

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, nueve (9) de marzo de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente:	FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Radicación:	No. 25000-23-41-000-2020-00193-00
Demandante:	ANTONIO SANGUINO PÁEZ Y OTRO
Demandado:	NACIÓN – PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTRO
Medio de control:	CUMPLIMIENTO DE NORMAS CON FUERZA MATERIAL DE LEY O DE ACTOS ADMINISTRATIVOS
Asunto:	CONVOCATORIA DE LA COMISIÓN ASESORA DE RELACIONES EXTERIORES

Decide la Sala la solicitud presentada por los señores Antonio Sanguino Páez e Iván Cepeda Castro con el fin de obtener el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993 *“Por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamente el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”* por parte del Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores en el sentido de que se convoque a sesiones ordinarias e informativas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores en cumplimiento del mandato legal.

I. ANTECEDENTES

1. La demanda

1) Mediante escrito radicado en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal los señores Antonio Sanguino Páez e Iván Cepeda Castro demandaron en ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley en contra del

Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores (fls. 1 a 10).

2) Efectuado el respectivo reparto de la Secretaría de la Sección Primera del tribunal correspondió el conocimiento del asunto al magistrado sustanciador de la referencia (fls. 100 y 101).

3) Una vez fue puesta en conocimiento del despacho del magistrado conductor del proceso por proveído de 10 de febrero de 2020 se admitió la actuación judicial que ocupa la atención en esta oportunidad (fl. 102).

4) Por auto de 24 de febrero de 2020 se abrió el proceso a pruebas (fl. 133).

2. Los hechos de la demanda

Como fundamento fáctico de las súplicas la parte demandante expuso, en síntesis, lo siguiente:

1) En ejercicio del derecho de petición los actores solicitaron a la Presidencia de la República y al Ministerio de Relaciones Exteriores información relacionada con la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores – CARE en el sentido de indicar si durante el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2018 y el 17 de mayo de 2019 se realizaron reuniones o convocatorias a la CARE y el número de ocasiones en que cada Presidente de la República convocó a la comisión durante el periodo 1998-2017.

2) En relación con el primer punto la Secretaría del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República el 17 de mayo manifestó que *“durante el actual gobierno no se han realizado reuniones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores”*, por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores indicó que durante el tiempo comprendido entre el 1 enero hasta el 31 de diciembre de 2018 no se convocaron reuniones informativas de la referida comisión asesora.

3) Frente al número de ocasiones en que cada Presidente de la República había convocado a la mencionada comisión la secretaría jurídica del

departamento administrativo refirió el número de sesiones que habían realizado los Presidentes de la República desde 1998 hasta 2017, es decir, desde el Gobierno del presidente Andrés Pastrana Arango hasta el de Juan Manuel Santos Calderón, señalando por último que en el Gobierno del actual presidente, Iván Duque Márquez, no se ha convocado el mencionado órgano colegiado y en consecuencia la comisión no ha sesionado.

4) Mediante un derecho de petición de 20 de septiembre de 2019 los actores nuevamente solicitaron al Presidente de la República y al Ministro de Relaciones Exteriores informar si en armonía con lo preceptuado en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993 la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores había sido convocada, solicitud que obtuvo respuesta el 30 de septiembre de 2019 por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República indicando que ya había sido absuelta mediante comunicación con radicación número OFI19-00060125 de 27 de mayo y, por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores expresó que el Gobierno Nacional no ha convocado durante el año 2019 a reuniones informativas a los miembros de la mencionada comisión.

5) En ejercicio del medio de control jurisdiccional de cumplimiento los actores instauraron una demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca para la materialización efectiva de la orden impartida del artículo 5 de la Ley 68 de 1993 con el propósito que el Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores convocaran a sesiones ordinarias e informativas a la CARE, sin embargo el 30 de octubre de 2019 la Subsección B de la Sección Primera del tribunal rechazó de plano la demanda por razón de que no se cumplió con el requisito de procedibilidad exigido en el numeral 5 artículo 10 de la Ley 393 de 1997.

6) En atención a las consideraciones expuestas en la mencionada providencia de 30 de octubre de 2019 los demandantes radicaron un derecho de petición ante la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores para la constitución de renuencia.

7) El 20 de noviembre de 2019 la Presidencia de la República dio respuesta reiterando que dichas solicitudes habían sido absueltas en

oportunidad anterior mediante oficios de 27 de mayo y 27 de septiembre de 2019 y precisó, además, que respecto de la solicitud de citar a la Comisión Asesora de Relaciones Internacionales debe advertirse que se trata de una facultad del señor Presidente de la República.

Por su parte el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que es de conocimiento público que en este momento se está en un periodo de transición por cuanto el Presidente de la República decidió nombrar una nueva canciller de la República.

8) En el último año han surgido o se han agudizado algunos problemas a nivel internacional que exigen informar a la CARE sobre el manejo de la política exterior, seguridad regional, controversias de límites fronterizos y negociaciones diplomáticas con el objetivo de que esta pueda apoyar al Gobierno Nacional en el tratamiento de dichos temas.

9) El Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones exteriores han incumplido el deber legal de convocar en forma ordinaria e informativa, respectivamente, a la CARE, tal como consta en las respuestas de los referidos derechos de petición por cuanto no se ha convocado este órgano colegiado.

10) En relación con las convocatorias a sesiones informativas hasta la fecha de presentación del presente medio de control jurisdiccional el señor Antonio Sanguino en calidad de miembro de la CARE no tiene conocimiento de la forma en que se está manejando la política exterior del país ni cómo se están atendiendo los casos mencionados en el numeral 8 de este acápite.

3. Las pretensiones

Con fundamento en lo anterior la parte actora solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

“Solicitamos respetuosamente:

PRIMERA: Qué (sic) se ORDENE al **PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993, en relación al deber legal de convocar las reuniones de carácter ordinarias de la Comisión Asesora de

Relaciones Exteriores – CARE-, dado que desde el siete (07) de agosto de 2019 no se ha dado cumplimiento a esta obligación legal.

SEGUNDA: Qué (sic) se ORDENE al PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, informarnos la fecha y hora en que tendrá lugar la reunión de carácter ordinaria de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores – CARE-.

TERCERA: Qué (sic) se ORDENE a la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES**, dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993, en relación al deber de convocar las reuniones informativas de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores – CARE-, habida consideración de que desde el siete (7) de agosto de 2018, no se ha dado cumplimiento a la obligación de convocarla con la regularidad requerida por mandato legal.

CUARTA: Qué (sic) se ORDENE a la **MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES**, informarnos la fecha y hora en que tendrá lugar la reunión informativa de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores –CARE-.”(fl. 5 - mayúsculas sostenidas del original).

4. Contestación de la demanda

4.1 Ministerio de Relaciones Exteriores

El apoderado judicial del Ministerio de Relaciones Exteriores mediante memorial visible en los folios 106 a 120 del expediente contestó la demanda de la referencia oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones con fundamento en lo siguiente:

1) Las súplicas del presente medio de control son improcedentes por cuanto el Presidente de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores no han incurrido en renuencia o incumplimiento del artículo 5 de la Ley 68 de 1993 por cuanto la función de dirección de las relaciones internacionales se ha cumplido con sujeción a los deberes y funciones de sus cargos.

2) No ameritan ser objeto de análisis las pretensiones de este asunto por parte del juez constitucional debido a la improcedencia absoluta de la acción de cumplimiento sobre asuntos relacionados con la dirección de las relaciones internacionales por ser de competencia exclusiva del Presidente de la República, pues, existe una atribución expresa de carácter constitucional que radica esa titularidad en el artículo 189 y en el artículo

225 de la Constitución Política, lo cual es de especial relevancia si se tienen en cuenta los límites que los demás poderes constituidos deben respetar frente al ejercicio de las competencias constitucionales en la dirección de las relaciones internacionales del Estado.

3) La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es un cuerpo consultivo del Presidente de la República, sus reuniones se dan con ocasión de las necesidades y materialización de la política pública sobre esta materia, de modo que su activación no es viable a través de la institución jurídica del derecho de petición y del medio de control de cumplimiento, este último es improcedente para ordenar que se acate una norma que desarrolla directamente la Constitución Política que en forma sistemática esta en conexión con la función constitucional de dirección de las relaciones internacionales.

4) La petición de los demandantes no surge del cumplimiento de una ley sino que su solicitud se hace en virtud de una interpretación particular y subjetiva según la cual se debe convocar la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores como órgano consultivo del Presidente de la República a partir de su petición, no obstante que el medio de control de cumplimiento no procede para hacer cumplir interpretaciones particulares de una norma puesto que el Presidente de la República está ejerciendo sus funciones de acuerdo con el sistema judicial (sic) aplicable en la forma que lo establece la Constitución Política para la dirección de las relaciones internacionales.

5) De las respuestas otorgadas a los demandantes y la naturaleza jurídica de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se puede establecer que la convocatoria de este organismo consultivo del Presidente de la República corresponde a un asunto propio de la dirección de las relaciones internacionales del Estado Colombiano.

6) La competencia del Presidente de la República como Jefe de Estado y a quien compete dirigir las relaciones internacionales ha sido calificada por la jurisprudencia constitucional como una competencia exclusiva y excluyente, de allí que temas como la negociación de tratados

internaciones y la dirección de relaciones diplomáticas se haya reconocido que deben ejercerse sin ningún tipo de injerencia o intromisiones de otras autoridades administrativas o judiciales por constituir una expresión de las relaciones internacionales que, por mandato constitucional corresponden al Presidente de la República (artículo 189 numeral 2 de la Constitución Política).

7) Los demandantes no están solicitando que se cumpla una ley sino que pretenden el cumplimiento de la función constitucional de dirección de las relaciones internacionales a partir de una interpretación descontextualizada de la ley lo cual torna improcedente el presente medio de control.

8) No existe renuencia o incumplimiento de la norma con fuerza de ley por parte de la autoridad administrativa, por el contrario, en ejercicio de su deber funcional y de manera específica como organismo rector del sector administrativo de relaciones internacionales bajo la dirección del Presidente de la República se ha ejercido la política pública en esta materia sin que se haya requerido la convocatoria de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, de modo que no se trata de una obligación clara, expresa y exigible que pueda ser reclamada en acción de cumplimiento en contra de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

9) La prosperidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento está sujeto a la observancia de unos requisitos mínimos entre los cuales se encuentra que la norma cuyo cumplimiento se exige impongan directamente deberes u obligaciones claras, expresas y exigibles a cargo de la autoridad pública accionada, esto es, que la norma debe detallar en forma explícita de qué manera se cumple, es decir, cuando se requiera de una labor de interpretación del juez de cumplimiento para extraer en concreto cuál es exactamente el deber u obligación presuntamente incumplidos debe concluirse que la acción de cumplimiento es improcedente como quiera que la norma invocada no contiene un mandato imperativo e inobjetable.

Esta situación se presenta en este caso puesto que el artículo 5 de la ley 68 de 1993 *“por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones*

Exteriores y se reglamente el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia” correspondiente a los tipos de sesiones de la mencionada comisión que debe interpretarse en forma sistemática con el contenido de todo el texto normativo y en concordancia con el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución Política, de modo que las reuniones se harán de manera discrecional buscando por supuesto la oportunidad política y administrativa para consultar ese órgano.

4.2 Presidencia de la República

La Presidencia de la República fue notificada del inicio de la demanda el 14 de febrero de 2020 (fl. 103), es decir que el término de tres (3) días con que contaba la entidad para contestar la demanda de conformidad con lo preceptuado en el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 393 de 1997 comenzó a correr el 17 de febrero del año en curso y finalizó el 19 de esos mismos mes y año, en tanto que la contestación de la demanda fue radicada en la secretaría de la Sección Primera de este tribunal el 26 de febrero de 2020 (fls. 137 a 143), encontrándose por tanto por fuera del término legal establecido para ello, razón por la cual por ser este preclusivo se tendrá por no contestada la demanda por parte dicho organismo.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos, 2) la norma legal cuyo cumplimiento se reclama, 3) marco constitucional y legal de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, 4) antecedentes, aprobación y exigibilidad del artículo 5 de la Ley 68 de 1993.

1. Finalidad del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

El medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos consagrado en el artículo 87 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 393 de 1997 y el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 tiene por finalidad hacer efectivo el derecho de que goza toda persona, natural o jurídica, pública o privada en cuanto titular de intereses jurídicos para exigir tanto a las autoridades públicas como a los particulares que ejerzan funciones de esta índole, el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a tal autoridad la cual se muestra renuente a cumplirlos, y de tal forma hacer efectiva la observancia del ordenamiento jurídico existente.

Sobre el particular es pertinente advertir que los requisitos mínimos exigidos para la procedencia del medio de control jurisdiccional de cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos son los siguientes:

- a) Que el deber jurídico que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos (art. 1º Ley 393 de 1997).
- b) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o de un particular en ejercicio de funciones públicas, frente a los cuales se reclama su cumplimiento (arts. 5º y 6º *ibidem*).
- c) Que se pruebe la renuencia al cumplimiento del deber, ocurrida ya sea por acción u omisión del exigido a cumplir, o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento (art. 8º de la misma norma).
- d) Que el deber cuyo cumplimiento se reclama, contenido en la norma con fuerza material de ley o acto administrativo, sea válido jurídicamente y exigible actualmente.
- e) No procede la acción cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber

jurídico salvo el caso que, de no proceder el juez administrativo, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción.

2. La norma legal cuyo cumplimiento se reclama

La parte actora alega como mandato incumplido el contenido en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993 *“por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamente el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”* por parte del Presidente de la República y la Ministra de Relaciones Exteriores con el fin de que se convoque a sesiones ordinarias e informativas la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores en cumplimiento de un mandato legal, cuyo texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 5o. REUNIONES. La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período.”

3. Marco constitucional y legal de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores

Con el fin de establecer el contenido y el alcance de la norma jurídica de rango legal que los actores estiman incumplida por las autoridades públicas en contra de quienes está dirigida la demanda en orden a que se ordene el cumplimiento efectivo de aquella, resulta no solo pertinente sino necesario precisar los antecedentes de dicha disposición, esto es del artículo 5 de la Ley 68 de 1993 sobre la base de determinar el origen y funcionamiento de la denominada Comisión Asesora de Relaciones Exteriores con el fin de evidenciar su ámbito de exigibilidad.

1) Desde la vigencia del texto constitucional inmediatamente anterior, esto es el 1886 que rigió hasta la primera parte del año 1991, el constituyente radicó en cabeza del Presidente de la República de modo explícito y puntual la competencia de dirigir el manejo de las relaciones internacionales del Estado Colombiano en los términos consignados en el

entonces numeral 20 del artículo 120 de la Carta cuyo texto era el siguiente:

“Artículo 120. *Corresponde al presidente de la república como jefe del Estado y suprema autoridad administrativa:*

(...)

20. Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes diplomáticos; recibir los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del congreso.”

Esa atribución constitucional directa siempre ha sido entendida por la doctrina y jurisprudencia nacional como una competencia propia y exclusiva del Presidente en su condición de jefe de Estado por los términos en que fue concebida y consignada en dicha norma y corresponder al sistema presidencial de nuestra organización política.

2) En ese contexto el Congreso de la República en el año de 1913 aprobó una ley mediante la cual creó una *comisión asesora* dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores con el propósito de realizar unas labores de estudio y preparación de asuntos atinentes a las relaciones exteriores del Estado. Esa Ley fue la 9 de 30 de agosto de 1913 en cuyo artículo 1 se dispuso su creación y las labores que debía cumplir pero, se trató de una comisión apenas transitoria o temporal mas no de carácter permanente, concebida para que funcionase apenas por el término de un (1) año a partir de la vigencia de la ley tal como expresamente lo dispuso el artículo 5 de ese mismo cuerpo legal, su composición se determinó en el artículo 2 *ibidem* cuyos integrantes tenían derecho a percibir salario.

3) A la expiración del plazo antes mencionado el Congreso de la República mediante la Ley 31 de 30 de septiembre de 1914 reestableció la existencia y funcionamiento de dicha comisión asesora por un término de cuatro (4) años más con funciones muy similares a las inicialmente previstas, con alguna modificación en su integración y salario para sus miembros.

4) Posteriormente, la Ley 25 de 7 de octubre de 1918 prorrogó el funcionamiento de la mencionada comisión de relaciones exteriores por un lapso de cuatro (4) años más.

Es relevante advertir que en todos estos antecedentes legislativos la menciona comisión asesora era una dependencia adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores y en ninguna de las leyes antes mencionadas se previó que dicha comisión tuviese que ser consultada de manera obligatoria ni mucho menos se predeterminó el número ni la periodicidad de su convocatoria y sesiones.

5) Mediante la Ley 91 de 4 de diciembre de 1922 se le dio *carácter permanente* a la comisión asesora del ministerio.

6) La Ley 25 de 28 de octubre de 1930 modificó la composición y el montó de remuneración de sus miembros.

7) Algo similar aconteció con la Ley 47 de 13 de diciembre de 1939 en cuanto que el legislador modificó la composición de la comisión y el periodo de sus miembros.

8) Luego, el Decreto 2442 de 23 de diciembre de 1939 nuevamente modificó la composición de sus miembros y reformuló las funciones de la comisión como cuerpo consultivo del Ministerio de Relaciones Exteriores.

9) A través del artículo único del Decreto 3745 de 1950 se suprimió la comisión asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores en comento y debe precisarse que hasta ese momento de la regulación normativa dicha comisión tampoco tenía predeterminada obligatoriedad en cuanto a periodicidad de su convocatoria y sesiones.

10) La Ley 5 de 13 de marzo de 1962 reorganizó nuevamente dicho cuerpo colegiado con el mismo carácter de comisión asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores y como cuerpo consultivo del Gobierno, con las

funciones definidas en el artículo 2, y en el artículo 3 por primera vez se estableció la periodicidad de sus sesiones en los siguientes términos:

“Artículo 3º. La comisión expedirá su propio reglamento, elegirá Secretario y deberá reunirse dos veces cada mes o cuando sea convocada por el Ministro de Relaciones Exteriores.”

En el artículo 7º se determinó que el Gobierno debía fijar los honorarios para los miembros de la comisión y las asignaciones del secretario y del personal auxiliar.

11) Una nueva reorganización de la comisión se produjo con la Ley 1 de 3 de junio de 1974 que modificó su composición (artículo 1) y requisitos para sus miembros (artículo 2) y definió su carácter de cuerpo consultivo del Gobierno Nacional sin que sus dictámenes fueran obligatorios para este (artículo 3), y delegó en el Gobierno la fijación de los honorarios de sus miembros (artículo 8), *derogó expresamente todas las disposiciones sobre la materia, pero, no preestableció periodicidad ni obligatoriedad de su convocatoria.*

12) Más tarde, a través de la Ley 53 de 24 de diciembre de 1982 se modificó tan solo la forma de su composición.

13) En el año 1991 el Constituyente Colombiano reorganizó la estructura del Estado Colombiano con fundamento en los principios cardinales de la fórmula jurídico política del denominado Estado Social de Derecho y con base en postulados rectores como los de República Unitaria, descentralización administrativa, participación democrática, pluralismo político, respeto y garantía de la dignidad humana y prevalencia del interés general (artículos 1 y 40), separación de las funciones Estado e iglesia y libertad de cultos (preámbulo, artículos 18, 19 y 68), y el principio de división tripartita de poder público en ramas sin perjuicio de la existencia de otros órganos autónomos de poder (artículo 113).

En ese contexto en el artículo 113 de la nueva Carta expresamente se preceptúa lo siguiente:

“Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

En esa concepción de organización y funcionamiento del Estado en cuanto a la regulación del manejo de las relaciones exteriores del Estado en el numeral 2 del artículo 189 el constituyente expresa y claramente asignó la dirección de esa competencia en cabeza del Presidente de la República en la condición de Jefe de Estado, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

(...)

2. Dirigir las relaciones internacionales. *Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.”* (resalta la Sala).

Por lo tanto, con las solas excepciones expresamente previstas en la propia Constitución ninguna de las otras Ramas del Poder Público u órgano autónomos de poder pueden interferir en la conducción y desarrollo de las relaciones internacionales por ser esa una atribución propia y exclusiva del Presidente de la República, como por ejemplo las siguientes:

a) El artículo 150 sobre esa específica materia faculta al Congreso de la República para expedir leyes sobre estos precisos asuntos:

- 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 (numeral 16).

- Dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno, entre otros asuntos, para regular el

comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República (numeral 19, literal b).

b) En el numeral 10 del artículo 241 se asigna a la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución ejercer el control de Constitucionalidad sobre de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben, para cuyo fin el Gobierno los debe remitir a la Corte dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley, y cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad; si la Corte los declara constitucionales el Gobierno podrá efectuar el canje de notas, en caso contrario no serán ratificados; cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional el Presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

14) En ese marco constitucional en el año 1993 el legislador implementó otra reorganización de la comisión y reglamentó el artículo 225 de la Constitución Política mediante la Ley 68 de 1993 de cuyo texto son especialmente relevantes para el proceso de la referencia los siguientes aspectos:

“ARTÍCULO 1o. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores estará integrada por:

1. Los Expresidentes de la República elegidos por voto popular.

2. Doce miembros elegidos de los integrantes de las Comisiones Segundas Constitucionales así: Tres (3) por el Senado pleno con sus respectivos suplentes y tres (3) por el pleno de la Cámara de Representantes con sus respectivos suplentes.

3. Dos miembros designados por el Presidente de la República.

PARÁGRAFO 1o. *Los miembros elegidos por el Congreso Nacional y los designados por el Presidente de la República tendrán su respectivo suplente.*

PARÁGRAFO 2o. *El Designado a la Presidencia hasta 1994 y el Vicepresidente de la República a partir de ese año asistirá con voz a las reuniones de la Comisión.*

ARTÍCULO 2o. CALIDADES. *Para ser miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores se requiere haber sido Ministro del Despacho, Jefe de una Misión Diplomática de*

carácter permanente, Profesor Universitario de Derecho Internacional o Comercio Exterior por 10 años, o tener Título Universitario con especialización en Derecho Internacional o Comercio Exterior, reconocido por el Estado Colombiano, con anterioridad de por lo menos diez años a la fecha de elección o designación.

PARÁGRAFO 1o. De los miembros que le corresponde elegir a cada Corporación, por lo menos uno y su respectivo suplente, deberá pertenecer a partido o movimiento político distinto al del Presidente de la República.

PARÁGRAFO 2o. Las calidades exigidas en este artículo para los miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores no serán aplicables a los miembros del Congreso que éste elija en su representación.

ARTÍCULO 3o. FUNCIONES. La Comisión Asesora de Relaciones Exteriores es cuerpo consultivo del Presidente de la República. En tal carácter, estudiará los asuntos que este someta a su consideración, entre otros, los siguientes temas:

1. Política Internacional de Colombia
2. Negociaciones diplomáticas y celebración de tratados públicos.
3. Seguridad exterior de la República.
4. Límites terrestres y marítimos, espacio aéreo, mar territorial y zona contigua y plataforma continental.
5. Reglamentación de la Carrera Diplomática y Consular.
6. Proyectos de Ley sobre materias propias del ramo de Relaciones Exteriores.

PARÁGRAFO. Cuando haya negociaciones internacionales en curso y el Gobierno lo considere pertinente, este procederá a informar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores sobre el particular.

ARTÍCULO 4o. CARACTER CONSULTIVO. Los conceptos de la Comisión no tienen carácter obligatorio, serán reservados salvo cuando ella misma, de acuerdo con el Presidente de la República, ordene su publicidad.

ARTÍCULO 5o. REUNIONES. La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período.

(...)

ARTÍCULO 8o. SECRETARÍA TÉCNICA. El Ministerio de Relaciones Exteriores actuará como Secretaría Técnica de la Comisión.

ARTÍCULO 9o. VIGENCIA. Esta ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”
(negrillas adicionales).

De esa reglamentación legal son claros e inequívocos los siguientes aspectos:

- a) La denominada *Comisión Asesora de Relaciones Exteriores* está concebida como un organismo colegiado de integración multisectorial en tanto que se conforma por 3 Representantes de la Cámara y 3 Senadores con sus respectivos suplentes, 2 miembros designados por el Presidente de la República con sus respectivos suplentes, y a partir de 1994 el Vicepresidente de la República quien asistirá con voz.
- b) La Comisión ya no es un órgano asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores sino un órgano consultivo del Presidente de la República en materia de Relaciones Internacionales, especialmente para los temas señalados en el artículo 3 de la ley.
- c) Los conceptos que emita la comisión no tienen carácter obligatorio y por mandato de la ley son de carácter reservado, aunque, se puede ordenar su publicación cuando ella misma lo determine y en consenso con el Presidente de la República.
- d) Para su funcionamiento la secretaría técnica de la comisión está a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- e) La comisión puede ser convocada para dos diferentes tipos de sesiones, uno primero, las llamadas *sesiones ordinarias* por convocatoria del Presidente de la República y, otro, *sesiones informativas* que deben ser convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una sesión ordinaria en el mismo periodo.

4. Antecedentes, aprobación y exigibilidad del artículo 5 de la Ley 68 de 1993

En orden a determinar el real alcance del contenido normativo del artículo 5 de la Ley 68 de 1993 y más exactamente si este contiene o no un deber jurídico de perentorio o ineludible cumplimiento en relación con la convocatoria a sesiones de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, resulta pertinente observar los antecedentes de esta disposición legal en el marco del trámite legislativo del que fue objeto cuyo resultado es el texto actualmente vigente, y en ese sentido establecer el espíritu del legislador que definió su aprobación.

1) En el primer periodo de sesiones del Congreso de la República correspondiente al año 1992 fue presentado en el Senado de la República un proyecto de Ley para reorganizar la composición y funcionamiento de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores pero fue negado en la Comisión Segunda Permanente debido a que el Gobierno Nacional había anunciado la eminente expedición de esa materia mediante un decreto, no obstante el proyecto fue nuevamente presentado en esa corporación en el segundo periodo legislativo cuya insistencia estuvo a cargo del Senador Gabriel Melo Guevara quien, en la respectiva exposición de motivos puso de presente la necesidad y conveniencia de la existencia de dicha comisión en razón de la importancia de la materia que estaba a cargo de ella.

Según da cuenta la edición de 25 de agosto de 1992 de la Gaceta del Congreso el proyecto de ley correspondió al número 110/92 que llevaba por título *“por la cual se reorganiza la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores y se reglamenta el artículo 225 de la Constitución Política de Colombia”* (págs. 17 a 19), y en cuanto que tiene que ver de modo puntual con las sesiones de dicho organismo la única norma que regulaba el tema era el artículo 5 del proyecto con el siguiente texto:

“Artículo 5º. Reuniones. La Comisión se reunirá por lo menos una vez cada dos meses por convocatoria del Presidente de la República.”

Entre las razones de insistencia sobre esa iniciativa legislativa se expusieron, entre otras, la importancia de un organismo de consulta para el

Gobierno Nacional por ser la materia de especial transcendencia en la vida nacional, al tiempo que se puso de presente la intervención que tendría el Gobierno en su trámite y aprobación sobre la base de considerarse que *“sus opiniones tendrán un peso decisivo”* (ibid. pág.19).

2) La ponencia para el primer debate en el Senado tuvo lugar el 15 de octubre de 1992 y estuvo a cargo del Senador Enrique Gómez Hurtado perteneciente a la Comisión Segunda Permanente (Gaceta del Congreso) en la que sobre el punto en cuestión se refirió la conveniencia de consagrar dos tipos de reuniones, unas *de carácter ordinario* y, otras, *de naturaleza extraordinaria*, con la siguiente motivación:

*“El artículo 5º establece reuniones bimestrales convocada por el Presidente de la República. **Considero prudente consagrar dos tipos de reuniones: las ordinarias con la presencia del Presidente de la República por lo menos una vez cada dos meses, y las extraordinarias que pueda convocar el Ministro de Relaciones Exteriores en cualquier tiempo.** Ello con el ánimo de darle mayor flexibilidad y oportunidad a las consultas que deben hacerse a la Comisión.”* (ibid. pág. 24 – se resalta).

El ánimo era el de fijar sesiones cuando menos bimestrales de la Comisión como forma de congregación ordinaria a iniciativa del Presidente de la República, y que hubiesen otras de carácter extraordinario, en cualquier tiempo, por llamamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, fue así entonces como en el pliego de modificaciones se propuso lo siguiente:

*“**Artículo 5º. Reuniones.** La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, por lo menos una vez cada dos meses por convocatoria del Presidente de la República, extraordinarias en cualquier tiempo por convocatoria del Presidente de la República o del Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas podrán sesionar sin la presencia del Presidente de la República.”* (idem).

3) En el texto de la ponencia para segundo debate del proyecto en el Senado de la República se explicitó la conveniencia del carácter obligatorio de las sesiones ordinarias de la comisión en los siguientes términos:

“La Constitución de 1991, en su artículo 225, determinó que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores fuera un cuerpo consultivo del Presidente de la República y delegó para su posterior desarrollo legislativo los aspectos relativos a su composición.

El proyecto de ley 110 de 1992, en primera instancia precisa el carácter consultivo de la Comisión, al establecer la obligación del Presidente de la República de solicitar su concepto -el cual no es de forzosa aceptación- antes de adoptar las decisiones relativas a la política internacional del país.

Ello para impedir que se siga presentando el hecho de que la Comisión solo era convocada para informarla con posterioridad sobre los acontecimientos más relevantes ocurridos dentro del acontecer de las relaciones exteriores de nuestro Estado.” (Gaceta del Congreso, 15 de octubre de 1992, pág. 24 – negrillas adicionales).

4) En la ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes el proyecto de ley se identificó con el número 159 de 1992 y 110 para el Senado y estuvo a cargo del Representante Óscar López Cadavid, quien, estimó conveniente acoger lo propuesto por el Senador Enrique Gómez en el sentido a los tipos de reuniones de la Comisión y el carácter obligatorio de las llamadas sesiones ordinarias una vez cada dos meses, así:

“Respecto al artículo 5° del proyecto, creo conveniente acoger el propuesto por el honorable Senador Enrique Gómez (ponente en la Cámara Alta), al referente (sic) a las reuniones, toda vez que la naturaleza jurídica de la Comisión, como elemento asesor del señor Presidente, y la “obligatoriedad” de ser escuchada señala que las reuniones ordinarias serán convocadas por lo menos una (1) vez cada dos meses y las extraordinarias, en cualquier tiempo, por convocatoria del Presidente de la República o del Ministro de Relaciones Exteriores.

Esta norma ajusta adecuadamente la relación que debe existir entre el primer mandatario y la Comisión Asesora, dándole verdadera funcionalidad y razón de ser y no como aparece en el texto definitivo del Senado, que otorga al Presidente de la República la posibilidad de no convocarla, si no lo considera pertinente, hecho diezma la naturaleza de la Comisión y esta no tendría sentido si no se establecen los canales formales para su desarrollo y eficiente gestión como cuerpo consultivo.” (Gaceta del Congreso 2 de marzo 1993, pág. 19 – negrillas fuera del texto).

Con esa motivación propuso la siguiente modificación al texto del artículo 5°:

“Artículo 5°. El artículo 5° del proyecto, quedará así:

Reuniones. La Comisión tendrá dos tipos de reuniones. Ordinarias, por lo menos una vez cada dos meses, por convocatoria del Presidente de la República; extraordinarias, en cualquier tiempo, convocatoria del Presidente de la República o del Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas podrán

sesionar sin la presencia del Presidente de la República.” (ídem – destaca la Sala).

5) Sin embargo, en el texto finalmente aprobado y que es el actualmente vigente se eliminaron las llamadas *sesiones extraordinarias* y en su lugar se previeron las denominadas *sesiones informativas* cuya convocatoria está cargo del Ministro de Relaciones Exteriores.

El texto es el siguiente:

“ARTÍCULO 5o. REUNIONES. *La Comisión tendrá dos tipos de reuniones: Ordinarias, como cuerpo consultivo, las que serán convocadas por el Presidente de la República, y las informativas, las convocadas por el Ministro de Relaciones Exteriores. Estas últimas se realizarán por lo menos una vez cada dos meses, siempre y cuando no haya tenido lugar una reunión ordinaria en el mismo período.”*

El itinerario constitucional y legislativo antes descrito de la llamada Comisión Asesora de Relaciones Exteriores permite establecer que en la actualidad, huelga decir, a partir de la vigencia de la Constitución de 1991, está prevista y concebida como órgano de consulta para el Presidente de la República en esa precisa materia pero, sobre la base indiscutible de que la dirección y conducción de las relaciones exteriores del Estado es un asunto propio y exclusivo del Presidente de la República (artículo 189 numeral 2 y 225 constitucionales), sin perjuicio de los limitados y expresos eventos consagrados en la Constitución en los que, por excepción, está autorizada la participación o intervención en esa precisa materia de otras autoridades pertenecientes a las otras Ramas del Poder Público, de cuya regulación debe precisarse lo siguiente:

a) Se trata de un cuerpo colegiado de carácter asesor con funciones de consulta en los términos previstos en la Constitución.

b) Si bien la intención inicial del legislador fue la de asignarle un carácter obligatorio a las sesiones de dicha comisión, lo cierto es que luego del trámite que tuvo en proyecto en el seno del Congreso de la República ese propósito fue objeto de sustancial variación en el sentido de distinguir y consagrar dos tipos de sesiones: *i) sesiones ordinarias* y *ii) sesiones informativas* con el siguiente contenido y alcance:

i) Las denominadas “*sesiones ordinarias*” corresponde convocarlas al Presidente de la República y su propósito es el de consultarle este a la Comisión opinión respecto de los temas de relaciones internacionales que, a juicio de él considera pertinente, necesario u oportuno, pero, no se aprobó por el órgano legislativo el carácter obligatorio de tales sesiones, el Congreso de la República mantuvo la tradicional naturaleza discrecional de su convocatoria por el Presidente de la República, pues, en parte y en modo alguno se acogió la iniciativa que en tal otro sentido se había propuesto en un comienzo.

En otros términos, como cuerpo consultivo que es la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores puede ser convocada por el Presidente de la República en su condición de director de las relaciones internacionales para los temas y en las oportunidades que el Jefe de Estado en ejercicio de su potestad constitucional sobre la materia y en uso legítimo de su fuero estime necesario, prudente o conveniente, pues, la norma legal objeto de examen no contiene ningún verbo rector ni vocablo que le imponga una obligación o deber ineludible de convocar obligatoriamente a sesiones de dicha comisión, tanto es así que, por sustracción de materia, tampoco se señalan en la norma para ello eventos ni términos.

Lo anterior es corroborado por lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 1717 de 3 de agosto de 1994 reglamentario de la Ley 68 de 1993 en el que explícita y puntualmente se dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º. DE LA CONVOCATORIA DE LAS REUNIONES ORDINARIAS. Las reuniones ordinarias de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores serán convocadas por el Presidente de la República, cada vez que lo estime necesario.” (resalta la Sala).

La norma antes transcrita no ha sido objeto de anulación ni de suspensión provisional por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, luego entonces es de obligatorio cumplimiento en los términos previstos en los artículo 238 de la Constitución Política¹ y 91 del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo².

¹ “Artículo 238: La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.”

² “ARTÍCULO 91. PÉRDIDA DE EJECUTORIEDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la

ii) Por su parte las llamadas “*sesiones informativas*”, según lo expresa e inequívocamente consignado en texto de la norma, por convocatoria del Ministro de Relaciones Exteriores deben realizarse “*por lo menos una vez cada dos meses*” siempre y cuando no se haya reunido la Comisión en sesión ordinaria en ese mismo espacio de tiempo; en otros términos, de conformidad con los antecedentes legislativos del artículo 5 de la Ley 68 de 1993 antes ya reseñados, es claro que el legislador tuvo a bien imprimirle un *carácter obligatorio* a este tipo de sesiones con el propósito de que el funcionamiento de la citada comisión tenga algún grado de operatividad y dinámica.

En efecto, la expresión “por lo menos una vez cada dos meses” desde vista gramatical indica que la reunión de dicho organismo debe tener lugar de modo necesario cuando menos por una vez por bimestre, pues, la locución “*por lo menos*” significa “*al menos*” o lo que es lo mismo “*no menos*” de una vez cada dos meses, interpretación esta que guarda debida consonancia con los antecedentes de la norma en los que aparece reflejado el espíritu o el fin que el legislador consideró para aprobarla.

En conclusión, la convocatoria a sesiones ordinarias de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores a cargo del Presidente de la República es a penas potestativa o discrecional de esta autoridad quien, para el cumplimiento de la atribución constitucional de dirección de las relaciones internacionales en ejercicio legítimo de su fuero bien puede determinar la necesidad, pertinencia u oportunidad de convocar o no a dicho órgano de consulta; por el contrario, la convocatoria a las denominadas sesiones informativas sí es de carácter obligatorio.

Con base en lo anterior, como quiera que según la prueba documental aportada tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores (fl. 21) como por la Presidencia de la República (fls. 13 a 15) da cuenta que en el actual Gobierno Nacional presidido por el doctor Iván Duque Marquéz no ha sido

Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

- 1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan vigencia.”*

convocada en ninguna oportunidad la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores a las sesiones informativas de que trata el artículo 5 de la Ley 68 de 1993, es claro el incumplimiento del deber legal que sobre la materia le impone dicha norma al Ministro de Relaciones Exteriores razón por la cual así se declarará y se ordenará al titular de esa cartera ministerial dar efectivo cumplimiento a ese deber legal en el sentido de convocar a dicha comisión a sesiones informativas, cuya primera reunión deberá ser citada dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia y tener lugar a más tardar en los primeros cinco (5) días del mes inmediatamente siguiente.

De igual manera, por no existir un deber expreso y obligatorio a cargo del Presidente de la República de convocar a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores a sesiones ordinarias debe ser denegada la súplica de la demanda que sobre ese punto se formuló con la demanda.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

F A L L A :

1º) Declárase incumplido por el Ministro de Relaciones Exteriores el deber legal contenido en el artículo 5 de la Ley 68 de 1993, en consecuencia **ordénase** al Ministro de Relaciones Exteriores convocar a sesiones informativas a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, cuya primera reunión deberá ser citada dentro del término de cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta providencia y tener lugar a más tardar en los primeros cinco (5) días del mes inmediatamente siguiente.

2º) Deniéganse las demás pretensiones de la demanda.

3º) Notifíquese esta decisión a las partes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

Expediente No. 25000-23-41-000-2020-00193-00

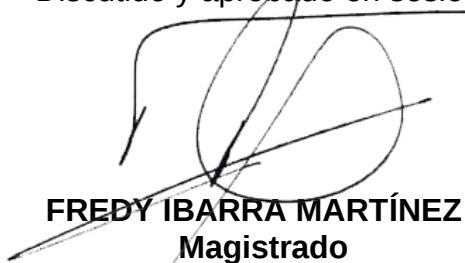
Actor: Antonio Sanguino Páez y otro

Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos

4º) Ejecutoriado este fallo, previas las constancias secretariales de rigor **archívese** el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

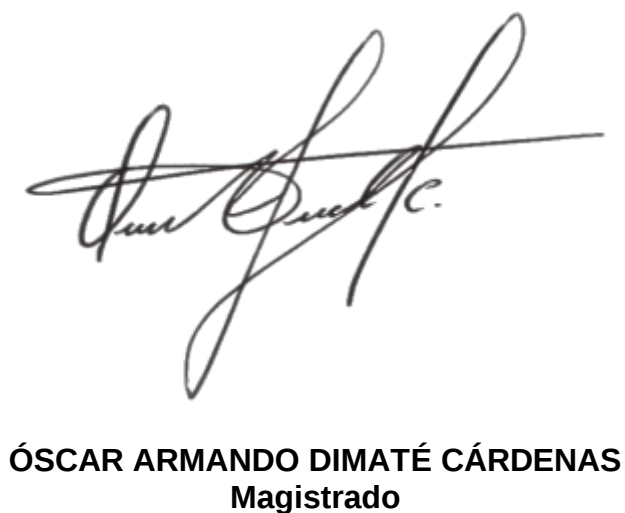
Discutido y aprobado en sesión de Sala de la fecha. Acta No.



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado



MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado



ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS
Magistrado