



LEGISmóvil

La actualidad jurídica en el momento en que ocurre



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

Procurador General

Bogotá, D.C., 10 de julio de 2014

Señores

MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

E. S. D.

Ref.: Revisión constitucional de la Ley 1691 del 17 de diciembre de 2013, “Por medio de la cual se aprueba el ‘Convenio entre el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera’ suscrito en Bogotá, el 19 de julio de 2012”.

Magistrado Ponente: Dr. MAURICIO GONZALEZ CUERVO.

Expediente: LAT-429.

Concepto No. 5796

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2º., y 278, numeral 5º, de la Constitución Política, y con el artículo 7º del Decreto 2067 de 1991, el Jefe del Ministerio Público procede a rendir concepto en el asunto de la referencia.

1. Antecedentes

Para cumplir con lo previsto en el artículo 241, numeral 10º, de la Constitución, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional, el 18 de diciembre de 2013, copia auténtica de la Ley 1691 del 17 de diciembre de 2013, que contiene aprobado el instrumento público internacional de la referencia, ante lo cual el Magistrado Ponente, mediante auto del 14 de febrero de 2014, avocó el conocimiento del presente proceso y ordenó la práctica de pruebas encaminadas a establecer los antecedentes del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

2. Análisis formal

Por Aprobación Ejecutiva del 28 de agosto de 2012, el Presidente de la República de Colombia dispuso someter el “*Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Federal de Alemania sobre Cooperación Financiera*” suscrito en la ciudad de Bogotá, el 19 de julio de 2012, a la consideración del Congreso de la República, para su discusión y aprobación, conforme a lo dispuesto en el artículo 150.16 de la Carta Política.

Las leyes aprobatorias de los tratados internacionales y su incorporación a la legislación interna, deben seguir el trámite previsto en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta para las leyes ordinarias, con la precisión de que, según el artículo 154 Superior, el proceso legislativo debe empezar en el Senado.

Vistos los documentos que obran en el expediente se puede establecer que el proyecto de ley radicado con los números 144 de 2012 en el Senado y 323 de 2013 en la Cámara tuvo el siguiente trámite:

El proyecto de ley fue radicado por el Gobierno Nacional en el Senado de la República el 24 de octubre de 2012, por medio de la Ministra de Relaciones Exteriores. El texto original del proyecto, junto con su respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 733 del 26 de octubre de 2012. Con estas actuaciones se cumple con los requisitos constitucionales de presentación e inicio del trámite del proyecto (art. 154) y de su publicación antes de darle trámite en la comisión respectiva (art. 157.1).

La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Segunda del Senado fue presentada por los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Guillermo García Realpe, conforme se desprende de la Gaceta del Congreso No. 880 del 4 de diciembre de 2012.

El proyecto fue anunciado el 2 de abril de 2013, según consta en el Acta número 26 de esa comisión, publicada en la Gaceta del Congreso 456 del 27 de junio de 2013. En la parte final del Acta se indica que “[c]omo se ha terminado el Orden del Día, se levanta la sesión y se convoca para mañana a partir de las 10:00 a.m.”.

Efectivamente, el proyecto fue aprobado válidamente en la sesión del 3 de abril de 2013, según consta en el Acta número 27 de esta fecha, publicada en la Gaceta 456 del 27 de junio de 2013.

Según certificación del Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, la proposición final, la omisión de la lectura del articulado, el articulado propuesto, el título del proyecto y el querer que éste tenga segundo debate y se convierta en Ley de la República, fueron aprobados conforme al artículo 129 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1° de la Ley 1431 de 2011.

En relación con el quórum, el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado manifestó que quedó integrado por 11 de los 13 Senadores que conforman la Comisión Segunda del Senado, algunos de los cuales contestaron la lista al iniciar la sesión y otros se hicieron presentes durante el transcurso de la misma.

La ponencia positiva para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por los Senadores Alexandra Moreno Piraquive y Guillermo García Realpe y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 228 del 24 de abril de 2013.

Posteriormente, el proyecto fue anunciado el 21 de mayo de 2013, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria del Senado de la República No. 62 publicada en la Gaceta del Congreso No. 510 del 22 de julio de 2013, en la que se lee: “[P]or instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión [...] Proyecto de ley número 144 de 2012 Senado”. En la parte final del acta se indica que “[s]iendo las 10:36 p.m., la Presidencia levanta la sesión, y convoca para el día martes 28 de mayo de 2013, a las 3:00 p. m., a Congreso Pleno y Sesión Plenaria a las 3:00 p.m”.

El proyecto fue debatido y aprobado en la sesión plenaria que se llevó a cabo el día 22 de julio de 2013 con un quórum deliberatorio y decisorio de 93 de 98 Senadores, como consta en el Acta de Plenaria No. 63 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 511 del 22 de julio de 2013, mediante votación ordinaria conforme al artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, según se desprende de lo consignado en esta gaceta y en la certificación expedida por el Secretario General del Senado de la República el 4 de marzo de 2014.

El texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 733 del 26 de octubre de 2012.

La ponencia positiva para primer debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Pedro Pablo Pérez Puerta y aparece publicada en la Gaceta del Congreso 582 del 2 de agosto de 2013.

El proyecto de ley fue anunciado para primer debate en la sesión del 6 de agosto de 2013, como se observa en el Acta de Comisión N°. 4 de esa misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso 708 del 11 de septiembre de 2013, en la que expresa la Secretaria General de la Comisión Segunda: “[A]nuncios de proyectos de ley para discusión y aprobación en primer debate, para ser discutidos y votados en la próxima sesión de Comisión en donde se discutan y aprueben Proyectos de Ley. Este anuncio, para dar cumplimiento al artículo 8° del acto legislativo N°. 01 de 2003. [...] Proyecto de ley número 323 de 2013 Cámara, 144 de 2012 Senado”. En la parte final del Acta indica el Presidente de la Comisión “se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes a las 10 y 30 de la mañana”.

En efecto, el Proyecto de Ley fue debatido y aprobado por unanimidad en votación ordinaria de acuerdo a la Ley 1431 de 2011, con la presencia de 17 representantes a la Cámara, en la sesión del 13 de agosto de 2013, como consta en el Acta No. 5 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 708 del 11 de septiembre de 2013. Lo anterior conforme lo indica la certificación expedida por la Secretaría General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

La ponencia positiva para segundo debate en la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Pedro Pablo Pérez Puerta y publicada en la Gaceta del Congreso No. 640 del 23 de agosto de 2013.

El Proyecto de Ley fue anunciado el 23 de octubre de 2013, tal y como consta en el Acta número 243 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 34 del 12 de febrero de 2014. Al final de la sesión el Presidente de la Cámara convoca para el 29 de octubre de 2013.

Efectivamente, el 29 de octubre de 2013 se llevó a cabo la sesión, tal y como consta en el Acta número 244 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1024 del 10 de diciembre de 2013, en donde se consideró y aprobó mediante votación nominal la proposición con la que terminó el informe de ponencia para segundo debate, en la que se pidió que se le diera segundo debate a este proyecto, los resultados de la votación fueron: 76 votos afirmativos y 8 negativos.

Sin embargo, cuando se procedió a la votación del articulado del proyecto de ley, se desintegró el quórum decisorio, pues como consta en el acta citada atrás, a dos personas "*les hizo falta votar*". En consecuencia se anunció el proyecto de ley 323 de 2013, para la sesión plenaria del 30 de octubre de 2013, en cumplimiento del artículo 8° del acto legislativo número 01 de julio 3 de 2003

Posteriormente, el Proyecto de Ley fue anunciado nuevamente el 30 de octubre de 2013, tal y como consta en el Acta número 245 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 1025 del 10 de diciembre de 2013. En la parte final del acta, el Presidente de la Cámara convoca para el 5 de noviembre de 2013.

En efecto, el proyecto fue debatido y aprobado en la sesión plenaria que se llevó a cabo el 5 de noviembre de 2013, como consta en el Acta No. 246 de

esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso No. 35 del 12 de febrero de 2014, con la asistencia de 155 Representantes, en la que fue considerado y aprobado a través de votación nominal el articulado con una votación de 74 votos afirmativos, 11 negativos y un Representante que no votó. El título y la pregunta “*si quiere la Cámara de Representantes que este proyecto sea Ley de la República*” arrojó como resultado 81 votos a favor, 9 en contra y un Representante que no votó, según se desprende de lo consignado en esta Gaceta y en la certificación expedida por el Secretario General de la Cámara de Representantes el 3 de marzo de 2014.

Pese a que se presentó la irregularidad de que un Representante a la Cámara no votó, esta novedad no afectó la mayoría requerida constitucionalmente para la aprobación del proyecto de ley.

Visto el procedimiento legislativo descrito esta Jefatura concluye que se cumplió con la exigencia constitucional del inciso primero del artículo 160¹ y que se le dio cabal cumplimiento al artículo 162 Superior, en donde expresamente se señala que “*ningún proyecto de ley podrá ser considerado en más de dos legislaturas*”.

Igualmente, se advierte que el Proyecto de Ley no fue modificado, por lo que no hubo lugar a conciliación, por lo que tampoco hubo la publicación de informe de conciliación de la que trata el artículo 9° del Acto legislativo 01 de 2003.

¹ “ARTICULO 160. Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días”.

Por lo tanto, luego de estudiar el proceso de formación de la Ley 1691 de 2013, “*Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación financiera*”, el Jefe del Ministerio Público no advierte la existencia de vicio alguno.

Por último, se tiene que el 17 de diciembre de 2013 el Presidente de la República sancionó la Ley 1691 de 2013, por medio de la cual se aprueba el Tratado objeto de estudio. Como consecuencia de ello, el texto de la Ley 1691 de 2013 fue remitido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a la Corte Constitucional el día 18 de diciembre de 2013, cumpliendo así el término de 6 días establecido en el artículo 241.10 Superior.

3. Análisis material del Tratado aprobado por la Ley 1691 de 2013

La cooperación internacional es un mecanismo de colaboración que permite fortalecer lazos de amistad e impulsar procesos de desarrollo entre diversos actores del sistema internacional, a través de la transferencia de recursos como el financiero.

A través de la última década, el Estado colombiano ha consolidado numerosos acuerdos que procuran mejorar, diversificar, agilizar e impulsar el intercambio de bienes y servicios, disminuir obstáculos al comercio y propender por el desarrollo de la economía. El Acuerdo objeto de estudio no es ajeno a este propósito y busca crear esta relación entre Colombia y Alemania, encaminada a fomentar la cooperación como herramienta para mejorar las condiciones económicas, sociales y ambientales de los pueblos.

La creciente internacionalización es un fenómeno en el cual Colombia debe ser protagonista activo, adoptando decisiones que le permitan aprovechar las ventajas que ofrece esta tendencia y minimizar los riesgos que entraña. Este elemento ha sido el fundamento para que el gobierno nacional opte por una estrategia que comprenda la política de financiamiento de actividades orientadas al desarrollo y rendimiento de nuestra economía.

Este instrumento es producto de un proceso de acercamiento a través de encuentros de alto nivel por parte del gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Alemana, que en consonancia con las normas constitucionales y legales de los dos países, así como con los principios del derecho internacional busca establecer el marco jurídico que regirá la cooperación financiera entre las Partes.

Es importante destacar que el Convenio de Cooperación Financiera objeto de revisión se orienta a fortalecer los compromisos enmarcados en el *“Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación técnica’ hecho en Santafé de Bogotá, veintiséis (26) de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998)”* declarado exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-1258 de 2000.

Este Acuerdo tiene como objetivo fundamental luchar contra la pobreza y obtener un desarrollo socioeconómico de los países contratantes, mediante la implementación de medidas eficaces de carácter reembolsable (préstamos con facilidades) y no reembolsable (aportaciones financieras) que permitan combatir los desafíos globales.

El Convenio sobre cooperación financiera está conformado por un preámbulo y trece (13) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

- En el preámbulo se describen los considerandos.
- Por su parte, el artículo 1° prevé los objetivos de la cooperación al desarrollo, destacando la importancia de continuar en la lucha contra la pobreza y la consecución de un desarrollo global sostenible.
- El artículo 2° establece como objetivo del Convenio definir el marco jurídico que regulará la Cooperación Financiera entre las Partes Contratantes, en armonía con sus normas constitucionales, legales y los principios del derecho internacional.
- El artículo 3° estipula los principios, procedimientos y obligaciones que deben regir el presente Instrumento Internacional.
- El artículo 4° enmarca las definiciones de los términos que se aplican dentro del Convenio *in examine*.
- El artículo 5° “Acuerdo sobre medidas de desarrollo” hace énfasis en los acuerdos complementarios que se podrán firmar sobre la base del presente Acuerdo.
- El artículo 6° determina los compromisos que asume el Gobierno de la República Federal de Alemania al momento de firmar el Tratado.
- El artículo 7° fija las prestaciones y obligaciones que asume el Gobierno de la República de Colombia, una vez se acuerde con el Gobierno alemán la aportación financiera.
- El artículo 8° hace referencia a la garantía de pago de la deuda respecto de contratos de préstamo con entidades diferentes al Gobierno de la República de Colombia, que cuenten con garantía soberana y las que no cuentan con esta garantía, así como, en el evento en que se trate de una cooperación financiera no reembolsable.
- El artículo 9° regula lo concerniente a la sustitución de medidas de desarrollo, haciendo la salvedad que si en estas medidas se ha convenido créditos de desarrollo no se podrán suplir por otras.
- El artículo 10 precisa como plazo para el pago de las obligaciones ocho años, contados a partir del año de autorización de los fondos.

Concepto No. 5796

- El artículo 11 advierte que el Tratado *in examine* no afecta el Convenio sobre Cooperación Técnica suscrito por los mismos Estados Parte el 26 de mayo de 1998 y que entró en vigor el 28 de febrero de 2001.
- El artículo 12 establece el mecanismo de solución de controversias que pudieran surgir dentro del marco del presente Acuerdo.
- El artículo 13 especifica la fecha en que entrará en vigor el Convenio, las enmiendas que pueden efectuarse, la denuncia y registro del mismo.

Dentro de este contexto, se observa que el Tratado *sub examine* se ajusta plena e íntegramente a los preceptos constitucionales, especialmente los consagrados en los artículos 9°, 226 y 227 de la Carta, en los cuales se establece que las relaciones internacionales del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, respeto a la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.

En tal virtud, válidamente puede el Estado colombiano buscar el apoyo internacional, en aras de contribuir al desarrollo económico, pues como se enunció al buscar y aceptar la ayuda de países altamente desarrollados como el caso de Alemania, a través de la celebración de Tratados Internacionales como el que hoy se revisa, se facilita el adelantamiento de acciones que coadyuvan a la sostenibilidad, mejoramiento y estabilidad de los recursos ecológicos, socioeconómicos y políticos, conforme a lo dispuesto en el artículo primero del Acuerdo.

De otro lado, es importante resaltar que el primer inciso del artículo 5° del Convenio, que hace alusión a que los Estados Contratantes pueden firmar acuerdos de medidas regidas por el derecho internacional, complementarios, sobre una o varias medidas de desarrollo.

La Corte Constitucional en sentencia C-363 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) precisó que esta disposición no vulnera el ordenamiento superior, toda vez que los acuerdos derivados buscan dar cumplimiento a las cláusulas sustantivas del Tratado Internacional, que es sometido a todas las formalidades, conforme al derecho internacional y al derecho interno, sin originar nuevas obligaciones ni exceder las ya contraídas por nuestro país.

Así mismo, frente a las exenciones impositivas que prevé el Convenio en su artículo 7°, este Despacho no encuentra reparo constitucional respecto de los impuestos de orden nacional. No obstante, si en desarrollo del Tratado Internacional *in examine* se establecieran exenciones tributarias de orden territorial deberá establecerse mecanismos de compensación para las entidades territoriales. Lo anterior, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional en sentencia C-315 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en la que se señaló:

“[L]a garantía del artículo 294 está dirigida contra la posibilidad de que la Nación, en forma unilateral, y en virtud de una decisión legislativa, prive a las entidades territoriales de sus recursos. Es pues una garantía institucional contra una injerencia indebida del Estado central, que establecería unilateralmente exenciones a los tributos territoriales. Sin embargo, los tratados son actos complejos que no resultan de la simple voluntad del Estado central, ya que requieren el concurso de voluntad de otros sujetos de derecho internacional. En este caso, una eventual exención de los impuestos territoriales no surge de una voluntad unilateral de las autoridades centrales de limitar los recursos de las entidades territoriales sino que opera con otra lógica y otros propósitos; dicha exención únicamente pretende facilitar las relaciones internacionales y desarrollar principios del derecho internacional, como la reciprocidad. Y por ello, en ese caso, la exención es en principio válido porque persigue un propósito constitucional relevante. El interrogante que surge es entonces si la consecución de dicha finalidad de favorecer las relaciones internacionales, que tiene claro sustento constitucional (CP art. 226), puede ser armonizada con la garantía institucional que la Carta establece a favor de los recursos de las entidades territoriales (CP art. 294).

La Corte encuentra que esa armonización es posible, si se entiende que la concesión de esas exenciones a los tributos territoriales por medio de un tratado

es posible, pero la Nación debe compensar a las entidades territoriales las pérdidas de sus ingresos que puedan derivar de dichas exenciones. En efecto, de esa manera se aseguran los ingresos de las entidades territoriales sin afectar indebidamente la promoción de las relaciones internacionales, con lo cual se logra una armonización de los artículos 226 y 294 de la Constitución”.

En conclusión, esta Vista Fiscal considera que el contenido de la Ley Aprobatoria que se revisa que tampoco vulnera el Ordenamiento Superior, toda vez que la misma se limita a aprobar el Acuerdo, a señalar que su texto vincula a nuestro país a partir del perfeccionamiento del instrumento público internacional y a establecer que la ley rige a partir de la fecha de su publicación, razón por la cual se solicitará a ese Alto Tribunal que declare su constitucionalidad.

4. Conclusión

Por lo expuesto, el Ministerio Público solicita a la Corte declarar la **EXEQUIBILIDAD** del “*Convenio entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno de la República Federal de Alemania sobre cooperación financiera’ suscrito en Bogotá el 19 de julio de 2012*”, y de la Ley 1691 del 17 de diciembre de 2013, que lo aprueba.

De los Señores Magistrados,

ALEJANDRO ORDOÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/Yortiz