

Bogotá, D.C., - 4 NOV 2014

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

Ref.: Revisión constitucional de la Ley 1721 del 27 de junio de 2014, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico' suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012"*.

Magistrada Ponente: MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ.

Expediente: LAT-434.

Concepto No. - 5845

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2°, y 278, numeral 5°, de la Constitución Política, así como el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991, procedo a rendir concepto en el asunto de la referencia.

1. Antecedentes

Para cumplir con lo previsto en el artículo 241, numeral 10°, de la Constitución, el 2 de julio de 2014 la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional copia auténtica de la Ley 1721 del 27 de junio de 2014, que contiene aprobado el instrumento público internacional de la referencia, ante lo cual magistrada ponente, asumió el conocimiento de la revisión de constitucionalidad mediante auto del 12 de agosto de 2014, en donde además ordenó la práctica de pruebas encaminadas a establecer los antecedentes del instrumento internacional y de su ley aprobatoria.

En cumplimiento del referido mandato superior, la Corte Constitucional debe verificar que la ley aprobatoria de tratado internacional sea conforme a la Constitución Política tanto en su forma (trámite legislativo) como en su contenido (análisis constitucional de fondo), de allí que el concepto de esta jefatura versará sobre estos dos aspectos para, posteriormente, sugerir a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad o inexequibilidad del tratado y su ley aprobatoria según corresponda.

2. Análisis formal

Tratándose de una ley aprobatoria de un tratado internacional el análisis formal debe incluir tanto la fase legislativa o parlamentaria como aquella previa a la radicación del proyecto de ley, liderada por el poder ejecutivo, con el fin de corroborar que también allí se hayan respetado los preceptos constitucionales pertinentes.

2.1. Etapa pre-legislativa

Un primer aspecto objeto de revisión es la competencia del funcionario que suscribió el *“Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”*¹ (en adelante Acuerdo).

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, incorporada al ordenamiento jurídico colombiano a través de la Ley 406 de 1997, en su artículo 7o dispone que *“en virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado”*. En el caso de la ley que se analiza, se evidencia que el acuerdo bilateral fue suscrito por el Presidente de la República por lo que es claro que se dio fiel cumplimiento a la norma citada.

De otra parte, se advierte que por Aprobación Ejecutiva del 19 de julio de 2012 el Presidente de la República dispuso someter a la consideración del Congreso de la República el *“Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012* para su discusión y aprobación, dando así aplicación a lo dispuesto en el artículo 150.16 de la Carta Política.

¹ Sobre la importancia de la competencia del funcionario que suscribe el tratado internacional, pueden verse las sentencias C-615 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto) y C-910 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

Por lo tanto, es posible concluir que las actuaciones previas al inicio de la fase legislativa en el proceso de incorporación del Acuerdo Marco al ordenamiento jurídico interno se hizo de conformidad a lo dispuesto por la Constitución y la Convención de Viena, ratificada por Colombia.

2.2. Primer debate en sesiones conjuntas

Debido a que en cuanto al trámite legislativo las leyes aprobatorias de tratados internacionales siguen las mismas reglas de las leyes ordinarias, con la salvedad de que su proceso de aprobación debe iniciar en el Senado de la República (artículo 154 Superior) y que con posterioridad a su aprobación debe surtirse en el presente proceso constitucional de control automático e integral, en este concepto también se hace necesario verificar el cumplimiento de lo previsto para las leyes ordinarias en los artículos 157, 158, 160 y 165 de la Carta Política.

Luego de analizar los documentos que obran en el expediente, esta jefatura concluye que el trámite dado al proyecto de ley radicado con los números 200 de 2014 en el Senado y 202 de 2014 en la Cámara fue respetuoso de la Constitución Política. A continuación se hace un recuento de las principales etapas dentro del procedimiento en el Congreso de la República a partir de las cuales se justifica esta conclusión.

El proyecto de ley fue radicado por el Gobierno Nacional en el Senado de la República el 13 de mayo de 2014 por medio de los Ministros de Comercio, Industria y Turismo y de Relaciones Exteriores. El texto original del proyecto, junto con su respectiva exposición de motivos, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2014. Con estas actuaciones se cumplieron los requisitos constitucionales de presentación, inicio del trámite del proyecto (art. 154) y publicación previa al trámite en la comisión respectiva (art. 157.1).

En cuanto al primer debate, es de anotar que éste tuvo lugar en sesión conjunta de las Comisiones Segundas de Senado y Cámara, la cual fue autorizada mediante Resolución N°. 183 del 19 de mayo de 2014, expedida por la Mesa Directiva del Senado de la República y Resolución N°. 0836 del 20 de mayo de 2014 expedida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes, en atención al mensaje de urgencia enviado por el Gobierno el 16 de mayo de 2014, con fundamento en el artículo 163 Superior, en concordancia con el artículo 191 de la Ley 5 de 1992. Esta sesión se realizó con sujeción a las reglas previstas en los artículos 169 a 173 de la Ley 5 de 1992, y de acuerdo a la competencia asignada en la Ley 3 de 1992, modificada por la Ley 754 de 2002.

La ponencia favorable para primer debate en ambas comisiones fue presentada por el Senador Roy Leonardo Barreras Montealegre y por el Representante Pedro Pablo Pérez, y en cumplimiento del principio de publicidad fue publicada en las Gacetas del Congreso 230 (Senado) y 231 (Cámara de Representantes) del 27 de mayo de 2014.

El anunciado del proyecto de ley se efectuó en la Comisión Segunda del Senado el 27 de mayo de 2014, tal como consta en el Acta N°. 18 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 326 del 2 de julio de 2014. Al finalizar la sesión el Presidente de la Comisión convocó para el 28 del mismo mes y año.

De la misma manera, el proyecto de ley se anunció en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en la sesión del 27 de mayo de 2014, según aparece en el Acta N°. 33 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 338 del 8 de julio de 2014. Al finalizar la sesión el Presidente de la Comisión convocó a la siguiente sesión para el 28 del mismo mes y año.

En cumplimiento de los anuncios realizados en cada comisión, el proyecto fue discutido y aprobado en la sesión conjunta de las Comisiones Segundas el día 28 de mayo de 2014, tal como se observa en el Acta 02 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 327 del 2 de julio de 2014. Según certificación expedida por los secretarios de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado de la República y Cámara de Representantes, se procedió de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133 constitucional (modificado por el Acto Legislativo 01 de 2009) respecto de la votación nominal y pública, así: en la Comisión Segunda del Senado, la proposición final fue aprobada con 6 votos a favor y 1 en contra; el articulado propuesto obtuvo 6 votos a favor y 1 en contra; y el título del proyecto de ley, así como el deseo que este tuviese segundo debate, obtuvo 6 votos a favor y 1 en contra. En la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la proposición, el articulado y el título obtuvieron 11 votos a favor y ninguno en contra.

2.3. Segundo debate en el Senado de la República y la Cámara de Representantes

Luego de surtirse el primer debate en sesiones conjuntas, que como se señaló se realizó el 28 de mayo de 2014, por las comisiones segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, se rindió ponencia positiva para segundo debate en el Senado de la República (plenaria) por parte del senador Roy Leonardo Barreras Montealegre, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 252 del 3 de junio de 2014.

Posteriormente, el proyecto fue anunciado en la sesión del 16 de junio de 2014, según consta en el Acta de la Sesión Plenaria del Senado de la República N°. 56 publicada en la Gaceta del Congreso N°. 332 del 7 de julio de 2014, en la que se convocó para la próxima sesión para el día 17 de junio de 2014.

En efecto, el proyecto de ley fue debatido y aprobado en la sesión plenaria que se llevó a cabo el día 17 de junio de 2014 con un quórum deliberatorio y decisorio de 93 de los 98 Senadores (como consta en el Acta de Plenaria N°. 57 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 333 del 7 de julio de 2014). La votación fue nominal y el informe de ponencia fue aprobado con 33 votos a favor y 25 en contra, mientras que la omisión de la lectura del articulado del proyecto, el articulado en bloque, el título y el deseo que este sea ley de la República fue aprobada con 37 votos a favor y 20 en contra, según se verificó en la citada gaceta.

Finalmente, el texto definitivo del proyecto de ley aprobado en la plenaria del Senado de la República fue publicado en la Gaceta del Congreso 308 del 20 de junio de 2014.

De igual forma se surtió el trámite para el debate en la plenaria de la Cámara de Representantes. Así, la ponencia para segundo debate en esta cámara se publicó en la Gaceta del Congreso 266 del 9 de junio de 2014 y fue presentada por el Representante Pedro Pablo Pérez Puerta. Y el anuncio para el referido debate se efectuó en la sesión del 16 de junio de 2014, según consta en el Acta No. 279 publicada en la Gaceta del Congreso No. 334 del 8 de julio de 2014 en la que se lee: “[s]e anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 17 de junio de 2014 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos”.

En cumplimiento de lo anterior, el proyecto de ley fue discutido y aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes en la sesión del 17 de junio de 2014, tal y como se observa en Acta N°. 280 de esta fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 335 del 8 de julio de 2014. Según lo que allí consignado, la votación fue nominal y el informe con que terminó la ponencia obtuvo la aprobación con 78 votos a favor y 13 en contra; el articulado del proyecto con 74 votos a favor y 10 en contra; y el título del

proyecto, así como el deseo que este se hiciera ley de la República obtuvo 75 votos a favor y 11 en contra.

2.4. Conclusiones relativas a la revisión formal del proyecto de ley

A partir del recuento del trámite legislativo hecho anteriormente, esta vista fiscal concluye que se respetaron los parámetros constitucionales, legales y reglamentarios, de la forma en que se resume a continuación:

- El proyecto de ley aprobatoria del tratado internacional inició su trámite en la comisión segunda del Senado de la República, respetando la competencia temática determinada en el artículo 2o de la Ley 3 de 1992 y dando cumplimiento al artículo 154 constitucional, que señala el deber de que las leyes referentes a relaciones internacionales inicien su trámite en el Senado.
- El proyecto de ley fue publicado en la Gaceta del Congreso previo al inicio del trámite legislativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 144, Ley 5 de 1992.
- En todas las sesiones se respetó el quórum y la aprobación del proyecto se hizo según la mayoría requerida (Cfr. artículos 145 y 146 de la Constitución Política y artículo 118 de la Ley 5 de 1992).
- El deber de anuncio previo, establecido en el artículo 160 de la Constitución Política, también fue respetado. De esta forma, se cumplió con el requisito constitucional toda vez que: i) el proyecto fue discutido y votado en la sesión previamente anunciada, y ii) el anuncio se dio en sesión distinta a la que se realizó la votación.
- La aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas según lo previsto en el artículo 162 constitucional.
- El Congreso de la República actuó dentro de sus competencias respecto de la aprobación de leyes que incorporan tratados internacionales al ordenamiento interno, puesto que no modificó el contenido del Acuerdo.

- Luego de la aprobación por parte del órgano legislativo, el 27 de junio de 2014 el Presidente de la República sancionó la ley *sub examine* y la remitió a la Corte Constitucional para lo de su competencia el día 2 de julio de 2014, de conformidad con lo establecido en el numeral 10° del artículo 241 Superior.

3. Análisis material

Como es sabido, una ley aprobatoria del Acuerdo Marco para la Alianza del Pacífico ya había sido objeto de control de constitucionalidad en la Sentencia C-258 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa), mediante la cual ésta se declaró inexecutable por encontrar que presentaba vicios de trámite. Con ocasión de dicho control de constitucionalidad, este despacho presentó en aquella ocasión el Concepto No. 5679 del 20 de noviembre de 2013, al cual esta jefatura hará referencia nuevamente por considerar que el análisis que se hizo en su momento resulta también pertinente para esta oportunidad.

La Alianza del Pacífico, conformada por la República de Chile, la República de Colombia, la República del Perú y los Estados Unidos Mexicanos, es un proceso abierto y flexible que pretende crear una plataforma de cooperación económica y política que impulse, entre otros, la circulación de bienes, servicios y capitales. Es decir, pretende lograr una integración más estrecha entre los países parte (artículo 3 del Acuerdo Marco).

En la exposición de motivos del proyecto de ley que dio origen a la Ley 1721 de 2014, el gobierno nacional señaló que el Acuerdo tiene dos dimensiones: i) la profundización del grado actual de integración de los países miembros y ii) la convergencia de los avances logrados entre los acuerdos comerciales vigentes entre los Estados que conforman la alianza. En consecuencia, la Alianza del Pacífico no implica una negación de los tratados y acuerdos preexistentes entre las partes, de tal forma que su

implementación no generará traumatismos comerciales en ese sentido, y resulta también respetuoso del principio *pacta sunt servanda* en tanto no constituye un obstáculo para el cumplimiento de obligación internacionales previamente adquiridas con los Estados parte.

En efecto, tal y como está previsto en el artículo 8 del Acuerdo: *“las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales o multilaterales vigentes entre las Partes”*. Por el contrario, como lo sostiene el gobierno en la exposición de motivos *“el Acuerdo Marco garantiza la permanencia y continuidad en los procesos de integración existentes, el avance y la profundización de los nuevos acuerdos alcanzados en desarrollo de los nuevos acuerdos alcanzados en desarrollo de los distintos Acuerdos Comerciales internacionales vigentes”*.

Un elemento de especial importancia en relación con este Acuerdo es que, en sí mismo, éste constituye un desarrollo del mandato constitucional contenido en el artículo 9° superior que direcciona la política internacional colombiana hacia la integración latinoamericana y del Caribe pues, como se observa a primera vista, el objetivo fundamental de esta Alianza es estrechar la integración en diferentes ámbitos entre países latinoamericanos.

De conformidad con esto resulta pertinente reiterar la síntesis del acuerdo que previamente había realizado esta jefatura en el concepto anteriormente mencionado:

“En el Preámbulo se consigna in extenso los motivos y razones en los cuales se apoya este proceso de integración.

En el artículo 1° se formaliza la decisión de los Estados Parte de constituir la Alianza del Pacífico.

En el artículo 2° se establecen los requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico.

En el artículo 3° se precisan los objetivos del Acuerdo y las acciones para la consecución de los mismos.

En el artículo 4° se hace referencia al Consejo de Ministros, sus atribuciones, reglas y procedimientos para adoptar decisiones.

En el artículo 5° se estipula que se adoptarán por consenso las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos de la Alianza del Pacífico.

En el artículo 6° se señala la naturaleza de las decisiones del Consejo de Ministros y otros Acuerdos de la Alianza del Pacífico.

En el artículo 7° se regula la manera en que será ejercida la Presidencia Pro Tempore y especifica sus atribuciones.

En el artículo 8° se estipulan las limitaciones de las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados dentro del marco de la Alianza del Pacífico frente a los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales o multilaterales vigentes entre las Partes.

En los artículos 9°, 10 y 11 se desarrollan parámetros concernientes a las relaciones con terceros; la admisión de países que soliciten su participación como Estados Observadores; y la adhesión de nuevos Estados Parte.

En el artículo 12 se precisa la manera como serán resueltos los conflictos que surjan entre las Partes Contratantes.

Por último, en los artículos 13 a 16 se contemplan las cláusulas correspondientes a la forma de entrada en vigor; depositario; enmiendas; y a la vigencia y denuncia del presente Acuerdo².

Como puede verse, desde el nombre del Acuerdo, en que se le cataloga como “Marco”, y como se corrobora en cuerpo de su articulado, el tratado internacional aprobado por la Ley 1721 de 2012 únicamente fija el propósito central del acuerdo, crea órganos y fija de manera general las funciones y condiciones necesarias para su funcionamiento (artículos 3, 4, 5, 6 y 7, principalmente).

Así mismo, el tratado bajo estudio contiene cláusulas que, en principio, son completamente acordes con el modelo, objeto y fines que la Constitución de 1991 señaló para el Estado colombiano, como es el caso de su artículo 2°, en donde se establecen como requisitos esenciales para pertenecer a la mencionada Alianza: i) la vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; ii) la separación de los Poderes del Estado; y iii) la protección, la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

² Procuraduría General de la Nación, Concepto No. 5679 del 20 de noviembre de 2014.

En este orden de ideas, este despacho encuentra que de un análisis constitucional de este Acuerdo Marco no surge ningún vicio de constitucionalidad y que, por el contrario, su adopción se corresponde con los preceptos constitucionales relativos a las relaciones internacionales (artículos 2, 9, 226 y 227 superiores).

No obstante, esta jefatura debe advertir que la verdadera complejidad en términos de constitucionalidad en relación con la Alianza del Pacífico tendrá lugar en la fase de implementación de su articulado, y concretamente en el ejercicio de las competencias del Consejo de Ministros, organismo creado por el Acuerdo Marco (artículo 4).

En esta misma línea se ha pronunciado la Corte Constitucional cuando ha efectuado el control de constitucionalidad sobre otros tratados internacionales marco de integración regional. En efecto, al revisar la Ley 323 de 1996 *"Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo modificador del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrito en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996"*, por ejemplo, esa corporación señaló que se trataba de un tratado-marco y que:

"Dado que el acuerdo ha significado la transferencia de competencias soberanas por parte de los Estados a las autoridades supranacionales, un amplio número de decisiones comunitarias se aplican directamente en los países signatarios y otras surten efectos internos luego de agotado su proceso de incorporación. La naturaleza de los dos instrumentos internacionales suscita, para los efectos de su control de constitucionalidad, una complejidad que no está presente en los demás casos. La revisión de la Corte Constitucional se limita a confrontar el texto del tratado y de su ley aprobatoria con la Constitución. No obstante, el alcance de las habilitaciones que se radican en cabeza de los distintos órganos de la comunidad, sólo podrá apreciarse con ocasión de su ejercicio ulterior, que naturalmente se realiza al margen del tipo especial de control instituido en la Carta, puesto que éste se lleva a cabo con antelación a la ratificación del respectivo tratado, con miras a conciliar los dictados de aquélla con los de éste último, evitando así conflictos entre disposiciones nacionales e internacionales.

Queda claro que si no se descubre el modo de impedir que al menos los principios superiores del ordenamiento constitucional —respeto de

los derechos humanos, vigencia del Estado social de derecho, de la democracia y de la separación de poderes—, se preserven en la fase de ejecución del acuerdo, los órganos de la comunidad detentarían un poder constituyente que ninguno de los países imaginó conferirles. Sin embargo, esta hipótesis debe desecharse puesto que el desarrollo del tratado, en modo alguno, requiere que dichos principios dejen de observarse. Las facultades de las autoridades de la subregión se limitan al ejercicio de las competencias que se trasladan a la comunidad y éstas, como emanación de los diferentes pueblos soberanos, no comportan la posibilidad de quebrantar tales principios que, además de corresponder a la tradición de los países firmantes, se recogen en los tratados internacionales suscritos por ellos y que, por su condición de derecho imperativo, resultan oponibles y vinculantes en el seno de la comunidad creada. No cabe la menor duda de que los actos y decisiones comunitarias que violen los principios superiores deben reputarse ultra vires y ser anulados por denotar desviación de poder”³ (negrillas fuera del texto).

Así las cosas, esta jefatura considera que tanto la Ley 1721 como el tratado internacional que en ella se aprueba son acordes con el ordenamiento superior, no sin dejar de advertir el cuidado que debe tenerse en la implementación del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, sin que ello implique por sí mismo la constitucionalidad de los futuros acuerdos que se adopten en el marco de esta Alianza.

4. Conclusión

En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILES** el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre la República de Colombia, República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012” y la Ley 1721 de 2014 que lo aprueba.

De los Señores Magistrados,


ALEJANDRO ORDÓÑEZ MALDONADO
Procurador General de la Nación

ABG/YOrtiz/ISO

³ Corte Constitucional, Sentencia C-231 de 1998, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.