OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY 191 DE 2016 SENADO, 086 DE 2015 CÁMARA

Por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.

Bogotá, D. C., marzo 22 de 2017

Doctor

ÓSCAR MAURICIO LIZCANO ARANGO

Presidente Senado de la República

Doctor

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

Presidente Cámara de Representantes

Asunto: Informe sobre objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado, *por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia.*

Respetados Presidentes:

De acuerdo con la designación efectuada por las Presidencias del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 166 y 167 de la Constitución Política y 197 de la Ley 5ª de 1992, los suscritos Senadores y Representantes nombrados para tal efecto, presentamos por su conducto a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, el estudio sobre las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia formuladas por el Gobierno nacional al **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191de 2016 Senado**, *por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia*.

1. **Inconstitucionalidad por desconocimiento de los artículos 114, 135 y 137 de la Constitución y contradicción por disposiciones de rango de ley orgánica**

Se objeta el proyecto de ley de la referencia, bajo el argumento del no cumplimiento de los requisitos de la función de control político que ejerce el Congreso de la República sobre el Gobierno nacional. Al respecto, sea lo primero aclarar que el proyecto de ley de la referencia no se enmarca bajo los supuestos del control político por lo siguiente:

Si bien, a la luz del artículo 114 de la Constitución Política de Colombia, corresponde al Congreso de la República ejercer control político sobre el gobierno y la administración, pudiendo requerir a

Ministros, superintendentes y directores de departamentos administrativos para que concurran a las sesiones, como lo establece el artículo 135 numeral 8, señalándose las consecuencias de la inasistencia a las sesiones en el numeral 9 del mismo artículo; el proyecto de ley objetado no busca ejercer dicho control, su objetivo se centra en que se informe no solamente a los miembros del Congreso de la República, sino también a los gremios, sindicatos y distintos sectores económicos implicados en los Tratados de Libre Comercio con Colombia, cómo se vienen desarrollando y consolidando los acuerdos comerciales ratificados por Colombia desde la perspectiva macroeconómica y las repercusiones que dicho desarrollo tiene para el estado de la balanza comercial del país, como está establecido en el artículo 3º del referido proyecto de ley.

La función de control político establecido en la Constitución Política y en el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), no es lo que pretende regular el proyecto de ley en mención, ya que en ningún momento se está ni modificando, ni estableciendo un nuevo procedimiento para ejercer la función de control político. En el proyecto de la referencia no se busca hacer comparecer a los Ministerios de Industria, Comercio y Turismo y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las sesiones del Congreso, sino que lo que se solicita es un informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia; por lo que la aplicación de los artículos 234 y siguientes de la mencionada ley, referentes al procedimiento de proposición o citación de funcionarios no es procedente en el asunto bajo estudio.

Adicionalmente, como bien lo refiere el artículo 254 numeral 4 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), están obligados a presentar informes al Congreso de la República, los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos, sobre el estado de los negocios adscritos a su Ministerio o departamento administrativo. Es de vital importancia indicar que el artículo señalado no impone algún tipo de formalidad o requisito frente a la presentación de los informes por parte de los Ministerios, ni tampoco establece como obligación que se contemple un momento específico en el cual dichos informes deben presentarse al Congreso de la República, ello contrario a lo que se afirma en la objeción presidencial, donde se reprocha el hecho de que el proyecto de ley no se refiera al momento de la legislatura en el cual deben ser rendidos los informes.

Con relación al argumento de la falta de los requisitos referentes a la función de control político, se evidencia con facilidad que el proyecto de ley de la referencia no contraviene las normas constitucionales ni las disposiciones orgánicas señaladas, dado que la regulación de la función del control político no tiene cabida en el proyecto de ley referenciado, ello en virtud de que exigencias como la proposición comunicada al funcionario respectivo, las formalidades de la citación o la entrega de cuestionarios; no se extienden a la presentación de informes por parte de los Ministerios,

regulada en el artículo 254 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, por lo que no fueron incluidas en el proyecto de ley de la referencia.

En la objeción presentada, se consideró que el proyecto de ley exponía una obligación muy vaga y general en cabeza del Gobierno, desconociendo que el proyecto de ley individualiza de manera clara los contenidos y temas del informe, como sigue:

¿Artículo 2°. Los informes deben ser presentados anualmente en Sesión formal de las Comisiones Segundas Conjuntas de Senado y Cámara y deben exponer los siguientes temas:

A. Intercambios de bienes y servicios agrupados por sectores productivos.

B. Efecto de los Tratados de Libre Comercio en la generación, pérdida y remuneración del empleo formal e informal en los sectores productivos.

C. Inversión extranjera directa de Colombia y sus socios comerciales y el impacto que los Tratados Comerciales han tenido en este indicador.

D. Estrategias de los Ministerios para el aprovechamiento de los Acuerdos Comerciales.

E. Diversificación de la oferta exportadora¿.

Además, con respecto a la objeción de que el proyecto se limita a señalar que el informe será anual sin indicar el momento del año en que ello deberá ocurrir, es menester reiterar que de acuerdo al artículo 254 numeral 4 de la Ley 5ª de 1992, no se establece un requisito temporal para señalar la entrega de dicho informe, máxime cuando la mencionada norma ya establece que se debe hacer durante la legislatura, de tal modo que el Congreso está otorgando amplio término al Ministerio para que presente el informe requerido, para así evitar incumplimientos por parte de la cartera ministerial competente.

Lo anterior, se evidencia en las consideraciones relacionadas en la Sentencia Constitucional número 518 de 2007[1[1][1]], que sobre los diferentes mecanismos de control político establecidas en nuestra Constitución Política, expone algunas modalidades de la siguiente manera:

¿¿El Constituyente de 1991 introdujo diversas modificaciones al régimen de control político que el órgano legislativo puede ejercer sobre los actos de la administración. Sobre el particular, cabe advertir que la Carta Política que rige ahora a los colombianos mantuvo el esquema de vigilancia descrito con anterioridad, principalmente a partir de la atribución que el artículo 114 de la Constitución le otorga al Congreso para ¿ejercer el control político sobre el gobierno y la administración¿. Con todo, debe agregarse que también se introdujeron algunas figuras jurídicas

---

1[1][1] Sentencia Constitu cional número 518 de 2007, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

que modificaron sustancialmente las relaciones Congreso-Gobierno dentro del esquema constitucional colombiano¿.

De igual manera, la Sentencia Constitucional 518 de 2017[2][2][2] menciona la solicitud de informes como figura jurídica que modificó las relaciones Congreso-Gobierno:

¿La Constitución Política amplió la órbita del Congreso de la República respecto de la facultad para solicitar a determinados funcionarios públicos la presentación de informes relacionados con el desempeño de su gestión. Por ello, el numeral tercero del artículo 135 superior, establece como facultad de cada Cámara, la de solicitar al Gobierno los informes que solicite, salvo que se trate de instrucciones en materia diplomática o de negocios de carácter reservado. En los mismos términos el numeral 5 del artículo 200 constitucional, señala como deber del gobierno rendir los informes solicitados por las Cámaras.

Debe agregarse que la facultad del órgano legislativo de solicitar informes al Gobierno, se ejerce ya sea por factores temporales, ora por situaciones específicas. Respecto del primer evento, cabe mencionar, por ejemplo, el deber del Presidente de presentar un informe al Congreso, al iniciarse cada legislatura, sobre los actos de la administración, sobre los programas de desarrollo económico y social, y sobre los proyectos de ley que se proponga adelantar en esa legislatura (artículo 189-12 C. P.); la obligación de los Ministros y directores de departamentos administrativos de presentar, dentro de los primeros 15 días de cada legislatura, un informe sobre el estado de los negocios adscritos a su entidad y sobre las reformas que consideren pertinentes; el mismo cometido se predica del Contralor General de la República (artículo 268 nums. 7 y 11), del Procurador General de la Nación (artículo 277 num. 9.) y del Defensor del Pueblo (artículo 282 num. 7). En cuanto a la segunda circunstancia, puede traerse como ejemplo la facultad de las Cámaras de solicitar informes (artículo 135 num. 30) y el deber del Gobierno de presentar al Congreso un informe motivado de las causas por las cuales se decretó el estado de guerra, la conmoción interior o el estado de emergencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Constitución Política¿.

Se puede concluir entonces que, en la iniciativa objetada no estamos ni modificando, ni creando una nueva forma de control político, por lo tanto, no se está modificando la Ley 5ª de 1992 Orgánica del Reglamento del Congreso, por tal motivo no debió tramitarse como Ley Orgánica, sino que se trata de una norma que establece seguimiento a las leyes aprobadas por el Congreso de la República ratificatorias de acuerdos comerciales, suscritos por Colombia, lo que nos lleva a concluir y a

---

2[2][2] Sentencia Constitucional número 518 de 2007, Magistrada Ponente Clara Inés Vargas.

proponer al Congreso de la República, rechazar de manera rotunda las objeciones por inconstitucionalidad.

Se hace necesario mencionar explícitamente, que el **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado,** *por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales suscritos por Colombia*, fue aprobado por unanimidad por los integrantes de Senado y Cámara, tal y como se puede constatar en las Actas de Plenaria de Cámara números 30, 137, 177, y en las Actas de Plenaria de Senado números 19 y 33 de 2016[3][3][3].

De igual manera, se debe tener presente que la Ley 947 de 2005, ¿*por la cual se reforma la Ley 424 de 1998 sobre el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia¿*, surtió su trámite como proyecto de ley ordinaria, y se encuentra en el catálogo de leyes ordinarias[4][4][4].

2. **Inconveniencia por injustificada dispersión normativa**

En cuanto a la objeción presidencial por inconveniencia por injustificada dispersión normativa, en la cual se argumentó que lo reglado en el proyecto de ley objetado, existe en la Ley 947 de 2005, es importante señalar:

Bajo el tenor de la norma citada (Ley 947 de 2005), se evidencia que su propósito es el de hacer un seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia, mediante un informe anual presentado por el Gobierno nacional a través de la Cancillería, a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara dentro de los primeros 30 días calendario posteriores a cada período legislativo. El informe debe versar sobre cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados y con Organismos Multilaterales.

En este aparte no sobra mencionar que, este informe se presenta a las Comisiones Segundas Constitucionales en un cuadro en formato Excel, en el cual se relacionan en unas pocas líneas, las principales acciones y actividades desarrolladas en el marco de cada acuerdo o convenio, no midiendo el impacto real de tales actividades y acciones en el país.

3[3][3] Aprobación Comisión Primera de Cámara. Acta número 20 del 30 de marzo de 2016.
Acta y Fecha de aprobación Plenaria de Cámara Acta número 137 de mayo 12 de 2016.
Acta y fecha aprobación Conciliación en Plenaria de Cámara Acta número 177 de noviembre 2 de 2016.
Acta y fecha de aprobación en Comisión Primera de Senado. Acta número 33 de junio 15 de 2016.
Acta y fecha de aprobación en Plenaria de Senado. Acta número 19 de septiembre 14 de 2016.

4[4][4] http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arbol/4641.html

De lo anterior se desprende que esta ley contiene un mandato general dado al Gobierno para que, a través de la Cancillería, informe anualmente al Congreso sobre el estado de los convenios o tratados suscritos por Colombia con otros países, pero de ninguna manera puede afirmarse que dicha ley cumple con el mismo propósito del proyecto de ley de la referencia por las siguientes razones:

En primer lugar, la población a la que se dirige el informe solicitado en los dos cuerpos normativos es distinta, pues si se revisa con detenimiento el proyecto de ley objetado, este establece que dicho informe debe presentarse a todos los honorables Senadores y Representantes a la Cámara y socializados con la ciudadanía, gremios, y sindicatos de trabajadores , mientras que el informe a que hace referencia el artículo 1° de la Ley 947 de 2005, se presenta únicamente a los miembros de las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, de esta manera se evidencia una diferencia sustancial.

Adicionalmente, el mandato de presentación de informes dado por el Gobierno al Ministerio de Relaciones Exteriores, no es comparable con el propósito del proyecto de ley, ya que el Ministerio de Relaciones Exteriores de acuerdo con el Decreto número 2126 de 1992 no basa sus informes de los acuerdos internacionales ratificados por Colombia en argumentos de índole económica, que es lo que realmente busca garantizar el proyecto objetado. No en vano dichos informes se soliciten al Gobierno nacional por conducto del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, dado que su objetivo primordial de acuerdo al Decreto número 210 de 2003 dentro del marco de su competencia es formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera, el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior. Lo anterior permite demostrar que el proyecto de ley se acopla perfectamente con los objetivos del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, y no con los del Ministerio de Relaciones Exteriores.

En segundo lugar, el mandato de la Ley 947 de 2005, implica el desarrollo de un informe anual sobre el estado general de los convenios o tratados suscritos por Colombia con otros países, mientras que la temática que se trata en el proyecto de ley de la referencia resulta ser mucho más específica, enfocada a la influencia que en materia económica tienen los Tratados de Libre Comercio para Colombia, definiéndose como tema del informe *¿los impactos (negativos y positivos) en materia macroeconómica y de los distintos sectores económicos involucrados, de los Tratados de Libre Comercio (TLC), ratificados por Colombia, y la información sobre el estado de la balanza comercial de Colombia con los países con los cuales se tienen estos Acuerdos Comerciales¿*. Esta

distinción temática impide asimilar las dos normas como una sola, ya que del contenido de las mismas se desprenden obligaciones de distinta naturaleza en cuanto a la información que debe presentarse.

Por último, con respecto al argumento de que el proyecto de ley de la referencia genera una imposición excesiva de que el informe sea socializado con la ciudadanía, gremios, sindicatos y distintos sectores económicos a través de diferentes medios masivos de comunicación, lo cual d eriva en una supuesta contradicción con los principios de eficacia y economía de la función administrativa; se debe recordar al Gobierno nacional que la Ley 489 de 1998 otro de los principios de la función administrativa es el de publicidad, el cual establece que las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna sus actos, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Por lo tanto, cuando el proyecto de ley contempla la realización de audiencias públicas, y la divulgación de los informes a través de los diferentes medios masivos de comunicación e instrumentos que designa la ley para los fines informativos a la ciudadanía; lo hace amparado en dicho principio, el cual tiene la misma importancia que los principios de eficacia y economía de la función administrativa, que el Ministerio está desconociendo.

En este sentido, el principio de eficacia se define como la búsqueda del logro de la finalidad de los procedimientos por parte de las autoridades, removiéndose de oficio los obstáculos puramente formales en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. La inclusión de la ciudadanía representada por los gremios, sindicatos y sectores económicos con respecto a la presentación de informes referentes a los impactos macroeconómicos de los Tratados de Libre Comercio, suscritos por Colombia, garantizan un acceso directo a la actuación administrativa en la materia, eliminando cualquier intermediación, por lo que el proyecto de ley también cumple a cabalidad con el principio de eficacia.

Con respecto al principio de economía, referente a que las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas; se evidencia que el proyecto de ley busca garantizar el beneficio de los sectores económicos colombianos, mediante recursos y entidandes disponibles y competentes en asuntos económicos y de comercio exterior, como lo es el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

En ese orden de ideas, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, no puede desconocer que dentro de sus funciones se encuentra la misión de apoyar la actividad empresarial, productora de

bienes, servicios y tecnología, con el fin de mejorar su competitividad, su sostenibilidad e incentivar la generación de mayor valor agregado, lo cual permitirá consolidar su presencia en el mercado local y en los mercados internacionales, cuidando la adecuada competencia en el mercado local, en beneficio de los co nsumidores, contribuyendo a mejorar el posicionamiento internacional de Colombia en el mundo y la calidad de vida de los colombianos. Ello no es distinto a lo que el proyecto de ley de la referencia tiene como propósito.

Con base en toda la argumentación anterior, se solicita a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, rechazar en su totalidad las objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia presentadas por el Gobierno nacional al **Proyecto de ley número 086 de 2015 Cámara, 191 de 2016 Senado,** *por medio del cual se establece la entrega del informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales, suscritos por Colombia*, para que siga su trámite constitucional y legal.

Cordialmente.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF