promover la movilidad y el intercambio del conocimiento como la responsabilidad de facilitar la comprensión entre sistemas educativos para efectos de convalidar los títulos en el país. Adoptar estos Convenios les permitirá a las instituciones colombianas alinearse con estándares internacionales, intercambiar información y experiencias entre los países miembros con la finalidad de mejorar los procedimientos y la formulación de las políticas públicas. Además, se unificarían criterios para el reconocimiento de los estudios y diplomas de educación superior.

El Ministerio de Educación, junto con la OCDE y el Banco Mundial, han desarrollado en la última década diversos estudios sobre educación superior en Colombia, donde la internacionalización es un tema central, logrando identificar diferentes retos tales como: (i) remover las barreras migratorias y administrativas para favorecer la movilidad académica de la comunidad internacional, (ii) articular la acción de los diversos actores que participan en el fortalecimiento de la internacionalización de la educación superior en Colombia, (iii) implementar un enfoque integral de la internacionalización en la educación superior, (iv) armonizar la educación superior colombiana con el sector internacional, (v) aumentar la visibilidad internacional de la educación superior colombiana y la atraktividad para estudiantes internacionales y profesores y/o investigadores, (vi) fortalecer la internacionalización a través de recursos digitales.¹⁰

Estado: el PL 271 de 2023 se encuentra en revisión para sanción presidencial.

8 UNESCO. Convención Mundial sobre el Reconocimiento de las Cualificaciones relativas a la Educación Superior. 2019. <https://www.unesco.org/es/legal-affairs/global-convention-recognition-qualifications-concerning-higher-education>

9 UNESCO. Convenio Regional sobre Reconocimiento de Estudios, Títulos y Diplomas de Educación Superior en América Latina y el Caribe. 2022 <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/regional-convention-recognition-studies-diplomas-and-degrees-higher-education-latin-america-and-0>

10 Ministerio de Educación Nacional. Nota orientadora Internacionalización. (junio de 2022). https://www.mineducacion.gov.co/1780/articles-408425_recurso_8.pdf





2. Acuerdos de cooperación, promoción y protección de inversiones:

El Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Comercio de Colombia presentaron ante el Congreso dos iniciativas legislativas para aprobar acuerdos internacionales de cooperación, promoción y de protección recíproca de las inversiones (“APPRI”) con Venezuela y Turquía:

A) El primero de ellos fue suscrito el 03 de febrero de 2023 con la República de Venezuela, y su ratificación fue tramitada en el Congreso mediante el PL No. 285 de 2023¹¹. Se trata de un Acuerdo de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones que pretende establecer y consolidar un marco jurídico que promueva y proteja las inversiones directas transfronterizas.

B) El segundo fue suscrito el 10 de febrero de 2015 con la República de Turquía, y su ratificación fue tramitada mediante el PL No. 133 de 2023.¹² Se trata de un Acuerdo Marco de Cooperación que busca promover y fortalecer la cooperación entre ambos Estados en áreas como: energía, desarrollo rural, medio ambiente, infraestructura, administración pública y buen gobierno, estímulo a la competitividad empresarial, cultura, turismo, ciencia y tecnología.

Los beneficios y la utilidad de este tipo de acuerdos se han visto fuertemente cuestionados en los últimos años tras el aumento de demandas internacionales y condenas a los Estados. Expertos internacionales han criticado (i) el desequilibrio entre los derechos de los inversionistas y las potestades regulatorias de los Estados, (ii) la facilidad que muchos de estos acuerdos dan a inversionistas de presentar demandas frívolas y, recientemente, (iii) los costos que representa tan solo defenderse en este sistema. En el caso de Colombia, el país ha sido demandado en más de 20 oportunidades por inversionistas extranjeros en virtud de un APPRI o tratado similar.

Sin embargo, son innegables las ventajas económicas y políticas que traen este tipo de tratados en cuanto a comercio exterior y desarrollo, como consecuencia de la inversión extranjera directa.¹³

Estas críticas han llevado a un movimiento internacional de reforma de este tipo de acuerdos que ha resultado en la modificación del texto de los APPRIs. Luego de analizar el texto de los recientes acuerdos celebrados por Colombia, La Fundación celebra que en los mismos se han

implementado las recomendaciones internacionales de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Así, La Fundación **categoriza estos 2 PL con el color verde** debido a que: (i) avanzan en el fortalecimiento de las instituciones, y (ii) fortalecen la estabilidad macroeconómica y políticas de largo plazo.

¹¹ Proyecto de Ley No. 285 de 2023: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-11/PL.285-2023C%20%28ACUERDO%20VENEZUELA%20-%20COLOMBIA%29.pdf>

¹² Proyecto de Ley No. 133 de 2023: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/images/documentos>

¹³ Razón Pública. El tratado bilateral de inversión entre Colombia y Venezuela <https://razonpublica.com/tratado-bilateral-inversion-colombia-venezuela/>





Primero, se avanza en el fortalecimiento de las instituciones

La cooperación internacional se funda en los principios universales de solidaridad entre los pueblos, respeto y protección de los derechos humanos donde existe una búsqueda permanente de mejores condiciones y obtención de mayores recursos que permitan a los ciudadanos una situación de bienestar conforme a la dignidad humana¹⁴

Estos acuerdos fortalecen las instituciones en tanto que representan un avance en materia de cooperación internacional, estableciendo un marco normativo que se debe encargarse de regular esos esfuerzos de cooperación, asegurando las relaciones bilaterales y materializando diferentes iniciativas, programas y proyectos.

Así, el Acuerdo con la República de Turquía tiene como objetivo facilitar la coordinación de esfuerzos entre la Agencia Turca y las instituciones colombianas. De manera articulada, se continuará liderando programas y asuntos en los cuales Colombia ya ha obtenido beneficios a través de esta relación. Estos incluyen la prestación de asistencia humanitaria, la promoción de la formación académica, el apoyo a comunidades afectadas por desastres naturales y la atención a poblaciones altamente vulnerables.

Segundo, se fortalece el principio de estabilidad macroeconómica y estabilidad jurídica.

Actualmente, Colombia cuenta con 18 acuerdos comerciales vigentes con 65 países, y 13 acuerdos independientes de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI).

Como lo ha reconocido la Corte Constitucional, estos acuerdos internacionales son acordes con la estabilidad macroeconómica, porque fomentan el crecimiento económico en diferentes áreas, fortalecen la inversión extranjera directa, y buscan reducir riesgos asociados a la inversión y actividades económicas, promoviendo un entorno legal estable y brindando seguridad jurídica. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que los convenios relacionados con la promoción y protección de inversiones son herramientas usuales de integración internacional a las que los Estados recurren para estrechar sus lazos comerciales. Para la Corte, estos convenios se ajustan a la Constitución, ya que responden a la necesidad de integrar la economía nacional, una exigencia derivada de la globalización económica.¹⁵

En el caso específicos de los 2 PL bajo análisis esto no ha sido la excepción. En cuanto al APPRI con Venezuela, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), durante los dos primeros meses del año 2024 el intercambio comercial entre Colombia y Venezuela representó la suma de US 137 millones, lo cual significa un incremento respecto al mismo periodo del año 2023.¹⁶ Por su parte, en todo el 2023 Colombia, exportó cerca de 848,4 millones de dólares a Turquía.

Finalmente, la Fundación celebra la inclusión de cláusulas novedosas en este tipo de acuerdos que protegen las potestades regulatorias de los Estados, salvaguardando los derechos de los

¹⁴ Presidencia de la República de Colombia. La cooperación internacional y su régimen jurídico en Colombia. https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/archivos_usuario/publicaciones/lacooperacioninternacionalysuregimenjuridicoencolombia.pdf

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2009, MP: Mauricio González Cuervo (11 de marzo de 2009) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/C-150-09.htm>

¹⁶ Cámara Colombo Venezolana. Así va el comercio de exportaciones e importaciones (2024) <https://comvenezuela.com/asi-va-el-comercio/#:~:text=De%20acuerdo%20con%20datos%20del,mismo%20periodo%20del%20a%C3%B1o%202023.>





inversionistas, como lo demuestra una comparación entre el APPRI suscrito con Turquía en 2015 (ratificado hasta 2023) y el texto del APPRI con Venezuela que fue suscrito en 2023:

En ambos Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca, los elementos centrales son: (i) ambas partes se comprometen a no expropiar salvo casos excepcionales como el interés general o por utilidad pública en todo caso se deberá indemnizar al inversionista, (ii) se propone el principio de no discriminación a los inversionistas, y (iii) se establecen consultas y negociaciones mediante mecanismos diplomáticos para superar conflictos que se originen en temas inversión.

En el APPRI con Venezuela refleja la intención del gobierno colombiano de participar en el sistema de inversión extranjera, manteniendo la capacidad regulatoria del Estado en temas de interés público. Prueba de ello es que el artículo 1 del APPRI reconoce la necesidad de proteger al inversionista extranjero sin erosionar la soberanía y autodeterminación de los Estados. Esta es una precisión que no consta en el APPRI con Turquía.

Otro aspecto importante es que el nuevo APPRI con Venezuela no incluye cláusulas de trato justo y equitativo, seguridad, ni nivel mínimo de trato. Estas cláusulas han sido fuertemente criticadas por ser ambiguas y estar sujetas a la interpretación de los árbitros que resuelven las demandas internacionales. Adicionalmente, el APPRI con Venezuela tampoco contiene una cláusula general de nación más favorecida. Este tratado, por el contrario, da una definición más acotada de en qué casos los inversionistas extranjeros pueden demandar al país receptor de la inversión por haber recibido un trato menos favorable al que reciben inversionistas nacionales o de terceros Estados.

En cuanto al estándar de expropiación, vale la pena resaltar que se delimita la compensación a aquella: “equivalente al precio del valor mercado de la inversión, inmediatamente antes que las medidas de nacionalización o expropiación se hagan del conocimiento público.” Esta definición, de nuevo, da claridad y no permite que sean los árbitros quienes, caso a caso, deban determinar el mecanismo para calcular la indemnización.

El 10 de marzo de 2023 la Asamblea Nacional de Venezuela publicó en la Gaceta Oficial No. 6.738 la Ley aprobatoria de este Acuerdo.

Finalmente, y a manera de comentario general, La Fundación destaca la importancia de implementar un control riguroso y una debida diligencia en el contexto de la reactivación económica, la promoción de relaciones comerciales y las nuevas inversiones, con observancia de las listas internacionales vinculantes para Colombia y las sanciones actuales en contra de Venezuela.

La Oficina de Control de Activos Extranjeros del Tesoro (OFAC) publica una Lista de Nacionales Especialmente Designados y Personas Bloqueadas (SDN). Este listado incluye personas, grupos, entidades y empresas que son propiedad de algunos países y están vinculadas presuntamente con actividades terroristas, lavado de activos y narcotráfico. Dichas personas o entidades ven congelados sus activos, son sancionadas financieramente y se les prohíbe realizar transacciones financieras en bancos de Estados Unidos, así como llevar a cabo exportaciones de bienes y servicios.





En Colombia, el artículo 20 de la Ley 1121 de 2006 establece que deberá acatarse el procedimiento de cumplimiento de las obligaciones relacionadas con listas internacionales vinculantes para Colombia conforme con el Derecho Internacional.

Así, el Ministerio de Relaciones Exteriores debe solicitar a las autoridades competentes que realicen las verificaciones necesarias con el fin de determinar la posible presencia o tránsito de personas incluidas en esas listas, sus bienes o fondos para posteriormente informar al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, la Fiscalía General de la Nación, y la Unidad de Información y Análisis Financiero.¹⁷

Algunas de las principales entidades y empresas de Venezuela, como el Banco Central de Venezuela, la Compañía General de Minería de Venezuela, y la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), actualmente hacen parte de esa lista SDN.¹⁸

Es importante considerar que nuestras compañías colombianas tienen fuerte presencia en Estados Unidos y en su sistema financiero, por ejemplo, la Empresa Colombiana de Petróleos (ECOPETROL), lleva 16 años con participación en la Bolsa de Valores de Wall Street - Nueva York. Esto implica un control más estricto y exhaustiva debida diligencia en el contexto de las relaciones comerciales con Venezuela.

Estado: a la fecha, el PL 133 de 2023 ya fue aprobado en primer debate y el PL 285 de 2023 se encuentra en revisión para sanción presidencial.



¹⁷ Superintendencia de Sociedades. Circular 100-000016 de 24 de diciembre de 2020. Autocontrol y gestión del riesgo integral LA/FT/FPADM y reporte de operaciones sospechosas a la UIAF. Definiciones: Listas Vinculantes: son aquellas listas de personas y entidades asociadas con organizaciones terroristas que son vinculantes para Colombia bajo la legislación colombiana (artículo 20 de la Ley 1121 de 2006) y conforme al derecho internacional, incluyendo pero sin limitarse a las Resoluciones 1267 de 1999, 1373 de 2001, 1718 y 1737 de 2006, 1988 y 1989 de 2011, y 2178 de 2014 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y todas aquellas que le sucedan, relacionen y complementen, y cualquiera otra lista vinculante para Colombia (como las listas de terroristas de los Estados Unidos de América, la lista de la Unión Europea de Organizaciones Terroristas y la lista de la Unión Europea de Personas Catalogadas como Terroristas). La Superintendencia de Sociedades mantendrá en su página web un listado de las Listas Vinculantes para Colombia como una guía, sin que estas sean taxativas

¹⁸ OFAC. Búsqueda en la lista de sanciones: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov/>





3. Modificaciones al servicio exterior, carrera diplomática y consular en Colombia

Congresistas pertenecientes a partidos en oposición y de la coalición de gobierno presentaron de manera independiente los PL: No. 092 y No. 248 del 2023¹⁹. Estas iniciativas fueron acumuladas para su trámite legislativo y tienen como objetivo modificar el Decreto Ley 274 de 2000²⁰ que regula el servicio exterior, la carrera diplomática y consular para fortalecer la profesionalización y tecnificación del servicio exterior.

Principalmente, los PL pretenden: (i) reducir el porcentaje permitido para la asignación de embajadores y jefes de misión diplomática bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción por parte del presidente de la República, dejando un porcentaje mayor para proveer estos cargos con funcionarios de la carrera diplomática y consular, (ii) desarrollar un nuevo principio rector denominado “mérito” para acceder a los cargos públicos en el servicio exterior, y (iii) exigir que para ejercer de embajador o jefe de misión se cumpla con los requisitos mínimos para el ingreso a la carrera diplomática y consular.

Para FEDe.Colombia, estas iniciativas legislativas **se categorizan con el color amarillo**, pues, aunque fortalecen los principios de buen gobierno y transparencia, se afecta el principio de gobierno constitucional y separación de poderes.

Primero, se fortalece el principio de buen gobierno y transparencia

El Decreto Ley 274 contempla una serie de principios orientadores de la función pública en el servicio exterior y de la carrera diplomática y consular, tales como la moralidad, eficiencia, economía, imparcialidad, publicidad, transparencia, especialidad, unidad e integridad y confidencialidad.

Por esto dichas iniciativas incorporan un nuevo principio denominado “mérito”, el cual promueve la selección objetiva, plural, transparente y en igualdad de oportunidades para acceder a los cargos públicos en el servicio exterior y la carrera diplomática.

Este enfoque meritocrático incentiva a los funcionarios y aspirantes a perfeccionar sus habilidades y competencias, asegurando, de tal forma, un mejor servicio ofrecido por el cuerpo diplomático.

En tal sentido se exigiría que para ejercer como embajador se deba cumplir con los requisitos mínimos para ingresar a la carrera diplomática y consular, contemplados en el Decreto Ley 274 (artículo 20) tales como: ser colombiano de nacimiento y no tener doble nacionalidad, poseer título universitario oficialmente reconocido, tener definida la situación militar, hablar y escribir correctamente, además del español, otro idioma de uso diplomático.

Tal como La Fundación lo ha expresado en los Semáforos del Estado de Derecho anteriores²¹, son diferentes los pronunciamientos jurisprudenciales los que determinan que el derecho que le asiste

¹⁹ Proyecto de Ley No. 092 de 2023: <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2023-08/PL.092-2023C%20%28SERVICIO%20EXTERIOR%29.pdf>

Proyecto de Ley No. 248 de 2023 - Gaceta No 1342 de 2023: <https://svrpubindc.imprenta.gov.co/senado/>

²⁰ Decreto Ley 274 de 2000: por el cual se regula el Servicio Exterior de la República y la Carrera Diplomática y Consular.

²¹ Fundación para el Estado de Derecho. Semáforo del Estado de Derecho: <https://www.fedecolombia.org/general-8>





a los ciudadanos para acceder al ejercicio de cargos públicos no es absoluto ni puede estar libre de exigencias o requisitos y más tratándose de cargos de máxima responsabilidad.

El buen éxito de la gestión estatal y el bien común dependen de una apropiada formación y de la idoneidad profesional, moral, técnica de las personas a quienes se confía la delicada responsabilidad de alcanzar los objetivos trazados por la constitución y las leyes.²²

Segundo, se afecta el principio de gobierno constitucional y separación de poderes:

Para FEDe.Colombia, los principios de gobierno constitucional y separación de poderes podrían verse afectados con la propuesta de limitar la competencia del presidente de la República para la designación de embajadores y jefes de misión diplomática bajo la modalidad de libre nombramiento y remoción.

Esto porque le corresponde constitucionalmente al presidente la función de dirigir las relaciones internacionales y nombrar a los agentes diplomáticos y consulares quienes resultan ser sus agentes directos, son funcionarios políticos, pues representan la vocería del jefe de Estado bajo la dirección del Gobierno nacional.

La jurisprudencia constitucional ha determinado que, respecto a los embajadores, se presenta una situación sui generis: son servidores públicos que se desempeñan como agentes directos del jefe de Estado en el servicio exterior y por ello deben ser de su absoluta confianza y de libre nombramiento y remoción.

Es por eso por lo que se destaca la autonomía de la que debe disponer el presidente en este aspecto, la cual estará sometida a controles estrictos, no técnicos sino políticos ante el Congreso. Así, la Corte Constitucional ha reiterado que tiene sentido que el Gobierno nacional cuente con la fundada discrecionalidad para el proceso de designación y que esta se explique como una excepción racional al régimen de carrera.²³

Siendo así que el Congreso pretenda limitar la competencia constitucional del presidente respecto a las designaciones, reduciendo a tan solo un 20% del total de las representaciones diplomáticas, es decir invertir la actual regladel del Decreto Ley 274 de 2000 (artículo 6, párrafo primero), donde se determina que mínimo el 20% de los cargos de Embajador y Cónsul corresponde a funcionarios de la carrera diplomática y consular, podría afectar en el ejecutivo la autonomía, coordinación y confianza necesaria en el manejo y control de las relaciones exteriores.

Igualmente, la Corte Constitucional en Sentencia C-292 del año 2001, en el marco de una demanda de inconstitucionalidad en contra del Decreto Ley 274, analizó esta regla porcentual respecto a los nombramientos de embajadores y cónsules, encontrando que reservar el 20% mínimo de esos cargos para los funcionarios de carrera diplomática y consular materializa una relación de equilibrio entre la discrecionalidad y la regla general.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-487 de 1993, MP: José Gregorio Hernández (28 de octubre de 1993) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-487-93.htm>

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-099 de 2007, MP: Álvaro Tafur (14 de febrero de 2007) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/C-099-07.htm>

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-039 de 2006, MP: Alfredo Beltrán (01 de febrero de 2006). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2006/C-039-06.htm>





La Corte, tal vez anticipando este tipo de propuestas normativas, dejó claro que si el legislador señalara un porcentaje desproporcionadamente mayor limitaría la potestad y la autonomía del presidente de la República.²⁴

Así, el Congreso de la República no puede limitar las facultades del ejecutivo para dirigir las relaciones internacionales del Estado colombiano. Precisamente, una de las manifestaciones de esa facultad de orden constitucional es la designación de los agentes diplomáticos en los distintos países, haciendo uso de esa discrecionalidad que le confiere el ordenamiento jurídico, por tanto, la regulación planteada en los PL implicaría una “camisa de fuerza” para el presidente de la República al desarrollo de sus funciones constitucionales y legales en esta materia.

Estado: a la fecha, ya fue aprobado el primer debate en la Cámara de Representantes.



²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño (16 de marzo de 2001) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-292-01.htm>





4. Ampliación de curules internacionales en el Congreso

Tal como se anunció en el Semáforo del Estado de Derecho No 3 denominado “PAL”²⁵, un grupo de congresistas de partidos de la coalición de gobierno y en independencia radicaron, a finales del año 2023 y a inicios del año 2024, los Proyectos de Acto Legislativo No 393 y No 138, los cuales buscaban modificar los artículos 132, 171 y 176 de la Constitución. Estas iniciativas pretendían aumentar la representación política en el Congreso de la población colombiana residente en el exterior, ampliando una curul internacional dentro de la Cámara de Representantes y estableciendo dos curules internacionales en el Senado.²⁶

Para FEDe.Colombia, estas modificaciones a la Constitución **se catalogan con el color amarillo** por vulnerar los principios de: (i) gobierno constitucional y la (ii) democracia participativa y representativa.

Primero, los PAL representan un riesgo para el gobierno constitucional:

A pesar de que estas propuestas pueden fortalecer la representación política en el Congreso de la población colombiana residente en el exterior, con la creación de 2 curules en el Senado que representen no a toda la ciudadanía sino a los residentes en el exterior, se quebraría el modelo bicameral, transformado la naturaleza del Senado y de la Cámara, y, por lo tanto, del poder legislativo.

El bicameralismo se caracteriza por la división del poder legislativo en dos cámaras distintas. La distinción no se limita a un nombre, sino a la composición, origen, funciones y tipo de representación que ejerce cada una de las cámaras.

A diferencia del Senado, la Cámara de Representantes está constituida por circunscripciones territoriales y especiales. Por lo tanto, es un foro que permite la representación de los distintos departamentos, regiones y grupos poblacionales particulares. Esta diferencia hace que las dos cámaras sean de naturaleza distinta porque sus miembros representan a la ciudadanía de forma diferente.

Durante la etapa previa o preconstituyente, la comisión primera preparatoria²⁷ 101 analizó 153 propuestas ciudadanas relacionadas con la estructura del Congreso, de las cuales 74 apoyaban la adopción de un sistema monocameral respaldado por argumentos de un Congreso más eficaz y cercano a la ciudadanía. Por el contrario, las 79 propuestas que respaldaban el bicameralismo apelaban a un cambio por un sistema sólido de frenos y contrapesos.

Sin embargo, la subcomisión preparatoria no se inclinó por ninguno de los dos sistemas al momento de realizar sus recomendaciones, pero determinó que el debate debía darse en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente de forma amplia, que incluyera la definición precisa de funciones de las cámaras, composición y origen de los congresistas, entre otros aspectos de fondo.²⁸

²⁵ Fundación para el Estado de Derecho. Semáforo del Estado de Derecho: Semáforo No 3: <https://www.fedecolombia.org/general-8>

²⁶ Proyecto de Acto Legislativo No 393 de 2023: <https://www.camara.gov.co/representacion-politica-en-el-exterior-0>

Proyecto de Acto Legislativo No 138 de 2024: <https://www.camara.gov.co/representacion-politica-en-el-exterior>

²⁷ Decreto 1926 de 1990. “El temario acordado, en el marco de un gran debate nacional sobre los cambios institucionales, será sometido a estudio de Comisiones Preparatorias conformadas por expertos y dirigentes de todas las vertientes ideológicas y representantes de las diversas fuerzas políticas, sociales y regionales ”

²⁸ Nicolás Palau van Hissenhoven. “Bicameralismo Vs Monocameralismo” <https://repositorio.uniandes.edu.co/server/api/core/bitstreams/f3e95608-985d-440c-9b11-1e624a0ec6a7/content>





Segundo, los PAL afectan el principio de democracia participativa y representativa:

Por otro lado, para La Fundación las propuestas no resultan ser proporcionadas frente al fin que busca. Actualmente, ya hay una representación de los colombianos en el exterior a través de la circunscripción internacional. Esta representación tiene mayor número de miembros en comparación con otros países.

Ahora bien, si estas curules no fueran representativas frente a la población colombiana en el exterior, debería plantearse un ejercicio aritmético frente a la composición del Congreso en sí. No basta con sumar ciertas curules, sin analizar el efecto o impacto que dicho aumento tendría frente a otros grupos representados. De esta forma también se afecta el modelo de la rama legislativa que fue concebido, en 1991, como uno de los ejes estructurales y orgánicos de la Constitución.

Así, la Corte Constitucional, en Sentencia C-021 de 1996, determinó que la democracia participativa procura brindar al ciudadano la certidumbre que no será excluido del debate, del análisis, ni de los factores que inciden o lo afectan en su vida cotidiana, como tampoco de aquellos procesos políticos que pueden comprometer su futuro en el colectivo.

La Corte advierte que la creación o modificación de una circunscripción especial constituye un acto que afecta directamente los resultados de los procesos electorales, pues, mediante ellos, se modifica, en mayor o menor medida, la manera en que surge la representación política. Al punto que su tamaño y delimitación es uno de los aspectos más importantes para la determinación del sistema electoral del país.

Finalmente, la jurisprudencia constitucional también ha señalado que la redistribución de las circunscripciones puede conducir a que algunas regiones o grupos sociales obtengan sobrerrepresentación con relación a otras regiones o grupos, presentándose así eventuales desigualdades.²⁹

Estado: a la fecha, ya fueron archivados los dos PAL por no haber surtido los debates necesarios

5. Aplicación inmediata de sentencias y decisiones de tribunales internacionales de derechos humanos

El Gobierno nacional, a través de las carteras ministeriales de Relaciones Exteriores y Justicia y del Derecho radicaron a finales del año 2023 el PL 185³⁰, el cual pretende asegurar el cumplimiento y la ejecución de las sentencias, dictámenes, y demás decisiones de los tribunales internacionales e instancias multilaterales competentes de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como prevenir y sancionar la omisión de esos deberes.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-484 de 1996, MP: Eduardo Cifuentes (26 de septiembre de 1996). <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/1996/C-484-96.htm>

30 Proyecto de Ley No 185 de 2023: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos- radicados-senado/p-ley-2023-2024/3080-proyecto-de-ley-185-de-2023>





El PL 185 determina que no procederá ninguna excepción de carácter jurisprudencial o doctrinario respecto al cumplimiento de las decisiones proferidas por los tribunales internacionales. Además, establece que la omisión al cumplimiento dará lugar a investigaciones de orden disciplinario y penal en contra de las autoridades o del funcionario encargado.

La Fundación **categoriza esta iniciativa legislativa con el color amarillo** porque, si bien se fortalecen los (i) derechos humanos y respeto a las libertades individuales, se afectan los principios del Estado de Derecho (ii) gobierno constitucional y separación de poderes, (iii) el principio de legalidad y (iv) el fortalecimiento de las instituciones.

Primero, se fortalecen los derechos humanos y el respeto a las libertades individuales:

Los derechos humanos se fortalecen cuando se crean mecanismos, en el ordenamiento jurídico, que faciliten el cumplimiento oportuno de las sentencias emitidas por instancias internacionales de derechos humanos en contra del Estado colombiano.

Así, la iniciativa demuestra respeto, compromiso y acatamiento con la jurisdicción de esos tribunales internacionales. Esos tribunales han formulado órdenes específicas en sus sentencias con el propósito fundamental de proteger los derechos y las garantías de los ciudadanos.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados suscrita en 1969, aprobada en nuestro país mediante la Ley 32 de 1985, determina, en su artículo 27, que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

Por su parte la Corte Constitucional, en Sentencia T-653 de 2012 estudió el alcance de los fallos proferidos por los tribunales internacionales de derechos humanos y determinó que esos se dan en el ejercicio de la función jurisdiccional que previamente le reconocen los estados. Por ende “no deben encontrar obstáculos en su cumplimiento y no deben tener oposición por parte de las autoridades encargadas de cumplirlos”. Los argumentos del derecho interno no deben servir de pretexto para la mora en el acatamiento y/o desconocimiento de los compromisos internacionales.³¹

Igualmente, la Corte ha expresado que la soberanía nacional ya no puede ser entendida bajo los estrictos límites de la teoría constitucional clásica. Considerando la interconexión económica y cultural, así como los problemas nacionales cuya solución es posible en el ámbito internacional, ha sido necesario adoptar una postura más flexible y adecuada. **Esta posición no debe descuidar ni dejar de proteger el núcleo de la libertad estatal propia de la autodeterminación**, pero tampoco debe implicar el desconocimiento de reglas y principios de aceptación universal.³²

Segundo, se afecta el Gobierno constitucional y la separación de poderes:

Sin embargo, el PL 185, podría afectar la separación de poderes, principio sobre el cual la

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-653 de 2012, MP: Jorge Iván Palacio (23 de agosto de 2012) https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-653-12.htm#_ftnref2

³² Corte Constitucional. Sentencia C-187 de 1996, MP: Carlos Gaviria Díaz (08 de mayo de 1996) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-187-96>.





Corte Constitucional ha señalado que evita que se afecten las libertades y derechos, al tiempo que procura una adecuada especialización funcional, a través del ejercicio independiente de las competencias constitucionales que le fueron asignadas a cada rama del poder público. Cada una de las ramas y órganos ejercen sus poderes de forma independiente y autónoma, respondiendo a un criterio de especialización en ejercicio de la función pública.³³

La propuesta normativa se encuentra formulada en términos coercitivos o restrictivos para lograr, a toda costa, el cumplimiento de las decisiones y dictámenes, que sean emitidos por los tribunales internacionales e instancias multilaterales, en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario reconocidos por Colombia tales como: la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité Para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, el Comité contra la Tortura, el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares entre otros.³⁴

De tal forma, se prohíbe expresamente cualquier tipo de excepción o interpretación de carácter jurisprudencial, doctrinario u otro argumento respecto a lo ordenado en esos dictámenes o decisiones.

Llama la atención y genera alerta que los dictámenes, y otro tipo de decisiones, sin una identificación expresa, puedan tener implicaciones vinculantes para el Estado colombiano. Doctrinantes internacionales han analizado si estos pronunciamientos deben considerarse obligatorios para los Estados y han llegado a las siguientes conclusiones:

En la doctrina internacional, surgen interrogantes sobre la naturaleza jurídica de la función consultiva, especialmente en lo que respecta a si esta se considera una tarea jurisdiccional. Las diferencias entre los autores tienen mayor énfasis al abordar la cuestión de si **tales dictámenes son o no vinculantes, y aquí, si bien es cierto, en principio la respuesta parece ser negativa**, la Corte considera que estos pronunciamientos originan un efecto similar al de la jurisdicción contenciosa, **ya que son voluntariamente acatados por sus destinatarios**. Así, tales opiniones no son obligatorias en sentido estricto, su fuerza radica en la autoridad moral y científica de la Corte IDH.³⁵

Otros autores³⁶ han señalado que no es extraño encontrar en la jurisprudencia internacional referencias expresas y la adopción de estándares emitidos en las opiniones consultivas de los tribunales. Además, se ha dicho que las decisiones contenidas en esas opiniones podrían ser parte del control de convencionalidad.³⁷

Sin embargo, la Corte IDH ha reconocido que su opinión consultiva no tiene el mismo efecto o carácter vinculante de una sentencia de un caso contencioso. No obstante, determina que

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-253 de 2017, MP: Gloria Stella Ortiz (27 de abril de 2017) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-253-17.ht>

³⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores. "Colombia frente a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario" https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/colombia_frente_a_los_instrumentos_internacionales_de_derechos_humanos_y_dih-feb2014_3.pdf

³⁵ Juan Carlos Hitters. "¿Son vinculantes los pronunciamientos de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos?" <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r25295.pdf>

³⁶ Quintana Osuna. Control de Convencionalidad en el Derecho Interamericano y Mexicano. Retos y Perspectivas. Opinión Consultiva 21 de 2014.

³⁷ El control de convencionalidad entendida como la obligación que les asiste a los operadores judiciales de los Estados parte de realizar un control de legalidad y constitucionalidad en los asuntos de su competencia. Además de integrar en sus decisiones las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales que han sido ratificados.





esta opinión cuenta con ciertos efectos jurídicos importantes.³⁸ De igual forma otras instancias internacionales consideran que no son obligatorios instrumentos que no son propiamente sentencias.

Por ende, es crucial que los jueces locales y las autoridades competentes puedan, así sea de manera excepcional, analizar, adaptar, interpretar e integrar de manera rigurosa los dictámenes y decisiones emitidos por los tribunales internacionales de derechos humanos. Esto no para constituir un obstáculo, sino para articular las instituciones y emitir las directrices internas que sean necesarias, teniendo en cuenta la complejidad y variedad, en ocasiones, de esas órdenes, pues ya no se circunscriben a obligaciones financieras o indemnizaciones monetarias y en muchos casos implican obligaciones de acción, abstención, y adecuación del ordenamiento jurídico por parte del Estado.

Por lo tanto, una interpretación precisa y con el contexto adecuado garantiza el cumplimiento efectivo de los estándares internacionales de derechos humanos. De lo contrario, se limita la independencia y la autonomía de la rama judicial para conocer estos asuntos. Esa falta de flexibilidad y oportunidad de participación de las ramas del poder público podría llevar a decisiones que no se acompañen con las circunstancias específicas del caso o la normativa local, debilitando incluso la función judicial como garante de justicia y equidad.³⁹

Tercero, se afecta el principio de legalidad:

Determina el PL que la omisión de cumplimiento o ejecución de las obligaciones contenidas en la propuesta normativa dará lugar a investigaciones disciplinarias o penales en contra de las autoridades y los funcionarios judiciales competentes.

Sin embargo, no existe claridad respecto a la tipificación del delito o sanción, tampoco existe una descripción que permita establecer con precisión los elementos y factores que distinguen la conducta sancionada de otros comportamientos lícitos.

Siendo así, la forma en que está planteada la responsabilidad penal en el PL 185 desconoce garantías mínimas del principio de legalidad desde su dimensión material y resulta en una fuente de inseguridad jurídica para las autoridades y funcionarios judiciales.

Además, para FEDe.Colombia tampoco se respetan los principios del derecho disciplinario como la legalidad y la tipicidad, la conducta debe estar expresamente descrita en la norma de manera clara e inequívoca.

El poder sancionador y punitivo del Estado debe permitirles a los servidores públicos, como sujetos disciplinables, que puedan conocer previamente las conductas o comportamientos que se esperan de ellos, cuáles están prescritas y cuáles son las consecuencias jurídicas. De tal forma se disminuye el margen de discrecionalidad en su interpretación.⁴⁰

³⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Opinión consultiva oc-15/97 de 14 de noviembre de 1997". https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_15_esp.pdf

³⁹ En el Semáforo No. 3 PAL: La Fundación estudió la orden emitida en la Sentencia de la Corte IDH sobre adecuar el ordenamiento interno para que funcionarios de elección popular no puedan ser destituidos ni inhabilitados por decisiones de autoridades administrativas y el "remedio constitucional" que fue desarrollado por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-030 de 2023.

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-392 de 2019, MP: Diana Fajardo Rivera (28 de agosto de 2019) <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-392-19.htm>





Cuarto, no es coherente con el fortalecimiento de las instituciones

La Ley 288 de 1996 establece instrumentos para la indemnización de perjuicios a las víctimas de violaciones de derechos humanos, en virtud de las decisiones proferidas por órganos internacionales de derechos humanos.

Esta Ley de 15 artículos determina un procedimiento mediante el cual las partes interesadas podrán solicitarle al Gobierno nacional el pago de las indemnizaciones de perjuicios causados, dispone la posibilidad de celebrar conciliaciones, crea un comité ministerial, constituido por los ministerios del Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y del Derecho, y Defensa Nacional, que deberá conceptuar sobre las solicitudes, con la participación del Ministerio Público, durante el trámite y el control judicial de las eventuales conciliaciones.

Sin embargo, el procedimiento de la Ley 288 solamente es aplicable para las decisiones del Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quedando excluidos otros tribunales e instancias competentes, en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, reconocidas por Colombia.

Conforme a lo anterior, para FEDe.Colombia lo apropiado hubiese sido que el PL modificara en lo pertinente la Ley 288 de 1996, con la finalidad de articular las instituciones, actualizar y adecuar el ordenamiento jurídico y tener esta norma como antecedente relevante para determinar cuáles han sido las dificultades, al momento de dar cumplimiento de las decisiones de los tribunales internacionales. No obstante, la propuesta normativa la omite por completo.

Estado: a la fecha, se encuentra archivado por falta de aprobación del primer debate

6. Actos administrativos de nombramiento de funcionarios diplomáticos:

El Gobierno nacional, en ejercicio de su competencia constitucional de nombrar en provisionalidad a los agentes diplomáticos y consulares, ha expedido una serie de decretos que han sido objeto de reproche ante las instancias judiciales por no cumplir con los requisitos legales para estos cargos, entre ellos la experiencia relacionada con el cargo y demostrar un segundo idioma de uso diplomático, y por no respetar el turno en la carrera diplomática.

Algunos de esos procesos son: 05 demandas en contra del embajador de Colombia ante la FAO⁴¹, 01 demanda en contra de la actual cónsul en Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁴², 01 demanda en contra del embajador de Colombia en México⁴³.

En lo corrido del 2024, el Consejo de Estado ya ha anulado 05 nombramientos por no respetar el principio de especialidad: el cónsul de Colombia en México⁴⁴, el consejero de relaciones exteriores

⁴¹ Decreto 0108 del 6 de febrero de 2024. Nómbrase al señor Armando Alberto Benedetti Villaneda, en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

⁴² Decreto 0564 del 03 de mayo de 2024. Designar en provisionalidad a la señora Irene Vélez Torres en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores adscrito al Consulado General de Colombia en Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁴³ Decreto 0190 del 10 de febrero de 2023. Nómbrase al señor Álvaro Moisés Ninco Daza en el cargo de Embajador Extraordinario y Plenipotenciario adscrito a la Misión Permanente de Colombia ante el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ Decreto 0143 del 01 de febrero de 2023. Designar en provisionalidad al señor Andrés Camilo Hernández Ramírez en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores adscrito al Consulado General de Colombia en Ciudad de México, Estados Unidos Mexicanos.





adscrito al Consulado de Colombia en Buenos Aires⁴⁵, la anterior consejera relaciones exteriores adscrita al Consulado de Colombia en Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte⁴⁶, la consejera de relaciones exteriores adscrita a la Embajada de Colombia en España⁴⁷ y el ministro consejero de relaciones exteriores adscrito a la Embajada de Colombia ante la República Federativa de Brasil⁴⁸

Para FEDe.Colombia, estos actos administrativos **se categorizan con el color rojo**, de cara a la alerta y la afectación significativa de los principios del Estado de Derecho como (i) el fortalecimiento de las instituciones y (ii) el principio de legalidad y democracia participativa.

Primero, se desconoce el fortalecimiento de las instituciones:

Es primordial que las instituciones del sector de relaciones internacionales cuenten con funcionarios competentes y especializados en sus respectivas áreas, para asegurar así la eficiencia la eficacia y el cumplimiento de los fines esenciales del Estado.

La función pública debe operar como un sistema integrado de gestión, alineando a las personas con la estrategia de la entidad, para producir resultados acordes con las prioridades. La designación basada en criterios de mérito y pertinencia técnica es importante para mantener la integridad y funcionalidad de las instituciones.

Respecto a los nombramientos en provisionalidad de funcionarios diplomáticos que han sido sometidos a debate judicial, los principales argumentos apuntan a que i) no se respetó el derecho de preferencia del personal de carrera a ascender dentro del escalafón y ii) no estaban fundados en el mérito o las cualificaciones, representando una clara violación de los principios de eficiencia pública, moralidad administrativa y del principio de especialidad, el cual pretende que, de manera excepcional, se puedan designar personas ajenas o que no pertenezcan a la carrera diplomática consular, siempre y cuando no sea posible nombrar funcionarios que hagan parte de aquella⁴⁹.

Según el Consejo de Estado el régimen de carrera diplomática y consular encuentra su justificación en la naturaleza específica del servicio exterior, cuya prestación efectiva requiere de personal idóneo, con formación y experiencia en la materia, para efectos de representar los intereses estatales y proteger los derechos de los colombianos en otros países, tal como se reconoció en el Decreto Ley 274, al determinar que el servicio exterior es un servicio especializado, profesional, jerarquizado y disciplinado que se funda en el principio del mérito.⁵⁰

Segundo, se desconoce el principio de legalidad y democracia participativa.

⁴⁵ Decreto 1155 del 10 de julio de 2023. Designar en provisionalidad al señor Germán Antonio Gómez Polo en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores adscrito al Consulado General de Colombia en Buenos Aires, República Argentina.

⁴⁶ Decreto 0211 del 14 de febrero de 2023. Designar en provisionalidad a la señora Marisol Rojas Izquierdo en el cargo de Consejero de Relaciones Exteriores adscrita al Consulado General de Colombia en Londres, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

⁴⁷ Decreto 2155 del 04 de noviembre de 2022. Designar en provisionalidad a la señora Aixa Carolina Kronfly en el cargo de Consejera de Relaciones Exteriores adscrita a la Embajada de Colombia en España.

⁴⁸ Decreto 293 del 03 de marzo de 2023. Designar en provisionalidad al señor Ricardo Alfredo Montenegro en el cargo de Ministro Consejero de Relaciones Exteriores adscrito a la Embajada de Colombia ante la República Federativa de Brasil

⁴⁹ Consejo de Estado, Sentencia Rad: 2023-00444-01, MP: Omar Joaquín Barreto (09 de noviembre de 2023): "la jurisprudencia de esta Sección ha indicado que la excepción prevista en el referido artículo 60, no hace más que confirmar la regla general referida a que los empleos de la planta interna y externa del Ministerio de Relaciones Exteriores son propios de la Carrera Diplomática y Consular y, por ende, se deben proveer en virtud de concurso de méritos, excepto cuando no sea posible designar funcionarios escalafonados para proveerlos"

⁵⁰ Consejo de Estado, Sentencia Rad: 2023-00444-01, MP: Omar Joaquín Barreto (09 de noviembre de 2023) https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/273/25000-23-41-000-2023-00444-01_20231109.pdf





En el caso concreto del embajador de Colombia en México, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en primera instancia, determinó que la administración desconoció el término de publicación de las hojas de vidas de los aspirantes a ocupar el cargo de embajador conforme lo establece el Decreto 1083 de 2015⁵¹, Único Reglamentario del Sector de Función Pública y adicionalmente tampoco se pronunció respecto a las observaciones que la ciudadanía realizó a la hoja de vida, antes de efectuar el nombramiento.

La omisión en el cumplimiento de ese deber de publicidad limita la participación ciudadana y de otros actores relevantes en el proceso decisorio y la ausencia de pronunciamiento por parte de la administración, debilita el derecho que le asiste a los ciudadanos de involucrarse directamente en las decisiones que pueden afectar sus vidas.

Para La Fundación es crucial que se cumplan con esos deberes y así evitar que se afecte el principio de legalidad del proceso como la posibilidad de participación de la ciudadanía. De lo contrario se trata de una expedición irregular y eventual nulidad del nombramiento, tal como lo determinó la primera instancia.



⁵¹ Decreto 1083 de 2015. Artículo 2.2.13.2.3. "Una vez efectuada la evaluación de las competencias laborales y previo al nombramiento discrecional por parte de la autoridad nominadora, la hoja de vida del aspirante deberá ser publicada durante tres días calendario en las páginas web tanto de la entidad a la cual pertenezca el cargo como en la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para el conocimiento de la ciudadanía y la formulación de observaciones."





Conclusiones

Del análisis realizado, se tiene que:

- 01 Ley fue catalogada como verde por adecuarse a los principios y las instituciones del Estado de Derecho.
- 03 Proyectos de Ley fueron catalogados como verde por adecuarse a los principios y las instituciones del Estado de Derecho.
- 02 Proyectos de Acto Legislativo fueron catalogados como amarillo por una aprobación condicionada o con reparos.
- 03 proyectos de Ley fueron catalogados como amarillo por una aprobación condicionada o con reparos.
- 08 actos administrativos de nombramientos de funcionarios diplomáticos.

Anexo 1: cuadro con otras iniciativas legislativas que avanzan en el Congreso del sector de relaciones internacionales

Anexo 2: cuadro con leyes sancionadas del sector relaciones internacionales





Anexo 1

Otras iniciativas legislativas de relaciones internacionales en curso en la legislatura: 20 de julio de 2023/ 20 de junio de 2024	
Descripción	Estado
<p>PL No: Senado 075/2022 – Cámara 445/2024 Objeto: aprobar el Convenio internacional sobre responsabilidad civil nacida de daños debidos a contaminación por los hidrocarburos para combustible de los buques, 2001, adoptado en Londres el 23 de marzo de 2001 Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 08 de agosto de 2022 (en curso desde la legislatura pasada)</p>	A la fecha, se encuentra aprobado el cuarto debate
<p>PL No: Senado 079/2022 – Cámara 451/2024 Objeto: aprobar el Convenio 149 sobre el empleo y condiciones de trabajo y de vida personal de enfermería, adoptado por la sexagésima tercera (63a) conferencia internacional de la organización internacional del trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha del 21 de junio 1977 Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 29 de julio de 2022 (en curso desde la legislatura pasada). El 12 de junio de 2024 fue aprobado el tercer debate.</p>	A la fecha, se encuentra archivado por no haber sido aprobado su último debate
<p>PL No: Senado 080/2022 – Cámara 442/2024 Objeto: aprobar el Protocolo de 1988, relativo al Convenio internacional sobre líneas de carga, 1966, (enmendado), y el Protocolo de 1988, relativo al convenio internacional para la seguridad social de la vida humana en el mar, 1974, (enmendado), adoptados en Londres el 11 de noviembre de 1988 Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 07 de agosto de 2022 (en curso desde la legislatura pasada).</p>	A la fecha, se encuentra aprobado el último debate





Descripción	Estado
<p>PL No: Senado 250/2022 – Cámara 450/2024 Objeto: aprobar el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 15 de noviembre de 2000 Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 23 de noviembre de 2022 (en curso de desde la legislatura pasada).</p>	<p>A la fecha, se encuentra archivado por no haber sido aprobado su último debate</p>
<p>PL No: Senado 276/2023 – Cámara 364/2024 Objeto: aprobar el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, adoptados en Nueva York, el 8 de diciembre de 2002, mediante Resolución a/Res/57/799 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 07 de febrero de 2023 (en curso desde la legislatura pasada).</p>	<p>A la fecha, se encuentra aprobado su último debate</p>
<p>PL No: Senado 217/2024 Objeto: aprobar el Convenio sobre la violencia y el acoso – No. 190, adoptado por la 108 reunión de la conferencia internacional del trabajo, en Ginebra, Suiza el 21 de junio de 2019 Autores: Gobierno nacional Fecha de radicación: 21 de febrero de 2024</p>	<p>A la fecha, se encuentra aprobado el primer debate</p>





Descripción	Estado
<p>PL No: Senado 189/2023</p> <p>Objeto: aprobar el Acuerdo sobre medidas del estado rector del puerto destinadas a prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, adoptado en roma, el 22 de noviembre de 2009</p> <p>Autores: Gobierno nacional</p> <p>Fecha de radicación: 07 de noviembre de 2023</p>	<p>A la fecha, se encuentra aprobado el primer debate</p>

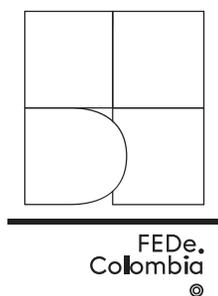




Anexo 2

Leyes sancionadas en la legislatura: 20 de julio de 2023/ 20 de junio de 2024	
Descripción	Estado
<p>Ley No: 2357 de 2024</p> <p>Objeto: aprobar el Convenio 183, relativo a la revisión del Convenio sobre la protección de la maternidad, (revisado), adoptado por la octogésima octava (88) Conferencia Internacional de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, con fecha 15 de junio de 2000</p> <p>Autores: Gobierno nacional</p>	<p>Sancionada como la Ley 2357 del 29 de mayo de 2024</p>
<p>Ley No: 2362 de 2024</p> <p>Objeto: aprobar el Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de buques, adoptado en Londres, el 13 de febrero de 2004</p> <p>Autores: Gobierno nacional</p>	<p>Sancionada como la Ley 2362 del 14 de junio de 2024</p>







Fundación
para el Estado
de Derecho

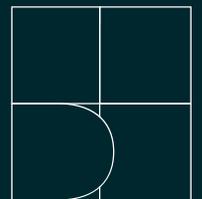
SEMÁFORO DEL
ESTADO DE DERECHO ▶ No. 11

BOLETÍN SECTORIAL RELACIONES INTERNACIONALES

Legislatura entre el
20 de julio de 2023
y el 20 de junio de 2024



www.fedecolombia.org
info@fedecolombia.org



FEDe.
Colombia
©