



Sentencia C-492/19

Referencia: expediente LAT-457

Revisión de constitucionalidad del i) *“acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”*, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y ii) la *“convención de la organización para la cooperación y el desarrollo económicos”*, hecha en París el 14 de diciembre de 1960, y iii) la Ley aprobatoria 1950 de 08 de enero de 2019.

Magistrado Ponente:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto ley 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica del acuerdo sobre los términos de la adhesión, la convención de la organización y la ley aprobatoria. En desarrollo de dicho mandato superior, el despacho sustanciador, mediante auto de 07 de febrero de 2019, dispuso: i)

avocar el conocimiento; ii) decretar la práctica de pruebas¹; iii) comunicar la iniciación del asunto al Presidente de la República; al Presidente del Congreso; al Ministro de Comercio, Industria y Turismo; Al Ministro del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; al Ministro del Trabajo; al Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones; al Ministro de Minas y Energía; al Ministro de Relaciones Exteriores; y al Ministro de Justicia y del Derecho; iv) fijar en lista el asunto y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación para el concepto de rigor; v) invitar al Proceso de Comunidades Negras PCN; a la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC; a la Defensoría del Pueblo; a la Junta Directiva del Banco de la República; al Instituto Colombiano de Derecho Tributario; a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; al Departamento Nacional de Planeación; a la Confederación General del Trabajo; a la Central Unitaria de Trabajadores; a la Comisión Colombiana de Juristas; a la Federación Nacional de Comerciantes; a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI; a la Asociación Nacional de Comercio Exterior ANALDEX; a la Asociación Colombiana de Micros, Pequeñas y Medianas Empresas ACOPI; a CEDETRABAJO y a las universidades del Valle; del Cauca; de Nariño; de Antioquia, de Caldas, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Javeriana, Santo Tomás, Sergio Arboleda y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, para que aporten sus opiniones sobre el asunto.

II. EL ACUERDO SOBRE LOS TÉRMINOS DE LA ADHESIÓN, EL CONVENIO DE LA OCDE Y LA LEY APROBATORIA

2. Se recoge en un *Anexo final* el acuerdo sobre los términos de la adhesión y la convención de la organización, junto con la Ley aprobatoria 1950 de 08 de enero de 2019².

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTO DEL PROCURADOR

3. A continuación, se reseña de manera esquemática las distintas intervenciones realizadas en el presente asunto (comprende el concepto de la Procuraduría), las cuales finalmente se expondrán integralmente en el *Anexo inicial*.

Intervenciones, conceptos técnicos y	Solicitudes
Procuraduría	

¹ “A nivel de documentación y conceptos técnicos. 1. Solicitar a los ministerios de Relaciones Exteriores, de Comercio, Industria y Turismo, y de Hacienda y Crédito Público, que en el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente al recibo de la comunicación del presente auto, allegue de manera precisa y ordenada los soportes documentales y técnicos en cuanto a las previsiones contenidas en el Acuerdo sobre los términos de la adhesión, esto es, a) la declaración del Gobierno de la República de Colombia referente a la aceptación de las obligaciones de membresía de la Organización para la Cooperación y el desarrollo económicos (A-F); b) los anexos (1-7); y c) decisión del Consejo de invitar a la República de Colombia para adherir a la Convención de la OCDE. 2. Solicitar a las universidades Nacional de Colombia, EAFIT (Medellín) y de los Andes un concepto técnico respecto a los instrumentos internacionales bajo revisión constitucional, en orden a determinar principalmente: ¿Qué impacto, efectos y desafíos tiene para la economía colombiana el ingreso a la OCDE? ¿En qué está dada principalmente la promoción efectiva del uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica? ¿Qué obligaciones específicas adquiere y/o medidas de política pública debe adoptar Colombia (informes de progreso) que impliquen cambios sustantivos (posibles áreas de reforma), especialmente en materia de educación, medio ambiente, trabajo y seguridad social (salud y pensiones), transparencia, buena gobernanza, inclusión social, posconflicto, protección de la economía, programas sociales, sistema tributario, competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, etc. ¿Cuáles salvaguardias, reservas, excepciones y plazos de implementación se establecen respecto de cada una de las obligaciones contraídas? En materia de integración e internacionalización de relaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas ¿se atienden las bases de equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos?”. ”

² Publicada en el Diario Oficial número 50.830 de 08 de enero de 2019.

Ministerio de Ambiente ³	Exequibles
Ministerio de Relaciones Exteriores ⁴	Exequibles
Ministerio de Justicia ⁵	Exequibles
Ministerio del Trabajo ⁶	Exequibles
Banco de la República ⁷	Exequibles
Departamento Nacional de Planeación ⁸	Exequibles
Asociación Nacional de Comercio Exterior ANALDEX ⁹	Exequibles
Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI ¹⁰	Exequibles
Cedetrabajo ¹¹	Sin petición alguna
Departamento Nacional de Planeación y ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Comercio ¹²	Exequibilidad. Concepto técnico y soportes documentales
Universidad EAFIT ¹³	Concepto técnico
Universidad del Valle ¹⁴	Intervención extemporánea ¹⁵
Universidad del Rosario ¹⁶	Intervención extemporánea ¹⁷
Universidad de Caldas ¹⁸	Intervención extemporánea ¹⁹
Instituto Colombiano de Derecho Tributario – Instituto Colombiano de Derecho Aduanero ²⁰	Intervención extemporánea ²¹
Procuraduría General de la Nación	Exequibles

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. La Corte es competente para efectuar el control de constitucionalidad del acuerdo sobre los términos de la adhesión de Colombia a la OCDE (2018), la convención de la OCDE (1960) y la Ley aprobatoria 1950 de 08 enero de 2019, de conformidad con el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

³ 25 de febrero de 2019, apoderado judicial Jorge Enrique Cortes Piñeros.
⁴ 26 de febrero de 2019, directora de asuntos jurídicos internacionales Alejandra Valencia Gartner.
⁵ 27 de febrero de 2019, director de desarrollo del derecho y del ordenamiento jurídico Néstor Santiago Arévalo Barrero.
⁶ 01 de marzo de 2019, jefe oficina asesora jurídica Alfredo José Delgado Dávila.
⁷ 17 de junio de 2019, secretario de la junta directiva Alberto Boada Ortiz.
⁸ 18 de junio de 2019, apoderado judicial Luis Carlos Vergel Hernández.
⁹ 17 de junio de 2019, presidente ejecutivo Javier Díaz Molina.
¹⁰ 18 de junio de 2019, vicepresidente de asuntos jurídicos Alberto Echavarría Saldarriaga.
¹¹ 17 de junio de 2019, director Mario Alejandro Valencia.
¹² 25 y 26 de febrero de 2019, dirección de asuntos jurídicos internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores Alejandra Valencia Gartner. 03 de abril de 2019, Ministro de Comercio José Manuel Restrepo Abondano.
¹³ 04 de marzo de 2019, escuela de economía y finanzas; centro de análisis político, departamento de gobierno y ciencias políticas; y escuela de derecho, Jesús Botero, Hugo López y Humberto López, Valeria Mira Montoya & Carlos Andrés Olaya Mesa, Paulina Arango, Laura Aristizabal, Sofía Jaramillo, Carolina Jiménez, Sara Roldan Concha & José Alberto Toro Valencia.
¹⁴ 19 de junio de 2019, rector Edgar Varela Barrios. Acompaña informe del decano de la facultad de ciencias sociales y económicas Pedro Quintín Q.
¹⁵ Según informe de la secretaría general de la Corte el término de intervención se venció el 18 de junio de 2019.
¹⁶ 21 de junio de 2019, decano de la facultad de economía Carlos Eduardo Sepúlveda Rico
¹⁷ Según informe de la secretaría general de la Corte el término de intervención se venció el 18 de junio de 2019.
¹⁸ 02 de julio de 2019, docentes del programa de derecho y de la clínica socio-jurídica de interés público Paulo Bernardo Arboleda Ramírez y Milton Cesar Jiménez.
¹⁹ Según informe de la secretaría general de la Corte el término de intervención se venció el 18 de junio de 2019.
²⁰ 12 de julio de 2019, presidenta Ruth Yamile Salcedo Younes.
²¹ Según informe de la secretaría general de la Corte el término de intervención se venció el 18 de junio de 2019.

El examen de constitucionalidad tiene las siguientes características: i) es *previo* a la ratificación del tratado aunque *posterior* a la aprobación del Congreso y la sanción del Presidente de la República; ii) es *automático* por cuanto deben remitirse por el Gobierno a la Corte dentro de los 6 días siguientes a la sanción de la ley; iii) es *integral* toda vez que se examinan los aspectos formales y materiales de los actos frente al texto completo de la Carta y el orden internacional de los derechos humanos; iv) es *preventivo* al buscar garantizar el principio de supremacía de la Constitución y el cumplimiento de los compromisos del Estado frente a la comunidad internacional; v) es una condición *sine qua non* para la ratificación del instrumento internacional; y vi) tiene fuerza de *cosa juzgada constitucional*²².

Revisión formal de la Ley 1950 de 08 de enero de 2019

2. En cuanto al control *formal* la Corte ha señalado que busca verificar el cumplimiento de las previsiones del Estatuto Fundamental y la ley orgánica del Congreso²³, específicamente los requisitos necesarios en el proceso de negociación, la celebración y firma del tratado, así como los que conciernen al trámite legislativo y la sanción presidencial del proyecto de ley²⁴. La ley aprobatoria debe seguir el curso propio de una ley ordinaria, por no disponer lo contrario la Carta Política y así establecerlo la ley orgánica del Congreso²⁵, cuyo trámite debe iniciar en el Senado por referirse a relaciones internacionales y una vez sancionada debe remitirse a la Corte para la revisión de constitucionalidad²⁶.

De esta manera, el examen formal comprende principalmente los siguientes aspectos: (i) la remisión oportuna del instrumento internacional y la ley aprobatoria por el Gobierno (art. 241.10 C. Pol.); (ii) la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del acuerdo, así como la competencia del funcionario que lo suscribió; (iii) la iniciación del trámite en la cámara correspondiente (art. 154 C. Pol.); (iv) las publicaciones efectuadas por el Congreso (art. 157 C. Pol.); (v) la aprobación del proyecto en los cuatro debates, en las comisiones y plenarias de cada cámara (art. 157 C. Pol.), salvo mensaje de urgencia; (vi) el anuncio previo a la votación del proyecto en cada debate (art. 160 C. Pol.); (vii) el cumplimiento de los términos que debe mediar para los debates en una y otra cámara (art. 160 C. Pol.); (viii) el *quórum* deliberatorio y decisorio, al igual que la votación nominal; (ix) la consideración y trámite del proyecto en máximo dos legislaturas; y (x) la sanción del Gobierno nacional (art. 157 C. Pol.)²⁷.

Fase previa

Representación del Estado colombiano y proceso de adhesión

²² Sentencias C-275 de 2019, C-254 de 2019, C-048 de 2018 y C-047 de 2017.

²³ Cfr. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969. Aprobada por la Ley 32 de 1985.

²⁴ Artículos 150.14 de la Constitución y 217 de la Ley 5ª de 1992 (C-227/93).

²⁵ Artículo 204 de la Ley 5ª de 1992.

²⁶ Artículo 241.10 superior.

²⁷ Sentencia C-620 de 2015.

3. Como se puede extraer de la información enviada por el Ministerio de Relaciones Exteriores²⁸: i) Colombia no es Estado firmante de la convención de la OCDE²⁹ por lo que para hacerse parte debe presentar un instrumento de adhesión³⁰, no requiriendo la expedición de plenos poderes, ni de confirmación de acto alguno; ii) el acuerdo sobre los términos de la adhesión del país a la OCDE fue suscrito por el entonces Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, por lo que se cumple con la previsión del lit. a), num. 2, art. 7º, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; iii) quien el 19 de julio de 2018 impartió aprobación ejecutiva y ordenó someter a consideración del Congreso de la República los instrumentos mencionados.

De esta manera, la Corte no halla necesario verificar la existencia de plenos poderes (literal a), num. 1, art. 7º) al haber sido impartida aprobación por el Presidente de la República a tales instrumentos internacionales, para la posterior aprobación por el Congreso de la República. Así, la expresión del consentimiento resulta válida al ser respetuosa de la Carta Política y la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³¹.

La consulta previa de pueblos étnicos

4. Observada la convención de la OCDE y el acuerdo sobre los términos de la adhesión, esta Corporación no halla necesario que se hubiere adelantado una consulta previa de los pueblos étnicos³², al no exponerse en principio regulaciones que incidan de manera directa y específica en la preservación de la identidad, integridad, proyecto de vida y de subsistencia de las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y *Rom* (gitanas)³³.

Debe señalarse que según los objetivos de la convención de la OCDE³⁴ y los términos empleados en el acuerdo para la adhesión³⁵, se está frente a contenidos regulatorios generales y diversidad de compromisos y desafíos³⁶ que se sujetan a condiciones y verificaciones de cumplimiento. En esa medida, la Corte halla que se regulan un conjunto de materias que se proyectan sobre la sociedad en general, al no definir un tratamiento directo y concreto respecto de las comunidades tribales, sino establecido en principio para todos los habitantes del territorio nacional.

²⁸ Comunicación de 25 de febrero de 2019.

²⁹ Adoptada el 14 de diciembre de 1960.

³⁰ Artículo XVI.

³¹ *Ibidem*. Cfr. sentencias C-099 de 2019 y C-036 de 2014.

³² Artículos 1º, 2º, 7º, 70 y 330 parág. de la Constitución y artículo 6º del Convenio 169 de 1989 de la OIT (aprobado por la Ley 21 de 1991).

³³ En la sentencia C-184 de 2016 se sostuvo: “La Sala reitera las reglas jurisprudenciales sobre el ejercicio del derecho a la consulta previa frente a tratados internacionales, que establecen que (i) las leyes aprobatorias de tratados deben ser objeto de consulta previa cuando el texto afecte de forma directa a las comunidades étnicas; (ii) las medidas legislativas o administrativas que se adopten en el desarrollo del tratado que involucren directamente a una población étnica, deben someterse al proceso de consulta antes de que se presente la norma para su aprobación en el Congreso de la República; y (iii) *prima facie* no es necesario someter el instrumento internacional a dicho procedimiento, si éste se refiere a creación de zonas de libre comercio, sin embargo se debe hacer consulta cuando las medidas que se tomen en desarrollo del tratado afecten de forma directa a una comunidad étnica”. Cfr. sentencias C-275 de 2019, C-048 de 2018, C-157 de 2016, C-620 de 2015, C-196 de 2012, C-187 de 2011, C-941 de 2010, C-615 de 2009, C-750 de 2008, entre otras.

³⁴ Centro de intercambio de buenas prácticas en políticas públicas.

³⁵ Declaraciones (obligaciones de membresía, salvaguardias, operaciones de divisas, régimen de patentes), observaciones específicas (aceptación de instrumentos jurídicos) y listas (reservas, excepciones, actividades y entidades opcionales).

³⁶ En la pretensión de una relación de beneficio mutuo económico, social y político.

Es dable señalar que las disposiciones sujetas a revisión constitucional parten esencialmente de un marco abstracto por desarrollar y ejecutar que comprenden al conjunto de la población, sin que se vislumbre la imposición de restricciones o beneficios dirigida directa y concretamente a los grupos étnicos, a la redefinición o alteración del territorio de tales pueblos o que comprometan puntualmente la explotación de los recursos naturales en sus respectivos espacios.

5. Ello no es óbice para señalar que este examen no se extiende a las medidas legislativas o administrativas que se profieran para el desarrollo o ejecución (implementación) del convenio o acuerdo, ya que de hacerse necesario por representar en principio una afectación directa y específica a las comunidades étnicas habría que estudiar si se cumplen los requerimientos constitucionales y jurisprudenciales que hacen obligatoria la consulta³⁷.

Fase legislativa

Presentación³⁸ y publicación³⁹ del proyecto de ley, iniciación del trámite en la comisión correspondiente⁴⁰ y publicación de los informes de ponencia⁴¹

Primer debate, comisiones segundas del Senado y la Cámara: sesión conjunta por mensaje de urgencia⁴²

6. El 20 de julio de 2018, el Gobierno nacional⁴³ presentó en la Secretaría General del Senado el proyecto de ley radicado con el número 02, *“por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París, el 30 de mayo de 2018 y la convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, hecha en París el 14 de diciembre de 1960”*. En esta fecha el Gobierno presentó escrito de solicitud de trámite de urgencia al proyecto de ley⁴⁴. A continuación⁴⁵, la presidencia del Senado repartió el proyecto a la *comisión segunda constitucional*, disponiendo su publicación en la Gaceta del Congreso. El texto del proyecto de ley, del acuerdo y del convenio, junto con la exposición de motivos, fueron *publicados* en la Gaceta del Congreso 540 de 24 de julio de 2018, Senado.

La *publicación del informe de ponencia* favorable presentada por los senadores Antonio Sanguino Páez y Berner Zambrano Eraso para primer debate en sesiones conjuntas se realizó en la Gaceta del Congreso 651 de 05 de septiembre de 2018, Senado. Por su lado, la *publicación del informe de ponencia* positivo

³⁷ Sentencia C-184 de 2016 y C-620 de 2015.

³⁸ Artículo 154 de la Constitución.

³⁹ Artículo 157 de la Constitución. Artículo 156 Ley 5ª de 1992.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Ibidem*. Artículo 157 Ley 5ª de 1992.

⁴² Artículos 163 de la Constitución y 191 de la Ley 5ª de 1992.

⁴³ Viceministra de Relaciones Exteriores encargada de las funciones del Despacho Patti Londoño Jaramillo, Ministro de Hacienda y Crédito Público Mauricio Cárdenas Santamaría y Ministra de Comercio, Industria y Turismo María Lorena Gutiérrez Botero.

⁴⁴ Acompañada por oficio del Ministerio de Relaciones Exteriores de 25 de febrero de 2019.

⁴⁵ 21 de julio de 2018.

presentada por los representantes Juan David Vélez y Cesar Eugenio Martínez para primer debate en sesiones conjuntas se realizó en la Gaceta del Congreso 696 de 14 de septiembre de 2018, Cámara.

Anuncio previo⁴⁶ y discusión y votación en sesión conjunta⁴⁷

7. En el Acta 08 de 02 de octubre de 2018 se registra el aviso previo de discusión y votación en la comisión segunda del Senado, en los siguientes términos:

“Me permito realizar los anuncios para los proyectos de ley que serán discutidos y votados en la próxima sesión.

Por instrucciones del presidente de la comisión segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión (...). Para sesión conjunta de las comisiones segundas de Senado de la República y Cámara de Representantes:

-Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión (...) y la convención de la organización (...)”⁴⁸.

En el Acta 07 de 09 de octubre de 2018 consta el anuncio previo a la discusión y aprobación en la comisión segunda de la Cámara, como se observa a continuación:

“Anuncio de proyectos de ley del día 9 de octubre de 2018. Acta número 7, para discusión y aprobación en primer debate (...):

Proyecto de ley 040 de 2018 Cámara, 02 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión (...) y la convención de la organización (...)”⁴⁹.

En el Acta 01 de 16 de octubre de 2018⁵⁰ se registra la reunión de las comisiones segundas conjuntas de Senado y Cámara donde se dio la discusión y votación del proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara. Una vez registrado el *quórum deliberatorio*⁵¹, mediante votación *nominal* fue *aprobada* la proposición final con que termina el informe de ponencia favorable con un resultado en la comisión segunda del Senado de 9 votos por el sí y 2 por el no, mientras que en la comisión segunda de la Cámara se obtuvo 11 votos a favor y 2 en contra. Enseguida, fue sometida a aprobación la omisión de la lectura del articulado del proyecto con el mismo resultado en ambas cámaras. Finalmente, bajo la misma forma de votación fue *aprobado* el título del proyecto de ley y el querer de los senadores y representantes de que tenga segundo debate, obteniendo igual votación. Fueron designados como ponentes para el segundo debate a los mismos senadores y representantes, adicionando al Senador Jhon

⁴⁶ Artículo 160 de la Constitución.

⁴⁷ Artículos 133, 145, 146, 157 y 163 de la Constitución. Artículo 191 de la Ley 5ª de 1992.

⁴⁸ Gaceta del Congreso 143 de 20 de marzo de 2019, Senado.

⁴⁹ Gaceta del Congreso 45 de 08 de febrero de 2019, Cámara.

⁵⁰ Gaceta del Congreso 103 de 05 de marzo de 2019.

⁵¹ Inicialmente 4 senadores y 10 representantes. Durante el transcurso de la sesión se hicieron presentes 13 senadores (de 13 en total) y 14 representantes (de 18 en total), 4 presentaron excusas.

Harold Suárez. Todo lo anterior puede apreciarse de los antecedentes legislativos que se reseñan para comprobación de lo indicado:

“El Secretario de la Comisión Segunda del Senado, (...), le informa al señor Presidente: Han anunciado un voto negativo, en consecuencia, hay que hacer la votación nominal. Con su venia me permito hacer el llamado a lista para la respectiva votación al informe final de ponencia del Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara: Agudelo García Ana Paola Vota sí - Castellanos Emma Claudia Vota sí - Cepeda Castro Iván Vota no – (...).

Le informo señor Presidente, hay nueve (09) votos por el SÍ, dos votos por el NO, en consecuencia, ha sido aprobada la proposición final con que termina el informe de ponencia en la Comisión Segunda del Senado, (...). El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...). Procede con el llamado a lista de los honorables Representantes para la votación nominal a la proposición final con que termina el informe de ponencia en la Comisión Segunda del Senado, (...).

*Ardila Espinosa Carlos Adolfo Vota sí
Blanco Álvarez Germán Alcides Vota sí
Chacón Camargo Alejandro Carlos
Giraldo Arboleda Atilano Alonso Vota sí
Hernández Lozano Anatolio Vota sí
Jaramillo Largo Abel David Vota no (...).*

Le informo al señor Presidente, once (11) votos por el SÍ, dos (02) votos por el NO. La proposición final con que termina el informe de (...), ha sido aprobada. El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...): Le informa al Secretario, vamos a votar ahora la omisión de la lectura del articulado y articulado del Proyecto de ley (...). El Secretario de la Comisión Segunda del Senado, (...): Me permito hacer el llamado a lista para la respectiva votación de la omisión de la lectura del articulado y el articulado del Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara:

*Agudelo García Ana Paola Vota sí
Castellanos Emma Claudia Vota sí
Cepeda Castro Iván Vota no
Durán Barrera Jaime Enrique Vota sí – (...).*

Le informo señor Presidente, han votado nueve (09) honorables Senadores por el SÍ, dos honorables Senadores por el NO, en consecuencia ha sido aprobado la omisión de lectura del articulado y el articulado del Proyecto de ley (...). El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...): Le solicita a la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, llamar a lista para la votación de la omisión de lectura del articulado y articulado del Proyecto de ley (...). La Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, (...): Procede con el llamado a lista de los honorables Representantes para la votación nominal de la omisión de lectura del articulado (...).

*Ardila Espinosa Carlos Adolfo Vota sí –
 Blanco Álvarez Germán Alcides Vota sí –
 Chacón Camargo Alejandro Carlos –
 Giraldo Arboleda Atilano Alonso Vota sí –
 Hernández Lozano Anatolio Vota sí – (...).*

*Le informo al señor Presidente, once (11) Representantes han votado positivamente el articulado y dos (02) votos negativos a la omisión de lectura del articulado y el articulado del Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara. El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...): Le solicita al Secretario, se sirva leer el título del Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara. El Secretario de la Comisión Segunda del Senado, (...), da lectura al título del Proyecto de ley (...). El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...), informa: Ahora vamos a votar el título del Proyecto de ley (...), y si quieren los honorables Senadores de las Comisiones Conjuntas, que este Proyecto de ley tenga segundo debate en la plenaria del Senado. El Secretario de la Comisión Segunda del Senado, (...), señor Presidente y honorables Senadores: Me permito hacer el llamado a lista para la votación del título y el querer de los honorables Senadores, que este Proyecto de ley (...), tenga segundo debate: Agudelo García Ana Paola Vota sí
 Castellanos Emma Claudia Vota sí
 Cepeda Castro Iván Vota no
 Durán Barrera Jaime Enrique Vota sí – (...).*

Le informo señor Presidente, han votado nueve (09) honorables Senadores por el SÍ, dos honorables Senadores por el NO, en consecuencia, ha sido aprobado el título y el querer de los honorables Senadores de la Comisión, para que este Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara, tenga el siguiente debate. (...). La Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, (...): Procede con el llamado a lista de los honorables Representantes, para la votación y aprobación del título y el querer de los honorables Representantes que el Proyecto de ley (...) tenga segundo debate. Ardila Espinosa Carlos Adolfo Vota sí - Blanco Álvarez Germán Alcides Vota sí - Chacón Camargo Alejandro Carlos - Giraldo Arboleda Atilano Alonso Vota sí (...).

Le informo al señor Presidente, once (11) Representantes por el SÍ, dos (02) votos por el NO, en consecuencia, ha sido aprobado el título y el querer de los honorables Representantes que este Proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara tenga segundo debate. El Presidente de la Comisión Conjunta de Senado y Cámara de Representantes, (...), informa a los honorables Congresistas: Se designan como ponentes para el segundo debate a los mismos Senadores y Representantes; en el Senado se adiciona al Senador Jhon Harold Suárez. Sírvese hacer los anuncios señores Secretarios y se cita para la audiencia el 22 de octubre del presente año, a las 02:00 de la tarde.

*Las respectivas Secretarías de las Comisiones Segundas citarán a la audiencia ”*⁵².

Del íter legislativo y las certificaciones de los secretarios de las comisiones segundas del Senado⁵³ y la Cámara⁵⁴ la Corte halla que el requisito del *anuncio previo a la votación* se cumplió satisfactoriamente, por cuanto se realizó i) en sesiones distintas y previas (2⁵⁵ y 9⁵⁶ de octubre de 2018)⁵⁷ a la discusión y votación en sesión conjunta (16 de octubre) y ii) la fecha resultó determinable (próxima sesión a realizarse, máxime cuando comprometía su celebración conjunta) como lo ha admitido esta Corporación⁵⁸, que se verificó el 16 de octubre de 2018.

De igual manera, se observó el *quórum* deliberatorio⁵⁹ (13 senadores y 14 representantes en el transcurso de la sesión conjunta), la votación fue nominal y pública (lo hizo expreso el presidente de las comisiones segundas de Senado y Cámara y de este modo de verificó), siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley con las mayorías requeridas, esto es, por 9 a 2 en Senado y 11 a 2 en Cámara.

El proyecto de ley aprobado en sesión conjunta de Senado y Cámara fue publicado en las gacetas del Congreso 916 y 917 de 30 de octubre de 2018, respectivamente. El 23 de octubre de 2018, de conformidad con la proposición aprobada en la sesión conjunta de las comisiones segundas de Senado y Cámara, se realizó una audiencia pública en el recinto de la última⁶⁰.

Segundo debate

Plenaria del Senado

Publicación del informe de ponencia

8. El informe de ponencia favorable para segundo debate ante la plenaria del Senado fue presentados por los senadores Berner Zambrano Erazo, Antonio Sanguino Páez⁶¹ y John Harold Suárez, que se publicó en la Gaceta del Congreso 916 de 30 de octubre de 2018, Senado.

Anuncio previo y discusión y votación

⁵² Gaceta del Congreso 103 de 05 de marzo de 2019.

⁵³ Comunicación del 28 de marzo de 2019.

⁵⁴ Comunicación del 26 de febrero de 2019.

⁵⁵ Senado.

⁵⁶ Cámara.

⁵⁷ En la Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018 se recoge que los anuncios previos a la discusión y votación correspondieron a las sesiones de los días 2 y 9 de octubre de 2018, concernientes a las actas 8 y 7 de Senado y Cámara, respectivamente.

⁵⁸ En cuanto a la validez de la expresión “*próxima sesión*”, empleada para el anuncio previo a la votación, puede consultarse las sentencias C-540 de 2012, C-228 de 2009, C-276 de 2006 y C-1040 de 2005. En la última decisión se sostuvo: “*la expresión ‘en la próxima sesión’ ha sido admitida por la Corte, como una de las frases que se puede utilizar para acreditar el cumplimiento del requisito del aviso previsto en el último inciso del artículo 160 Superior, pues se trata de una fecha que resulta determinable teniendo en cuenta las disposiciones del Reglamento del Congreso que expresamente determinan en qué días se surte de ordinario las sesiones y quiénes pueden convocar para su práctica*”.

⁵⁹ No menos de una cuarta parte de los miembros, artículo 145 superior.

⁶⁰ Así se recoge en la Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018.

⁶¹ No firma.

9. En el Acta 25 de 07 de noviembre de 2018 se alude a la realización del aviso previo a la votación en la plenaria del Senado, como se aprecia:

“Anuncio de proyectos. Por instrucciones de la presidencia y, (...), por secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión. (...). Con ponencia para segundo debate:

. Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara, por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión (...) y la convención de la organización (...).

*Señor presidente están leídos y anunciados los diferentes proyectos, para ser debatidos y votados en la próxima sesión plenaria”.*⁶²

Conforme al Acta 26 de 13 de noviembre de 2018⁶³ se dio la discusión y votación del proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara. Una vez registrado el *quórum* deliberatorio⁶⁴, mediante votación *nominal* fue *aprobada* la proposición final con que termina el informe de ponencia favorable con un resultado de 76 votos por el sí y 8 por el no. Luego fue *aprobada* la omisión de la lectura de las disposiciones, así como la votación del bloque del articulado, el título del proyecto de ley y que sea ley de la República, con un resultado de 76 votos por el sí y 10 por el no⁶⁵. Así puede verificarse:

“La Presidencia somete a consideración de la plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara y, cerrada su discusión abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. La Presidencia cierra la votación e indica a la Secretaría cerrar el registro electrónico, e informar el resultado de la votación. Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el SÍ: 76. Por el NO: 8. Total: 84 votos. Votación nominal a la proposición positiva con que termina el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley (...) por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia (...), y la “Convención de la Organización (...).

Honorables Senadores por el Sí

Agudelo García Ana Paola

Agudelo Zapata Iván Darío

Amín Escaf Miguel

Amín Saleme Fabio Raúl

Andrade de Osso Esperanza

Araújo Rumié Fernando Nicolás

Barguil Assís David Alejandro

Barreras Montealegre Roy Leonardo

Barreto Castillo Miguel Ángel

Benedetti Villaneda Armando (...).

⁶² Gaceta del Congreso 489 de 10 de junio de 2019, Senado.

⁶³ Gaceta del Congreso 490 de 10 de junio de 2019, Senado.

⁶⁴ Se hicieron presentes 99 senadores y 7 con excusa. Por secretaría se informó que se había registrado *quórum* deliberatorio.

⁶⁵ Gaceta del Congreso 490 de 10 de junio de 2019, Senado.

Honorables Senadores por el NO
Avella Esquivel Aída Yolanda
Cepeda Castro Iván
Gallo Cubillos Julián
Gómez Gómez Pedro Leonidas (...).

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018 Cámara. (...). La Presidencia somete a consideración de la plenaria la omisión de la lectura del articulado, el articulado en bloque del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la plenaria el articulado propuesto? (...). Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley (...). Leído este, la Presidencia lo somete a consideración de la plenaria, y cerrada su discusión pregunta: ¿Aprueban los miembros de la Corporación el título leído? Cumplidos los trámites constitucionales, legales y reglamentarios, la Presidencia pregunta: ¿Quieren los Senadores presentes que el proyecto de ley aprobado sea ley de la República? La Presidencia abre la votación de la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y que sea ley de la República el Proyecto de ley (...), e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder en forma nominal. (...) Por Secretaría se informa el siguiente resultado: Por el SÍ: 76. Por el NO: 10. Total: 86 votos. Votación nominal a la omisión a la lectura del articulado, bloque del articulado, título y que sea Ley de la República el Proyecto de ley (...).

Honorables Senadores por el Sí
Agudelo García Ana Paola
Agudelo Zapata Iván Darío
Aguilar Villa Richar Alfonso
Amín Escaf Miguel
Amín Saleme Fabio Raúl
Andrade de Osso Esperanza
Araújo Rumié Fernando Nicolás
Barguil Assís David Alejandro
Barreras Montealegre Roy (...).

Honorables Senadores por el No
Avella Squivel Aída Yolanda
Cepeda Castro Iván
Gallo Cubillos Julián
Gómez Gómez Pedro Leonidas
Lobo Silva Griselda (...).

En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, el título y que sea ley de la República del Proyecto de ley número 02 de 2018 Senado, 040 de 2018, Cámara.”⁶⁶

⁶⁶ *Ibidem.*

Del trámite legislativo y las certificaciones del secretario general del Senado⁶⁷ la Corte halla que el requisito del *anuncio previo a la votación* se cumplió satisfactoriamente, por cuanto se realizó i) en sesión distinta y previa (07 noviembre) a la discusión y votación (13 de noviembre) conforme al consecutivo de actas (25 y 26) y ii) la fecha resultó determinable (convocatoria para la próxima sesión plenaria), como lo ha validado esta Corporación, que se cumplió efectivamente el 13 de noviembre.

De igual manera, se observó el *quórum* deliberatorio (99 senadores), la votación fue nominal (lo exigió el presidente de la plenaria y de esta manera se cumplió), siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley con la mayoría requerida (con 76 votos). Adicionalmente, se observó el *término que debe mediar entre el primero y el segundo debate*⁶⁸ cuando existe mensaje de urgencia⁶⁹, toda vez que el primer debate se dio el 16 de octubre de 2018 mientras que el inicio del segundo fue el 13 de noviembre de 2018, por lo que transcurrieron más de 8 días.

Plenaria de la Cámara

Publicación del informe de ponencia

10. El informe de ponencia positivo sobre el proyecto de ley 040 de 2018 Cámara y 02 de 2018 Senado, para segundo debate ante la plenaria de la Cámara fue presentado por los representantes Juan David Vélez, César Eugenio Martínez, Milene Jarava y Astrid Sánchez Montes de OCA, que se publicó en la Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018, Cámara.

Anuncio previo y discusión y votación

11. En el Acta 24 de 31 de octubre de 2018 se registra el aviso previo a la votación en la plenaria de la Cámara, como se aprecia a continuación:

“Por instrucción del señor Presidente se anuncian los siguientes proyectos para la sesión plenaria del día martes 6 de noviembre del 2018 a las tres de la tarde o para la siguiente sesión plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

(...)

*Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 02 de 2018 Senado ”.*⁷⁰

Según el Acta 025 de 06 de noviembre de 2018⁷¹ se dio la discusión y votación del proyecto de ley 040 de 2018 Cámara y 02 de 2018 Senado. Una vez

⁶⁷ Comunicaciones del 01, 13 y 22 de mayo de 2019.

⁶⁸ Artículo 160 superior.

⁶⁹ En la sentencia C-446 de 2009 se sostuvo: “(...) No obstante, cuando se ha presentado mensaje de urgencia del Presidente de la República, el trámite ordinario del proceso legislativo se altera, y en lo que tiene que ver con la exigencia constitucional del término entre debates, la Corte ha señalado que en estos casos sólo debe respetarse el lapso de ocho (8) días mínimo entre el primer debate (sesión conjunta de comisiones) y el segundo debate (plenarias de las cámaras), teniendo en cuenta que el término de 15 días entre cámaras no es imperativo, cuando se ha dado un debate conjunto de las comisiones con anterioridad”.

⁷⁰ Gaceta del Congreso 482 de 07 de junio de 2019, Cámara.

⁷¹ Gaceta del Congreso 367 de 21 de mayo de 2019, Cámara.

registrado el *quórum* deliberatorio⁷², mediante votación *nominal* fue aprobada la proposición final con que termina el informe de ponencia favorable con un resultado de 104 votos por el sí y 10 por el no. Luego se procedió a la votación de artículo por artículo con el siguiente resultado: artículo 1º con 102 por el sí y 7 por el no; artículo 2º con 117 por el sí y 15 por el no; y 3º con 130 por el sí y 14 por el no. En cuanto al título y la pregunta para que continúe el proyecto de ley por el sí 123 votos y por el no 14. Así puede observarse:

“Dirección de Presidencia, (...): Muy bien, (...), ya se terminó las intervenciones de los que estaban inscritos, abra el registro señor Secretario para la votación de la proposición con que termina el Informe de Ponencia, (...). Secretario General, (...): Se abre el registro por orden de la Presidencia para votar el Informe de Ponencia que busca darle Segundo Debate a este Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 02 de 2018 Senado. Édward Rodríguez Vota Sí, Inti Asprilla vota Sí, Córdoba vota Sí, Carlos Ardila vota Sí, Gabriel Santos vota Sí, Espinel vota Sí, Irma Herrera vota Sí, Juan David Vélez vota Sí, (...): Muy bien, Secretario cierre registro y anuncie resultado. Secretario General, (...), la votación final es como sigue: Por el Sí: 88 votos electrónicos y 16 manuales para un total de 104 votos. Por el No: 10 votos electrónicos ninguno manual, para un total por el No de 10 votos, 104 votos por el Sí y por el No 10 votos electrónicos.

Resultados individuales

Yes

Hernán Humberto Garzón Rodríguez Partido Cent

Fabián Díaz Plata Partido Coali

Erwin Arias Betancur Partido Cam

Aquileo Medina Arteaga Partido Cam

Elizabeth Jay-Pang Díaz Partido Liber

Teresa de Jesús Enríquez Rosero Partido de la

Jairo Giovany Cristancho Tarache Partido Cent

Norma Hurtado Sánchez Partido de la (...).

No

Carlos Germán Navas Talero Partido Polo

Ángela María Robledo Gómez Coalición list

Adriana Gómez Millán Partido Liber

Jairo Renaldo Cala Suárez Partido FAR

Neyla Ruiz Correa Partido Alian (...).

No votado

Christian Muñir Garcés Aljure Partido Cent

Álvaro Henry Monedero Rivera Partido Liber

Jorge Méndez Hernández Partido Cam

Registro Manual para Votaciones (...)

⁷² Se hicieron presentes 163 representantes y 6 con excusa.

Voto Sí

Édward David Rodríguez Rodríguez Bogotá, D. C. Centro Democrático X

Inti Raul Asprilla Reyes Bogotá, D. C. Alianza Verde X

Nilton Córdoba Manyoma Chocó Partido Liberal X

Carlos Adolfo Ardila Espinosa Putumayo Partido Liberal X (...).

Dirección de Presidencia, (...): Secretario General, (...): Señor Presidente, ha sido aprobado el informe con que termina la ponencia. Dirección de Presidencia, (...): Cuántos artículos, señor Secretario. Secretario General, (...): Señor Presidente, este proyecto tiene 3 artículos sin ninguna proposición modificatoria. Dirección de Presidencia, (...): Sometemos entonces en bloque los 3 artículos, se abre la discusión de los 3 artículos, (...). Intervención del honorable Representante Jorge Alberto Gómez Gallego: (...), en nombre de uno de los partidos de oposición solicito que se vote artículo por artículo porque hay gente que va a votar unos artículos positivos y otros negativos, entonces solicito muy respetuosamente votación artículo por artículo. Dirección de Presidencia, (...): Bueno, muy bien, no hay ningún problema, son tres artículos, entonces en consideración el artículo 1º, es un tratado, son tres artículos, realmente son muy poquitos en consideración el artículo 1º, les pido el favor que votemos rápidamente los artículos y va ser voto nominal (...). Secretario General, (...): Se abre el registro por orden de la Presidencia para votar el artículo 1º (...). Secretario General (...): Se ha cerrado el registro por orden de la Presidencia y la votación final es como sigue: Por el Sí: 97 votos electrónicos y 5 manuales para un total por el Sí de 102 votos, por el No: 7 votos electrónicos, ninguno manual para un total por el no de 7 votos, ha sido aprobado el artículo.

Resultados individuales

Yes

Fabián Díaz Plata Partido Coali

Erwin Arias Betancur Partido Cam

Julio César Triana Quintero Partido Cam

Aquileo Medina Arteaga Partido Cam

José Gustavo Padilla Orozco Partido Cons

Diela Liliana Benavides Solarte Partido Cons

Elizabeth Jay-Pang Díaz Partido Liber

Carlos Julio Bonilla Soto Partido Liber

Teresa de Jesús Enríquez Rosero Partido de la (...).

No

Ángela María Robledo Gómez Coalición list

Jairo Renaldo Cala Suárez Partido FAR

Neyla Ruiz Correa Partido Alian

Abel David Jaramillo Largo Partido MAI (...).

No votado

Jorge Enrique Burgos Lugo Partido de la

Mónica Liliana Valencia Montaña Partido de la

Ómar de Jesús Restrepo Correa Partido FAR.

Registro Manual para Votaciones (...)

Voto

Sí

Juan David Vélez Trujillo Consulados Centro Democrático X

Irma Luz Herrera Rodríguez Bogotá, D. C. Partido MIRA X

Jairo Giovany Cristancho Tarache Casanare Centro Democrático X (...).

Dirección de Presidencia, (...):

Muy bien, entonces leamos el segundo artículo, señor Secretario. Jefe de Relatoría, (...): Por orden de la Presidencia se cierra el registro, la votación final es como sigue: Por el Sí: 108 votos electrónicos y 9 manuales para un total por el sí de 117 votos, por el No: 14 votos electrónicos y 1 manual para un total por el No de 15 votos, ha sido aprobado el artículo 2°, señor Presidente.

Yes

Hernán Humberto Garzón Rodríguez Partido Cent

Erwin Arias Betancur Partido Cam

Julio César Triana Quintero Partido Cam

Aquileo Medina Arteaga Partido Cam

Yamil Hernando Arana Padauí Partido Cons

Diela Liliana Benavides Solarte Partido Cons (...).

No

Fabián Díaz Plata Partido Coali

Carlos Germán Navas Talero Partido Polo

Ángela María Robledo Gómez Coalición list

Adriana Gómez Millán Partido Liber (...).

No votado

José Gustavo Padilla Orozco Partido Cons

Registro Manual para Votaciones

(...)

Votó Sí

Juan David Vélez Trujillo Consulados Centro Democrático X

Héctor Ángel Ortiz Núñez Boyacá Centro Democrático X

César Eugenio Martínez Restrepo Antioquia Centro Democrático X (...).

No

Carlos Germán Navas Talero Bogotá, D. C. Polo Democrático X (...)

Dirección de Presidencia (...): (...), favor leer el artículo 3° señor Secretario para someterlo a la votación, es la vigencia ya lo único que queda es esta parte del 3 artículo que es la vigencia de este proyecto de ley. Jefe de Relatoría (...) Artículo 3°: La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, está leído el artículo 3° (...). Estamos en el artículo 3° que es la vigencia, les pido el favor que se refieran a la vigencia, sigue la discusión, anuncio que se va cerrar queda cerrado, abra el registro para la votación señor Secretario.

Secretario General (...): Se abre el registro para votar el artículo 3° de este proyecto, señores de cabina habilitar el sistema, señores Representantes pueden votar. Juan David Vélez vota Sí, Juan Espinal vota Sí, Buenaventura León vota Sí, Edgar Gómez Román vota Sí, Óscar Tulio Lizcano vota Sí (...).

Listo señor Secretario cierre el registro y anuncie el resultado. Jefe de Relatoría (...): Armando Zabaraín vota Sí, Óscar Darío Pérez vota Sí. Secretario General (...): Nicolás Echeverry vota Sí, Betancourt vota Sí. Jefe de Relatoría (...): Hay decisión ya señor Presidente, se retira el voto manual del doctor Óscar Darío Pérez porque lo hizo electrónicamente, Alfredo Deluque vota Sí. Dirección de Presidencia Atilano Alonso Giraldo Arboleda: Cierre el registro y anuncie el resultado señor Secretario. Secretario General (...): Se cierra el registro la votación es como sigue: Por el Sí: 119 votos electrónicos y 11 manuales para un total de 130 votos por el Sí, por el No: 14 votos electrónicos y ninguno manual para un total por el no de 14 votos, ha sido aprobado el artículo 3 de este proyecto.

(...)

Yes

Hernán Humberto Garzón Rodríguez Partido Cent

Erwin Arias Betancur Partido Cam

Julio César Triana Quintero Partido Cam

Aquileo Medina Arteaga Partido Cam

José Gustavo Padilla Orozco Partido Cons

Yamil Hernando Arana Padauí Partido Cons

Diela Liliana Benavides Solarte Partido Cons (...)

No

Fabián Díaz Plata Partido Coali

Carlos Germán Navas Talero Partido Polo

Ángela María Robledo Gómez Coalición list

Adriana Gómez Millán Partido Liber (...).

Registro Manual para Votaciones

(...)

Nombre Circunscripción Partido

Votó

Sí

Juan David Vélez Trujillo Consulados Centro Democrático X

Juan Fernando Espinal Ramírez Antioquia Centro Democrático X (...).

Dirección de Presidencia Atilano Alonso (...): Muy bien secretario título y la pregunta para que continúe este proyecto su trámite. Secretario General (...): Título: “por medio de la cual se aprueba el acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, suscrito en París el 30 de mayo de 2018 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico hecha en París el 14 de diciembre de 1960” Y la pregunta, ¿quiere la plenaria que este proyecto sea ley de la República? (...) Secretario General, (...): Se abre el registro para votar el título y la pregunta, señores de cabina habilitar el sistema, señores Representantes pueden votar, (...) Secretario General, (...): Se cierra el registro, la votación es como sigue: Por el SÍ: 116 votos electrónicos y 7 manuales, para un total por el SÍ 123 votos. Por el NO: 13 votos electrónicos y 1 manual, para un total por el NO de 14 votos. Ha sido aprobado el título y la pregunta sobre este Proyecto de ley número 040 de 2018 Cámara, 02 de 2018 Senado. (...)

Yes

Hernán Humberto Garzón Rodríguez Partido Cent

Erwin Arias Betancur Partido Cam

Julio César Triana Quintero Partido Cam

Aquileo Medina Arteaga Partido Cam

José Gustavo Padilla Orozco Partido Cons

Yamil Hernando Arana Padauí Partido Cons (...).

No

Fabián Díaz Plata Partido Coali

Carlos Germán Navas Talero Partido Polo

Ángela María Robledo Gómez Coalición List

Adriana Gómez Millán Partido (...).

Registro manual para votaciones

(...)

Votó

SÍ

Juan David Vélez Trujillo Consulados Centro Democrático x

Bayardo Gilberto Betancourt Pérez Nariño Cambio Radical x

Hernán Gustavo Estupiñán Calvache Nariño Partido Liberal x (...).

No

María José Pizarro Rodríguez Bogotá, D. C. Lista de la Decencia x

(...)

Dirección de Presidencia, Atilano Alonso Giraldo Arboleda: Siguiendo punto del orden del día, cerramos ya este capítulo de este proyecto de ley que fue aprobado. Siguiendo punto del orden día señor Secretario ”⁷³.

Del trámite legislativo y las certificaciones del secretario general de la Cámara⁷⁴ la Corte encuentra que el requisito del *anuncio previo a la votación* se cumplió satisfactoriamente, por cuanto se realizó i) en sesión distinta y previa (31 octubre) a la discusión y votación (06 de noviembre) conforme al consecutivo de actas (24 y 25) y ii) la fecha resultó determinada (convocatoria para el 06 de noviembre), como lo ha sostenido esta Corporación, que se verificó en la fecha programada. De igual manera, se observó el *quórum* deliberatorio (163 representantes), la votación fue nominal (así se observó), siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley (artículo por artículo) con la mayoría requerida.

Adicionalmente, se cumplió el *término que debe mediar entre el primero y el segundo debate* cuando media mensaje de urgencia, toda vez que el primer debate se dio el 16 de octubre de 2018 mientras que el inicio del segundo fue el 06 de noviembre de 2018, por lo que transcurrieron más de 8 días.

Conclusión del trámite legislativo

⁷³ Gaceta del Congreso 367 de 21 de mayo de 2019, Cámara.

⁷⁴ Comunicaciones del 25 de febrero, 02 de abril y 22 y 23 de mayo de 2019.

12. Del recuento legislativo se ha podido comprobar por la Corte que se cumplieron satisfactoriamente los requisitos formales en la aprobación de la Ley 1950 de 2019.

Así pudo establecerse que Colombia se adhirió a la convención de la OCDE y el acuerdo sobre los términos de la adhesión fue suscrito por el entonces presidente de la República, instrumentos internacionales a los cuales se les impartió aprobación ejecutiva y se ordenó someter a consideración del Congreso de la República. Además, no se halló la necesidad de consultar previamente a los pueblos étnicos al dirigirse en principio a la sociedad en general y no contener regulaciones que incidan de manera directa y específica en la identidad, integridad, proyecto de vida y subsistencia de tales comunidades. Se precisó que aun cuando se trata de normas abstractas a las cuales se adhiere el país y de compromisos y desafíos sujetos a condiciones y verificaciones de cumplimiento, al poder materializarse en actos normativos como leyes y normas reglamentarias, deban estar precedidos del deber de consulta previa, libre e informada siempre que comprometa la afectación directa y bajo el nivel de particularidad exigido constitucional y convencionalmente. Finalmente, se advirtió que se cuenta con las acciones, mecanismos y jurisdicciones correspondientes para la garantía de los derechos que se estimen amenazados o violados.

Sometido el proyecto de ley 02 de 2018 Senado y 040 de 2018 Cámara a la aprobación del Congreso, pudo verificarse que satisfizo los requerimientos constitucionales y orgánicos en torno a la presentación y publicación, la iniciación del trámite y la publicación de los informes de ponencia, que dada la solicitud de trámite de urgencia presentada por el Gobierno el primer debate se surtió de manera conjunta por las comisiones segundas de Senado y Cámara. Así mismo, el requisito del anuncio previo a la votación se cumplió satisfactoriamente por cuanto se verificó en sesiones distintas y previas (02 octubre Senado y 09 octubre Cámara, comisiones segundas) a la discusión y votación conjunta (16 octubre), y los términos empleados fueron los adecuados al resultar determinable la fecha de la discusión y votación. También el Tribunal comprobó la observancia del *quórum* deliberatorio y decisorio (13 senadores y 14 representantes, transcurso de la sesión), al igual que la votación nominal y pública, siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley con las mayorías requeridas (9 a 2 Senado y 11 a 2 Cámara), además de la publicación del texto aprobado.

El segundo debate en plenarias de Senado y Cámara también atendió los lineamientos superiores y orgánicos. En la plenaria del Senado se publicó el informe de ponencia y el requisito del anuncio previo a la votación se dio satisfactoriamente por cuanto se realizó en sesión distinta y previa (07 noviembre) a la discusión y votación (13 noviembre), y la fecha resultó determinable. Igualmente, se observó el *quórum* deliberatorio (99 senadores), la votación fue nominal, siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley con la mayoría requerida (76 votos). También se cumplió el

término que debe mediar entre el primero y segundo debate (8 días) cuando existe mensaje de urgencia.

En la plenaria de la Cámara se publicó el informe de ponencia y el requisito del anuncio previo a la votación se dio satisfactoriamente por cuanto se realizó en sesión distinta y previa (31 de octubre) a la discusión y votación (06 noviembre), y la fecha resultó determinada. Así mismo, se observó el *quórum* deliberatorio (163 representantes), la votación fue nominal, siendo aprobado el informe de ponencia así como el proyecto de ley (artículo por artículo) con la mayoría requerida (art. 1º: 102 votos; art. 2º: 117 votos; y art. 3º: 130 votos). También se cumplió el término que debe mediar entre el primero y segundo debate (8 días) cuando hay mensaje de urgencia.

De la misma manera, el trámite legislativo en su conjunto se cumplió en menos de dos legislaturas con lo cual se observó el artículo 162 de la Constitución. Además, el proyecto de ley aprobatorio del acuerdo sobre los términos de la adhesión a la convención de la OCDE y la convención de la OCDE, fueron sancionados por el Presidente de la República el 08 de enero de 2019, que se convirtió en la Ley 1950. El 16 de enero de 2019 fue recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, proveniente de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, fotocopia autentica de la ley referida y del texto de los instrumentos internacionales, por lo que se cumplió oportunamente la remisión dentro de los 6 días siguientes a la sanción de la ley, atendiendo lo dispuesto en el artículo 241.10 de la Constitución⁷⁵.

Verificado, entonces, por la Corte el cumplimiento del procedimiento legislativo que dio paso a la aprobación de la Ley 1950 de 2019 al no hallar vicio de procedimiento alguno, procede a examinar si dicha ley y los instrumentos en ella contenidos se ajustan, desde el punto de vista material, a la Constitución Política (arts. 9º, 226 y 227, entre otros) y a los tratados internacionales de derechos humanos (art. 93 superior).

Revisión material de constitucionalidad

Alcance del control judicial de constitucionalidad

13. Corresponde a la Corte resolver sobre la Ley 1950 de 2019, aprobatoria del acuerdo sobre los términos de la adhesión de Colombia a la OCDE (2018) y la convención de tal organización (1960). El primer documento comprende la Declaración del Gobierno referente a la aceptación de Colombia de las obligaciones de membresía de la OCDE, los anexos y la decisión del Consejo de esa organización de invitar a Colombia para adherir a la convención, mientras que el segundo documento lo compone un preámbulo y 21 artículos.

El examen de fondo que le compete realizar a esta Corporación consiste en confrontar dichos instrumentos internacionales de orden económico y

⁷⁵ Sentencia C-376 de 2009.

comercial, y su ley aprobatoria, con “*la totalidad de las normas previstas en el ordenamiento superior*”⁷⁶ y los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad en sentido estricto⁷⁷.

Como lo expuso recientemente este Tribunal⁷⁸, la Constitución hizo explícitos el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, así como la integración económica, social y política con las *demás naciones*, particularmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante tratados sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad⁷⁹. También estableció que las relaciones exteriores del Estado han de fundamentarse en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia⁸⁰.

Al Presidente de la República como jefe de Estado le atribuyó la dirección de las relaciones internacionales y la celebración con otros Estados y *entidades de derecho internacional* de convenios⁸¹ y al Congreso de la República la aprobación o improbación de los tratados que el Gobierno celebre para la promoción o consolidación de la integración económica⁸². De esta manera, les asiste a tales instancias políticas un margen de discrecionalidad para determinar la *conveniencia y oportunidad* de suscribir esos instrumentos internacionales⁸³. Además, al estar la dirección general de la economía a cargo del Estado⁸⁴, este debe posibilitar el ejercicio de las libertades económicas en el marco de la protección del interés general⁸⁵.

En la sentencia C-157 de 2016⁸⁶ se manifestó que la Corte no analiza los contenidos detallados de la ponderación que realiza el Presidente ni el Congreso de la República, pero sí hace una *constatación* de la existencia y plausibilidad del estudio que compromete la voluntad del Estado en el concierto internacional. Ello fue reafirmado en la sentencia C-154 de 2019 al señalar que “*carece de competencia para conocer aspectos concernientes a la conveniencia de la suscripción de un tratado de libre comercio, al haber sido dispuesta constitucionalmente su observancia en cabeza del Presidente de la República y del Congreso de la República, por lo que la función de la Corte se limita a exponer que haya sido considerada*”.

De este modo, la apertura económica y comercial esta provista de un cierto margen de maniobra -conveniencia-, sin que por ello se entienda que carece de límites establecidos en la Constitución (arts. 9º, 226 y 227 C. Pol., entre otros)

⁷⁶ Sentencia C-864 de 2006 (Mercosur y Comunidad Andina). Cfr. sentencias C-252 (Francia) y C-254 de 2019 (Israel).

⁷⁷ Artículo 93 superior. Comprende los tratados internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como las disposiciones de *jus cogens* (Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969).

⁷⁸ Sentencias C-252 y C-254 de 2019.

⁷⁹ Preámbulo y artículos 226 y 227 superiores.

⁸⁰ Artículo 9º superior.

⁸¹ Artículo 189.2 superior.

⁸² Artículo 150.16 superior.

⁸³ Sentencias C-154 de 2019.

⁸⁴ Artículo 334 superior.

⁸⁵ Sentencia C-615 de 2002.

⁸⁶ Celebrado con Costa Rica.

y en los tratados internacionales de derechos humanos, inclusive los de índole humanitarios.

Es una obligación del Estado garantizar el cumplimiento de unos estándares básicos constitucionales que aseguren la *vigencia efectiva de los derechos fundamentales*: i) para alcanzar de manera transparente un comercio justo y equitativo; ii) que el intercambio económico y comercial se desenvuelva en un plano de la igualdad real, responda a las particularidades de cada Estado y constituya un medio para lograr el bienestar general (fin esencial-social del Estado); iii) que se desenvuelva bajo el respeto y la promoción de los derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA); iv) que no se desprotejan los sectores sensibles y vulnerables de la economía y de la sociedad, los derechos laborales y de la seguridad social, la alimentación, los derechos de los consumidores, la salud pública, la preservación y restablecimiento del ambiente sano; y se combata la pobreza extrema y el hambre, entre otros⁸⁷.

Los acuerdos y convenios de integración económica y comercial, y del derecho comunitario⁸⁸ por regla general no despliegan una jerarquía normativa superior a las *leyes ordinarias*, toda vez que su objeto dada la especialidad no está en regular en principio los derechos fundamentales, sino en constituirse en *una herramienta más* que facilite la promoción e integración con las demás naciones y las organizaciones internacionales, en la pretensión del desarrollo de las economías y la propensión del beneficio del interés general⁸⁹. No debe olvidarse que la Corte ha sostenido según la estructura de la Carta Política, que dentro de la parte dogmática encontramos no solo derechos fundamentales, sino también valores (fines) y principios (bases de la organización política)⁹⁰.

Ahora bien, la Corte ha validado constitucionalmente acuerdos y convenios con *las demás naciones* del mundo, además de compromisos adquiridos con *organizaciones internacionales*. De esta forma, Colombia hace parte de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁹¹, que es una organización internacional que cuenta con diversos órganos e instituciones que integran el Sistema Andino de Integración (SAI), con proyección hacia una integración sudamericana y latinoamericana⁹².

De igual modo, el país hace parte de organizaciones regionales y globales en materia económica y comercial también avalados en su constitucionalidad: i)

⁸⁷ Sentencias C-254 de 2019, C-051 de 2012, C-941 de 2010 (Estados AELC) y C-031 de 2009 (Chile).

⁸⁸ Sentencia C-269 de 2014 (Pacto de Bogotá).

⁸⁹ Sentencias C-620 de 2015 (protocolo Alianza del Pacífico), C-051 de 2012, C-941 de 2010 y C-750 de 2008 (Estados Unidos). Ello sin desconocer la fuerza normativa que revisten los TLC en virtud del principio *pacta sunt servanda* (art. 26, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969), según el cual todo convenio internacional en vigor obliga y debe ser cumplido por las partes de buena fe.

⁹⁰ Sentencia C-1287 de 2001.

⁹¹ Los países asociados son Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. El país observador es España.

⁹² Cfr. <http://www.comunidadandina.org>. A nivel de América Latina y del Caribe, pueden citarse principalmente: i) Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (entonces miembros de la CAN) y la República Federativa del Brasil (C-334 de 2002); Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica 48 entre Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (entonces miembros de la CAN) y la República Argentina y (C-581 de 2002); iii) Acuerdo de Complementación Económica entre de Colombia, Ecuador y Venezuela (entonces miembros de la CAN) y Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (Estados del MERCOSUR), C-864 de 2006; iv) tratado de Libre Comercio celebrado entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras (C-446 de 2009); v) Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico: Chile, México, Perú y Colombia (C-620 de 2015); vi) tratado de libre comercio entre Colombia y la República de Costa Rica (C-157 de 2016); y vii) Acuerdo de alcance parcial de naturaleza comercial entre Colombia y la República Bolivariana de Venezuela (C-210 de 2016).

Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre países en desarrollo (C-564/92); ii) Acuerdo que establece la Organización Mundial del Comercio OMC, sus acuerdos multilaterales (C-137/95); iii) Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (C-231/97); iv) Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios con la lista de compromisos específicos (C-369/02); v) Convenio marco relativo a la ejecución de la ayuda financiera y técnica y de la cooperación económica en la Colombia en virtud del reglamento “ALA” (C-280/04); vi) Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena, Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia (C-644/04); vii) Convenio del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria enmendado, y el Convenio de Administración del Programa Cooperativo para el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria enmendado (C-567/10); viii) Acuerdo de diálogo político y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela (C-645/10); ix) Acuerdo de Cooperación y Régimen de Privilegios e Inmunidades entre la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de Colombia (C-788/11); x) acuerdo comercial entre Colombia y el Perú, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra (C-335/14); xi) Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (C-163/15 y C-620/15); xii) Acuerdo entre Colombia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte sobre Cooperación y Seguridad de Información (C-144/18).

En suma, el control de constitucionalidad a aplicar sobre los instrumentos internacionales bajo revisión constitucional, consiste en confrontar sus disposiciones y el de su ley aprobatoria, con la totalidad de las disposiciones de la Constitución⁹³. Partiendo de la naturaleza abstracta y objetiva del juicio a realizar, ha sostenido este Tribunal que en algunas oportunidades no es posible avizorar todas y cada una de las consecuencias que se generan por la aprobación de los convenios y acuerdos económicos y comerciales celebrados, por lo que será hasta el momento del desarrollo o ejecución de tales instrumentos internacionales, en que podrán los ciudadanos a través de las acciones constitucionales y legales, por los mecanismos establecidos y ante las autoridades administrativas o judiciales respectivas, resolver las posibles dificultades o litis que se generen, para la garantía y vigencia cierta y efectiva de la Carta Política⁹⁴.

La OCDE

14. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁹⁵ es un foro único en que los gobiernos de las hoy 36 democracias y economías de mercado⁹⁶, laboran juntos para enfrentar los desafíos económicos, sociales y

⁹³ Sentencias C-031 y C-466 de 2009.

⁹⁴ Sentencias C-446 de 2009, C-031 de 2009 y C-620 de 2015.

⁹⁵ <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>

⁹⁶ Miembros actuales: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Lituania, Luxemburgo, Letonia, México, Países Bajos, Nueva Zelandia, Noruega, Polonia, Portugal, República Eslovaca, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y Estados Unidos. Los Estados

de gobernanza conexos a la globalización, y para aprovechar sus oportunidades⁹⁷. Constituye un marco para que los gobiernos comparen experiencias de políticas, escudriñen respuestas a problemas comunes, identifiquen las buenas prácticas y coordinen políticas públicas nacionales e internacionales. Tal foro en el que el apremio de sus integrantes contribuye valiosamente a la mejora de políticas, prepara instrumentos reconocidos a nivel internacional, adopta decisiones y realiza recomendaciones en sectores en que es necesario el acuerdo multilateral para que cada Estado avance en una economía globalizada⁹⁸.

Los intercambios entre los gobiernos de la OCDE se apoyan en la información y el análisis que proporciona un secretariado en París, el cual acopia datos, mira tendencias, examina y hace previsiones respecto a los progresos económicos, etc. Así mismo, investiga cambios sociales o la evolución de los modelos en el comercio, el medio ambiente, la agricultura, la tecnología, el sistema tributario, etc. Entre los objetivos está ayudar a los gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo⁹⁹.

Procura que se tengan en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo social y económico. Otros propósitos comprenden la creación de empleos, la equidad social y lograr una gobernanza transparente y efectiva. Encabeza los esfuerzos para comprender los nuevos progresos y preocupaciones, y colaborar a los gobiernos en la respuesta a éstos, que incluye ajustes comerciales y estructurales, seguridad en línea, y los desafíos sobre la reducción de la pobreza. La organización ha sido considerada una de las más confiables fuentes de información estadística, económica y social, cuyas bases de datos abarcan distintos campos: informes nacionales, indicadores económicos, comercio, migración, salud, medio ambiente, energía, etc., cuyas investigaciones son objeto de publicación y estudio¹⁰⁰.

La OCDE surgió de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), la cual se creó en 1948 con el apoyo de Estados Unidos y Canadá para coordinar el Plan Marshall y contribuir a la reconstrucción de las economías europeas después de la segunda guerra mundial¹⁰¹. Esta organización reemplazó a la OECE en 1961 y a partir de ese momento su cometido ha sido apoyar a los gobiernos a forjar un crecimiento económico sostenible, empleos y niveles de vida mejorados en los países miembros, preservando la estabilidad financiera y beneficiando el desarrollo de la economía mundial¹⁰².

pertenecientes a la organización abarcan desde América del Norte y del Sur hasta Europa y el Pacífico Asiático, incluyendo los países más desarrollados y emergentes. Cfr. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/miembros-y-socios-ocde.htm>

⁹⁷ www.oecd.org/about

⁹⁸ <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>

⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

¹⁰¹ www.oecd.org/history. En 1960 cuando 18 países europeos, además de Estados Unidos y Canadá, se unieron para crear una organización dedicada al desarrollo económico. Ver, <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/miembros-y-socios-ocde.htm>

¹⁰² <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>. Las raíces de la organización se remontan a los escombros de Europa después de la segunda guerra mundial. Resueltos a evitar los errores de sus predecesores en la escuela de la primera guerra mundial, los líderes europeos se percataron de que la mejor manera de asegurar una paz duradera era fomentar la cooperación y la reconstrucción, en vez de castigar a los vencidos. En 1948 al crearse la OCDE hizo que los gobiernos reconocieran la interdependencia de sus economías, se preparó el terreno para una nueva era de cooperación que habría de cambiar la faz de Europa. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

La doctrina especializada¹⁰³ señala que la sociedad contemporánea se define esencialmente por su carácter globalizador, por lo que las políticas nacionales aisladas ya no responden a un mundo interconectado, principalmente debido a la proliferación de los organismos que realizan propuestas de actuación mancomunadas.

Entonces, instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, y las transnacionales como la ONU, la OTAN, la UE, la OMC y la OCDE, entre otros, establecen normas y reglas de juego en un marco cada vez más globalizado, cuyo desafío para la democracia está en los Estados nacionales, porque si los gobiernos son fuertes los organismos también lo serán¹⁰⁴. En el ámbito internacional, importante en los procesos democráticos globalizadores, se salvaguardan valores materiales que orientan la colaboración entre todos los Estados y que habrán de realizarse, como los derechos a igualdad, a la dignidad, a la paz, a la justicia, a la tolerancia y al progreso económico y social, para beneficio del interés común y la defensa de los pueblos, que deben mantener unas relaciones amistosas para que la cooperación internacional sea capaz de resolver problemas internacionales de orden político, económico y social, incluso humanitario, así como la promoción del respeto y el fomento de los derechos humanos¹⁰⁵.

Examen general de la convención de la OCDE y del acuerdo sobre los términos de la adhesión, y de la ley aprobatoria

15. *La ley aprobatoria* consta de tres artículos referentes a: 1) la aprobación de los instrumentos internacionales, 2) los efectos que se surtirán a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional¹⁰⁶ y 3) la vigencia desde la fecha de publicación. En primer lugar, para la Corte tales disposiciones son compatibles con la Constitución conforme a las atribuciones conferidas al Congreso de la República (art. 150.16 superior).

16. Por su parte, *la convención de la OCDE (1960)* consta del preámbulo que expone la teleología perseguida por los miembros fundadores de la

(OCDE) nació oficialmente el 30 de septiembre de 1961, cuando la Convención entró en vigor. Brasil, la India y la República Popular China han surgido como nuevos gigantes económicos. Estos tres países, junto con Indonesia y Sudáfrica son socios fundamentales de la Organización y colaboran con su trabajo de manera constante e integral. Junto con ellos, la OCDE congrega a 39 países que representan el 80% del comercio mundial y las inversiones; lo que le otorga un papel fundamental para abordar los desafíos que enfrenta la economía mundial. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/historia-ocde.htm>

¹⁰³ Juan Manuel Goig Martínez. La OCDE en la definición de políticas económicas en España. Doi: 10.18543/ed-64(1)-2016 pp. 165-205. <http://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1183/1418>

¹⁰⁴ El autor cita a Rodrik, D. La paradoja de la globalización. Democracia y futuro de la economía mundial. New York: W.W. Norton & Company. Antoni Bosh, Barcelona, 2011. Este señala para que la globalización produzca beneficios económicos en la sociedad en general, necesita de democracias nacionales fuertes.

¹⁰⁵ Op. cit. La OCDE en la definición de políticas económicas en España.

¹⁰⁶ Artículo 1º de la Ley 7ª de 1944.

organización¹⁰⁷ y 21 artículos¹⁰⁸. Además, *el acuerdo sobre los términos de la adhesión (2018)* se compone de i) la Declaración del Gobierno referente a la aceptación de Colombia de las obligaciones de membresía de la OCDE¹⁰⁹ junto con sus anexos¹¹⁰ y ii) la Decisión del Consejo de esa organización de invitar a Colombia para adherir a la convención¹¹¹.

¹⁰⁷ Están dados concretamente: 1) a través de consultas mutuas y la cooperación, desarrollando al máximo y utilizando más eficazmente sus capacidades y posibilidades, promover el más alto crecimiento sostenible de las economías y aumentar el bienestar económico y social de sus pueblos; 2) impulsar de manera más eficaz los objetivos a través del fortalecimiento de la tradición de cooperación entre los integrantes, además que una cooperación más amplia contribuye a las relaciones pacíficas y armoniosas entre los pueblos; 3) el fortalecimiento y la prosperidad de la economía son esenciales para alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas, salvaguardar las libertades individuales y aumentar el bienestar general; 4) las naciones económicamente más desarrolladas, empleando sus mejores esfuerzos, deben cooperar para asistir a los países en proceso de desarrollo económico; 5) la intensificación de la expansión del comercio mundial constituye uno de los factores más importantes para favorecer el auge de las economías de los distintos países y mejorar las relaciones económicas internacionales, además de la creciente interdependencia de sus economías; y 6) consistencia con sus obligaciones respecto a otras organizaciones o instituciones en las que participan u otros acuerdos de los que son parte.

¹⁰⁸ Conciernen a: 1) objetivos: promover políticas para: a) la más fuerte expansión de la economía y el empleo, aumento del nivel de vida en los países miembros, estabilidad financiera y desarrollo de la economía mundial, b) contribuir a una sana expansión en los países miembros y no miembros en vías de desarrollo, y c) apoyar la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria; 2) para la persecución de tales objetivos los miembros convienen individual y conjuntamente unos compromisos como: a) promover la utilización eficiente de recursos económicos, b) en el terreno científico y técnico promueven el desarrollo, fomentan la investigación y favorecen la formación, c) persiguen políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera, d) continuar esfuerzos por reducir o suprimir obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios, y e) contribuir al desarrollo económico de los países miembros y no miembros en vía de desarrollo; 3) convienen: a) mantenerse informados y proporcionar la información necesaria, b) consultarse continuamente, efectuar estudios y participar en proyectos, y c) cooperar estrechamente y llevar a cabo acciones coordinadas; 4) quienes son miembros de la organización; 5) para alcanzar los objetivos, puede a) tomar decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias, b) hacer recomendaciones a sus miembros y c) concluir acuerdos; 6) las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdos mutuos de los miembros por regla general, cada uno dispone de un voto, cuya abstención no es obstáculo para la validez de la decisión o recomendación, que no le será aplicable y ninguna decisión será obligatoria hasta que no haya sido incorporada en el ordenamiento jurídico conforme al procedimiento constitucional; 7) el consejo compuesto por todos sus miembros es el órgano del que emanan todos los actos; 8) el Consejo designa un presidente y dos vicepresidentes; 9) el Consejo podrá constituir un comité ejecutivos y los órganos subsidiario; 10) el Consejo nombre un secretario general; 11) el secretario general nombrará el personal necesario; 12) la organización puede conforme al Consejo dirigir comunicados, establecer y mantener relaciones e invitar a gobiernos no miembros y a organizaciones a participar en actividades; 13) forma de representación en la organización de las comunidades europeas; 14) manera de ratificación o aprobación de la convención; 15) efectos por entrada en vigencia de la convención sobre la reconstitución de la organización europea de cooperación económica; 16) el Consejo puede decidir invitar a cualquier gobierno para asumir obligaciones de miembro, a adherirse a la convención, decisión que se adopta por unanimidad; 17) posibilidad de denuncia de la convención; 18) sede de la organización en París; 19) capacidad jurídica y privilegios, exenciones e inmunidades; 20) anualmente se somete a aprobación del Consejo la aprobación del presupuesto anual, cuentas y anexos, y los gastos generales de la organización aprobados se distribuyen conforme a una escala fijada por el Consejo, mientras que los demás gastos se financian conforme a las bases fijadas por el Consejo; y 21) comunicación por el Gobierno de la recepción de los instrumentos de ratificación, aprobación, adhesión o denuncia.

¹⁰⁹ El preámbulo de la *Declaración sobre la aceptación de las obligaciones de membresía de la organización* expone como fundamento: 1) la convención de la OCDE (1960) y los protocolos suplementarios 1 y 2; ii) el artículo 16 de la convención de la organización que establece que el Consejo podrá decidir invitar a cualquier Gobierno preparado para asumir las obligaciones de membresía para adherirse; 3) la Resolución del Consejo sobre el Fortalecimiento del Alcance Global de la OCDE de 29 de mayo de 2013, mediante la cual decidió abrir discusiones de adhesión con Colombia; y 4) la Hoja de Ruta para la adhesión a la convención adoptada por el Consejo el 19 de septiembre de 2013 que estableció los términos, condiciones y proceso para la adhesión de Colombia a la organización. De esta manera, proclama en términos generales: 1) declaración general de aceptación: Colombia asume mediante el depósito del instrumento de adhesión todas las obligaciones de la membresía de la organización, incluidas la aceptación de i) los objetivos y el informe del comité preparatorio, ii) los compromisos de los artículos 2 y 3 de la convención y los protocolos suplementarios números 1 y 2, iii) las decisiones, resoluciones, reglas, reglamentos y conclusiones adoptados por la organización y relacionados con la gestión y funcionamiento, incluso los de gobernabilidad de la organización, los aportes económicos de los miembros, costos relaciones con la evaluación de informes de progreso post-adhesión, otros aspectos financieros y presupuestales, personal, procedimientos, etc., iv) estados financieros, v) métodos de trabajo e vi) instrumentos jurídicos sustantivos; 2) declaración relacionada con el régimen de patentes: Colombia hace una declaración según el anexo 6; 3) acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la organización: conforme al artículo 23 del acuerdo con la OCDE sobre privilegios, inmunidades y facilidades (2014), Colombia informará la finalización de los requisitos internos para la entrada en vigor del acuerdo, aceptando que tal acuerdo entre en vigor en el momento que deposite el instrumento de adhesión a la convención; 4) participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo: una vez sea miembro, Colombia dese participar en ciertas actividades y órganos opcionales, según el anexo 7; 5) terminación de acuerdos anteriores con la organización: Colombia observa que a partir de la adhesión se consideran terminados los acuerdos anteriores con la OCDE como no miembro en algunos órganos; y 6) luego de la adhesión Colombia acuerda entregar informes de progreso a comités OCDE seleccionados, según se establece en la Decisión del Consejo de la organización para invitar al país a adherirse. El país acuerda contribuir con recursos para apoyar la evaluación de informes de progreso post-adhesión incluidos por el Consejo en la decisión de invitar a Colombia a adherirse a la convención, además de acordar la publicación de un resumen anual de progreso post-adhesión.

¹¹⁰ Aluden a: 1: observaciones específicas sobre la aceptación de instrumentos jurídicos de la OCDE respecto a productos químicos (plazos de implementación), medio ambiente (plazos de implementación), residuos (plazos de implementación-observación), asuntos fiscales (plazos de implementación-reservas-observaciones-notificaciones-reservas), seguros y pensiones privadas (plazo de implementación), inversión y empresas multinacionales (reservas-excepciones), construcción naval y transporte marítimo (observaciones), turismo (reservas-observaciones); 2: lista de reservas al código de liberalización de los movimientos de capital¹¹⁰; 3: lista de reservas al código de liberalización de las operaciones corrientes invisibles¹¹⁰; 4: declaración sobre las salvaguardas en la legislación colombiana relativa a los desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento del mecanismo de requisitos de reserva no remunerada de conformidad con los códigos de liberalización; Anexo a la declaración sobre las operaciones de divisas bajo la jurisdicción del Banco de la República; 5: lista de excepciones para el trato nacional de acuerdo con la tercera decisión revisada del Consejo sobre trato nacional; 6: declaración referente al régimen de patentes; y 7: lista de actividades y entidades en las que Colombia desea participar.

¹¹¹ Establece en el preámbulo: 1) la convención de la organización, particularmente los artículos 5 a)¹¹¹ y 16; 2) la Resolución del Consejo de 29 de mayo de 2013 por medio de la cual decidió iniciar discusiones sobre la adhesión de Colombia; 3) la Hoja de Ruta para la adhesión a la convención adoptada por el Consejo el 19 de septiembre de 2013, la cual establece los términos, condiciones y el procedimiento para la adhesión; 4) el Reporte del Secretario General sobre la adhesión; 5) Declaración del Gobierno de fecha 30 de mayo de 2018 relativa a la aceptación de las obligaciones de membresía de la organización; 6) los dictámenes formales emitidos por los comités sustantivos de la OCDE listados en la Hoja de Ruta para la adhesión; 7) la nota del secretario general sobre la posición de Colombia con respecto a

Observados los mismos debe la Corte empezar por señalar que *la validez constitucional de instrumentos internacionales similares ha sido advertida por este Tribunal*. En la sentencia C-417 de 2012 se declaró la exequibilidad de la Ley 1479 de 2011 que aprueba la Decisión del Consejo de la OCDE que establece un Centro de Desarrollo (1962) y el acuerdo mediante canje de notas con la secretaría general de esa organización para la vinculación de Colombia como miembro del Centro de Desarrollo (2008).

En tal decisión la Corte a la luz de los postulados constitucionales (arts. 9º, 226 y 227 C. Pol.) observó que *“no existe ninguna contrariedad entre los principios y propósitos superiores que cimientan las relaciones exteriores del Estado y los que guían la existencia y actividades del Centro de Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo -OCDE-. En efecto, en nada afecta la soberanía la vinculación de Colombia a ese Centro, que ha sido convenida de manera libre y con total respeto del principio de autodeterminación y de los principios del derecho internacional”*.

Como fundamento respecto a los objetivos del Centro de Desarrollo se argumentó que en la medida que *“comportan la aplicación de conocimientos y experiencias de los países participantes a aquellos países o regiones en proceso de desarrollo, lejos de contradecir la Constitución, contribuyen a realizar sus mandatos, porque la colaboración o ayuda que se reciba tratándose de problemas económicos o de la formulación de políticas económicas, se inscribe dentro de la finalidad de internacionalizar las relaciones económicas y responden a las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, en los términos del artículo 226 superior”*.

Igualmente se expuso que la integración económica con otras naciones no entra en contradicción con las finalidades del Centro, porque *“buscan aplicar los conocimientos y las experiencias acumulados por otros países en el proceso de su desarrollo a países que, como Colombia, todavía deben superar obstáculos para lograr un crecimiento económico adecuado, lo cual redundará en beneficio de la integración latinoamericana y del Caribe postulada en los artículos 9 y 227 de la Carta, por cuanto los países de esta región tienden a compartir una situación semejante en el estadio de desarrollo económico”*. Por último, en cuanto hace a los gastos del Centro y a la búsqueda de recursos se indicó que *“nada hay que contradiga la Constitución, debiéndose advertir que, (...)”*,

instrumentos legales no revisados por los comités sustantivos de la OCDE; 8) acuerdo entre Colombia y la organización sobre privilegios, inmunidades y facilidades otorgados a la organización (20 de junio de 2014); y 9) que el Gobierno está preparado para asumir las obligaciones de membresía de la organización. Determina lo siguiente: 1) Colombia es invitada a adherir a la convención en los términos propuestos en la declaración del Gobierno y en aquellos dispuestos a continuación; 2) el país deberá proveer su posición respecto de cada instrumento legal de la organización, adoptados entre la fecha de esta decisión y la de adhesión de Colombia a la convención, dentro de los tres meses siguientes a la adopción de dicho instrumento; 3) los acuerdos previos sobre la participación de Colombia en los organismos de la OCDE, en calidad de no miembro, deberán darse por terminados desde la fecha de adhesión a la convención. A partir de esa fecha, Colombia participará en aquellos organismos de la organización en su condición de miembro de la organización; 4) Colombia deberá proveer informes de progreso a los organismos de la OCDE tras su adhesión a la convención, según se detalla a continuación: comité de política ambiental (2018 o 2020, comité de productos químicos (2021), comité de gobernanza pública: anual por un periodo de 5 años tras la adhesión), comité de política regulatoria (informe inicial dentro de 2 años posteriores a adhesión), comité de empleo, trabajo y asuntos sociales (anual, acompañado por informe de secretaría 2, 4, 6 y 8 años tras adhesión), comité de comercio (2 años tras adhesión y según sea requerido) y comité de pesca (un informe dentro de los 2 años siguientes a adhesión); 5) Colombia deberá aportar recursos financieros para respaldar evaluación de los informes de progreso post-adhesión; y 6) Colombia deberá designar una autoridad como punto de contacto, responsable del reportaje post-adhesión.

Colombia asume las mismas condiciones que asumen los restantes miembros del Centro y tiene los mismos beneficios y cargas, de manera que existe ´mutua correspondencia´ y su participación ´no genera condiciones desfavorables para ninguna de las Partes´”.

En una determinación posterior, C-032 de 2014, al estudiar la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal (2011) y aprobada por el Consejo de Europa y los países miembros de la OCDE, esta Corporación encontró que se orienta a propósitos constitucionalmente admisibles en el ordenamiento colombiano. Afirmó que dicho instrumento es “*expresión de la cooperación internacional institucionalizada, la cual, como lo ha señalado Pastor Ridruejo pretende, en términos generales, “... la satisfacción de intereses comunes a los Estados...”*¹¹². Esta Corporación ha estimado que dicha actitud de los Estados en el concierto internacional es de recibo en nuestra normativa constitucional. Así por ejemplo, desde la sentencia C- 401 de 1995 (...) se dijo: “(…) no en vano en la Constitución de 1991 se fijaron rumbos para una política integracionista por parte de Colombia, con el soporte de la amplia colaboración internacional. Pero esta debe ser integral, es decir, no limitarse a un solo aspecto, sino contemplar la diversidad de asuntos que en la vida de las naciones se derivan del devenir económico, social... y de lo que constituye la naturaleza de las relaciones del Estado (con) los demás del mundo contemporáneo (...)”.

Luego de destacar la línea de la Corte en materia de conveniencia de la cooperación¹¹³, anotó que no resulta nuevo el conocimiento de instrumentos internacionales que acerquen a Colombia a la OCDE¹¹⁴, organización cuyos antecedentes se remontan a la OECE creada en 1948 y determinante en la reconstrucción de la Europa de la segunda posguerra. Atendiendo el preámbulo y el artículo 1 de la convención de la OCDE (1961), expresó que los fines están dados principalmente en “*contribuir al desarrollo pacífico y armonioso de las relaciones entre los pueblos, [en]frentar problemas a escala mundial y atender el hecho de la creciente interdependencia de las economías de los distintos países. Entre las finalidades específicas, (...), se destacan la que se orienta a ´contribuir a una sana expansión económica de los países miembros y de los países no miembros en situación de infradesarrollo económico´, así como la que pretende contribuir a ´la expansión del comercio internacional sobre una base multilateral no discriminatoria´*¹¹⁵”.

Tratándose del concepto de “*políticas públicas*” la Corte ha referido a su constitucionalización en varias disposiciones y en relación con diversos ámbitos de la actividad estatal¹¹⁶. Ha expuesto que en el Estatuto Fundamental se

¹¹² Pastor Ridruejo J.A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos 13ª. Ed., Madrid, 2009, p. 662

¹¹³ Sentencias C-578 de 2002, C-354 de 2003 y C-1034 de 2003.

¹¹⁴ Sentencia C-417 de 2012.

¹¹⁵ Díez De Velasco M. *Las Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, 15ª. Ed; Madrid, 2008 p. 545.

¹¹⁶ Sentencia C-646 de 2001. A nivel de ejemplos se mencionó: “*La Constitución se refiere a: (a) ´la política exterior de Colombia (que se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe´ (art. 9); (b) a las ´políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas´ (art. 29 inciso 2 y art. 49); (c) a ´una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran´ (art. 47); (d) a las ´políticas salariales y laborales´ (art. 56, inciso 2); (e) a la ´política ... en materia de televisión´ (art. 77); (f) a la ´política comercial´ (art. 150 # 19 literal c); (g) a las ´las políticas atinentes al despacho (de los Ministros)´, (art. 208); (h) a las ´políticas para ... (la) enseñanza de los derechos*

abordan de manera explícita diferentes etapas de una política pública, a saber, *“del diseño, de la formulación, de la ejecución y de la evaluación, (...) cada una con un significado técnico”*¹¹⁷. Especialmente indicó: *“el diseño de una política es la etapa central y, en ocasiones más técnica, de la toma de decisiones públicas”*¹¹⁸. *Diseñar una política es establecer sus elementos constitutivos, definir la relación entre ellos, ordenar prioridades, articular sus componentes de una manera inteligible para sus destinatarios, programar de qué forma, por qué medios, y a qué ritmo se alcanzarán las metas trazadas”*¹¹⁹. Indicó que puede ser plasmada en un documento político o en un instrumento jurídico, evento último en que tiene *“la naturaleza de un acto administrativo o de una ley”*, pudiendo también concretarse en normas de rango superior o inferior a los mencionados, aunque generalmente se emplean estos dos actos jurídicos¹²⁰.

Adicionalmente, la Corte en las sentencias C-690 de 2003 y C-295 de 2012 ha examinado la validez de normas legales que han tenido como fuente de aprobación remisiones a las guías¹²¹ y modelos¹²² de la OCDE.

De manera similar, la sentencia C-285 de 2009¹²³ aunque no se ocupó concretamente de la OCDE comprendió algunos temas relacionados con el asunto *sub-judice*, como fue la institucionalización de un Consejo cuyo objetivo era el mejoramiento de los niveles de desarrollo económico y social de los territorios de los países miembros. En esa oportunidad la adhesión a los acuerdos y participación junto con los países fundadores fueron declarados congruentes con la Constitución¹²⁴, al perseguir mejoras en la productividad y competitividad de las economías al asumir los compromisos internacionales¹²⁵, dentro de un marco de reciprocidad, cooperación y mutua conveniencia. Aunque resultaban particularmente *“breves y lacónicos”* los compromisos adquiridos, este Tribunal consideró que la extensión de los mismos *“dependería en buena medida de las decisiones operativas que posteriormente se adopten por parte de los órganos competentes dentro de cada una de tales instancias”*.

humanos’ (art. 282 # 2); (i) a ‘las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro (del) territorio (indígena), (art. 330 # 2); (j) a que ‘los desacuerdos con el contenido de la parte general (del Plan Nacional de Desarrollo), si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia’ (art. 341 inciso 2); (k) a los ‘sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión’ (art. 343); (l) a las ‘políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios’ (art. 370 y art. 48 transitorio); (m) a la ‘política económica general’ (art. 371 inc. 2); (n) a las ‘políticas a ... cargo’ del Banco de la República (art. 371 inc. 3); (ñ) a las ‘políticas económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno’ (art. 339); (o) a la ‘política de reconciliación’ (art. 30 transitorio) y (p) a la ‘política del Estado en materia criminal’ (art. 251, #3)”.

¹¹⁷ R. Goodin and H.-D Klingemann. A New Handbook of Political Science. Oxford University Press., Oxford 1998. Y Y. Papadopoulos. Complexité Sociale et Politiques Publiques. Montchrestien, París, 1995.

¹¹⁸ R. Neustadt y E May. Thinking in Time: The Uses of History for Decision Makers. Free Press, New York, 1986. E Bardach. The Implementation Game. MIT Press, Cambridge, 1977.

¹¹⁹ “Las políticas incluyen tanto los fines como los medios para alcanzarlos”, según la clásica afirmación de J. Pressman y A. Wildavsky. Implementation. University of California Press, Berkeley, 1973, p. XVIII; A. Wildavski, Speaking Truth To Power: The Art and Craft of Policy Analysis. Transaction, New Brunswick, 1987; Charles O. Jones An Introduction to the Study of Public Policy. Wadsworth, California, 1970.

¹²⁰ Sentencia C-646 de 2001.

¹²¹ Controversia constitucional giraba en torno al principio de legalidad en materia tributaria y la remisión que para la determinación de algunos de los elementos del impuesto de renta se hace al Gobierno nacional y a la OCDE. La Corte señaló que dicha organización tiene entre sus objetivos constituirse en un foro de consulta y coordinación entre gobiernos en materias relacionadas con el crecimiento de la economía y el empleo así como el mejoramiento sostenido de los niveles de vida, en un contexto de promoción del desarrollo de la economía mundial y la expansión del comercio internacional.

¹²² Convenio entre Canadá y Colombia para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal en relación con el impuesto sobre la renta y sobre el patrimonio y su Protocolo, Lima, 2008.

¹²³ Revisión de la Ley 1222 de 2008, aprobatoria del Acta que Institucionaliza el Mecanismo del Plan Puebla – Panamá (2004), el Memorando de Entendimiento para la Institucionalización del Consejo Mesoamericano para la Competitividad (2005, entre otros).

¹²⁴ Artículos 9º, 226 y 227 de la Constitución.

¹²⁵ Artículos 2º, 58, 80, 333, 334 y 365 superiores.

Bajo ese contexto, la sentencia C-369 de 2002¹²⁶ había puesto de presente que algunas de sus cláusulas eran autoejecutables, mientras que otras tenían una naturaleza programática por lo que requerían concreciones legales ulteriores para poder ser cumplidas, lo cual para este Tribunal *“no suscita ningún problema constitucional, puesto que (...) puede el Congreso aprobar tratados que contengan compromisos programáticos, que necesiten de desarrollos normativos posteriores para poder ser cumplidos”*.

De este modo, puede acaecer que algunas disposiciones consignadas en tratados internacionales para poder desplegar todos sus efectos en el ordenamiento interno de un Estado requieren de un desarrollo normativo o su materialización (por ej. a través de leyes y decretos). En esa medida, al concurrir el respeto por las competencias judiciales de los restantes órganos de la jurisdicción nacional, la ciudadanía podrá ejercer las acciones constitucionales y legales que encuentre necesarias para la defensa del orden jurídico constitucional. Incluso ha sostenido la Corte que en principio los *aspectos técnicos y operativos* no generan infracción a disposición constitucional alguna, salvo tuvieran claras implicaciones o consecuencias constitucionales¹²⁷.

En suma, la Corte ha validado constitucionalmente convenios y acuerdos económicos y comerciales con las demás naciones del mundo y con organizaciones internacionales. Juicio de constitucionalidad que no puede realizarse i) al margen de las actuales dimensiones de un mundo globalizado, ii) las expectativas válidas de profundización bajo la mutua cooperación, iii) el grado de desarrollo de las economías y iv) la promoción del interés general.

17. Ingresando al asunto sub-examine, la Corte halla que *el Gobierno nacional y el Congreso de la República aportaron razones suficientes que justifican la adhesión a la convención de la OCDE y al acuerdo sobre los términos de la adhesión*, por lo que en términos generales resultan válidos a la luz de la Constitución.

En la exposición de motivos al proyecto de ley 02 de 2018 Senado, el Gobierno nacional señaló que la OCDE tiene como principales objetivos el promover políticas destinadas a:

“a) Realizar la más fuerte expansión de la economía y del empleo y de un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera; b) contribuir a una sana expansión económica en los Estados miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico y; c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

La misión de la OCDE consiste en promover políticas que fomentan el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida de los pueblos alrededor del mundo. Actualmente 36 Estados son miembros de

¹²⁶ Examinó el cuarto protocolo anexo al acuerdo general sobre el comercio de servicios con la lista de compromisos específicos de Colombia anexa (1997).

¹²⁷ Sentencias C-620 de 2015, C-864 de 2006, C-369 de 2002 (cuarto protocolo anexo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) y C-178 de 1995.

esta organización, los cuales forman una comunidad de naciones comprometida con los valores que giran en torno a la democracia basada en el Estado de derecho, los derechos humanos y una economía de mercado abierta y transparente. En este orden de ideas, esta organización se ha convertido en un foro en el que los Gobiernos trabajan juntos, intercambiando experiencias, buscando soluciones a problemas comunes e identificando las mejores prácticas para promover políticas a partir de las cuales se pueda brindar una mejor vida a los pueblos.

Así las cosas, es una organización que trabaja con los Estados para entender las causas de los cambios climáticos, económicos, sociales y ambientales; mide la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión; analiza y compara datos para pronosticar futuras tendencias y; establece estándares internacionales en diferentes materias, con miras a promover políticas que impulsen el desarrollo sostenible a nivel mundial. En este sentido, es una institución comprometida con el establecimiento de una economía de mercado basada en instituciones democráticas, y centrada en el bienestar de los ciudadanos.

Por más de 50 años la OCDE ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas tales como: la gobernanza y la lucha contra el soborno y la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, entre otros. En esta organización, la cooperación, el diálogo, el consenso y la revisión son herramientas que hacen que la OCDE continúe impulsando políticas, con miras a una economía y sociedad más fuerte, transparente y justa”¹²⁸.

Al referir al contenido de las disposiciones previstas en la convención y los términos de la adhesión a la OCDE, expuso:

“Para cumplir con sus objetivos, actualmente esta organización está enfocada en ayudar a los gobiernos de los Estados Miembros y demás, en cuatro áreas: 1. La necesidad de los Gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar. Esto requerirá reforzar la regulación y un Gobierno más efectivo en todos los niveles de la vida política y económica. 2. La obligación de los Gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible. 3. La revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes. 4. Con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la OCDE necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana. En resumen, la OCDE es una organización determinada a continuar ayudando a los países en desarrollo a establecer políticas públicas para promover el desarrollo económico, el bienestar de los mercados laborales, impulsar la inversión y el comercio, fomentar el desarrollo sostenible, incrementar los niveles de vida y el funcionamiento de los mercados”¹²⁹.

¹²⁸ Gaceta del Congreso 540 de 24 de julio de 2018.

¹²⁹ *Ibidem*.

De otra parte, en los informes de ponencia ante las comisiones¹³⁰ y las plenarias del Senado de la República¹³¹ y la Cámara de Representantes¹³² sobre el proyecto de ley aprobatoria de los instrumentos internacionales, fueron acogidas plenamente las motivaciones utilizadas por el Gobierno nacional.

18. De otro lado, las intervenciones ciudadanas¹³³, el concepto técnico de EAFIT¹³⁴ y el concepto del Ministerio Público acompañaron la exequibilidad de los instrumentos internacionales. Por ejemplo, el concepto técnico expuso que los beneficios que alcanza el país por el ingreso a la OCDE son: a) el acceso a un foro de discusión de políticas públicas; b) la comparación documentada con el desempeño de otros países; c) la confianza de inversionistas y el sector financiero; d) la capacidad de influir internacionalmente en política públicas; y e) el acceso a un centro de pensamiento de altísimo nivel.

19. Esta Corporación así también lo verifica, por cuanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE *tiene como misión*: i) ofrecer un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes; ii) trabajar para entender qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental; iii) medir la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; iv) analizar y comparar datos para realizar pronósticos de tendencias; y v) fijar estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

A nivel de colaboración global los países en proceso de adhesión son la Federación Rusa (en pausa) y Colombia y a nivel de países clave se menciona a Brasil, China, India, Indonesia, Sudáfrica. Además, colaboran con otras 60 naciones¹³⁵. En América Latina los países miembros son Chile y México. En Adhesión Colombia y Costa Rica y como socio clave Brasil. Como miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE se observan a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Existen otras formas de participación: en órganos de la OCDE y encuestas internacionales, en actividades y redes regionales de la OCDE-LAC, adhesión a instrumentos de la OCDE e informes y estudios de país¹³⁶.

El presupuesto de la OCDE es financiado por los países miembros. Las aportaciones nacionales se basan en una fórmula que *toma en cuenta el tamaño de la economía de cada miembro de la organización*. Estados Unidos es el

¹³⁰ Ponencia primer debate Senado, Gaceta del Congreso 651 de 05 de septiembre de 2018. Ponencia primer debate Cámara, Gaceta del Congreso 696 de 14 de septiembre de 2018.

¹³¹ Ponencia, Gaceta del Congreso 916 de 30 de octubre de 2018.

¹³² Ponencia, Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018.

¹³³ Ministerio de Ambiente, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia, Ministerio del Trabajo, Banco de la República, Departamento Nacional de Planeación, Analdex y Andi.

¹³⁴ EAFIT.

¹³⁵ Cfr. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

¹³⁶ *Ibidem*. Entre los valores base de la OCDE se identifican: a) objetividad: análisis y recomendaciones son independientes y se basan en evidencias; b) apertura: al debate y una visión común de los apremiantes problemas globales; c) audacia: cuestión las ideas preconcebidas, comenzando por las propias; d) vanguardismo: identifican y atienden los retos emergentes y a largo plazo; y e) ética: se basa en la confianza, integridad y transparencia.

mayor contribuyente, proporciona aproximadamente el 21% del presupuesto, seguido por Japón. Los países también pueden hacer aportaciones voluntarias para apoyar financieramente productos del programa de trabajo de la OCDE. El tamaño del presupuesto de la organización y el programa de trabajo lo determinan sus países miembros cada dos años. La planeación, el presupuesto y la administración se organizan, sin excepción, conforme a un sistema que se basa en los resultados. La auditoría externa de las cuentas y la gestión financiera es realizada por una institución de auditoría superior de uno de los países de la OCDE designada por el Consejo. A diferencia del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional, la organización no otorga subsidios ni hace préstamos¹³⁷.

*En cuanto al proceso de acceso de Colombia a la OCDE*¹³⁸ el Gobierno del entonces Presidente de la República Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014-2018) promovió el ingreso al reconocer una instancia en donde se instauran parámetros de buen gobierno que fomenta la implementación de buenas prácticas para consolidar el desarrollo económico y social de los países.

En enero de 2011 el país manifestó su interés de ingresar y comenzó un trabajo preliminar con 10 de los 250 Comités y Grupos de Trabajo que hacen parte de la organización. Esta etapa constituyó el primer acercamiento a partir de la cual la OCDE inició el proceso de revisión de políticas para emitir recomendaciones encaminadas a mejorar el desarrollo de las políticas públicas del país. En mayo de 2013 el Consejo de dicha organización adoptó la decisión de abrir formalmente la discusión de acceso para Colombia. En septiembre siguiente, hizo entrega oficial de la Hoja de Ruta que establece los términos y condiciones del proceso de acceso e identifica los 23 Comités y los más de 200 estándares bajo los cuales el país será evaluado.

Así el Gobierno nacional comenzó a preparar el “*Initial Memorandum*”, que contempló una revisión preliminar de la situación actual del país frente a los estándares de la OCDE. En marzo de 2014 el Estado colombiano presentó oficialmente ese documento base para la evaluación de cada uno de los 23 Comités que revisan las políticas públicas del país. Dicha valoración se ha desarrollado de manera progresiva desde el 2014 y tiene varias etapas que varían de Comité a Comité. En algunos casos envían cuestionarios técnicos, en otros realizan misiones de expertos al país o efectúan los dos procedimientos. En todos se emite un documento confidencial para los representantes de los países miembros en los Comités. Culminada esta etapa Colombia participa en las sesiones de acceso de los Comités, presentando los avances logrados en las materias e igualmente siendo evaluado. El Comité puede dar visto bueno al proceso o recomendaciones adicionales para que en la próxima sesión el país vuelva a sustentar. Una vez se obtenga el visto bueno de todos los comités, el Consejo rector de la OCDE toma la decisión, por consenso, de aceptar a Colombia como parte de la OCDE. El proceso culmina con la firma de la

¹³⁷ <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/>

¹³⁸ Cfr. <http://www.colombiaenlaocde.gov.co/Paginas/Comites-que-evaluan-a-Colombia.aspx>

convención de la organización, su aprobación por el Congreso de la República y la revisión constitucional.

La Hoja de Ruta es el documento donde se establecen los términos, condiciones y procedimientos para el proceso de acceso de Colombia a la OCDE, con el objetivo de brindar las herramientas al Consejo de la organización para tomar la decisión final de invitar al país a ser parte de ella. Durante el trámite de acceso y por diferentes circunstancias que se puedan presentar el Consejo puede introducir cambios en la Hoja de Ruta.

El camino a la OECD



Así mismo, el listado de los 23 Comités que dan la opinión formal sobre el acceso de Colombia a la OCDE son: Comité de Agricultura; Comité de Asuntos Fiscales; Comité de Comercio; Comité de Competencia; Comité de Economía y Desarrollo; Comité de Educación; Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; Comité de Estadística; Comité de Gobernanza Pública; Comité de Gobierno Corporativo; Comité de Inversión; Comité de Mercados Financieros; Comité de Pesca; Comité de Política Ambiental; Grupo de Trabajo en Desechos; Comité de Política Científica y Tecnológica; Comité de Política del Consumidor; Comité de Política Regulatoria; Comité de Política de Desarrollo Territorial; Comité de Política y Economía Digital; Comité de Químicos; Comité de Salud; y Comité de Seguros y Pensiones Privadas. También hacen parte los siguientes grupos: Grupo de Trabajo de Créditos a la Exportación y Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales.

A nivel de estudios realizados sobre Colombia (OCDE), desde el inicio del proceso se aprecian distintos documentos de interés: i) revisión de la OCDE de las políticas agrícolas, 2015, evaluación y recomendaciones de políticas; ii) segundo reporte de implementación OECD, evaluación antisoborno, octubre 2015; iii) revisiones de la OCDE de la política de innovación: Colombia 2014; iv) revisiones de políticas nacionales de educación: educación terciaria en Colombia 2012; v) revisión de políticas nacionales de educación, la educación en Colombia, 2016; vi) revisiones de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales: 2016; vii) serie “mejores políticas” Colombia políticas prioritarias para un desarrollo inclusivo, enero 2015; viii) estudios de la OCDE

sobre gobernanza pública, estudio de la OCDE sobre integridad en Colombia invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo, 2017; ix) estudios económicos de la OCDE Colombia, enero 2015 y mayo 2017, visión general; x) revisiones territoriales de la OCDE: Colombia 2014; xi) revisiones de la OCDE de sistemas de salud: Colombia 2016; xii) estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia, 2013, 2014; xiii) encuestas económicas de la OCDE: Colombia, 2013, 2015; xiv) revisión de la OCDE de la Política y Regulación de Telecomunicaciones en Colombia, 2014; impulsando el desempeño en el regulador de comunicaciones de Colombia, 2015; xv) OCDE evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014; evaluaciones del desempeño ambiental: Colombia 2014; xvi) revisiones de políticas de inversión de la OCDE: Colombia 2012; xvii) revisión de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas estatales en Colombia, 2015; xviii) hacia una contratación pública eficiente en Colombia, haciendo la diferencia, 2016; xix) Colombia: La implementación del buen gobierno, 2012; xx) revisiones de la OCDE sobre el mercado laboral y las políticas sociales: Colombia 2016; entre otros.

Por lo tanto, el acuerdo contiene los términos de la adhesión de Colombia a la convención de la OCDE que se ha cumplido paulatinamente en diversas etapas: interés en ingresar 2011; decisión del Consejo de la OCDE de abrir la discusión 2013; establecimiento de Hoja de Ruta (términos y condiciones, y 23 comités de evaluación) 2013; Memorando Inicial (2014); evaluaciones progresivas e introducción de cambios en Hoja de Ruta, acompañado de estudios realizados sobre Colombia por la OCDE (2014 a la fecha).

20. De esta forma, para la Corte en términos generales *la convención de la OCDE* y el *acuerdo sobre los términos de la adhesión* son válidos conforme al estatuto fundamental al pretender: i) promover políticas para el más alto crecimiento sostenible y bienestar económico y social de los pueblos (bienestar general) a través de consultas mutuas (foros) y la cooperación (trabajo conjunto compartiendo experiencias y buscando soluciones), empleando al máximo sus capacidades, ii) proveer los mejores esfuerzos de cooperación para asistir las economías en vía de desarrollo, e iii) intensificar el comercio mundial para un mejor auge de las economías y mejora de las relaciones internacionales. Particularmente, la *Decisión del Consejo de invitar a Colombia a adherirse a la convención de la OCDE*, no representa para este Tribunal obligación alguna más que una determinación adoptada por la organización para que Colombia haga parte de la misma.

Entonces, la convención de la OCDE y el acuerdo sobre los términos de la adhesión *cumplen los parámetros constitucionales*, al contribuir a la materialización de la parte dogmática (valores, principios y derechos) y la orgánica (estructura del Estado y competencias) de la Constitución. Específicamente, armonizan con: (i) los fines esenciales y sociales del Estado (arts. 1º y 2º); (ii) la internacionalización de las relaciones económicas y comerciales bajo los principios de equidad, igualdad y reciprocidad (arts. 226 y 227); (iii) la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos (art. 9);

iv) la protección de quienes por su condición económica, física o situación de discapacidad se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (art. 13); v) los principios fundamentales de la relación laboral (art. 53); vi) la garantía y conservación del medio ambiente sano (art. 79); vii) la educación pública (art. 67), viii) la salud pública (arts. 49 y 366); ix) el bien común, el desarrollo, el mejoramiento de la calidad de vida y la distribución equitativa de oportunidades (arts. 333 y 334); (x) la búsqueda del bienestar general, la solución de necesidades insatisfechas en salud, la educación, el saneamiento ambiental (art. 366); (xi) la separación de poderes y las competencias de los órganos del Estado (art. 113); xii) la libertad económica bajo el límite del interés público (art. 333); xiii) el respeto por las competencias de la banca central (arts. 371 y ss); xiv) los lineamientos del plan nacional de desarrollo (arts. 339 y ss); xv) la autonomía territorial (art. 1º), entre otros.

21. Por último, según se ha explicado el Gobierno nacional y el Congreso de la República disponen de un margen de maniobra y autonomía en los compromisos internacionales que adquieren para desarrollar procesos de integración económica y comercial. Al ejecutivo y al legislador competen de primera mano la valoración de los criterios de utilidad, oportunidad práctica y efectividad, más aún cuando se desenvuelven en i) una *convención* de una organización como la OCDE que entre sus objetivos está el propiciar foros de discusión técnica (cooperación) sobre la mejor política pública a adoptar para una buena gobernanza (soluciones comunes), así como en ii) un *acuerdo* sobre los términos de adhesión (compromisos sujetos a valoración y reservas)¹³⁹ que finalmente pueden ser materializados en actos normativos (leyes y decretos administrativos), que ante su disconformidad podrán ser impugnados a través de acciones, empleando los mecanismos constitucional y legalmente establecidos, y ejerciéndolos antes las respectivas jurisdicciones previstas en el ordenamiento jurídico.

De ahí que la Corte constata que el Gobierno nacional y el Congreso de la República justificaron suficientemente y debatieron extensamente la *conveniencia* de la aprobación a través del proyecto de ley de la convención de la OCDE y el acuerdo sobre los términos de la adhesión¹⁴⁰. En la exposición de motivos al proyecto de ley 02 de 2018 Senado, el Gobierno nacional expuso como beneficios de la adhesión:

“II. BENEFICIOS DE LA ADHESIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA A LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO

Con miras a fortalecer su compromiso con economías emergentes, cuyo peso internacional continúa en constante crecimiento y desarrollar nuevas formas de asociación y colaboración para impulsar el bienestar de todos los ciudadanos, el 29 de mayo de 2013 el Consejo de la OCDE adoptó la decisión

¹³⁹ Declaraciones (obligaciones de membresía, salvaguardias, operaciones de divisas, régimen de patentes), observaciones específicas (aceptación de instrumentos jurídicos) y listas (reservas, excepciones, actividades y entidades opcionales).

¹⁴⁰ Cfr. sentencias C-252 y 254 de 2019.

de iniciar discusiones sobre la adhesión de la República de Colombia a la organización. A su vez, la decisión de iniciar el proceso de adhesión a este organismo por parte del Gobierno de Colombia obedece al reconocimiento de que la OCDE es considerada como un centro de pensamiento de políticas públicas del más alto nivel, donde se establecen las mejores prácticas en distintas dimensiones tales como salud, educación, empleo, comercio, asuntos fiscales, entre otras.

Al respecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 se estableció el ingreso a esta organización como una estrategia fundamental para el posicionamiento de Colombia a nivel mundial, por medio de la cual se le permitirá al país beneficiarse de los trabajos y experiencias en formulación de política pública de las economías líderes del mundo. Así las cosas, la vinculación del Estado colombiano a la OCDE beneficiará al país en la implementación de mejores prácticas y reformas en la estructura del Estado, con miras a obtener mayor eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos, en materia de reducción de pobreza, aumento de seguridad y prosperidad económica y social a largo plazo, entre otros⁸. Asimismo, ser miembro de la OCDE significa para Colombia:

- *Tener un sello de garantía, pues los países que hacen parte de la OCDE son reconocidos por tener políticas serias, responsables, transparentes y justas. En este sentido, pertenecer a la OCDE es indicativo de un país que tiene serias intenciones de hacer las cosas bien, de mejorar continuamente sus instituciones, de invertir bien sus recursos y de cumplir estándares exigentes. Este sello de garantía es muy valioso para los inversionistas extranjeros, los socios comerciales y la comunidad internacional en general.*
- *Imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros. La presencia de estándares comunes también busca facilitar los flujos de comercio e inversión.*
- *Evaluar continuamente y compararse con los mejores.*
- *Compartir nuestras experiencias exitosas en los diferentes foros de la organización. Con esto se logra que Colombia sea reconocida internacionalmente por temas en los cuales se ha destacado y ha superado retos importantes. Por ejemplo, la política fiscal, el manejo de los ingresos de recursos naturales, la lucha contra la pobreza, las políticas de penetración de las tecnologías de información y comunicaciones, el sistema de compras públicas, entre otros.*
- *Incidir en la agenda global y en las decisiones que se tomen en todos aquellos espacios en los que se exige una respuesta cooperativa y coordinada por parte de un número plural de países (por ejemplo, la OCDE es muy activa en la lucha contra los paraísos fiscales, en la coordinación de políticas comerciales y financieras, o en la coordinación de políticas ambientales).*
- *Tener acceso a una valiosa fuente de datos estadísticos, económicos y sociales comparables a nivel internacional, permitiendo un mejor análisis para el diseño y evaluación de nuestras políticas públicas. Esto obliga al Estado a mejorar la calidad y transparencia de sus estadísticas, lo cual es central para la evaluación de las políticas y la presentación de los resultados.*
- *Acceder a un centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel, disponibles para discutir y revisar temas de política pública, y con*

quienes se puede contratar, si es necesario, una asesoría especializada, que parte de un conocimiento amplio sobre el país y de una amplia gama de experiencias internacionales. Esta asesoría, por lo demás, tiene la ventaja de no estar atada a ninguna operación de crédito o de comercio.

• Participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités, lo que ofrece la oportunidad de aprender de las experiencias de otros países, conectarse con sus pares, al tiempo que los obliga a una autoevaluación permanente de sus instituciones y sus políticas. En este orden de ideas, el acceso de Colombia a la OCDE muestra el compromiso del país de convertirse en un país responsable, en el que, a partir de reformas estructurales motivadas por las buenas prácticas y experiencias de los demás estados miembros, pueda lograr un crecimiento no solo económico sino también de desarrollo humano”¹⁴¹.

El Congreso de la República en los debates generados ratificó en términos similares la conveniencia de la adhesión de Colombia a la convención la OCDE y al acuerdo sobre los términos de la misma¹⁴². Además, el 23 de octubre de 2018 se realizó una *audiencia pública* en el recinto de la comisión segunda de la Cámara de Representantes, que tuvo como objetivo dar una discusión abierta sobre el proyecto de ley para lo cual contó con la participación de congresistas, delegados del Gobierno nacional, miembros de la comunidad académica y civil¹⁴³.

Examen específico del convenio de la OCDE y del acuerdo sobre los términos de la adhesión

La convención de la organización para la cooperación y desarrollo económicos OCDE. Consta de un preámbulo y 21 artículos. El análisis de constitucionalidad atenderá la afinidad temática entre las disposiciones, por lo que se efectuará de la siguiente forma: preámbulo; artículo I; artículo II; artículo III; artículos IV a VI; artículos VII a XI; artículos XII, XVI y XIX; artículo XX; artículos XIII a XV, XVII, XVIII y XXI.

“PREÁMBULO

LOS GOBIERNOS de la República de Austria, del Reino de Bélgica, de Canadá, del Reino de Dinamarca, de la República Francesa, de la República Federal Alemana, del Reino de Grecia, de la República de Islandia, Irlanda, de la República Italiana, del Gran Ducado de Luxemburgo, del Reino de los Países Bajos, del Reino de Noruega, de la República Portuguesa, España, del Reino de Suecia, de la Confederación Helvética, de la República Turca, del Reino Unido de la Gran Bretaña y Norte de Irlanda, y de los Estados Unidos de América;

¹⁴¹ Gaceta del Congreso 540 de 24 de julio de 2018.

¹⁴² Comisiones conjuntas: acta 01 de 16 de octubre de 2018, Gaceta del Congreso 103 de 05 de marzo de 2018. Plenaria del Senado: acta 26 de 13 de noviembre de 2018, Gaceta del Congreso 490 de 10 de junio de 2019. Plenaria de la Cámara: acta 25 de 06 de noviembre de 2018, Gaceta del Congreso 367 de 21 de mayo de 2019.

¹⁴³ Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018.

CONSIDERANDO que la fortaleza y la prosperidad de la economía son esenciales para alcanzar los objetivos de las Naciones Unidas, salvaguardar las libertades individuales y aumentar el bienestar general;

ESTIMANDO que pueden impulsar más eficazmente esos objetivos a través del fortalecimiento de la tradición de cooperación que se ha desarrollado entre ellos;

RECONOCIENDO que la recuperación y el progreso económico de Europa, para los que su colaboración en el seno de la Organización Europea de Cooperación Económica ha aportado una contribución muy importante, han abierto nuevas perspectivas para reforzar esta tradición y aplicarla a nuevas tareas y objetivos más amplios;

CONVENCIDOS de que una cooperación más amplia constituirá una contribución esencial en las relaciones pacíficas y armoniosas entre los pueblos;

RECONOCIENDO la creciente interdependencia de sus economías;

DECIDIDOS a desarrollar al máximo y a utilizar más eficazmente sus capacidades y sus posibilidades, a través de consultas mutuas y de la cooperación, para promover el más alto crecimiento sostenible de sus economías y aumentar el bienestar económico y social de sus pueblos;

ESTIMANDO que las naciones económicamente más desarrolladas, utilizando sus mejores esfuerzos, deben cooperar para asistir a los países en proceso de desarrollo económico;

RECONOCIENDO que la intensificación de la expansión del comercio mundial constituye uno de los factores más importantes para favorecer el auge de las economías de los distintos países y para mejorar las relaciones económicas internacionales;

DECIDIDOS a perseguir estos fines de una manera consistente con sus obligaciones respecto a otras organizaciones o instituciones en las que participan u otros acuerdos de los que son parte;

HAN POR LO TANTO ACORDADO sobre las siguientes disposiciones para la reconstitución de la Organización Europea de Cooperación Económica, en la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos”.

22. La Corte halla que el preámbulo de la convención de la organización para la cooperación y desarrollo económicos se ajusta a la Constitución. Como se ha observado, la Ley 1950 de 2019 aprueba la convención de la OCDE a través del mecanismo de la adhesión.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969¹⁴⁴, establece que el preámbulo forma parte del contexto necesario para la interpretación de las cláusulas convencionales. La jurisprudencia constitucional ha evidenciado que contiene la base axiológica que soporta el entramado normativo subsiguiente, los principios que conducen la interpretación de sus disposiciones y los fines preestablecidos, por lo que tiene efecto vinculante para los Estados que se adhieren¹⁴⁵.

¹⁴⁴ Sección Tercera, artículo 31, numerales 1 y 2.

¹⁴⁵ Sentencias C-254 de 2019, C-184 de 2016, C-157 de 2016, C-620 de 2015, C-335 de 2014, C-941 de 2010 y C-446 de 2009.

Observada la exposición de motivos¹⁴⁶ y los informes de ponencia en comisiones¹⁴⁷ y plenarios del Senado¹⁴⁸ y la Cámara¹⁴⁹, se hizo expreso que en el preámbulo *“se reconoce la fortaleza y la prosperidad económica como fines esenciales para salvaguardar las libertades individuales y el bienestar general, los cuales pueden ser impulsados eficazmente a través de la cooperación entre los Estados, mediante la asistencia de las naciones desarrolladas a las que se encuentren en desarrollo y la expansión del comercio mundial, y de esta forma, contribuir a las relaciones pacíficas y armoniosas entre los pueblos”*.

La doctrina especializada informa que la globalización es un proceso de intensificación de las interconexiones entre los distintos sectores en el escenario mundial, que ha repercutido en las potestades del Estado, así como en la visión tradicional de la democracia y del papel de las Constituciones. Algunos organismos internacionales han tomado un protagonismo como la OCDE que a través de sus objetivos, funciones y decisiones incide en la definición de políticas públicas. De ahí que el mayor desafío bajo la globalización es fortalecer la democracia en los Estados nacionales¹⁵⁰.

Así mismo, llama la atención de situar la *cooperación internacional* hacia un abordaje integral que promueva el desarrollo económico, la inclusión social, la sostenibilidad ambiental, etc., y a la vez acoja un enfoque de derechos fundamentado en el papel y las obligaciones de los Estados de garantizar el desarrollo humano a través de políticas sociales efectivas. Ello exige una institucionalidad capacitada para ejercer una gobernabilidad eficaz de una agenda global que se caracterice por resolver asuntos como la lucha contra la pobreza, la promoción de la igualdad (real y efectiva), la regulación del comercio y las inversiones, el calentamiento global y la gestión de los flujos migratorios, entre otros¹⁵¹.

También la doctrina se ha preocupado en el mundo actual por evidenciar, en la relación ciudadano y poder público, el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Pasar de la retórica a la promoción de los derechos y libertades ciudadanas es la principal consigna de los poderes públicos¹⁵². En palabras de la Corte¹⁵³ la creación de herramientas legales que impriman transparencia *“apuntaría a la realización de los principios constitucionales que orientan la función administrativa (CP art. 209), pues se trata de una estrategia indispensable en la lucha contra la corrupción administrativa la cual ha sido reconocida como un fenómeno que socava la legitimidad de las instituciones*

¹⁴⁶ Gaceta del Congreso 540 de 24 de julio de 2018.

¹⁴⁷ Ponencia primer debate Senado, Gaceta del Congreso 651 de 05 de septiembre de 2018. Ponencia primer debate Cámara, Gaceta del Congreso 696 de 14 de septiembre de 2018.

¹⁴⁸ Ponencia, Gaceta del Congreso 916 de 30 de octubre de 2018.

¹⁴⁹ Ponencia, Gaceta del Congreso 917 de 30 de octubre de 2018.

¹⁵⁰ La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. *The OECD in the age of the globalization: development and influence*. Juan Manuel Goig Martínez. Revista de Derecho UNED, núm. 19, 2016.

¹⁵¹ Cooperación internacional para el desarrollo: gobierno, economía y sociedad. Evolución de las políticas y escenarios futuros. Carlo Tassara. Universidad de La Salle. 2016. Prólogo de José Antonio Ocampo. Presidente del Comité de Políticas de Desarrollo de la ONU. Anota lo siguiente: *“parece ser que el mundo en el que vivimos está enfrentado lo que algunos definen como la ‘paradoja de la soberanía’: ningún país puede abordar por sí solo los problemas antes mencionados, pero ninguno confía lo suficiente en los otros como para aceptar una coordinación efectiva que limitaría en cierta medida su soberanía convencional”*.

¹⁵² Derecho constitucional. El ciudadano y el poder público: el principio y el derecho al buen gobierno y a la buena administración. Jaime Rodríguez-Arana. Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad de La Coruña. Prólogo de Raúl Canosa USERA. Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid. 2012.

¹⁵³ Sentencia C-620 de 2015.

públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, como contra el desarrollo integral de los pueblos, y que en el concierto internacional ha dado lugar a que las naciones se hayan comprometido a efectuar todos los esfuerzos en el ámbito interno para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio”¹⁵⁴.

La lucha contra la corrupción es un propósito que trasciende las fronteras nacionales para convertirse en un propósito universal¹⁵⁵, de ahí que en la sentencia C-335 de 2014 se hubiere sostenido que: *“la relación del principio de transparencia con los cometidos que guían la función administrativa y con derechos constitucionales como el de petición, el debido proceso o el derecho a la defensa es innegable y coadyuva la constitucionalidad de un título usual en tratados de esta índole y que, según lo expuso la Corte (...), ‘se limita a establecer ciertos mecanismos y procedimientos que tienen como fin principal asegurar que las reglas de juego del comercio (...) sean conocidas por todos los operadores económicos del mercado’, a fin de garantizar que ‘los compromisos asumidos por las partes no se vean desvirtuados en la práctica por la presencia de procedimientos administrativos oscuros y contrarios al mandato de transparencia’*”¹⁵⁶.

De este modo, el preámbulo de la convención de la OCDE al instituir la ideología que sirvió de fundamento y los derroteros que iluminan los contenidos normativos de sus disposiciones, se inscribe dentro de la preceptiva constitucional al promover la integración económica, social y política (preámbulo y arts. 226 y 227), en correspondencia con el respeto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º). También cumple los fines esenciales (art. 2º)¹⁵⁷ y sociales del Estado (arts. 1º y 365 y ss)¹⁵⁸, la búsqueda de un orden político, económico y social justo (preámbulo), la libertad económica e iniciativa privada dentro de los límites del bien común (art. 333), la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (art. 13), los principios de la función administrativa al servicio de los intereses generales (art. 209), la autonomía y las atribuciones de los entes territoriales (arts. 1º y 285 y ss), la seguridad alimentaria (art. 65), la salud pública (arts. 49 y 366), los principios fundamentales de la relación laboral (art. 53), la protección y conservación del ambiente sano (art. 79), la educación pública (art. 67), la autonomía y funciones de los poderes y órganos del Estado (arts. 113 y ss), la autonomía y competencias de la banca central (arts. 371 y ss), el plan nacional de desarrollo (arts. 339 y ss), entre otros.

“Artículo I

¹⁵⁴ Sentencia C-887 de 2002.

¹⁵⁵ Sentencia C-750 de 2008.

¹⁵⁶ Sentencia C-446 de 2009.

¹⁵⁷ Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales.

¹⁵⁸ Estado social de derecho y fines sociales del Estado.

La Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (llamada en adelante la Organización) tiene como objetivos el promover políticas destinadas a:

- a) realizar la más fuerte expansión posible de la economía y del empleo y a un aumento del nivel de vida en los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera y a contribuir así al desarrollo de la economía mundial;*
- b) contribuir a una sana expansión económica en los países miembros y en los no miembros en vías de desarrollo económico;*
- c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales”.*

23. Esta Corporación encuentra que los objetivos de la convención de la OCDE armonizan plenamente con el ordenamiento constitucional. Como se recoge en la exposición de motivos y en los informes de ponencia en Senado y Cámara¹⁵⁹, esta disposición reconoce la interdependencia de las economías y persigue emplear al máximo las capacidades de los Estados para impulsar el crecimiento sostenible e incrementar el bienestar económico y social de los pueblos. La misión de la organización está dada en promover políticas que fomenten el bienestar económico y social, el aumento de empleos y la calidad de vida, comprometida con valores que giran en torno a la democracia, los derechos humanos y una economía abierta y transparente. Constituye un foro en el que los gobiernos trabajan juntos, intercambiando experiencias, pretendiendo soluciones a problemas comunes e identificando las mejores prácticas, para enfrentar los desafíos económicos y sociales de la globalización y al mismo tiempo aprovechar sus oportunidades¹⁶⁰.

En conjunto con los Estados dicha organización busca entender las causas de los cambios políticos, económicos, sociales y ambientales, midiendo la productividad y los flujos globales del comercio y la inversión, estudiando y comparando datos para pronosticar tendencias, y estableciendo estándares internacionales en diversas materias, para incentivar políticas que generen un desarrollo sostenible a nivel mundial. Además, tiene por objeto ampliar el comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria. Los países no miembros en vía de desarrollo están invitados a sumarse. La OCDE ha ampliado cada vez más su trabajo más allá de los 36 países miembros, para poner sus estudios analíticos y experiencia adquirida al servicio de más de 100 países en desarrollo y economías de mercado emergentes¹⁶¹.

La relevancia actual de la organización ha rebasado los objetivos iniciales de su creación, ya que la misión está dada en promover políticas que mejoren el bienestar económico y social en todo el mundo. Tal organización ofrece a los gobiernos un foro en el que trabajen juntos, compartan experiencias y busquen soluciones a problemas comunes. En su vis expansiva constituye uno de los foros más influyentes en el análisis de políticas públicas, elaboración de estándares e identificación de buenas prácticas en muy diversos ámbitos como

¹⁵⁹ Gacetas del Congreso 540, 651 y 696 de 2018.

¹⁶⁰ Ibidem. Cfr. <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>

¹⁶¹ Ibidem.

empleo, educación, transporte, igualdad de género, investigación, sanidad, defensa de consumidores, medioambiente, agricultura, energía, política industrial, gobernabilidad y servicios públicos, ciencia y tecnología, fiscalidad, o la lucha contra la corrupción. Con ello, ha trascendido su finalidad, puramente económica, hacia el ejercicio de influencia política y social¹⁶².

Estos propósitos generales de la convención a la cual se adhiere Colombia se encauzan dentro de los lineamientos constitucionales, particularmente la integración económica, social y política y responden a las bases de equidad, reciprocidad e igualdad, el respeto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, el cumplimiento de los fines esenciales y sociales del Estado¹⁶³, la observancia de los principios de la función administrativa¹⁶⁴, el fomento del empleo¹⁶⁵, la igualdad real y efectiva¹⁶⁶, la libertad económica e iniciativa privada dentro de los límites del bien común, entre otros.

“Artículo II

En la persecución de esos objetivos, los miembros convienen que tanto en forma individual, como conjunta:

- a) promoverán la utilización eficiente de sus recursos económicos;*
- b) en el terreno científico y técnico, promoverán el desarrollo de sus recursos, fomentarán la investigación y favorecerán la formación profesional;*
- c) perseguirán políticas diseñadas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa y para evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países;*
- d) continuarán los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios y a los pagos corrientes y por mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital;*
- e) contribuirán al desarrollo económico tanto de los países miembros como de los no miembros en vías de desarrollo económico, a través de los medios apropiados, en particular a través de la afluencia de capitales a esos países, considerando la importancia que tiene para sus economías la asistencia técnica y el asegurar una ampliación de los mercados ofrecidos a sus productos de exportación”.*

24. Para este Tribunal el presente artículo se aviene a la Carta Política. En la consecución de los objetivos del artículo I de la convención de la OCDE, esta disposición prevé compromisos que los miembros acuerdan de manera independiente o mancomunada para fomentar el empleo eficiente de los recursos económicos; impulsar en los campos científico y técnico el desarrollo,

¹⁶² Op. cit. La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia.. Juan Manuel Goig Martínez.

¹⁶³ Artículo 2º C. Pol.: son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Art. 366 C. Pol.: El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. En los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

¹⁶⁴ Artículo 209 C. Pol. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

¹⁶⁵ Artículo 54 C. Pol. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a las personas en situación de discapacidad el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud.

¹⁶⁶ Artículo 13 C. Pol.

la investigación y la formación profesional; perseguir políticas económicas y financieras responsables y estables; superar los obstáculos a los intercambios de bienes y de servicios, y a los pagos corrientes, y mantener y extender la liberalización de los movimientos de capital; contribuir al desarrollo económico mundial (países miembros y no miembros en vías de desarrollo).

En la exposición de motivos y en los informes de ponencia en Senado y Cámara¹⁶⁷ se observa que para cumplir con los objetivos, actualmente dicha organización está enfocada en ayudar a los gobiernos de los países miembros y demás, en cuatro áreas: 1) la necesidad de los gobiernos de restaurar la confianza en los mercados y las instituciones y compañías que los hacen funcionar, que requerirá reforzar la regulación y un Gobierno más efectivo en los niveles de la vida política y económica; 2) la obligación de los gobiernos de restablecer las finanzas públicas sanas como base de un crecimiento económico sostenible; 3) la revisión de medios para promover y apoyar nuevos recursos para el crecimiento a través de la innovación, estrategias amigables con el medio ambiente y desarrollo de economías emergentes; y 4) con miras a fortalecer la innovación y el crecimiento, la organización necesita asegurar que las personas de todas las edades puedan desarrollar habilidades para trabajar productiva y satisfactoriamente en los trabajos del mañana¹⁶⁸.

Para lograr los objetivos previstos en la convención de la organización es menester llevar a cabo ajustes económicos y comerciales de orden estructural, que sin duda comprometen diversos ámbitos de la vida institucional y en comunidad, para así enfrentar de la manera más adecuada los desafíos ante un mundo en desarrollo. De esta manera, los compromisos adquiridos para alcanzar los objetivos de la OCDE armonizan con la Constitución, al impulsar la integración económica, social y política sobre las bases de equidad, reciprocidad e igualdad (preámbulo y arts. 226 y 227), fundamentar las relaciones exteriores del Estado en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º), cumplir los fines esenciales y sociales del Estado (arts. 1º, 2º y 365 y ss), atender que la dirección general de la economía está a cargo del Estado (art. 334), el fortalecer la investigación científica y facilitar el acceso a la educación superior (art. 69), respetar la autonomía y funciones de la banca central (art. 371 y ss.), entre otros.

“Artículo III

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos en el artículo I y de cumplir los compromisos enumerados en el artículo II, los miembros convienen:

- a) mantenerse informados mutuamente y proporcionar a la Organización la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones;*
- b) consultarse continuamente, efectuar estudios y participar en proyectos aceptados de común acuerdo;*

¹⁶⁷ Gacetas del Congreso 540, 651 y 696 de 2018.

¹⁶⁸ Organization for the Economic Cooperation and Development OECD 50TH Better Policies for Better Lives OECD 50th Anniversary Vision Statement.

c) cooperar estrechamente y cuando sea apropiado llevar a cabo acciones coordinadas”.

25. Durante más de 50 años la OCDE ha sido una de las mayores fuentes de información estadística política, económica y social. Las bases de datos comprenden ámbitos diferentes como informes nacionales, indicadores económicos, comercio, empleo, migración, educación, energía, salud, medio ambiente, etc. También hace público gran parte de las investigaciones y análisis que realiza¹⁶⁹. Para la Corte esta disposición no ofrece ningún reparo de constitucionalidad al limitarse a establecer los mecanismos que convienen los miembros de la OCDE para la persecución de objetivos enunciados en el artículo I y los compromisos del artículo II, a saber: mantenerse informados; consultarse permanentemente, realizar estudios y participar en proyectos; y cooperar fuertemente y llevar a cabo acciones coordinadas cuando sea adecuado (preámbulo y arts. 1º, 2º, 9º, 226, 227 C. Pol.).

“Artículo IV

Son miembros de la organización las partes contratantes de la presente convención.

Artículo V

Con el fin de alcanzar sus objetivos la organización puede:

- a) tomar decisiones que, salvo dispuesto de otra forma, serán obligatorias para todos los miembros;*
- b) hacer recomendaciones a los miembros;*
- c) concluir acuerdos con sus miembros, con Estados no miembros y con organizaciones internacionales”.*

Artículo VI

1. Las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de todos los miembros, salvo que la organización decida por unanimidad otra cosa para casos especiales.

2. Cada miembro dispone de un voto. Si un miembro se abstiene de votar una decisión o una recomendación, tal abstención no será obstáculo para la validez de dicha decisión o recomendación, que será aplicable a los demás miembros, pero no al miembro que se abstiene.

3. Ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada a su ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional. Los otros miembros podrán acordar que tal decisión se aplique provisionalmente a ellos”.

26. La Corte halla que tales disposiciones (IV, V y VI) relativas a quienes son miembros de la OCDE, el tipo de decisiones a adoptar y la forma de vinculatoriedad se encuentran en consonancia con el estatuto superior. La organización realiza su trabajo a través de tres tipos de actuaciones¹⁷⁰ como son:

¹⁶⁹ <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>

¹⁷⁰ Desarrolladas por más de 200 comités y grupos de trabajo de las diversas materias, con el apoyo del secretariado organizado en direcciones temáticas.

a) la elaboración de análisis y estudios sobre las políticas públicas de los países miembros a partir de datos comparables para ser contrastados de manera multidisciplinaria; b) los exámenes de pares o informes tipo auditoría externa; y c) en menor medida actividad normativa conocidos como los actos de la OCDE¹⁷¹.

Entonces, la organización puede establecer compromisos vinculantes para los Estados miembros en ciertas materias por medio de convenios. De igual modo, adopta directrices, recomendaciones o declaraciones no vinculantes, que constituyen un acervo de buenas prácticas y estándares. Las decisiones son vinculantes para todos los miembros que no se abstengan al momento de adoptarse. Las recomendaciones no son vinculantes pero tienen una importante fuerza moral al representar la voluntad política de los miembros. Las declaraciones contienen compromisos de política relativamente específicos que los gobiernos suscriben. Los arreglos son instrumentos negociados adoptados en el marco de la organización por algunos países miembros. Los acuerdos internacionales celebrados en el marco de la OCDE son jurídicamente vinculantes para los Estados parte de los mismos¹⁷².

Por último, se establecen los sistemas de adopción de las decisiones en la convención, esto es: i) las decisiones se toman y las recomendaciones se hacen por acuerdo mutuo de los miembros; ii) cada miembro dispone de un voto, además la abstención no implica un impedimento para la validez de una decisión, que no será aplicada al miembro que se abstuviera; y iii) ninguna decisión será obligatoria para un miembro hasta que no haya sido incorporada al ordenamiento jurídico conforme a su legislación interna.

Además, el concepto técnico emitido por EAFIT en el presente asunto avala la exequibilidad de estas disposiciones. Explica que los actos jurídicos de la organización podrán adoptar la forma de decisiones del Consejo, recomendaciones, acuerdos, convenciones, declaraciones o entendimientos. Permiten una gran flexibilidad a los miembros, ya que los Estados pueden abstenerse de participar en una votación, por lo que no le será oponible. Afirmar que si el país acuerda acoger la medida, el Gobierno determina cómo y cuándo implementarla en la legislación interna. Añade que las recomendaciones en principio no son vinculantes para quienes las adoptan aunque en la práctica se ha desarrollado una fuerza moral frente a estas, como se había explicado. Adicionalmente, dadas las características comunes en las formas de gobierno e ideologías, se permite las discusiones y consensos que en otros foros serían de gran complejidad. Los actos jurídicos de la organización se caracterizan por su gran flexibilidad en cuanto permiten aproximaciones nacionales diferentes o eventuales excepciones por los miembros.

En consecuencia, esta Corporación encuentra que las disposiciones examinadas compatibilizan con la Carta Política, al constituir dispositivos que permiten la

¹⁷¹ Op. cit. La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. Juan Manuel Goig Martínez. Cfr. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>

¹⁷² Ibidem.

operatividad de la OCDE para el desarrollo y cumplimiento de los objetivos asignados convencionalmente. En esta medida, responde a la promoción de la integración económica, social y política y se inscribe en los principios de equidad, reciprocidad e igualdad que guían las relaciones internacionales, respeta la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional, observa los principios de la función administrativa, garantiza el debido proceso (art. 29), entre otros.

“Artículo VII

Un Consejo, compuesto por todos los miembros, es el órgano del que emanan todos los actos de la organización. El Consejo puede reunirse a nivel de Ministros o de Representantes Permanentes.

Artículo VIII

El Consejo designará anualmente a un Presidente, mismo que presidirá en las reuniones a nivel ministerial, y a dos Vicepresidentes. El Presidente podrá ser designado para desempeñar el cargo por otro año más consecutivo.

Artículo IX

El Consejo podrá constituir un Comité Ejecutivo y los órganos subsidiarios que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la organización.

Artículo X

- 1. Un Secretario General responsable ante el Consejo será nombrado por éste, para un periodo de cinco años. Estará asistido por uno o varios secretarios generales suplentes o adjuntos nombrados por el Consejo, a propuesta del Secretario General.*
- 2. El Secretario General presidirá las reuniones del Consejo a nivel de Representantes Permanentes. Auxiliará al Consejo en la forma que sea necesaria y podrá someter propuestas al Consejo o a cualquier otro órgano de la Organización.*

Artículo XI

- 1. El Secretario General nombrará al personal necesario para el funcionamiento de la organización conforme a los planes de organización aprobados por el Consejo.*
- 2. Considerando el carácter internacional de la organización, el Secretario General, los Secretarios Generales Adjuntos y el personal no solicitarán ni recibirán instrucciones de ningún miembro de la organización, ni de ningún gobierno o autoridad fuera de la organización”.*

27. La finalidad de estas disposiciones está dada en establecer unas instancias que conforman la institucionalidad del instrumento internacional, lo cual resulta armónico con el ordenamiento constitucional al perseguir garantizar la correcta aplicación de sus disposiciones.

En el Consejo de la OCDE radica la responsabilidad en la toma de decisiones de la organización, que se compone de un representante por cada país

miembro¹⁷³, más un representante de la Comisión Europea¹⁷⁴. Se reúne con regularidad en el nivel de representantes permanentes y las decisiones se adoptan por consenso. Además, una vez al año se reúne en el nivel ministerial para abordar asuntos relevantes y establecer prioridades con la finalidad de llevar a cabo los trabajos de la OCDE, de los cuales se encarga el secretariado de la organización.

Debe anotarse que los representantes de los 36 Estados miembros se reúnen en comités especializados para debatir sus ideas y revisar los progresos en áreas específicas de política pública, por ejemplo, economía, comercio, ciencia, empleo, educación o mercados financieros. Hay más 200 comités, grupos de trabajo y de expertos. Cada año un gran número de representantes de alto nivel de administraciones nacionales participan en las reuniones del comité de la OCDE con el propósito de solicitar, revisar y contribuir al trabajo bajo la supervisión de la secretaría de la organización. Cuando regresan a sus países, los funcionarios tienen acceso en línea a los documentos de la organización y pueden intercambiar información gracias a una red especial¹⁷⁵.

El secretario general está al frente de la organización, constituye el jefe del secretariado, preside las reuniones del Consejo y asume la representación exterior de la OCDE. El secretariado lo integra un gran número de personas que trabajan para apoyar las actividades de los comités, haciendo parte economistas, abogados, científicos y otros profesionales, distribuidos principalmente en una docena de directorados fundamentales que efectúan todo tipo de investigaciones y de análisis. No existe un sistema de cuotas para la representación nacional, sino una política de igual oportunidad para emplear a quienes están altamente calificados con una variedad de habilidades. Los intercambios entre los gobiernos de la organización se basan en la información y el análisis que proporciona el secretariado en París, que reúne datos, observa tendencias, analiza y hace previsiones respecto a los progresos económicos. También investiga cambios sociales o la evolución de modelos en el comercio, el medio ambiente, la agricultura, la tecnología, el sistema tributario, etc. Cada vez más el trabajo de la OCDE cubre más asuntos¹⁷⁶.

En conclusión, a través de las funciones asignadas al Consejo y al secretario general de la OCDE se busca implementar de manera efectiva la convención objeto de revisión, en la pretensión de fortalecer la efectividad de las normas convencionales y asegurar mecanismos de cooperación internacional que faciliten el entendimiento entre los Estados miembros para la consecución de los objetivos comunes. Al representar los aspectos institucionales del instrumento internacional pretende fortalecer y llevar a buen término la integración económica y comercial. Por lo tanto, este Tribunal declarará ajustado a la Constitución los artículos VII, VIII, IX, X y XI de la convención de la organización (preámbulo y arts. 9º, 29, 209, 226 y 227 superiores).

¹⁷³ www.oecd.org/membercountries

¹⁷⁴ www.oecd.org/eu

¹⁷⁵ <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>

¹⁷⁶ <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>

“Artículo XII

La organización puede en las condiciones y términos que determine el Consejo:

- a) dirigir comunicados a Estados no miembros y organizaciones;*
- b) establecer y mantener relaciones con Estados no miembros y organizaciones;*
- c) invitar a gobiernos no miembros y a organizaciones a participar en actividades de la organización”.*

“Artículo XVI

El Consejo podrá decidir invitar a cualquier gobierno que esté preparado para asumir las obligaciones de miembro, a adherirse a la presente Convención. Esta decisión debe ser tomada por unanimidad.

No obstante, el Consejo puede admitir por unanimidad en un caso particular, la posibilidad de abstención, bien entendido que a pesar de las disposiciones del artículo VI, la decisión se aplica entonces a todos los miembros. La adhesión tiene efecto desde el momento en que se deposita el instrumento de ratificación cerca del gobierno depositario”.

“Artículo XIX

La capacidad jurídica de la organización y los privilegios, exenciones e inmunidades de la organización, de sus funcionarios y de los representantes de sus miembros cerca de la misma se regirán por lo establecido en el Protocolo adicional número 2 a esta Convención”.

28. Estas disposiciones resultan conformes a la Constitución. El artículo XII faculta a la organización para dirigir comunicados, establecer y mantener relaciones, y hacer invitaciones de participación en actividades de la organización a Estados no miembros y otras organizaciones. Con el paso del tiempo la OCDE ha ampliado su trabajo al interior y más allá de los Estados que la integran para poner sus conocimientos analíticos y la experiencia a disposición de más de 100 países en desarrollo y economías de mercado emergentes. Han surgido estudios sobre asuntos como el desarrollo sostenible que considera factores ambientales, sociales y económicos; ha extendido la relación con la sociedad civil, comprendiendo una amplia gama de organizaciones no gubernamentales, centros de estudio e instituciones académicas; ha invitado al público a opinar sobre sus trabajos; ha reformado su gestión abordando puntos como la repartición de la carga presupuestaria y las reglas sobre la toma de decisiones; entre otros, los cuales pretenden hacer de la organización un instrumento de cooperación internacional más eficaz¹⁷⁷.

El foro anual de la OCDE reúne a todos los interesados, incluidos los ministros de gobierno, representantes de organismos internacionales y directivos de empresas, sindicatos gremiales, etc. La organización sostiene múltiples relaciones con otros organismos e instituciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la

¹⁷⁷ <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>.

Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y otros órganos de las Naciones Unidas, además de ser un socio activo del Grupo de los 20. También tiene una relación antigua con el Consejo de Europa y la Asamblea Parlamentaria de la OTAN¹⁷⁸.

Por su parte, el artículo XVI otorga la potestad al Consejo de invitar a terceros países a adherirse a la convención y sujeta tal decisión a la unanimidad de sus miembros. Sin perjuicio de lo anterior se habilita la posibilidad de abstención y se precisa que la adhesión surtirá efectos una vez haya sido depositado el instrumento de ratificación. Adicionalmente, el artículo XIX determina que la capacidad jurídica de la OCDE y los privilegios, exenciones e inmunidades de la organización, los funcionarios y los representantes de sus miembros, se regirán por el Protocolo adicional número 2 de la Convención¹⁷⁹.

De este modo, no se expone contrario al ordenamiento superior el que la organización tenga un carácter abierto y permita la participación de terceros países en sus comités, grupos de trabajo y foros, que resulta reglada y se cumple bajo tres categorías: invitados, participantes y asociados, según el grado de menor a mayor implicación y con el pago de cuotas en los dos últimos casos. Igualmente, la OCDE mantiene una relación más estrecha y privilegiada con los denominados *socios claves* (Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica) que participan incluso en las Reuniones Ministeriales¹⁸⁰. Menos el contemplar la capacidad jurídica de la organización y los privilegios, exenciones e inmunidades que se reconocen, como parte de la gestión y ejercicio cabal de las atribuciones¹⁸¹. De esta forma, la Corte halla que se busca impulsar la integración económica, social y política sobre las bases de equidad, reciprocidad e igualdad (preámbulo y arts. 226 y 227), fundamentar las relaciones exteriores del Estado en la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º), cumplir los principios de la función administrativa (art. 209), garantizar el debido proceso (art. 29), entre otros.

“Artículo XX

¹⁷⁸ <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde/miembros-y-socios-ocde.htm>

¹⁷⁹ “La Organización tendrá capacidad legal y la Organización, sus funcionarios y representantes ante los Miembros tendrán derecho a privilegios, exenciones e inmunidades de la siguiente manera: (a) en el territorio de las Partes Contratantes del Convenio de Cooperación Económica Europea del 16 de abril de 1948, la capacidad jurídica, los privilegios, las exenciones y las inmunidades previstas en el Protocolo Suplementario No. 1 de dicho Convenio; (b) en Canadá, la capacidad legal, los privilegios, las exenciones y las inmunidades previstas en cualquier acuerdo o acuerdo sobre capacidad legal, privilegios, exenciones e inmunidades celebrados entre el Gobierno de Canadá y la Organización; (c) en los Estados Unidos, la capacidad legal, privilegios, exenciones e inmunidades bajo la Ley de Inmunidades de Organizaciones Internacionales prevista en la Orden Ejecutiva No. 10133 del 27 de junio de 1950; y (d) en otros lugares, la capacidad jurídica, los privilegios, las exenciones y las inmunidades previstas en cualquier acuerdo o acuerdo sobre capacidad jurídica, privilegios, exenciones e inmunidades celebrados entre el Gobierno interesado y la Organización”. París, 14 de diciembre de 1960. Cfr. <http://www.oecd.org/general/supplementaryprotocolno2totheconventionontheoecd.htm>

¹⁸⁰ Op. cit. La OCDE en la era de la globalización: desarrollo e influencia. Juan Manuel Goig Martínez.

¹⁸¹ En la sentencia C-285 de 2009 (convenio de adhesión al plan puebla Panamá) se llegó a considerar incluso frente a privilegios de mayor participación que no hay lugar a la inexequibilidad, toda vez que: “se apoya en la apreciación de varias situaciones que delimitan el contexto dentro del cual el Estado colombiano se dispone a participar de estas iniciativas, entre ellas, las especiales relaciones que históricamente han existido entre los Estados que en su momento originaron estas iniciativas y el desarrollo que aquellas han tenido con anterioridad al propósito de adhesión expresado por el Gobierno de Colombia. (...) Finalmente, (...) reconoce y asegura en lo esencial la igualdad de derechos y obligaciones que deberá existir entre Colombia y los otros países miembros de estos organismos, en especial la posibilidad de participar con voz y voto en la totalidad de las decisiones que en el futuro se adopten, e incluso la de promover modificaciones a los documentos constitutivos, considera la Corte que las ya comentadas limitaciones no tienen entidad suficiente para comprometer la exequibilidad de estos acuerdos (...)”.

1. Anualmente, conforme al Reglamento Financiero adoptado por el Consejo, el Secretario General someterá a la aprobación del mismo un presupuesto anual, las cuentas y cualquier presupuesto anexo solicitado por el Consejo.
2. Los gastos generales de la organización, aprobados por el Consejo, se distribuirán conforme a una escala que será fijada por el Consejo. Los demás gastos estarán financiados conforme a las bases fijadas por el Consejo”.

29. La OCDE es financiada por sus países miembros. Las contribuciones de los países al presupuesto anual se calculan de acuerdo con el tamaño de la economía, es decir, en una formula relacionada con el PIB de cada país miembro. Estados Unidos es el mayor contribuyente, pues aporta cerca del 25% del presupuesto, y le sigue Japón. Con la aprobación del Consejo los Estados pueden hacer contribuciones por separado a programas específicos que no estén cubiertos por el financiamiento principal. El Consejo determina el monto del presupuesto de la OCDE y el programa de trabajo. A diferencia del Banco Mundial o del Fondo Monetario Internacional la organización no concede financiamientos¹⁸².

De esta manera, el artículo XX expone que el secretario general deberá someter a la aprobación del Consejo el presupuesto anual, las cuentas y cualquier presupuesto anexo. También faculta al Consejo de fijar la escala de distribución de gastos generales de la organización. Ello para la Corte responde a los lineamientos constitucionales, al permitir a la organización contar los recursos y la sostenibilidad indispensable para llevar a feliz término los objetivos de la organización y con ello la expectativa de mejoramiento de la economía nacional. Por lo tanto, la Corte procederá a declarar la exequibilidad de esta disposición (preámbulo y arts. 9, 209, 226, 227, 333¹⁸³, 334¹⁸⁴, 339¹⁸⁵, 345¹⁸⁶, 371¹⁸⁷ C. Pol.).

“Artículo XIII

La representación en la organización de las Comunidades Europeas, creada por los Tratados de París y Roma de 28 de abril de 1931 y 25 de marzo de 1957, respectivamente, será conforme a lo establecido en el Protocolo adicional número 1 a esta Convención.

Artículo XIV

1. La presente convención será ratificada o aprobada por los signatarios de conformidad con sus respectivos requisitos constitucionales.
2. Los instrumentos de ratificación o de aprobación serán depositados cerca del Gobierno de la República Francesa, designado gobierno depositario.
3. La presente Convención entrará en vigor;

¹⁸² <http://www.oecd.org/centrodemexico/46440894.pdf>. <https://www.oecd.org/centrodemexico/laocde>.

Cfr. <http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/OCDE/es/quees2/Estructurafuncionamiento/Paginas/organosdireccion.aspx>

¹⁸³ Libertad económica e iniciativa privada.

¹⁸⁴ Dirección general de la economía a cargo del Estado.

¹⁸⁵ Planes de desarrollo.

¹⁸⁶ Presupuesto.

¹⁸⁷ Banca central.

a) antes del 30 de septiembre de 1961, tan pronto como los instrumentos de ratificación o de aprobación hayan sido depositados por todos los firmantes;
 b) el 30 de septiembre de 1961, si en esa fecha quince signatarios o más han depositado tales instrumentos, respecto de esos signatarios, y posteriormente respecto de cualquier otro signatario, a partir de la fecha de depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación;

c) después del 30 de septiembre de 1961, pero no más tarde de dos años después de la firma de la presente Convención, en el momento del depósito de los instrumentos respectivos por quince signatarios, respecto de éstos; y posteriormente respecto de cualquier otro signatario, a partir de la fecha de depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación.

4. Los signatarios que no hayan depositado su instrumento de ratificación o de aprobación en el momento de la entrada en vigor de la Convención podrán participar en las actividades de la Organización, en las condiciones establecidas por acuerdo entre la Organización y dichos signatarios.

Artículo XV

Al entrar en vigor esta Convención, la reconstitución de la Organización Europea de Cooperación Económica tendrá efecto y sus objetivos, órganos, poderes y nombre serán desde ese momento los que se prevén en la presente Convención. La personalidad jurídica que posee la Organización Europea de Cooperación Económica continuará en la Organización, pero las decisiones, recomendaciones y resoluciones de la Organización Europea de Cooperación Económica requieren la aprobación del Consejo para ser aplicables después de la entrada en vigor de la presente Convención”.

Artículo XVII

Toda Parte Contratante podrá denunciar la presente Convención mediante aviso previo al gobierno depositario con doce meses de antelación.

Artículo XVIII

La sede de la Organización estará en París, salvo que el Consejo decida otra cosa”.

Artículo XXI

El Gobierno depositario comunicará inmediatamente a las Partes Contratantes y al Secretario General de la Organización, la recepción de los instrumentos de ratificación, aprobación, adhesión o denuncia”.

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, debidamente acreditados, firman la presente Convención. HECHA en París el 14 de diciembre de 1960 en francés y en inglés, haciendo de los dos textos en un solo ejemplar que será depositado cerca del Gobierno depositario, que expedirá una copia certificada a todos los firmantes”.

30. Para la Corte ningún reparo de constitucionalidad merecen las disposiciones convencionales transcritas, toda vez que se limitan a sujetar la representación en la Organización de las Comunidades Europeas a lo establecido en el

protocolo adicional 1 de esta Convención (XIII)¹⁸⁸; establecer el compromiso de las partes signatarias a ratificar o aprobar la convención, designa como depositario al Gobierno de la República francesa, regula las disposiciones de entrada en vigor de la convención y dispone la capacidad de participación que gozan los Estados signatarios que aún no han ratificado o aprobado la convención (XIV); estipular que, una vez entra en vigor la convención se haga efectiva la reconstitución de la Organización Europea de Cooperación Económica, conservándose de la misma la personalidad jurídica para la organización, además sujeta la aprobación de los instrumentos de recomendación y resolución al consejo para hacer efectiva su aplicación (XV); facultar a las partes para denunciar la convención (XVII); establecer la ciudad de París como sede de la organización (XVIII); y consagrar la obligación del depositario de comunicar a las partes y al secretario general la recepción de cualquier instrumento de ratificación, aprobación, adhesión o denuncia (XXI).

Por las razones anteriores, la convención bajo revisión constitucional constituye uno de los últimos pasos para que Colombia pueda ser miembro de pleno derecho de la OCDE, tras el proceso complejo y prolongado, por los requisitos a cumplir y las aptitudes a demostrar. El acuerdo es otra herramienta tipo de cualquier organización internacional, al limitarse a consagrar las estipulaciones propias de la estructura orgánica, detallar su funcionamiento, regular las facultades y obligaciones de los Estados miembros.

El ingreso a la organización parte del reconocimiento y el tratamiento que conforme a sus normas convencionales deben merecer economías en vía de desarrollo como la colombiana, por lo que las obligaciones que adquiere deben resultar proporcionales a las particularidades como lo establecen las normas de la OCDE. Es claro que ninguna disposición internacional será vinculante para Colombia sin que se hubiere otorgado el visto bueno y, de ser indispensable, haber contado con la previa incorporación al ordenamiento jurídico nacional.

En esa medida, no se está ante un organismo supraconstitucional, por lo que no hay sesión de la soberanía nacional (art. 9º superior). La generalidad en que está redactada implica que debe ser leída en los a la luz de lo previsto en el acuerdo sobre los términos de la adhesión. Este Tribunal declarará la exequibilidad de tales disposiciones de la convención de la OCDE (preámbulo y arts. 9º, 209, 226 y 227 superiores).

El acuerdo sobre los términos de la adhesión de Colombia a la convención de la OCDE. Este instrumento (*Anexo final*) consta de i) *una* declaración del Gobierno referente a la aceptación de las obligaciones de membresía de la organización con 7 anexos, y ii) *una* decisión del Consejo de invitar a Colombia a adherir a la convención de la OCDE.

¹⁸⁸ Protocolo complementario n.º 1 del Convenio de cooperación económica europea sobre la capacidad jurídica, los privilegios y las inmunidades de la Organización. PARÍS, 16 de abril de 1948.

31. La declaración está compuesta por un preámbulo¹⁸⁹ que proclama en términos generales seis declaraciones:

- A. *Declaración general de aceptación*: Colombia asume todas las obligaciones que emanan de la membresía de la organización, incluidas la aceptación de los objetivos de la organización¹⁹⁰; los compromisos de los artículos 2¹⁹¹ y 3¹⁹² de la convención; los protocolos suplementarios 1¹⁹³ y 2¹⁹⁴ de la convención; las decisiones, resoluciones, reglas, reglamentos y conclusiones de la organización, así como costos relacionados con la evaluación de informes de progreso post-adhesión, otros aspectos financieros y presupuestales, asuntos de personal, aspectos procedimentales; estados financieros; métodos de trabajo; los instrumentos jurídicos sustantivos de la organización con las observaciones de los *Anexos 1 a 5*; etc.
- B. *Declaración relacionada con el régimen de patentes*: Colombia hace una declaración relacionada con su régimen de patentes (*Anexo 6*).
- C. *Acuerdo sobre privilegios e inmunidades de la organización*: conforme al artículo 23 del acuerdo sobre privilegios, inmunidades y facilidades, Colombia informará a la organización la finalización de los requisitos internos para la entrada en vigor.
- D. *Participación en actividades y órganos de la OCDE a título facultativo*: una vez sea miembro Colombia desea participar en ciertas actividades y órganos opcionales (*Anexo 7*);
- E. *Terminación de acuerdos anteriores con la organización*: a partir de la fecha de adhesión se consideran terminados los acuerdos anteriores con la OCDE con su participación como no miembro en algunos órganos y participará en esos órganos;
- F. *Entrega de informes a los comités OCDE tras la adhesión*: acuerda entregar informes de progreso a comités OCDE seleccionados. Colombia acuerda contribuir con recursos para apoyar la evaluación de informes de progreso post-adhesión incluidos por el Consejo en su decisión de invitar al país.

Los anexos que acompañan esta Declaración conciernen a:

Anexo 1: observaciones específicas sobre la aceptación jurídica de instrumentos jurídicos de la OCDE, que comprende: productos químicos (plazos de implementación), medio ambiente (plazos de implementación), residuos (plazos de implementación y observación), asuntos fiscales (plazos de implementación, reservas, observaciones y notificaciones), seguros y pensiones privadas (plazo de implementación), inversión y empresas multinacionales

¹⁸⁹ Recoge el fundamento normativo, esto es, el artículo 16 de la convención de la OCDE, la Resolución del Consejo sobre el Fortalecimiento del Alcance Global de la organización y la Hoja de Ruta para la adhesión de Colombia.

¹⁹⁰ Artículo 1º de la convención.

¹⁹¹ Procedimiento que se conviene para alcanzar objetivos.

¹⁹² Aspectos que se convienen para alcanzar objetivos.

¹⁹³ Protocolo complementario n.º 1 del Convenio de cooperación económica europea sobre la capacidad jurídica, los privilegios y las inmunidades de la Organización.

¹⁹⁴ Protocolo Suplementario No. 2 del Convenio sobre la OCDE.

(reservas y excepciones), construcción naval y transporte marítimo (observaciones), turismo (reservas y observaciones).

Anexo 2: lista de reservas al código de realización de los movimientos de capital, que comprende diez listas sobre i) inversión directa, ii) operaciones en bienes inmuebles, iii) operaciones en valores en mercados de capitales, iv) operaciones en los mercados monetarios, v) otras operaciones en instrumentos negociables y créditos no titulizados, vi) operaciones en valores de inversión colectiva, vii) créditos financieros y préstamos, viii) operaciones de cuentas de depósito, ix) operaciones por parte de residentes de cuentas con instituciones financieras no residentes y x) operaciones en divisas.

Anexo 3: lista de reservas al código de liberalización de las operaciones corrientes invisibles, que involucra dieciséis ítems sobre i) fletes de navegación interior, ii) transporte por carretera, iii) seguros relacionados con bienes en comercio internacional, iv) seguro de vida, v) todos los demás seguros, vi) condiciones para el establecimiento y operación de sucursales y agencias de aseguradoras extranjeras, vii) entidades que brindan otros servicios de seguros, viii) pensiones privadas, ix) servicios de pago, x) servicios de banca e inversión, xi) servicios de liquidación, compensación y custodia y depositario, xii) gestión de activos, xiii) servicios de asesoramiento y agencia, xiv) condiciones para el establecimiento y funcionamiento de sucursales, agencias, etc. de inversionistas no residentes en el sector de servicios bancarios y financieros, xv) exportación, importación, distribución y uso de películas impresas y otras grabaciones, cualquiera que sea el medio de reproducción, para exhibiciones privadas o de cine, o para transmisiones de televisión, xvi) servicios profesionales (incluidos servicios de contadores, artistas, consultores, doctores, ingenieros, expertos, abogados, etc.)

Anexo 4: declaración sobre las salvaguardas en la legislación colombiana relativa a los desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento de mecanismos de requisito de reserva no remunerada de conformidad con los códigos de liberalización. Consta de quince puntos sobre el mecanismo de requisito de reserva no remunerado (i), mantener la flexibilidad de reintroducirlas si las circunstancias lo justifican (ii), facultades del Banco de la República y flexibilidad de reactivar el mecanismo URR (iii), medidas de liberalización y notificación e información a los miembros (iv), no reintroducir restricciones para las operaciones cubiertas (v), ejercicio de facultades de conformidad con las disposiciones de salvaguardia de los códigos de liberalización de la OCDE (vi), estructura institucional para la reintroducción del URR (vii), coordinación entre actores para evitar arbitrajes regulatorios y para que la medida sea simétrica (viii), no se cuenta con controles cambiarios generales (ix), respeto de los códigos (x), derechos bajos los códigos (xi) utilización de URR en tiempos de aumentos de capital de manera preventiva y no solo correctiva (xii), derecho a establecer el URR (xiii), apreciación tareas asignadas al comité de inversiones (xiv) y tratamiento apropiado de una amplia clase de medidas (macro prudenciales).

Anexo a la declaración sobre operaciones de divisas bajo la jurisdicción Banco de la República que lo componen tres numerales sobre i) las facultades constitucionales del banco, ii) la sujeción al nuevo estatuto cambiario (Ley 9 de 1991) de acuerdo con la distribución de poderes (Ley 31 de 1992) y iii) regulación de los flujos asociados con operaciones cambiarias, incluida la imposición de controles o restricciones sobre dichas operaciones, y adopción de medidas (regular ingresos y salidas de divisas, sistemas de negociación de moneda extranjera y sistemas de pago de alto valor y actividades asociadas).

Anexo 5: lista de excepciones para el trato nacional de acuerdo con la tercera decisión revisada del consejo sobre trato nacional [C(91)147 y sus enmiendas]. Prevé dos ítems: A. excepciones a nivel nacional (inversiones por empresas ya establecidas controladas por extranjeros, ayudas y subsidios oficiales, obligaciones tributarias, adquisición estatal, acceso a financiación local) y B. Excepciones a las subdivisiones territoriales (ninguna).

Anexo 6: declaración de Colombia al régimen de patentes concerniente a la sujeción a la Decisión Andina 486 aplicable al régimen de patentes.

Anexo 7: lista de actividades y entidades opcionales en las que Colombia desea participar, la cual identifica al Centro de Desarrollo, al Programa para Encuesta Internacional de Enseñanza y Aprendizaje, al Foro Mundial sobre Transparencia de Intercambio de Información con fines Fiscales y al Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos.

Por su parte, la Decisión del Consejo de invitar a Colombia para adherir a la convención de la OCDE está conformada de un preámbulo¹⁹⁵ y la decisión de i) adherir a la convención en los términos de la declaración del Gobierno y aquellos dispuestos a continuación, ii) Colombia debe proveer su posición respecto de cada instrumento legal de la organización (3 meses siguientes), iii) acuerdos previos sobre participación en los organismos de la OCDE en calidad de no miembro, deben darse por terminados desde la adhesión, porque ahora Colombia participará en condición de miembro de la organización; iv) proveer informes de progreso a los organismos OCDE tras adhesión, al comité de política ambiental (finales 2018 o 2020), comité de productos químicos (2021), comité de gobernanza pública, comité de política regulatoria (informe inicial 2 años posteriores y de ser requerido un segundo reporte dentro de los 5 años), comité de empleo, trabajo y asuntos sociales (informe anual, informe preparados por la secretaria 2, 4, 6 y 8 años), comité de comercio (2 años y de ser requerido subsecuentemente), comité de pesca (2 años); v) aportar recursos financieros para respaldar evaluación de informes de progreso post-adhesión mencionados. Un resumen anual del progreso posterior a la adhesión debe prepararse por el secretario general y hacerse público junto con los reportes preparados por las autoridades colombianas y el secretariado del ELSAC; y vi)

¹⁹⁵ Como se había explicado contiene el fundamento normativo para la decisión, esto es, la convención de la OCDE, la Resolución del Consejo para el Fortalecimiento de Alcance Global de la OCDE, reporte del secretario general sobre la adhesión de Colombia, declaración de Colombia relativa a la aceptación de las obligaciones de membresía de la organización 2018, dictámenes formales emitidos por los comités sustantivos de la OCDE listados en la Hoja de Ruta para la adhesión, nota del secretario general sobre la posición de Colombia respecto a instrumentos legales no revisados por los comités y acuerdo con la OCDE sobre privilegios, inmunidades y facilidades de la organización.

designación de autoridad como punto de contacto, responsable del reportaje post-adhesión¹⁹⁶.

32. Según lo descrito, *la Corte encuentra que el acuerdo sobre los términos de la adhesión de Colombia a la convención de la OCDE compatibiliza con la Constitución*. Este instrumento se circunscribe a expresar las condiciones en que se cumplirá la adhesión del país a la convención de la OCDE. Ello significa que además de aceptar los objetivos y compromisos de la organización, *también hizo explícitos algunas observaciones, reservas, excepciones, declaraciones, acompañados de tiempos de implementación y listados*, sobre varios instrumentos jurídicos sustantivos de la OCDE.

Como lo expuso el Departamento Nacional de Planeación y los ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Comercio, Trabajo, Educación y Justicia, atendiendo el interés de Colombia por hacer parte de la OCDE recibió un estudio que desde la perspectiva internacional muestra al país en el diseño y la implementación de la Política de Desarrollo Productivo (CONPES 3866 de 2016). Tal organización realizó tres misiones al país sosteniendo reuniones con directivos del sector público, gremios y asociaciones, identificando retos y oportunidades en los que se puede reforzar la Política de Desarrollo Productivo. Se recogieron insumos para las recomendaciones sobre cómo se puede hacer mayor énfasis en las oportunidades como la transformación digital. El aprovechamiento del potencial productivo de las regiones se indicó que involucra el mitigar la excesiva producción normativa y desarrollar una infraestructura eficiente para mejorar la productividad y competitividad. Todo lo cual conjuga, se expuso, con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad.

Como *impactos y efectos* para la economía se manifestó que: a) permite acceder a la Cooperación Internacional Tributaria, incluyendo intercambio automático de información, acuerdos de doble tributación, etc., contribuyendo al fortalecimiento de la institucionalidad tributaria del país; b) genera respaldo y credibilidad que repercute en el flujo de capitales hacia el país, y la promoción de inversión nacional y extranjera; c) en materia de buenas prácticas permite acceder a recomendaciones de política basadas en evidencias e intercambiar con los países miembros conocimiento especializado sobre seguimiento y evaluación de políticas públicas; d) facilita compartir experiencias exitosas de programas y políticas implementadas, generando visibilidad y reconocimiento al país; e) fortalece la capacidad de incidencia en la agenda global; f) permite hacer parte de procesos de evaluación continua y comparación a partir de estándares internacionales; y g) tener acceso a una fuente valiosa de datos estadísticos, económicos y sociales, fundamentales para los procesos de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas¹⁹⁷.

Entonces, se sostuvo que el ingreso tiene un impacto consistente en que el país empieza a acoger prácticas responsables en muchos frentes y mejores políticas

¹⁹⁶ Cfr. Gaceta del Congreso 540 de 24 de julio de 2018.

¹⁹⁷ Intervenciones y conceptos del DNP y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Comercio, Trabajo, Educación y Justicia.

públicas, progresando en un importante número de variables económicas, visibilizando internacionalmente al país, abriendo nuevas oportunidades de inversión, favoreciendo el posicionamiento y la participación de Colombia. Los efectos, adujeron, se empezaron a materializar desde la implementación de la Hoja de Ruta establecida para el proceso de aceptación y adhesión a la organización. Señalaron la adopción de 51 medidas de política pública que significaron cambios importantes para el país, entre ellas, leyes, decretos y documentos Conpes. El Gobierno nacional sancionó las leyes de antisoborno y conglomerados financieros, firmó la Convención sobre Asistencia Mutua en temas tributarios para que la DIAN intercambie información con más de 90 países, facilitaron medidas para promover la competencia y productividad, crearon el impuesto al carbono y a la utilización de bolsas plásticas, fortalecieron normas contra la contratación ilegal y de promoción de la formalidad, etc.¹⁹⁸.

Entre los *desafíos* están recaudar más ingresos fiscales en el mediano plazo, financiar mayor número de programas de infraestructura a nivel regional, simplificar los procedimientos de registro de empresa, ejecutar el programa de concesiones viales 4G, reducir los impuestos y contribuciones sobre salarios, expandir la educación de la primera infancia, aumentar la tasa de escolarización de los niños en las regiones menos desarrolladas, entre otros. Igualmente indicaron que la promoción efectiva del uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica, está dada en la implementación de las recomendaciones de la organización para mejorar las prácticas y políticas públicas, como las mejoras en el trabajo digno, la transparencia, la gobernanza y la gobernabilidad democrática, la estabilidad financiera, la tutela del medio ambiente, el desarrollo humano, el crecimiento inclusivo, la lucha contra la corrupción y el soborno internacional, entre otros¹⁹⁹.

Precisaron que la organización evalúa al país periódicamente, lo compara con los mejores estándares internacionales y permite el acceso a mecanismos de revisión para mejorar continuamente las políticas públicas. Entre otras *mejoras* se resaltan: i) la superfinanciera no tenía la facultad de vigilar a los conglomerados financieros al no corresponder a entidades financieras; ii) los decretos y resoluciones del ejecutivo deben tener un periodo mínimo de consulta pública y requisitos de estudio de impacto y de alternativas; iii) Colombia no tenía un sistema adecuado de medición ambiental; iv) el país ahora conoce cuántas empresas con capital público tiene y el Gobierno ahora las monitorea; v) la DIAN al presente comparte información tributaria de manera automática con entidades homólogas, cerrando la puerta a grandes evasores; vi) el DANE es quizás la entidad que más se ha transformado, etc.²⁰⁰.

En términos generales, tratándose de la *educación* la OCDE identificó desafíos en el país, en primera infancia, preescolar y básica, educación media y superior, comprometiéndose el Gobierno a avanzar hacia una educación de calidad con

¹⁹⁸ *Ibidem*.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

estándares internacionales; en *medio ambiente* se dieron compromisos post-acceso recogidos en instrumentos para las buenas prácticas, que se deben reportar anualmente e implementar en un periodo máximo de 8 años, que van algunos hasta el 2020; en *política regulatoria* se busca dar asistencia a quienes establezcan acciones para una mayor transparencia y una mejor gobernanza que impliquen obligaciones específicas; en *trabajo, empleo y asuntos sociales* se han implementado medidas regulatorias y cambios institucionales hacia un mejor entorno para las condiciones laborales y el diálogo social²⁰¹; en *justicia* la efectividad de las instituciones, la transparencia y rendición de cuentas, los marcos institucionales de integridad y anticorrupción, la capacidad administrativa a nivel subnacional, un enfoque territorial, sistémico, participativo, diferencial y con énfasis en lo rural. El Gobierno conserva su autonomía para determinar la forma de implementación de la Política de Mejora Normativa en el país y los casos en los cuáles no aplica²⁰²; y en *comercio* el contar con el Análisis de Impacto Normativo (Dcto. 471/14), modernización sistema de compras públicas, ley derechos de autor, desarrollo de capacidad regulatoria e institucionalidad (Ley 1915/18), en otros²⁰³.

También se identificaron otros *retos*: i) costos directos por la participación en los órganos de la organización siendo necesario asegurar la sostenibilidad financiera; ii) los compromisos post-acceso tienen costos asociados que deben financiarse por el Estado; iii) el ingreso podría incidir en el cierre de oportunidades de cooperación concesional, porque algunos esquemas excluyen a países OCDE; iv) Colombia deberá pagar una contribución anual estimada de 2.619.000 EUR. Como contribución por ser nuevo miembro deberá pagarse 1.000.000 EUR durante los primeros cuatro años. Por presupuestos anexos (fondo de pensiones, fondo de inversiones y fondo de publicaciones) es necesario pagar 446.000 EUR al año. El pago por la participación en los comités con compromisos post-acceso asciende aproximadamente a 250.000 EUR anuales durante ocho años; y v) según lo estipulado en el acuerdo de adhesión deberá asumir los costos de los siguientes órganos y programas con membresía independiente: • Centro de Desarrollo: aproximadamente 35.000 EUR anuales. • BEPS (*Base Erosion Profit Shifting*): aproximadamente 52.000 EUR anuales. • *Global Forum on Tax Transparency*: aproximadamente 23.000 EUR anuales. • TALIS (*Teaching and Learning International Survey*): aproximadamente 38.000 EUR anuales. • PISA (*Programme for International Students Assessment*): 151.000 EUR anuales²⁰⁴.

Adicionalmente, indicaron que la adhesión del país, como ocurre con los demás compromisos internacionales en el ámbito multilateral, *tiene como base y principio la equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos*, porque el objetivo final está dado en modernizar la administración pública para que pueda responder a las necesidades y retos del mundo moderno y que se traduzca en un desarrollo

²⁰¹ Mostrar avances en las áreas de informalidad y subcontratación laboral, cumplimiento de normas laborales, negociación colectiva, violencia contra sindicalistas adoptando la visión cero.

²⁰² Intervenciones y conceptos del DNP y los Ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda, Comercio, Trabajo, Educación y Justicia.

²⁰³ *Ibidem*.

²⁰⁴ *Ibidem*.

económico y social sostenible e incluyente para un mejor bienestar de la población. Es coherente una política exterior en perspectiva global, articulada con las tareas y desafíos de perfeccionar las instituciones, promover el desarrollo de la economía y extender los beneficios del progreso social. La OCDE no tiene un sistema de multas, retaliaciones o sanciones, los países se sujetan a una revisión de pares, quienes identifican fortalezas y proponen áreas de mejora sobre el cumplimiento de ciertos estándares para cumplir con mejores prácticas.

33. De otro lado, el Banco de la República consideró que los anexos bajo examen no contrarían las disposiciones constitucionales (arts. 371, 372 y 373). Concretamente sobre el *Anexo 4*²⁰⁵ expuso que el país ha establecido medidas que permiten suavizar los flujos de capitales a través del establecimiento de un depósito al endeudamiento externo que equipara el costo financiero de endeudarse en monedas extranjera y legal, equivalente a un porcentaje de los créditos externos que debe congelar en el Banco por un tiempo determinado. Dicho depósito es un mecanismo de requisito de reserva no remunerado (URR) que persigue eliminar los incentivos financieros para contratar obligaciones en el exterior, y así combatir la apreciación de la tasa de cambio²⁰⁶. Pese a que el depósito ha estado inactivo desde el 2008 indicó que es necesario conservar la flexibilidad de reintroducir este mecanismo si las circunstancias lo justifican. De este modo, la declaración del anexo preserva la soberanía nacional y la autonomía de la Junta Directiva del Banco. En cuanto al *Anexo sobre la declaración operaciones de divisas* bajo la jurisdicción del Banco informa que determina las competencias en asuntos cambiarios y contiene los rasgos esenciales de la normativa cambiaria²⁰⁷. Las medidas y funciones a las que hace referencia al anexo corresponden a las competencias constitucionales y legales del BR y, por ende, se ajustan a la Constitución.

34. El concepto técnico emitido por la Universidad EAFIT refuerza la constitucionalidad de los instrumentos internacionales (especialmente el acuerdo sobre los términos de la adhesión) y la ley aprobatoria. Luego de señalar que la OCDE tiene una estrategia de estandarización que busca homogeneizar las prácticas a nivel internacional para alcanzar a reducir los costos de transacción y optimizar el comercio global, así como referir a la revisión detallada de las políticas públicas por 23 comités, a la implementación por el Gobierno de 51 medidas de política a través de leyes, resoluciones, decretos y documentos Conpes, a que se compromete a brindar el mismo tratamiento a las inversiones nacional y extranjera, y a promover el buen gobierno, expuso que *el impacto del ingreso de Colombia a la organización es altamente positivo*, al propender por el mejoramiento de las condiciones de vida

²⁰⁵ Salvaguardas relativas a los desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento del mecanismo de requisito de reserva no remunerada de conformidad con los códigos de liberalización.

²⁰⁶ La normativa cambiaria exige el depósito al endeudamiento externo (art. 47, Resolución Externa 1 de 2018) como requisito previo para el desembolso y la canalización de algunos créditos externos y para los giros de inversiones no perfeccionadas.

²⁰⁷ Alude: i) a la regulación de ingresos y salidas de divisas en relación con operaciones cambiarias realizadas por residentes en el país o en el exterior, y por no residentes en Colombia; ii) de conformidad con la Ley 964 de 2005 el Banco además regula los sistemas de negociación de moneda extranjera o sus derivados y los proveedores autorizados de estos servicios, los sistemas de compensación y liquidación para cambio de divisas o sus derivados y sus operadores, incluidas las cámaras centrales de compensación de contrapartes y proveedores de estos servicios; y iii) según la Ley 795 de 2003 tiene la autoridad para regular sistemas de pago de alto valor y las actividades asociadas con dichos servicios.

y verificando los avances alcanzados en bienestar económico en el marco de las buenas prácticas. Explica que se albergan desafíos en políticas públicas como herramientas al servicio de la comunidad, particularmente la más vulnerable que exige una serie de reformas que se vienen implementando en los últimos años dadas las recomendaciones de la OCDE²⁰⁸.

Además de la *contribución monetaria al fondo de la agremiación que estima moderada*, conceptúa que la OCDE no impone normas, sino que es un aliado con el cual se puede discutir las políticas para lograr los mejores acuerdos para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales del país. Determina que *las bases de equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos* deben comprenderse de cara a las dinámicas propias de la gobernanza global multinivel. Tal organización pretende contribuir al diseño de políticas públicas efectivas en las que la equidad, la eficiencia y la sostenibilidad direccionen la evolución de las sociedades. Al no existir mecanismos coercitivos que establezcan medidas se defiende la autodeterminación y se brindan herramientas para el diseño de políticas públicas efectivas, en las que se contengan las mejores prácticas identificadas en la experiencia de los países miembros.

A nivel de *actos normativos asociados a la OCDE y de compromisos post-acceso* se identifica: 1) *comité de política ambiental*: leyes 1715 y 1753/14, Conpes 3874/16; compromisos: ampliación del licenciamiento ambiental a otro tipo de proyectos, mecanismo de participación en el licenciamiento ambiental y fortalecimiento del sistema de información ambiental. 2) *Comité de químicos*: Conpes 3868/16; compromisos: complementar el marco regulatorio, fortalecer la institucionalidad y gestión de información. 3) *Comité de comercio*: ley 1816/16, decreto 1514/16; compromiso: seguimiento a recomendaciones. 4) *Comité de empleo y asuntos sociales*: decretos 17 y 36/16; compromiso: informe de actuación anual. 5) *Comité de gobernanza pública*: decretos 1510/13 y 1817/15, Conpes 3816/14; compromisos: plan decenal de justicia, sistema de información de justicia, capacidad sub-nacional de acceso a la justicia, fortalecimiento de regulación en temas de transparencia e integridad. 6) *Comité de política regulatoria*: ley 1682/13; primer reporte 2 años después del acceso y segundo reporte 6 años después. 7) *Comité de gobierno corporativo*: Conpes 3851/15. 8) *Cohecho en transacciones internacionales*: leyes 1573/12 y 1778/16. 9) *Comité de asuntos fiscales*: leyes 1607/12 y 1661/13, decretos 4927/11, 1703/12, 1755/13. 10) *Comité de seguridad social y pensiones privadas*: decreto 2031/15. 11) *Comité de mercados financieros*: leyes 1607 y 1762/15. 12) *Comité de desarrollo regional*: Ley 1753/14. 13) *Comité de estadísticas*: Ley 1753/14 y decreto 1743/16. 14) *Comité de política digital*: Ley 1753/14, Conpes 3854/16. 15) *Comité de política del consumidor*: Ley 1480/11 y decretos 1400/12, 1844/13, 539 y 1471/14. 16)

²⁰⁸ Registra como avance la suscripción de la Declaración de Inversión de la OCDE que conlleva trato igualitario para la inversión interna y externa, la lucha contra la evasión y la elusión, la mayor protección laboral a través de la sindicalización y asociación de los trabajadores, la lucha contra las nóminas paralelas en las cooperativas de trabajo asociado, entre otras. Como retos resalta la necesidad de atacar la alta informalidad que caracteriza al mercado laboral, la regresividad del régimen pensional de la prima media por los altos subsidios que reciben los aportantes con mayores recursos. Inquieta depender de los ingresos mineros energéticos para la generación de recursos externos.

35. Así mismo, la Corte comparte el concepto de exequibilidad de la Procuraduría General, al destacar que *se limita a contener condiciones específicas bajo las cuales se adhiere el país a la organización*. Sostuvo que las observaciones efectuadas atienden a la soberanía respecto a las características legales, sociales y económicas del Estado, en los términos descritos por la Constitución. Las estipulaciones vertidas en el *anexo 4* y en el *anexo* señala que obedecieron a la necesidad de mantener la flexibilidad en la utilización de medidas para desestimular la entrada al país de capitales considerados inestables y de conservar la potestad de la banca central de imponer restricciones sobre pagos y transferencias corrientes y de movimientos de capital.

También se participa de la afirmación consistente en que *las reservas y declaraciones regulan aspectos operacionales de la organización*, delimitando el objeto, naturaleza de las decisiones, formas para la consecución de objetivos, y garantizando con ello la aplicación de la normatividad interna y la prevalencia del ordenamiento superior. Como lo sostuvo el Ministerio Público, no existe reparo constitucional alguno *al corresponder a cláusulas generales y necesarias para lograr un entendimiento entre los Estados miembros*, garantizando la participación y la cooperación internacional de manera clara y específica, lo cual confiere seguridad jurídica y estabilidad a lo acordado. Tanto el acuerdo como la convención se indicó que *tienen fundamento en la reciprocidad y la equidad entre los Estados miembros*, además de contener disposiciones que desarrollan y materializan fines superiores para el desarrollo económico, el medio ambiente y la prosperidad general (arts. 9º, 226 y 227 C. Pol.).

36. De conformidad con lo señalado, para la Corte el acuerdo sobre los términos de la adhesión de Colombia a la OCDE determina con precisión los compromisos que en materia de políticas públicas (buena gobernanza) se adquieren en el país. Al hacerse explícito una serie de *observaciones, reservas, excepciones, declaraciones, acompañados de tiempos de implementación y listados*, para la aceptación de algunos instrumentos jurídicos de la organización, se busca hacer congruente las responsabilidades y futura materialización con el ordenamiento constitucional. Así, por ejemplo, los plazos de implementación responden al tamaño de la economía colombiana, nivel de desarrollo y crecimiento económico²⁰⁹.

La jurisprudencia constitucional ha determinado que con este tipo de cláusulas *“los Estados partes preservan su capacidad para salvaguardar los derechos laborales, el medio ambiente, la salud pública, el bienestar público, la propiedad intelectual, entre otros intereses principalísimos que pudieran verse comprometidos (...)”*²¹⁰. De igual modo, ha sostenido este Tribunal que *“las ‘medidas de salvaguardia y defensa comercial’ (...) sirven para prevenir el daño o remediarlo ‘cuando quiera que se presente una situación de desorganización del mercado que amenace con causar un perjuicio grave a los*

²⁰⁹ Cfr. sentencia C-446 de 2009.

²¹⁰ Sentencia C-750 de 2008.

productores nacionales de una mercancía o servicio similar al importado o que haga competencia con éstos’’.²¹¹

Coherencia que pretende alcanzarse sin anular las potestades del Gobierno nacional y del Congreso de la República para *la salvaguarda de intereses esenciales para el país* como el orden público, la seguridad nacional, la estabilidad macroeconómica y la defensa efectiva de los derechos humanos, como fundamento de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios de equidad, reciprocidad e igualdad que dirigen las relaciones internacionales, además de los fines esenciales y sociales del Estado (preámbulo, arts. 1º, 2º, 9º, 226, 227, 334, 371, 372 C. Pol.)²¹².

La Corte *no halla pérdida de soberanía económica* al preservar el Banco de la República y su Junta Directiva las competencias previstas en los artículos 371, 372 y 373 de la Constitución. No se encuentra limitada inconstitucionalmente ninguna de las atribuciones de la autoridad monetaria, cambiaria o crediticia, al dejarse a salvo la necesaria discrecionalidad con que debe contar tal autoridad para actuar en cualquier momento, es decir, cuando lo encuentre aconsejable para la garantía del orden y estabilidad económica del país²¹³.

De igual manera, no merece reproche alguno de constitucionalidad el *Anexo 5*²¹⁴ contentivo de la lista de algunas excepciones para el trato nacional de acuerdo con la tercera decisión revisada del Consejo, al limitarse a determinar excepciones a nivel nacional en cuanto a inversiones por empresas establecidas y controladas por extranjeros en materia de industria pesquera, tierra, transmisión por radio y televisión, y servicios privados de seguridad y vigilancia. No encuentra esta Corporación necesaria ningún tipo de precisión sobre este punto, al no desprenderse que se comprometa el mandato de igualdad de trato al inversionista y a los inversionistas nacionales, menos la prohibición de discriminación²¹⁵.

En torno al *Anexo 6* consistente en la declaración relacionada con el régimen de patentes, la Corte también dispondrá su constitucionalidad siguiendo los lineamientos de la jurisprudencia constitucional²¹⁶. De otra parte, sobre los derechos de autor en reciente sentencia C-069 de 2019 se aludió a las directrices que rigen su ejercicio (arts. 61, 150 y 334 de la C. Pol.), los derechos que se interrelacionan, la prohibición de crear condiciones irrazonables o desproporcionadas respecto del ejercicio y los mandatos derivados del derecho comunitario, sin perjuicio de la aplicación de otros tratados internacionales que sean vinculantes en el ámbito interno²¹⁷.

²¹¹ Sentencia C-184 de 2016 y C-608 de 2010.

²¹² Sentencias C-620 de 2015, C-608 de 2010, C-446 de 2009, C-750 de 2008, C-294 de 2002 y C-379 de 1996.

²¹³ Cfr. sentencia C-620 de 2015.

²¹⁴ Cfr. Anexo 1.

²¹⁵ Cfr. sentencias C-252 y 254 de 2019.

²¹⁶ Cfr. sentencia C-234 de 2019, C-256 de 2014, C-851 de 2013 y C-221 de 2013, entre otras.

²¹⁷ Se sostuvo que en lo concerniente a las limitaciones que se impongan al disfrute de los derechos de autor las mismas deben ser: (i) legales y taxativas; (ii) su aplicación no debe atentar contra la normal explotación de la obra; (iii) ni causarle al titular del derecho un perjuicio injustificado en sus legítimos derechos e intereses. En cuanto a los componentes de los derechos de autor se adujo que se han reconocido en el ordenamiento jurídico dos dimensiones: los derechos morales y los derechos patrimoniales. Tratándose de los derechos morales han sido calificados como derechos humanos en el artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y por la jurisprudencia constitucional.

Adicionalmente, *esta Corporación ha considerado ajustado a la Carta Política que el Estado colombiano introduzca en convenios o acuerdos cláusulas a través de las cuales se adquieran compromisos financieros*, esto es, pueda obligarse a realizar una erogación presupuestal a favor de un organismo internacional para ser ejecutado por el mismo dentro del marco de sus objetivos y funciones²¹⁸.

Respecto a algunas inquietudes generadas en el trámite de intervención ciudadana²¹⁹ debe señalarse, conforme a lo expresado a lo largo de esta decisión, que tanto la convención de la OCDE como el acuerdo sobre los términos de la adhesión constituyen herramientas que propenden por el mejoramiento de la economía nacional y con ello el bienestar general, *como una opción y expectativa válida de crecimiento e incorporación de la manera más adecuada a un mercado de competencia*. Así mismo, los objetivos de la convención de la organización se centran más en *la cooperación entre los países miembros para estar mejor preparados respecto a los retos que impone una economía globalizada*, sin que se desconozca el tratamiento que se debe brindar a países en vía de desarrollo y la posibilidad de establecer los términos de la adhesión a la convención. También hay coincidencia en los objetivos de bienestar social, económico y político, aunque pudieran avizorarse de manera paulatina o progresiva. Los costos generados por el ingreso a la organización deben observarse a partir de los beneficios y la proyección que podrían obtenerse a mediano y largo plazo.

Adicionalmente, siendo el control de constitucionalidad abstracto y tratándose en esta ocasión de compromisos delimitados por las condiciones de adhesión, el juicio judicial enfrenta mayores límites por la inexistencia de elementos de juicio sobre los efectos concretos, que podrán determinarse al materializarse o aplicarse el instrumento internacional. En determinadas ocasiones se dificulta anticipar la multiplicidad de complejidades que pueden derivarse del desarrollo del acuerdo, por lo que corresponde acudir ante las distintas autoridades en el marco de sus competencias, a través de las acciones (legales y constitucionales) y los mecanismos instituidos para la defensa del orden constitucional. Por lo tanto, no se impide que en el futuro se adopten decisiones judiciales, producto incluso de las acciones de tutela y de inconstitucionalidad, así como de acciones populares o de grupos, proferidas igualmente por las jurisdicciones ordinarias o contenciosa administrativa, que se originen en la aplicación del presente instrumento internacional por la violación de los derechos constitucionales²²⁰.

En relación con la aceptación de la Declaración final de adhesión, específicamente el iv) del artículo 1º de la *Declaración general de aceptación (A)*²²¹, debe señalarse que se alude esencialmente a obligaciones de tipo

²¹⁸ Sentencias C-820 de 2004, C-203 de 1995 y C-390 de 1994.

²¹⁹ Cedetrabajo.

²²⁰ Sentencia C-184 de 2016.

²²¹ A. Declaración general de aceptación. 1. La República de Colombia asumirá, mediante el depósito de su instrumentos de adhesión a la Convención, todas las obligaciones que emanan de la membresía a la organización, incluidas, entre otras, la aceptación de: (...) iv) todas las decisiones, resoluciones, reglas, reglamentos y conclusiones adoptados por la organización y relacionados con su gestión y funcionamiento, incluso los inherentes a la gobernabilidad de la organización, los aportes económicos de los miembros incluidas a

procedimental para la mejor observancia de los fines de la organización, además que, como lo expone el concepto técnico de EAFIT, los instrumentos legales en principio no son legalmente vinculantes al centrarse en la expectativa de que los adherentes harán todo lo posible para adoptar, por ejemplo, la recomendación, además que en el numeral 3 del artículo VI de la convención de la OCDE se expresa que ninguna decisión será obligatoria para los miembros hasta que no haya sido incorporada al ordenamiento jurídico conforme a las decisiones de su procedimiento constitucional.

En cuanto a *los anexos*, las observaciones específicas a la normativa, las listas de reservas a la liberalización, las declaraciones sobre salvaguardas por desequilibrios, la lista de excepciones para el trato nacional, la declaración sobre patentes y el listado de actividades y entidades opcionales para participar, varias de las cuales se sujetan a la verificación por comités y al cumplimiento progresivo (incluso post-adhesión), otras constituyen aspectos operativos y técnicos, y cuyos contenidos tienen un alto grado de generalidad, *no exponen para esta Corporación consecuencias inconstitucionales*, máxime cuando algunas piezas normativas o sectores podrán ser agotados en cuanto a la definición de sus términos ante las instancias administrativas y judiciales, al hacer parte de *las expectativas válidas de integración y profundización económica y comercial, así como del grado de desarrollo de la economía*²²².

En suma, el acuerdo sobre los términos de la adhesión armoniza con la preceptiva constitucional al promover la integración económica, social y política (preámbulo y arts. 226 y 227); el respeto de la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9°); la búsqueda de un orden político, económico y social justo (preámbulo); los fines esenciales (art. 2°) y sociales del Estado (arts. 1° y 365 y ss); la libertad económica e iniciativa privada dentro de los límites del bien común (art. 333); la protección especial a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (art. 13); los principios de la función administrativa al servicio de los intereses generales (art. 209); la autonomía y las atribuciones de los entes territoriales (arts. 1° y 285 y ss); la seguridad alimentaria (art. 65); la salud pública (arts. 49 y 366); los principios fundamentales de la relación laboral (art. 53); la protección y conservación del ambiente sano (art. 79); la educación pública (art. 67); la autonomía y funciones de los poderes y órganos del Estado (arts. 113 y ss); la autonomía y competencias de la banca central (arts. 371 y ss); los objetivos del plan nacional de desarrollo (arts. 339 y ss); entre otros.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

actividades y órganos opcionales, así como costos relacionados con la evaluación de informes de progreso post-adhesión, otros aspectos financieros y presupuestales, asuntos de personal (incluyendo los fallos del Tribunal Administrativo), aspectos procedimentales, relaciones con no miembros y clasificación de información.

²²² Sentencias C-941 de 2010, C-864 de 2006, C-369 de 2002 y C-178 de 1995.

RESUELVE:

Declarar **EXEQUIBLES** el “*Acuerdo sobre los términos de la adhesión de la República de Colombia a la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*” suscrito en París el 30 de mayo de 2018, y la “*Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos*” hecha en París el 14 de diciembre de 1960, así como la Ley 1950 de 08 de enero de 2019 por medio de la cual se aprueban tales instrumentos internacionales.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

Anexo inicial

Intervenciones, conceptos técnicos y Procuraduría

Ministerio de ambiente

1. Los instrumentos internacionales y la ley se ajustan a la Constitución tanto formal como materialmente. El ingreso de Colombia a la OCDE trae ventajas, como el que sus miembros tienen condiciones más favorables ante los organismos de financiación, cuentan con asesoría de expertos internacionales en políticas públicas, impulsan el mejoramiento de las políticas empresariales fiscales y regulatorias, así como ambientales, y disponen de la cooperación internacional para evitar la evasión fiscal. Los países integrantes comparten prácticas y estándares que redundan en una mayor atracción de la inversión extranjera y la generación de empleo, cuentan con mayores recursos para proyectos sociales y disponen de la estabilidad necesaria para garantizar nuevas inversiones. Presenta tres categorías de beneficios: mejores políticas públicas, mayor confianza e inversión en la economía nacional, y buen posicionamiento e influencia internacional en pro de la prosperidad.

Ministerio de Relaciones Exteriores

2. El acuerdo, el convenio y la ley cumplen los requisitos formales y sustanciales. La OCDE es una institución comprometida con el establecimiento de una economía de mercado basada en instituciones democráticas y centrada en el bienestar de los ciudadanos. Por más de 50 años ha impulsado estándares globales, acuerdos y recomendaciones en áreas como la gobernanza, la lucha contra el soborno, la corrupción, la responsabilidad corporativa, el desarrollo, la inversión internacional, los impuestos y el medio ambiente, etc.

Ingresar al foro más importante de buenas prácticas gubernamentales permite a los Estados miembros: i) tener un sello de garantía al reconocer que tienen políticas serias, responsables, transparentes y justas; ii) imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros, además la presencia de patrones comunes facilita los flujos de comercio e inversión; iii) evaluarse continuamente y compararse con los mejores; iv) incidir en la agenda global y en decisiones que exijan una respuesta cooperativa y coordinada (lucha contra paraísos fiscales y coordinación de políticas financieras, comerciales y ambientales); v) disponer de una fuente de datos estadísticos, económicos y sociales a nivel internacional, para un mejor análisis del diseño y evaluación de políticas públicas; vi) acceder al centro de pensamiento privilegiado con expertos de primer nivel para asuntos de política pública; y vii) participación de funcionarios y técnicos colombianos en los distintos comités para aprender las experiencias de otros países y autoevaluarse.

Los instrumentos bajo revisión constitucional constituyen unos de los últimos pasos para que Colombia pueda ingresar como miembro de pleno derecho de la OCDE, ha estado precedido de un proceso prolongado y dificultoso atendiendo

los requisitos a cumplir y las cualidades a demostrar²²³. El acuerdo es un instrumento internacional tipo de cualquier organización internacional, al regular la estructura orgánica, detallar su funcionamiento y regular los derechos y obligaciones de los Estados parte. Ninguna norma internacional será vinculante para Colombia sin que haya dado el visto bueno y, de ser necesario, sin haberse incorporado debidamente la norma de relevancia al ordenamiento interno. No constituye una sesión de soberanía que permita colegir la constitución de un organismo, ya que las decisiones en el seno de la organización tienen efectos entre los Estados parte, tratándose de un poder reglamentario interno que implica que no ingresará directamente a los ordenamientos nacionales, sino que deberán ser incorporados en ellos.

La convención es de carácter general al no detallar con claridad el complejo ordenamiento jurídico que regula a la organización, ni da cuenta del entramado de instrumentos desarrollado en su marco, por lo que las obligaciones deben ser leídas a la luz del contenido del acuerdo sobre los términos de la adhesión. La referencia a los instrumentos legales concierne a todos aquellos instrumentos adoptados por la organización que componen el derecho interno como las regulaciones financieras, de personas, de procedimientos y de gobernanza. Los instrumentos legales sustantivos corresponden a los que constan en la base de datos legal como las decisiones, recomendaciones, declaraciones, entendimientos y acuerdos.

No soporta su trabajo en la supranacionalidad al no corresponder a un mecanismo diseñado para imponer regulaciones sobre sus miembros. Respecto de las “decisiones” previstas en el artículo V de la convención si bien es cierto tienen un carácter jurídico especial, el régimen jurídico es más complejo, dado que a) antes de adoptarse se votan favorablemente de manera unánime, b) usualmente reflejan acuerdos entre los miembros sobre material que conviene ajustar internamente en el ordenamiento de los Estados (de todas maneras requiere un tiempo prudencial para los ajustes), implicando compromisos de emprender acciones más no necesariamente de resultados; y c) ninguna decisión será obligatoria para miembro alguno hasta que no haya sido incorporada en el ordenamiento jurídico conforme a las disposiciones de su procedimiento constitucional.

Ministerio de Justicia

²²³ Inició en enero de 2011 al expresarse el interés del Estado de ser parte de la organización. Hasta mediados de 2013 se desarrolló un periodo de preparación en el que el Gobierno realizó trabajos informales con 10 comités. Ello llevó a que el Consejo de la OCDE en pleno decidiera extender una invitación oficial al Estado para que iniciara el trámite formal de adhesión. Esta etapa se desarrolló con la hoja de ruta adoptada el 19 de diciembre de 2013 que detalla los términos, condiciones y procedimientos, traducida a obtener el visto bueno de los 23 comités de trabajo. Desde abril de 2014 hasta mayo de 2018 se trabajó de la mano con dichos comités con la finalidad de ajustar las políticas públicas a los estándares de la organización, siendo obtenido el aval de manera progresiva. La evaluación comprendió visitas de expertos del secretariado y de funcionarios de Estados miembros de la OCDE a Colombia, efectuando recomendaciones concretas de política pública no vinculante. Del Gobierno funcionarios del más alto nivel asistieron a las reuniones de los comités y grupos de trabajo. Lo valorado en cada comité fue la voluntad y la capacidad de las entidades estatales de cumplir las recomendaciones y los instrumentos legales del Memorando Inicial (Gobierno expresó si aceptaba, no aceptaba, aceptaba con reserva o aceptaba solicitando un término para la implementación). En mayo de 2018 se obtuvo la última opinión formal favorable para continuar el trámite. Tras la recomendación del último comité el secretario de la organización presentó un reporte al Consejo que detalla el trabajo adelantado por Colombia durante los últimos años, proponiendo oficialmente invitar al país que estuvo acompañado de un documento adicional elaborado por el Estado que se denominó la Declaración Final, que consigna la posición frente a todos los documentos legales u otra obligación internacional. Así el Consejo se reunió para concluir con el visto a la membresía de Colombia, que se materializó mediante la Decisión Final en la que se extiende formalmente una invitación para hacerse parte. De esta manera, el ingreso se perfeccionará una vez se deposite el instrumento de ratificación del acuerdo sobre los términos de la adhesión y la adhesión a la convención.

3. Los instrumentos internacionales y la ley aprobatoria resultan exequibles formal y materialmente. Dentro del Comité de Gobernanza Pública de la organización se identificaron cuatro áreas prioritarias en que Colombia debe trabajar para avanzar hacia los estándares y lineamientos de buenas prácticas, a saber: la efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia, la transparencia y rendición de cuentas, los marcos institucionales de integridad y anticorrupción, y la capacidad administrativa a nivel subnacional. El Ministerio de Justicia se ha encargado de hacer seguimiento, en conjunto con la Fiscalía General y el Departamento Nacional de Planeación, a los compromisos y metas alcanzados en relación con la efectividad y eficiencia de las instituciones de justicia, mientras que los otros tres componentes han sido liderados por el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaria de Transparencia de la Presidencia de la República, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente.

El primer componente también garantiza la separación de poderes y el buen funcionamiento de las instituciones del Estado. El Objetivo 16 sobre paz, justicia e instituciones fuertes de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas ha sido resaltado por el Comité de Gobernanza Pública para que los Estados se comprometan con el acceso efectivos a la justicia y a las instituciones. Los lineamientos de la OCDE buscan construir estrategias y políticas dirigidas a fortalecer y aumentar el acceso a la justicia a nivel local, que deben acompañarse por una planeación a mediano y largo plazo, y reformas legales o administrativas que garanticen la sostenibilidad de la planeación. Hay una hoja de ruta que busca atender la mayoría de los retos identificados, que se basa en cuatro líneas principales: 1) formulación e implementación del Plan Decenal del Sistema de Justicia (2017-2027), 2) impulso de reformas administrativas y regulatorias (sostenibilidad), 3) mejoramiento de acceso a la justicia y capacidad administrativa a nivel local y 4) desarrollo y mejora de sistemas de información.

Para construir paz el acceso a la justicia se debe consolidar con un enfoque territorial, sistémico, participativo, diferencial y con énfasis en la ruralidad. El fortalecimiento de la justicia local presenta distintas etapas (corto, mediano y largo plazo) que se acompaña del fortalecimiento y desarrollo de sistemas de información en justicia. Se establecen compromisos relacionados con siete reformas administrativas y legales para fortalecer el sistema de justicia, y asegurar normativamente la sostenibilidad de los proyectos de justicia local. Para garantizar la ejecución de las políticas se adquirieron compromisos relacionados con el desarrollo de cinco sistemas de información que deben evolucionar a medida que se avanza en el desarrollo de la estrategia, y parte de estudios técnicos y parámetros fijados por la jurisprudencia constitucional para brindar soluciones estructurales y no solo responder a coyunturas mediáticas.

El cumplimiento de las metas será evaluado por el Comité de Gobernanza Pública durante cinco años en los que Colombia deberá presentar en forma

anual un reporte sobre los avances y acciones realizadas en el marco de los compromisos generales. El periodo de revisión denominado post-acceso empezará a llevarse a cabo un año después de que Colombia pase a ser un Estado miembro de la OCDE tras la finalización del proceso de adhesión.

Ministerio del Trabajo

4. Son exequibles los instrumentos internacionales y la ley aprobatoria. La adhesión a la convención de la OCDE brinda la oportunidad a Colombia de trabajar conjuntamente con otros gobiernos para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes, contar con políticas más relevantes y transparentes, imponer y exigir los más altos estándares sociales y ambientales a los inversionistas nacionales y extranjeros, evaluarse continuamente y mantener altos estándares internacionales para el ejercicio de los derechos laborales. El Estado ha establecido mecanismos importantes para cumplir con las recomendaciones del Comité de Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales - ELSAC-. Se han implementado medidas regulatorias, cambios institucionales estructurales y asignaciones presupuestarias correspondientes, por lo que el camino hacia un mejor entorno para las condiciones laborales y el diálogo social está cubierto a largo plazo. Adicionalmente, es necesario que existan cambios en el comportamiento y las prácticas que llevarán más tiempos para mostrar resultados más visibles sobre las relaciones laborales.

El país ha mostrado un progreso significativo en cuatro áreas recomendadas por el referido Comité. El fortalecimiento institucional del Ministerio de Trabajo ha resultado en una mayor capacidad para cumplir la normatividad tanto en materia de inspección laboral como de capacidad sancionatoria, estando asegurada la sostenibilidad de las reformas a través de cambios normativos y decisiones presupuestales. El diálogo social ha mejorado como resultado de los cambios regulatorios que han reformado el marco para el desarrollo de la negociación colectiva en los sectores público y privado, también se ha hecho evidente la capacidad sancionatoria a las violaciones del derecho a la libertad de asociación. Las investigaciones de delitos relacionados con el ámbito laboral por violencia y transgresión de normas penales con incidencia en lo laboral, han mejorado significativamente impulsadas por la Fiscalía General. Continuar trabajando cerca de la organización asegurará el progreso constante y la búsqueda de mejores condiciones para los trabajadores y una sociedad pacífica.

ELSAC de la OCDE recomendó al país por Opinión Formal de 21 de marzo de 2018, mostrar avances en las áreas de informalidad y subcontratación laboral, cumplimiento de normas laborales, negociación colectiva y violencia contra sindicalistas, adoptando entre los planes y acciones la “visión cero” para violencia y homicidios en contra de sindicalistas. La organización expuso conocer las inquietudes sobre el bienestar de los niños indígenas Wayuu, esperando que el programa de trabajo del Comité resulte útil en este punto. Dio recomendaciones en cada una de las áreas, que implican obligaciones específicas y/o medidas de política pública que debe adoptar Colombia, como son:

i) informalidad y subcontratación laboral. Diseñar e implementar un sistema de afiliación único para los diferentes sistemas de seguridad social (salud, pensiones, subsidio familiar y seguro de accidentes). Mejorar el vínculo trabajadores y empleadores en lo que deben contribuir al seguro social, beneficios y servicios que reciben en regreso. Fortalecer el marco jurídico para prohibir toda forma de subcontratación abusiva, mediante cooperativas, contratos sindicales y sociedades anónimas simplificadas;

ii) cumplimiento de normas laborales: todas las recomendaciones se están llevando a cabo y no implican modificaciones de política pública;

iii) Negociación colectiva: elaborar un marco constructivo para el diálogo social, mediante a) promoción de un sistema de dos niveles de negociación sectorial y a nivel de empresas, elaborando regulaciones sobre lo sectorial en el Código del Trabajo; b) eliminar la opción de negociar pactos colectivos; c) extensión de acuerdos colectivos automáticamente a todos los empleados de una empresa; d) requerir a múltiples sindicatos en la misma empresa a formar un equipo de negociación para asegurar un acuerdo colectivo único; e) derecho de huelga a las organizaciones sindicales de más alto nivel; f) asegurar que todos los trabajadores, independiente del status legal bajo el cual desarrollen sus actividades, se puedan unir a sindicatos en la práctica; y g) recolección sistemática de datos sobre negociación colectiva para monitorear su evolución. Colombia debe reflexionar sobre alternativas a la prohibición total de huelgas en servicios esenciales (condicionadas a un servicio mínimo) y considerar la reintroducción de la mediación en el proceso colectivo de resolución de disputas. Bajo un mejor diálogo social y una negociación colectiva reforzada Colombia debe considerar un ajuste gradual en el muy alto salario mínimo para devolverlo a su rol original en lugar de norma salarial;

iv) Violencia contra sindicalistas: evaluar la efectividad de la fase de conciliación obligatoria, como es requerida en los procesos penales y examinar de manera crítica e independiente el rol del escuadrón móvil antidisturbios (ESMAD) y posible uso excesivo de la fuerza. Tomar medidas sobre casos serios y urgentes en el Comité de Libertad de Asociación de la OIT sobre violencia contra sindicalistas.

Las autoridades nacionales deben presentar un informe anual de progreso de las cuatro áreas mencionadas, que debe ser distribuido a los actores sociales para comentarios. Cada informe debe proporcionar series de tiempo para todas las estadísticas solicitadas, tomando como punto de partida el 2017, detallando la estructura en la presentación de la información.

Banco de la República

5. Es exequible la ley al no contrariar el ordenamiento constitucional que rige al Banco de la República. Respecto al Anexo 4 sobre salvaguardas relativas a los desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento del

mecanismo de requisito de reserva no remunerada de conformidad con los códigos de liberalización, Colombia no cuenta con controles cambiarios generales pero sí ha establecido medidas que permiten suavizar los flujos de capitales a través del establecimiento de un depósito al endeudamiento externo que permiten equiparar el costo financiero de endeudarse en moneda extranjera y en moneda legal, el cual es equivalente a un porcentaje de los créditos externos que debe congelar en el Banco por un tiempo determinado. Tal depósito es un mecanismo de requisito de reserva no remunerado (URR) que busca eliminar los incentivos financieros para contratar obligaciones en el exterior, para así combatir la apreciación de la tasa de cambio²²⁴. Pese a que el depósito ha estado inactivo desde 2008 es necesario conservar la flexibilidad de reintroducir este mecanismo si las circunstancias lo justifican. Por lo tanto, la declaración del anexo conserva la soberanía económica de Colombia y preserva la autonomía de la Junta Directiva del BR. De todas maneras los controles de capitales impuestos históricamente por el Banco han sido concebidos como medidas temporales y no discriminatorias, por lo que respecta las facultades constitucionales del BR y los principios de derecho internacional.

En cuanto al Anexo sobre la declaración operaciones de divisas bajo la jurisdicción del Banco detalla las competencias en asuntos cambiarios y contiene los rasgos esenciales de la normativa cambiaria²²⁵. Las medidas y funciones a las que hace referencia al anexo corresponden a las competencias constitucionales y legales del BR y, por ende, se ajustan a la Constitución.

Departamento Nacional de Planeación

6. Es exequible la ley aprobatoria de los instrumentos internacionales. Luego de referir al estudio realizado por la OCDE que muestra el estado del país en el diseño e implementación de la Política de Desarrollo Productivo, además de los impactos y efectos, así como los desafíos para la economía, aludió a las *obligaciones específicas que adquiere y/o medidas de política pública que debe adoptar Colombia (informes de progreso) que impliquen cambios sustantivos (posibles áreas de reforma), especialmente en materia de educación, medio ambiente, trabajo y seguridad social (salud y pensiones), transparencia, buena gobernanza,, inclusión social, posconflicto, protección de la economía, programas sociales, sistema tributario, competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, etc.*

Educación. La OCDE identificó varios desafíos del sistema educativo del país: 1. Primera Infancia: mejorar los beneficios educativos de la Educación Inicial y atención integral a la primera infancia en Colombia. (ECEC-siglas en inglés); garantizar acceso universal de la ECEC y una transacción exitosa al colegio; y

²²⁴ La normativa cambiaria exige el depósito al endeudamiento externo (art. 47, Resolución Externa 1 de 2018) como requisito previo para el desembolso y la canalización de algunos créditos externos y para los giros de inversiones no perfeccionadas.

²²⁵ Refiere: i) a la regulación de ingresos y salidas de divisas en relación con operaciones cambiarias realizadas por residentes en el país o en el exterior, y por no residentes en Colombia; ii) de conformidad con la Ley 964 de 2005 el Banco además regula los sistemas de negociación de moneda extranjera o sus derivados y los proveedores autorizados de estos servicios, los sistemas de compensación y liquidación para cambio de divisas o sus derivados y sus operadores, incluidas las cámaras centrales de compensación de contrapartes y proveedores de estos servicios; y iii) según la Ley 795 de 2003 tiene la autoridad para regular sistemas de pago de alto valor y las actividades asociadas con dichos servicios.

fortalecer la estructura de todo el sistema ECEC. 2. Preescolar y básica: enfocarse en el aprendizaje de los estudiantes; fomentar la excelencia y el liderazgo docente; mejorar las instituciones educativas para que los estudiantes tengan igualdad de oportunidades de aprendizaje. 3. Educación Media: mejorar la calidad y la pertinencia de la educación media; aumentar las tasas de matrícula y de terminación, especialmente para la población vulnerable; y construir sinergias para mejorar la calidad. 4. Educación Superior: ampliar el acceso y mejorar la equidad; garantizar calidad y pertenencia; y fortalecer la gestión y la financiación. Como miembros del Comité de Políticas Educativas de la organización, el Ministerio de Educación se comprometió a lo siguiente: acoger las recomendaciones del Comité al Ministerio para avanzar en la búsqueda de una educación de calidad con estándares internacionales; y participar en las dos sesiones anuales del comité en la sede de la organización.

Medio Ambiente. El comité de política ambiental tiene compromisos post-acceso en 11 instrumentos. Dichos compromisos se deben reportar anualmente e implementar en un periodo máximo de ocho años. Las recomendaciones del comité de ambiente con compromisos post-acceso son: 1) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre indicadores e información ambiental; 2) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal de información ambiental. Incluyen el establecimiento de mecanismos de intercambio de información para al menos cuatro subsistemas dentro del SIAC, la mejora del portal del SIAC para aumentar la cantidad de información disponible para el público (2020); 3) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre la productividad de los recursos. Para 2020 Colombia planea definir indicadores de productividad a nivel nacional; 4) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre flujos de materiales y productividad de los recursos. Para 2020 se planea diseñar un marco analítico para informar las decisiones políticas sobre flujos de materiales y productividad; 5) continuar con las acciones para acoger el instrumento sobre buenas prácticas para la gestión pública del gasto ambiental. Colombia preparará procedimientos estándar para la evaluación del desempeño de los fondos para las CAR por medio del PGN y modificará los indicadores de las autoridades ambientales regionales para que estén orientados al desempeño; 6) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre la evaluación de proyectos con un impacto significativo en el ambiente. Colombia prevé modificar los términos de referencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para garantizar que se presenten y consideren diferentes alternativas, que se evalúen los posibles impactos de la contaminación transfronteriza y que se informe a los países vecinos; 7) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal de la política de gestión integral de desechos, desarrollo de nuevos estándares para la gestión ambientalmente racional en las instalaciones de gestión de residuos y procedimientos operativos para fomentar la recuperación de residuos en los municipios; capacitación y asistencia de las autoridades municipales y regionales; 8) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre reutilización y reciclado de envases de bebidas; 9) continuar con las acciones para acoger el instrumento legal sobre la recuperación de papel desperdiciado; 10) continuar con las acciones para acoger

el instrumento legal sobre la gestión ambientalmente racional de los residuos; 11) continuar con las acciones para acoger la decisión del Consejo sobre Control de movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de recuperación.

Política Regulatoria.

A. Contexto acceso al Comité de Política Regulatoria. Busca brindar asistencia a los países miembros y no miembros en establecer instituciones, estrategias y acciones encaminadas a una buena gobernanza. Se encarga de dar recomendaciones para mejorar la calidad de regulaciones, para que los Estados logren sus objetivos económicos y sociales, y así lograr mejorar la vida de los ciudadanos y las empresas. La OCDE realizó en el 2014 el estudio sobre la política regulatoria en Colombia: “Más allá de la simplificación administrativa”, señalando que “si bien en los últimos años Colombia también ha avanzado en la implementación de diversos aspectos de mejora regulatoria, carece de una política de gobierno completo que sustente la calidad regulatoria”. Bajo este contexto, por medio del documento CONPES 3816 de 2014 “Mejora Normativa: Análisis de Impacto” determinó que era necesario establecer una política integral de Mejora Regulatoria para generar un cambio en la manera en la que se expiden las normas de la rama ejecutiva a nivel nacional, para que sean más eficientes y transparentes. Las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 estableció el “Pacto por el emprendimiento, la formalización y la productividad: una economía dinámica, incluyente y sostenible que potencie todos nuestros talentos”; específicamente en la sección_D: Estado simple: menos trámites, regulación clara y más competencia diferentes estrategias y acciones para implementar la política de Mejora Normativa del país.

B. Obligaciones específicas. Las recomendaciones realizadas por la OCDE para dar mayor transparencia y buena gobernanza en materia de la política regulatoria:

1. Consulta regulatoria. En el documento “Recomendación sobre política y gobernanza Regulatoria 2012” señalo que la política regulatoria debe “adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta” (OECD, 2012). Se efectuaron las siguientes recomendaciones:

1.1. Hacer la consulta reguladora obligatoria para todas las instituciones de la administración nacional. Los avances del Gobierno son los siguientes en materia de consulta pública (num. 8, art. 8, Ley 1437 de 2011²²⁶): i) Decretos: se expidió el 270 de 2017, que se compiló al decreto único reglamentario de presidencia (1081 de 2015). Estableció como obligatorio el proceso de consulta pública de mínimo 15 días para los proyectos de regulación que firma el

²²⁶ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

presidente y la consulta pública de 30 días para la Agenda Regulatoria; ii) Resoluciones: el Decreto 270 establece que las entidades de la rama ejecutiva a nivel nacional deberán fijar un término de consulta previa para las resoluciones que expidan, de manera razonable y proporcionada, atendiendo entre otros el interés general; iii) Reglamentos técnicos: el Decreto 1074 de 2015 instituye que para la expedición se debe hacer consulta pública nacional del anteproyecto de 30 días calendario, junto con el análisis del impacto normativo, y posteriormente la consulta internacional de 90 días calendario; iv) Comisiones de Regulación: el Decreto 2696 de 2004 determina que se harán público en la página Web, con antelación no inferior a 30 días, todos los proyectos de resoluciones generales, recibiendo observaciones y comentarios a partir de la publicación de los decretos; y v) Agenda Regulatoria: el Decreto 270 estableció que las entidades cabeza del sector elaborarán y publicarán las agendas regulatorias con la lista de temas normativos que elaborarán o revisarán durante la vigencia. Debe publicarse por 30 días para recibir comentarios del público. Ello ya estaba contemplado en el Decreto 2696 de 2004.

1.2. La obligación de realizar consulta pública debería ser reforzada al establecer lineamientos claros para la recepción de comentarios y asegurar que la consulta pública no está solo basada en el borrador de propuesta regulatoria en sí misma, sino en los documentos de soportes asociados, como del Análisis del Impacto Normativo. i) Lineamientos: Decreto 270 contempló para la recepción de comentarios y obligatoriedad de dar respuesta por el Gobierno; ii) consulta pública no solo del proyecto de norma: Decreto 1595 de 2015 señala que la consulta de los reglamentos técnicos nacionales será de 30 días, de los cuales mínimo 10 serán del proyecto de norma, mientras los demás corresponden al problema definido en el análisis de impacto normativo y al informe de resultados; y iii) consulta pública: el DNP pondrá en marcha el Sistema Único de Consulta Pública (SUCOP) para la publicidad y participación de los ciudadanos en la Agenda Regulatoria, y en los proyectos de regulación de la rama ejecutiva nacional. Garantizará espacios de consulta y participación de los sujetos regulados y demás actores en la realización del AIN.

1.3. Involucrar la consulta pública en las etapas tempranas para el proceso de elaboración de normas. Las normas de consulta pública sobre decretos, resoluciones, reglamentos técnicos y comisiones de regulación indican que se debe hacer una consulta pública previo a la expedición del proyecto de norma; y el Decreto 1595 de 2015 señala que se debe realizar consulta pública al problema definido en el análisis de impacto normativo y al informe de resultados del AIN, lo que evidencia una consulta pública desde la etapa temprana. 1.1.1 Incorporar el principio de proporcionalidad. Se pretende asegurar que la consulta regulatoria sea más exhaustiva para aquellas regulaciones con alto impacto. 1.1.2 Establecer una estrategia de generación de capacidades permanente y sistemática para sostener los esfuerzos actuales de la reforma regulatoria. i) El DNP desde 2015 ha realizado capacitaciones sobre la política de mejora regulatoria y el proceso de consulta pública, a más de 1000 funcionarios de entidades del Gobierno nacional y territorial. ii) Desde 2018 el

DNP puso a disposición de funcionarios públicos el Curso Virtual de Mejora regulatoria Análisis de Impacto Normativo.

2. *Análisis de Impacto Normativo.* El AIR ex ante proporciona un marco que estudia las posibles consecuencias de las diferentes opciones de política pública sobre un amplio conjunto de temas, como el desarrollo económico, el bienestar social y la sostenibilidad ambiental. i) *Institucionalidad.* Se expidió el Decreto 1299 de 2018 que incluye la Política de Mejora Normativa dentro de las políticas de gestión y desempeño institucional del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional (Decreto 1083 de 2015). Permite una adecuada coordinación entre las entidades competentes y proponer lineamientos a la rama ejecutiva para la efectiva implementación de la Política de Mejora Regulatoria. ii) *Implementación del AIN.* El Decreto 1595 de 2015 establece que previo a la elaboración, expedición y revisión de un reglamento técnico, la entidad reguladora deberá realizar un análisis de impacto normativo. iii) Para la extensión de la aplicación del AIN el Gobierno nacional reglamentará la obligatoriedad de realizarlo para la expedición de normas de alto impacto de la rama Ejecutiva a nivel nacional, y los casos en los cuales se exceptúa su aplicación. iv) La implementación del AIN considerará de manera especial las normas que generen impacto sobre las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPymes), formalización y emprendimiento, bajo el principio de proporcionalidad.

3. *Sobre la gobernanza de los órganos reguladores.* 3.1 *Revisar y reformar la gobernanza de las superintendencias.* El Gobierno nacional modificó el Decreto Único Reglamentario de la Función Pública 1083 de 2015, adicionando un capítulo sobre el nombramiento y remoción de los Superintendentes de industria y comercio, financiero y de sociedades. Con esta modificación cuentan con criterios claros sobre el tiempo de ejercicio, el nombramiento y el despido. Sin embargo, podría revisarse la posibilidad de establecer mecanismos que fortalezcan la autonomía de las Comisiones y Superintendencias. 3.2 *Para el caso de las comisiones de regulación, revisar y reformar el proceso de nombramiento y despido, toma de decisiones, y el sustento de sus decisiones basadas en evidencia.* CRC: el artículo 207 de la Ley 1753 DE 2015, que modifica Ley 1341 de 2009 (CRC), permitió que la Comisión sesione sin presencia del Ministerio TIC y tomar decisiones por mayoría simple. Se requieren materializar acciones para brindar mayor autonomía técnica y modernizar a las Comisiones de regulación.

Trabajo, Empleo y Asuntos Sociales. Este punto se prescinde de desarrollar al reiterar la intervención del Ministerio del Trabajo en este asunto (punto 4).

Salvaguardias, reservas, excepciones y plazos de implementación. En cuanto al comité de política regulatoria no se tiene ninguna salvaguardia, reservas, excepciones y plazos de implementación para cumplir las obligaciones específicas en cuanto a las recomendaciones de la OCDE. El Gobierno nacional cuenta con plena autonomía para determinar la forma de implementación de la Política de Mejora Normativa en el país y los casos en los cuáles no aplica, para

dar cumplimiento a las obligaciones específicas contraídas en el marco del Comité de Política Regulatoria. Colombia ha empezado a ser parte de las mediciones de los indicadores de política regulatoria con los cuales se compara los avances de los países. La primera medición fue publicada en el 2018. En cuanto al comité de trabajo, empleo y asuntos sociales la OCDE ha solicitado informes: uno anual de las autoridades colombianas sobre el progreso de las cuatro áreas. En febrero de cada año el informe debe estar disponible al público (Web del Ministerio y de la OCDE), debiendo ser distribuido a los actores sociales y seguir una estructura que se precisa. Colombia cuenta con una infraestructura institucional sólida y un tejido empresarial dinámico que le permiten continuar posicionándose como un país atractivo a la inversión con potencial de diversificación y sofisticación de su estructura productiva. Así puede recurrir tanto a sus capacidades de planeación establecidas como a un conjunto de instituciones del sector privado para movilizar inversiones en favor de la innovación, la productividad y la competitividad.

Asociación Nacional de Comercio Exterior ANADEX

7. Son exequibles los instrumentos internacionales y la ley aprobatoria. Cumplidos los presupuestos de trámite por la Ley 1950 de 2019, el acuerdo desarrolla los mandatos constitucionales al promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas y sociales bajo los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, además de constituir un instrumento idóneo para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado social de derecho y respeta la soberanía nacional. La adhesión de Colombia a la OCDE es relevante para mejorar las políticas públicas, fomentar mayor confianza e incrementar la inversión extranjera directa al país.

El nuevo contexto internacional y los retos que enfrenta la región imponen nuevas perspectivas de mejora centradas en intereses comunes y actividades de cooperación. Colombia durante los últimos años se ha esforzado por lograr avances importantes en los ámbitos económico y social, pero también se enfrenta a desafíos estructurales asociados a los altos índices de desigualdad, poca productividad y lento crecimiento económico. Por ello es lógico pensar que el ingreso a la organización puede repercutir favorablemente en el desarrollo de la economía nacional, pues actualmente asocia a los principales países desarrollados y promueve efectivamente el uso de buenas prácticas públicas.

El DANE informa que los miembros actuales de la OCDE concentran el 75% de la inversión extranjera directa a nivel global y el 60% del comercio y PIB mundial. A diferencia de economías de la región como México y Brasil, el PIB per cápita del país ha incrementado de manera progresiva durante los últimos años. Desde el 2000 las políticas macroeconómicas y sociales han respaldado el crecimiento del PIB y mejorado la calidad de los colombianos. Sin embargo, los índices de disparidad con los países integrantes de la organización son notables, reflejando las grandes diferencias en el desarrollo e ingresos

económicos de sus habitantes²²⁷. Ello supone que los ingresos, educación y esperanza de vida aun son deficientes y generan inconformidad.

Es evidente el rezago en temas fundamentales como la educación, el ingreso per cápita y la esperanza de vida, que se explica en términos generales por la baja productividad, la gran desigualdad de los ingresos y el alto grado de informalidad que disminuye el bienestar de la población²²⁸. Análisis reciente de las OCDE exponen que la productividad del país va ligada con la integración de las cadenas globales de valor en los movimientos internacionales, al considerarse un elemento clave para eliminar costos innecesarios e incrementar los índices de competitividad a nivel mundial.

La participación de Colombia referente a las CGV es la más baja ente los países de la OCDE, constituyendo una barrera para la exportación a países con estándares de calidad altos y los costos estimados²²⁹. Se evidencia el contraste existente entre nuestro país y las demás economías, pues los costos que generan las exportaciones o importaciones de un contenedor en Colombia son muy elevados y nos disminuye las ventajas competitivas en el mercado internacional²³⁰. De conformidad con el profesor José Ignacio López²³¹ la adhesión a la organización tiene un efecto significativo y positivo en los flujos comerciales. El proceso de admisión por sí mismo es favorable en términos de adopción de buenas prácticas públicas. Evidencia que no puede ignorarse sugiere que México y Chile se beneficiaron con un incremento relevante de la inversión extranjera directa y menores tasas de interés en los mercados internacionales desde su entrada a la OCDE.

Como principales ventajas para Colombia por el ingreso a esa organización señala: i) *políticas públicas*: puede tomar como punto de partida la experiencia de algunos países con buenos resultados, no solo para tener ideas del camino a elegir sino por alertar sobre las rutas a evitar, además que genera incentivos para formular mejores políticas locales; ii) *inversión extranjera*: ser parte de tal estructura se constituye en un sello diferenciador para la inversión extranjera, que permitirá incrementar la confianza de los inversionistas externos y fortalecerá la decisión de invertir en nuestra economía; iii) *influencia internacional*: de lograrse los puntos anteriores el país logrará un mejor posicionamiento e influencia a nivel internacional, pudiendo acceder a mejores condiciones e instrumentos financieros internacionales. A la vez, la mejora en el ambiente inversionista y el acceso a nuevas fuentes de financiación contribuirán al fortalecimiento de la economía y permitirán seguir avanzando en reducción del desempleo, pobreza e inequidad. La mejora en el ambiente inversionista, el desarrollo de mejores medidas públicas y el acceso a nuevas fuentes de financiación, contribuirán al fortalecimiento de la economía y permitirán seguir avanzando en términos de progresividad regional. Ejemplos como México y Chile advierten beneficios en el acceso internacional de

²²⁷ Gráfico 1. PIB por persona empleada como % de los Estados. Fuente OECD/UN/UNIDO 2019, *Production Transformation Policy Review of Colombia: Unleashing Productivity, OECD Development Pathways*, OECD Publishing, París.

²²⁸ Gráfica 2. El bienestar mejora, pero continúa bajo en relación con la OCDE.

²²⁹ Gráfica 3. Participación del encadenamiento hacia atrás en CGV es muy baja.

²³⁰ Gráfico 4. Costos para la exportación e importación de un contenedor.

²³¹ Facultad de Economía de la Universidad de los Andes.

capitales, con menores tasas de interés y un aumento en la inversión extranjera directa; iv) *evaluación y asesoría*: la organización monitorea los datos económicos de los miembros y los provee de estadísticas confiables y comparables para fijarse objetivos y progresar, y sirve como foro de discusión y análisis de diferentes temáticas, realizando informes específicos según petición de los países.

El país debe concentrarse en incrementar la productividad laboral y mejorar los indicadores sociales, así como reducir la carga regulatoria, los trámites para emprender y las barreras al comercio, sin dejar de lado los retos para mejorar los vínculos en educación para el trabajo, reducir la informalidad, incrementar la cobertura del sistema pensional y reducir su regresividad. Por el proceso de acceso a los 23 comités de la OCDE, Colombia ha implementado más de 51 medidas de política pública que implicaron cambios sustantivos para el país a través de leyes, resoluciones, decretos y documentos CONPES, como las leyes antisoborno, conglomerados financieros y derechos de autor. Los informes económicos del organismo arrojan una radiografía del país que permite adoptar decisiones asertivas para el crecimiento. De igual modo, el estudio sobre “invirtiendo en integridad pública para afianzar la paz y el desarrollo”, presentar recomendaciones para la creación de un sistema coherente y completo de integridad pública, esencial para salvaguardar la participación inclusiva en el avance socioeconómico. Incorporar la integridad en las políticas postconflicto y crear sólidos mecanismos de coordinación con las instituciones involucradas con el avance de la integridad, son iniciativas que contribuirán a lograr una paz sostenible.

El Estado contará con información de mejor calidad, asesoría de primer nivel y estudios rigurosos y frecuentes sobre los avances de la nación. Será evaluado periódicamente, se comparará con los mejores estándares internacionales y accederá a mecanismos de revisión para mejorar las políticas públicas. La adhesión a la OCDE es consistente con la política de inserción internacional y de profundización de las relaciones comerciales del país con los mercados internacionales, por lo que debe aprobarse en la medida en que desarrollos los preceptos constitucionales, y constituye un mecanismo de articulación económica, de cooperación e integración entre las partes, que persigue impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías participantes, mediante la búsqueda progresiva de la libre circulación de bienes, que repercutirá de manera positiva en la creación de nuevos empleos productivos, disminuir la pobreza, promover el crecimiento económico, insertarnos en las cadenas globales de valor, aumentar el bienestar de la población, mejorar las políticas públicas, promover la confianza e inversión en la economía nacional y mejorar el posicionamiento e influencia internacional de Colombia.

Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI

8. Son exequibles tanto formal como materialmente. Evidencia el cumplimiento de los requisitos en cuanto a la suscripción del acuerdo, así como del trámite en

comisiones conjuntas y plenarias del Senado y la Cámara observado, estimando conveniente para el país el contenido del acuerdo y la convención. Resultan acordes con la Constitución al propender por la implementación de mejores prácticas y reformas en la estructura estatal para la obtención de una mayor eficiencia en el cumplimiento de los objetivos, en reducción de pobreza, aumento de seguridad y prosperidad económica y social a largo plazo, etc.

Cedetrabajo

9. La OCDE ha tenido en el centro de su política la promoción de la apertura comercial, planteando beneficios económicos, también en los acuerdos de paz que presuntamente impulsará más el crecimiento y el bienestar. Tales políticas han conducido a una dependencia de la exportación de productos básicos, a un decaimiento del aparato productivo nacional y a un deterioro del mercado laboral, sin que se haya conseguido el prometido acceso a los mercados internacionales, ni el incremento de los flujos de inversiones. Los temas laborales y las políticas sociales fueron los más controvertidos durante los cuatro años del proceso de evaluación, esencialmente por los altos niveles de informalidad laboral²³², los altos costos y la poca cobertura del sistema pensional, y por las prácticas antisindicales y la ineficacia de la protección del Estado a los derechos laborales de los más de 22 millones de trabajadores del país. Las buenas prácticas de la organización son modificaciones de política pública, no estándares que impliquen un seguimiento a indicadores específicos, y tienden a profundizar decisiones políticas y económicas que no han servido a Colombia para tener altos niveles de desarrollo, menos para fortalecer el aparato productivo nacional²³³.

Colombia tiene niveles de desigualdad medida tanto por distribución de ingresos como de la tierra, más alto que cualquier país miembro de la OCDE y para ingresos es el segundo de América Latina. Una de las áreas más importantes para reducir tal efecto y aumentar la productividad y las oportunidades de vida es el acceso a un sistema educativo de calidad de acuerdo con tal organización. Sin embargo, más allá de la reciente expansión de la cobertura educativa y los inicios de una estrategia de modernización, existen enormes brechas en cuanto a calidad y cobertura con los estándares promedio de los países miembros²³⁴. El retraso del país respecto a los estándares internacionales parece medido no en años sino en siglos²³⁵. La inversión en ciencia, innovación y desarrollo del sector privado es escandalosamente baja. ¿Cómo se puede pensar que Colombia estará al nivel próximamente para competir con los demás miembros de la OCDE que llevan años promoviendo mejores oportunidades o invirtiendo más presupuesto?

²³² Los cuales fomentan, de acuerdo con la OCDE, más pobreza, más desigualdad y una baja productividad. OECD 2016. *Reviews of labour market and social policies. Colombia*. Publishing: París.

²³³ Ejemplifica el proceso de apertura en el país en los últimos años y avances en gobierno corporativo que resalta lo ocurrido con empresas estatales como Ecopetrol, ISA e ISAGEN, las privatizaciones o debilitamiento de la influencia del ejecutivo en las mismas.

²³⁴ Cita la Prueba Pisa donde el país quedó en el puesto 61 de 65 países. Según la OCDE la duración de la vida escolar para estudiantes de las familias más pobres es tan solo de seis años, frente a los 12 años para los estudiantes de las familias más ricas.

²³⁵ Reporte Mundial de la Ciencia, 2015. UNESCO.

No se asocia la política de atraer grandes cantidades de IED con el impacto sobre la estructura productiva del país. En la última década Colombia se ha convertido en una economía reprimarizada²³⁶, cuya principal actividad ha sido la minera (petróleo, carbón y oro). Ello reflejado en los últimos periodos de gobierno ha generado fuertes síntomas de la enfermedad holandesa²³⁷. La estrategia de la locomotora minera se hizo sin pensar en la generación de empleo. Si bien se ha hablado de las ventajas de adherirse a la OCDE, poco se ha mencionado los altos costos explícitos e implícitos²³⁸. El Gobierno y la organización responderían que deben ser apreciados como inversiones, apertura a la modernización política del Estado y de la economía del país, pero sin ninguna veeduría establecida, además de cómo puede la ciudadanía asegurarse que sean necesarios y utilizados de la mejor manera. Existe preocupación sobre la volatilidad financiera que podría sufrir el país al ingresar a tal organización, particularmente desde la perspectiva teórica de los estructuralistas, incluso los cepalistas, quienes argüían que las condiciones básicas para conformar una asociación de tipo institucional y económica es que hubiere un nivel de desarrollo, competitividad y productividad similar, lo que no ocurre respecto a los demás países de la OCDE²³⁹.

Las centrales sindicales de Colombia han denunciado la violación sistemática de las libertades de asociación, la creciente tercerización y la impunidad en casos de violencia sindical. Tiene un 90% de impunidad en homicidios a sindicalistas. De culminar el trámite para entrar a la OCDE el país no solo tendrá el rendimiento más rezagado sino que profundizará todas las prácticas que nos han mantenido en el atraso hasta hoy. La continuidad de la corrupción sin que se adopten reales medidas para combatirla, un presupuesto que mantiene la estructura de los anteriores y no soluciona las graves falencias educativas, de ciencia y de tecnología, la pérdida de dinamismo de la inversión extranjera, el deterioro de las organizaciones multilaterales y el desconocimiento de los acuerdos bilaterales por Estados Unidos, muestran que el ingreso a la organización no tiene mayor impacto en las políticas públicas y tiene más costos que beneficios.

Departamento Nacional de Planeación y ministerios de Relaciones Exteriores, Hacienda y Comercio: concepto técnico y soportes documentales²⁴⁰

10. En primer lugar, refirió a los impactos, efectos y desafíos para la economía colombiana por el ingreso a la OCDE, así como a la promoción efectiva del uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica. Luego aludió a las *obligaciones específicas que adquiere y/o medidas de política pública debe adoptar Colombia (informes de progreso) que impliquen cambios*

²³⁶ Bonilla, Ricardo. 2011. Apertura y reprimarización de la economía colombiana: un paraíso a corto plazo. Nueva Sociedad No. 231, enero-febrero.

²³⁷ Revaluación del peso colombiano, aumento significativo de las importaciones y una pérdida notable de la actividad industrial).

²³⁸ Ingreso es de cerca de 5 millones de euros anuales y para implementar las recomendaciones de 23 comités cerca de 20 billones de pesos anuales por los próximos 15 años.

²³⁹ Las malas experiencias se han vivido en México y Corea del Sur. Entrevista con el economista estadounidense, Jan Kregel: portafolio. 2014. Ingreso de Colombia a la OCDE es un gran error. 22 de agosto.

²⁴⁰ Al recoger en buena medida lo expuesto por el DNP en el presente asunto, la Corte se limitará a reseñar el concepto en los apartes que resulten adicionales a la intervención realizada.

sustantivos (posibles áreas de reforma), especialmente en materia de educación, medio ambiente, trabajo y seguridad social (salud y pensiones), transparencia, buena gobernanza, inclusión social, posconflicto, protección de la economía, programas sociales, sistema tributario, competencias de la Junta Directiva del Banco de la República, etc. Específicamente, adujo en el ámbito del comercio: i) implementación del Análisis de Impacto Normativo -AIN (Decreto 1471 de 2014); ii) modernización del sistema de compras públicas, garantizando la no discriminación de empresas internacionales; iii) ley de licores: revisar aplicación de los derechos de explotación que no sean discriminatorios y aplicación homogénea en todo el territorio (Ley 1816 de 2016); iv) terminación de la política de 1*1 para el ingreso de camiones de más de 10.5 mts. (dic. 2018) y reporte sobre el esquema de transición (CCM's); v) propiedad intelectual: ley de derechos de autor, desarrollo de capacidad regulatoria e institucionalidad (Ley 1915 de 2018); vi) mantener la estricta separación entre permiso de entrada de medicamentos (evaluación tecnológica) y consideraciones de precio (art. 72 del PND 2014-2018); vii) procedimientos nuevos y en curso en materia de Declaraciones Públicas de Interés de medicamentos o componentes activos de medicamentos; e viii) implementación del tratado de Facilitación del Comercio y del Estatuto Aduanero.

11. *Salvaguardias, reservas, excepciones y plazos de implementación respecto de cada una de las obligaciones contraídas.* No obstante las recomendaciones y compromisos producto de la revisión de los distintos comités de la organización que evaluaron las políticas públicas de Colombia de acuerdo con lo estipulado en la Hoja de Ruta para el proceso de acceso y en los cuales el país ha venido trabajando y presentando informes de avance, Colombia explícitamente manifestó una serie de reservas con sus respectivos plazos para la aceptación de algunos instrumentos jurídicos de la OCDE las cuales hacen parte del Anexo 1 del Acuerdo de los Términos de Adhesión.

12. *En materia de integración e internacionalización de relaciones económicas, sociales, políticas y ecológicas ¿se atienden las bases de equidad, reciprocidad, igualdad y conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos?* La OCDE es un organismo multilateral cuya finalidad es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo; brinda un foro donde los gobiernos pueden trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes, y trabaja para entender qué es lo que conduce al cambio económico, social y ambiental; mide la productividad y los flujos globales del comercio e inversión; y analiza y compara datos para realizar pronósticos de tendencias y fija estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas.

La adhesión de Colombia, como acaece con los demás acuerdos y compromisos en el ámbito multilateral, p. ej. sistema de Naciones Unidas, tiene como base y principio la equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos, siendo el objetivo final modernizar la administración pública para que pueda responder a las necesidades y retos del país, que se traduzcan en un desarrollo económico y social sostenible e

incluyente para un mejor bienestar de la población. Es coherente con los lineamientos que pretenden desarrollar una política exterior con perspectiva global, pero profundamente articulada con las tareas y desafíos que impone el deber de perfeccionar las instituciones, promover el desarrollo de la economía a través de la generación de nueva riqueza, y extender los beneficios y oportunidades del progreso social. Bajo el principio de construir sobre lo construido del Gobierno nacional, Colombia aprovechará el ingreso a la organización para impulsar procesos de perfeccionamiento institucional que potencien nuestra competitividad y nuestra productividad. La adhesión a la organización no implica la firma de un TLC, ni impone un modelo económico, tributario o pensional.

Emite recomendaciones para alcanzar mejores estándares basados en las experiencias exitosas de otros países. Esto se traduce en parámetros orientadores, bajo los cuales los países miembros pueden formular sus políticas públicas. La OCDE no tiene un sistema de multas, retaliaciones o sanciones (p. ej. la OMC), únicamente los países se sujetan a una revisión de pares quienes identifican fortalezas y proponen áreas de mejora sobre el cumplimiento de ciertos estándares que podría adoptar el país evaluado para cumplir con mejores prácticas. Las recomendaciones de los diversos comités de la organización no son vinculantes y su no cumplimiento no conlleva a ningún tipo de sanción. No obstante, es innegable que lograr los beneficios de seguir con las buenas prácticas que son sugeridas a Colombia es un escenario deseable y que corresponderá a una evaluación completa caso por caso. La OCDE no es un foro de negociación (como se hace en un TLC) sino de discusión y concertación sobre mejores prácticas; en él se identifica una problemática común, los miembros intercambian experiencias locales positivas, negativas e identifican retos para atajar la problemática, se acuerdan recomendaciones y se adoptan de manera voluntaria tras un pacto de alta voluntad política.

Universidad EAFIT: concepto técnico

13. Tras un largo proceso que inició el enero de 2011 con la manifestación de interés del presidente de la República de ingresar a la organización, fue aceptado como miembro número 37. La OCDE nació el 30 de septiembre de 1961, creada como un foro único en la que gobiernos de 36 democracias de mercado trabajan de manera conjunta para abordar los desafíos económicos, sociales y de gobernanza que surgen en la globalización. Se fundamenta como una organización internacional de cooperación, donde los gobiernos pueden compartir y aprender de políticas públicas para el bienestar económico y social dentro de la sociedad internacional.

Tal entidad tiene una estrategia de estandarización que busca homogeneizar las prácticas a nivel internacional para alcanzar reducir los costos de transacción y optimizar el comercio global. Otorga un espacio de integración en un marco global y parámetros específicos para analizar distintos fenómenos como el económico, ambiental, educativo, financiero, que repercuten indirectamente en el ámbito socio político. Debido a su funcionamiento tiene la capacidad para

generar y reproducir un sentido de identidad y comunidad entre sus miembros mediante la propagación de un conjunto de valores, perspectivas, expectativas y discursos sobre su lugar y el de la organización en la política global. Concretamente la adhesión refleja el deseo del país de establecerse como miembro de una comunidad de naciones comprometidas con instituciones democráticas y orientadas al mercado. El proceso terminaría en 2016-2017, e incluía una revisión detallada de políticas por 23 comités, que evaluaron las mismas y establecieron una serie de recomendaciones, que debieron ser atendidas (o incorporadas en un programa futuro de trabajo) para completar el proceso de aprobación del ingreso a la organización.

Comités que evaluaron a Colombia. Ingreso a la OCDE

Comité de Agricultura	Comité de Política Ambiental
Comité de Asuntos Fiscales	Comité de Política Científica y Tecnológica
Comité de Comercio	Comité de Política del Consumidor
Comité de Competencia	Comité de Política Regulatoria
Comité de Economía y Desarrollo	Comité de Política de Desarrollo Territorial
Comité de Educación	Comité de Política y Economía Digital
Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales	Comité de Químicos
Comité de Estadística	Comité de Salud
Comité de Gobernanza Pública	Comité de Seguros y Pensiones Privadas
Comité de Gobierno Corporativo	Comité de Inversión
Comité de Pesca	Comité de Mercados Financieros
Grupo de Trabajo sobre Cohecho en Transacciones Comerciales Internacionales	

En tal proceso el Gobierno implementó 51 medidas de política pública (leyes, resoluciones, decretos y documentos Conpes), que aportaron significativas mejoras, entre ellas: i) leyes antisoborno y de regulación y supervisión de conglomerados financieros; ii) elección más transparente de los superintendentes; iii) firma de la Convención sobre Asistencia Mutua en temas tributarios, intercambiando información con más de 90 países y confrontando información con una casi centena para evitar la evasión fiscal; iv) leyes para fomentar la competencia y productividad: ley de derechos de autor, implementación de política de mejora regulatoria (contempla evaluación de impacto para implementar cualquier regulación) y realización del censo agropecuario; v) en materia ambiental: impuesto al carbono y a la utilización de bolsas plásticas. Regulación del uso de sustancias químicas. Política nacional para el manejo y aprovechamiento de desechos; vi) laboral: normas contra la contratación ilegal y de promoción de la formalidad; y protección de sindicalistas. Fortalecimiento del Ministerio de Trabajo. Mayor supervisión; vii) cambio en el Gobierno corporativo, retirando los ministros de las juntas

directivas de las empresas de capital mixto; viii) estructuración de agencia de compras estatales. Colombia compra eficiente; ix) Colombia es el número 43 en adherirse a la Declaración sobre Inversión Extranjera y Empresas Multinacionales y sus respectivas Decisiones. El país se compromete a otorgarle el mismo trato a la inversión nacional y extranjera y a promover el buen gobierno. A cambio el país recibe un trato justo a la inversión nacional por los países adherentes. Conforme a tales antecedentes y considerando que el Gobierno de Colombia está preparado para asumir las obligaciones de los miembros de la organización, el Consejo de la OCDE lo invitó a acceder a la organización, solicitándole algunos reportes adicionales en lo relativo a los compromisos por cumplir en siete de los comités.

14. *Impactos, efectos y desafíos del ingreso a la OCDE.* El impacto del ingreso de Colombia a la organización es altamente positivo en cuanto la retórica que normalmente se encuentra en todas y cada uno de los documentos y presentaciones públicas que pretenden el mejoramiento de las condiciones de vida, debe traducirse en hechos concretos que, además de ser medibles, a la luz de pares internacionales que han avanzado exitosamente en los procesos de desarrollo, se convierten en una realidad. De tal manera que los objetivos de desarrollo que se plasman en los planes de desarrollo nacional y regional, a partir de diagnósticos previamente determinados, se deberán cumplir, porque ahora con el ingreso al mencionado club habrá revisiones periódicas por los diferentes comités que la conforman (24), de los compromisos adquiridos por los gobernantes de turno y de los instrumentos empleados, en aras de verificar los avances alcanzados en prosperidad económica y su esparcimiento entre todo el colectivo, en el marco de las buenas prácticas que contempla tal organización. Lo anterior alberga serios desafíos en materia de políticas públicas que propenden por el bienestar de toda la población, específicamente la más vulnerable, aunque ya se registran avances, pues esta admisión requirió de una serie de reformas implementadas en los cinco años previos, acatando las recomendaciones de la OCDE. Entre los avances registrados se encuentran:

La suscripción de la Declaración de Inversión de la OCDE que acarrea trato igualitario para la inversión interna y externa, la lucha frontal contra la evasión y la elusión mediante el intercambio de información con la OCDE y los convenios con los paraísos fiscales, la mayor protección laboral a través del derecho de sindicalización y asociación de los trabajadores, y la lucha contra las nóminas paralelas que se gestan en las cooperativas de trabajo asociado, la flexibilización laboral vía reducción del 13.5% de los sobrecostos de la mano de obra que representan las contribuciones al Sena, a la salud, al ICBF, además de los avances en el frente de regulación (fortalecimiento de superintendencias y regulación anticorrupción. Los beneficios que obtiene el país al acceder se contextualizan en el fortalecimiento internacional del país, haciendo parte de un grupo de naciones exitosas en el diseño e implementación de las políticas públicas y sociales, dado que esta institución evalúa permanentemente las políticas implementadas por los países que la conforman y los resultados obtenidos conforma a altos estándares, permite el acceso a mecanismos de revisión y avance de la gestión pública para que los países converjan en los

estándares y así mejoren los niveles de vida de la población, también aprovechando el centro de pensamiento al producirse mediciones que son claves para el diseño de las políticas públicas.

Entre los retos que debe enfrentar el país para responder a los estándares de la OCDE en cuanto a progreso socio económico, cabe resaltar la necesidades de atacar la alta informalidad que caracteriza al mercado laboral del país (cifra cercana 47%), la inaudita regresividad del régimen pensional de prima media por intermedio de los altos subsidios que reciben los aportantes con mayores recursos, la deshonrosa inequidad de la sociedad colombiana (Gini cercano al 0.508), la baja productividad en gran parte del aparato productivo del país, coadyuvando a la reducción del producto potencial de registros. Inquieta el depender de los ingresos minero energéticos para la generación de recursos externos que se puedan emplear en el incremento de la capacidad productiva del país y de la mejor utilización, evidenciando la inoperancia de las políticas en busca de una diversificación de la canasta exportadora hacia productos de mayor complejidad y valor agregado, que faciliten el paso de una renta externa incierta y perecible hacia la renta permanente que se desprende de la exportación de bienes y servicios de mayor complejidad. La teoría y la evidencia empírica registran avances en la productividad de los países cuando gran parte de los ingresos se canalizan hacia la inversión en infraestructura y educación, casos en que la productividad total de los factores se incrementa generando incrementos en los ingresos.

Es de esperarse que el ingreso a la organización obligue moral y materialmente a las autoridades a cumplir las promesas que plasmen en tales documentos. Esta implicación se desprende del hecho de que la organización la conforman un grupo de 37 países que acuden a la cooperación (trabajo conjunto, comparten experiencias y buscan soluciones a problemas comunes) como herramienta fundamental. Es imperioso enfrentar cambios en la formulación de indicadores para medir asuntos como el crecimiento económico, la inflación y el mercado laboral. Implica la adopción de métricas que permitan ser comparativas con el resto de países miembros, requiriendo capacitación del personal que maneja los grandes agregados del país y ajustes a los sistemas que realizan los registros, aunque ya se registran avances por el DANE. Como sucede en cualquier toma de decisiones, siempre se incurre en costos. Además de la contribución monetaria al fondo de la agremiación que se puede entender moderada, se debe considerar el grado de imposición de acciones de política que pudiesen ir en contraposición de los intereses del país, lo cual se descarta de plano dado que la OCDE no impone normas como acaece con los organismos multilaterales oferentes de recursos financieros (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo, o las evaluadoras de riesgos y los fondos de inversión). La organización es un aliado con el que se puede discutir las políticas para lograr los mejores acuerdos en dirección al mejoramiento de las condiciones de vida del país.

Los beneficios fundamentales que alcanza el país por el ingreso a la OECD pueden clasificarse en cinco grandes categorías: a) beneficios derivados del

acceso a un excelente foro de discusión de políticas públicas²⁴¹; b) efectos de la comparación documentada con el desempeño de otros países²⁴²; c) mayor confianza de inversionistas y sector financiero, afectando positivamente los flujos de capital y los intereses por los créditos²⁴³; d) mayor capacidad de influir internacionalmente en políticas públicas²⁴⁴; y e) acceso discrecional a un centro de pensamiento de altísimo nivel que reúne expertos en todo tipo de políticas públicas²⁴⁵.

15. *La promoción efectiva del uso de buenas prácticas públicas en materia social, política y económica.* Las buenas prácticas se pueden concebir como el alcance de los objetivos de desarrollo económico con un criterio de responsabilidad y disciplina fiscal. Una de las principales falencias del país es el tener una estructura tributaria compleja. Gran parte del déficit que caracteriza las finanzas públicas se gesta en la baja capacidad de recaudo debido en gran parte por la inoperancia de la DIAN, considerada por la OCDE como una de las menos capacitada de la región. De ahí que uno de los primeros retos se centra en el aumento del recaudo soportado en una reforma tributaria integral, que contemple una mayor simplicidad del asunto, la abolición de la tributación preferencial, la revisión de contratos de estabilidad tributaria y la eliminación de los tratamientos especiales en IVA (Anif, 2018). Además, al incentivar las buenas prácticas se promueve el bienestar social, el progreso económico y el adecuado funcionamiento del sistema político del país. La aplicación de los principios de la Mejora Normativa a la gestión regulatoria es un buen ejemplo del enfoque que la OCDE impulsa sobre la forma como se establecen buenas prácticas en la gestión pública.

16. *Sobre la política pública educativa.* Los distintos sectores de política pública han sido evaluados al detalle por los diferentes comités de la OCDE, generándose varios documentos de recomendaciones a propósito de los retos que convocan a Colombia desde los criterios de medición definidos por tal organización. La política educativa es un sector que reviste especial importancia para el desarrollo del país. La revisión de los informes se realizó teniendo en cuenta cuatro criterios básicos de política educativa: universalidad, calidad, equidad y eficiencia. Tales criterios se analizaron para cada nivel de educación: inicial, básica (primaria y secundaria), media y superior. Es vital entender la política educativa como un asunto sistémico e integral. Las medidas que se

²⁴¹ En foros como la OCDE los países más desarrollados y un conjunto selecto de países emergentes discuten sus políticas, comparten experiencias, evalúan resultados y proponen nuevas experiencias para la promoción del bienestar de los ciudadanos. Contribuye a mejorar sustancialmente la calidad de la política pública, sometiéndola a la discusión pública de un grupo importante de países caracterizado por aplicar las mejores prácticas de gobernanza pública.

²⁴² El poder de la disputa competitiva entre agentes económicos está en la base de la eficiencia de los mercados. El benchmarking entre agentes es una fuerza poderosa a nivel de los países. Someterse al escrutinio de pares ilustrados que comparten problemáticas y experiencias es un recurso valioso. Medido, comparado y evaluado, el país se referenciará con los mejores estándares internacionales y accederá a mecanismos de revisión para mejorar continuamente sus políticas públicas. Se tendrán mecanismos de control de calidad sobre las políticas públicas. La presión evaluativa obligará también a las diversas instancias del Estado a integrarse y articularse. La OCDE propende por el análisis de impacto en las etapas tempranas del proceso de emisión de normatividad (Conpes 3816 de 2014 sobre Mejora Normativa, análisis de impacto). Conduce a una mejor capacidad de gestión de la regulación y de la normatividad, mejorando la capacidad de incidir en el bienestar de la sociedad.

²⁴³ El sello OECD: mayor confianza de los inversionistas y del sector financiero afectando positivamente los flujos de capitales y los intereses que pagamos por los créditos. Los miembros actuales concentran el 75% de la inversión extranjera directa a nivel global y el 60% del comercio y PIB mundial. Colombia podrá acceder a mejores condiciones e instrumentos financieros internacionales.

²⁴⁴ La presencia del país en la organización dará mayor trascendencia a sus intervenciones internacionales. Podrá divulgar mejor las fortalezas que ha desarrollado o desarrolle en el futuro (uso del Big data para el cálculo de la inflación regulatoria o las políticas públicas inteligentes).

²⁴⁵ Dos estudios recientes contribuyen a un mejor entendimiento de los retos del país y conducen a un mejor diseño de políticas públicas (documento *Production Transformation Policy Review of Colombia. Unleashing Productivity*, febrero 2019).

adopten para fortalecer la educación inicial tendrán repercusiones que alcanzan el nivel de educación superior, lo cual aplica para los demás niveles en relación con los subsiguientes. Las apuestas que emprenda el país a partir de las recomendaciones de la organización tendrán que estar alineadas entre los diferentes niveles, igualmente tendrán en cuenta la interacción de múltiples actores de diferentes sectores y niveles de la administración pública²⁴⁶.

Luego de aludir a la educación inicial, básica, media y superior y las recomendaciones de la OCDE sobre ellas concluye que la falta de armonización del sistema parecer ser uno de los asuntos más complejos, por lo que la adopción del convenio de la organización implicará una revisión rigurosa de los esquemas de gestión y de los mecanismos de gobernanza al interior del sistema educativo colombiano. Respecto a la legislación dicha organización afirma en sus informes que las disposiciones en Colombia no responden a las nuevas complejidades del contexto. Uno de los puntos a tener en cuenta es la actualización normativa, bajo el proceso previo de concertación, construcción de un proyecto educativo común que convoque a todos los actores. La eventual reforma tendrá alcance disímil a partir del nivel de desarrollo de las diferentes entidades territoriales. El alto nivel de autonomía de las que tienen mayores capacidades y la falta de recursos financieros y técnicos de las que aún no pueden ocuparse de la prestación del servicio, hacen necesario la integración de este tipo de variables para evitar un resultado que solamente se aplique en unos contextos en detrimento de otros.

17. Obligaciones específicas adquiridas y/o medidas de política pública a adoptar (informes de progreso) que impliquen cambios sustantivos (posible área de reforma), especialmente en educación, medio ambiente, trabajo y seguridad social (salud y pensiones), transparencia, buena gobernanza, inclusión social, posconflicto, protección de la economía, programas sociales, sistema tributario, competencias de la Junta Directiva del Banco de la República. Uno de los efectos que puede emanar de un tratado es la obligación de crear órganos internacionales como la OCDE, que pueden estar dotados de la facultad de crear nuevas normas vinculantes. Si dicha facultad es ejercida (recomendaciones del Consejo), la fuente de validez de los nuevos instrumentos normativos será el tratado original.

Los actos jurídicos de la OCDE podrán adoptar la forma de decisiones del Consejo, recomendaciones, acuerdos, convenciones, declaraciones o entendimientos. *Las determinaciones del Consejo* conformado por representantes de cada Estado y máximo ejecutor de la organización son vinculantes para los Estados. Si bien no son tratados internacionales tratadistas como Philippe Sands y Pierre Klein (2001) sostienen que las decisiones del Consejo tienen igual fuerza que los últimos. Sin embargo, distinto a las convenciones internacionales estos instrumentos jurídicos permiten una gran flexibilidad a los miembros, ya que los Estados pueden abstenerse de participar en una votación, por lo que no le será oponible. Si el país acuerda acoger la

²⁴⁶ El concepto desarrolla a 7 folios lo correspondiente a la educación inicial, la educación básica, la educación media y la educación superior.

medida el Gobierno nacional determina cómo y cuándo implementarla en la legislación interna. Las recomendaciones de la OCDE en principio no son jurídicamente vinculantes para quienes las adoptan pero en la práctica se ha desarrollado una fuerza moral frente a estas (Woodward, 2009). Se consideran como la formalización de la voluntad de los miembros, por lo que se espera que el Estado haga lo posible por adoptarlas. También es habitual que los miembros se abstengan frente a las recomendaciones que no pretendan implementar. Los acuerdos o convenciones crean obligaciones legales para los signatarios siendo adoptados por el Consejo de la organización, que a diferencia de las simples decisiones tienen vocación de vincular a los Estados no miembros de la misma. Las declaraciones (totalidad de los Estados miembros) o entendimientos (acto de uno solo de ellos) se caracterizan por su informalidad y no ser vinculantes para los miembros, que estarán sujetos a monitoreos constantes. En cuanto al monitoreo y la implementación de las diferentes disposiciones no se poseen por la organización medios independientes de la labor que ejecutan los miembros. Adicionalmente, dadas las características comunes en las formas de gobierno e ideologías de los Estados parte de la organización, se permite las discusiones y sobre todo consensos que en otros foros internacionales serían de gran complejidad. Los actos jurídicos de la organización se caracterizan por su gran flexibilidad en cuanto permiten aproximaciones nacionales diferentes o eventuales excepciones por los miembros. Refiere a los nuevos tipos de obligaciones (recomendaciones OCDE e indicadores).

Concluye que las medidas de política que implica el ingreso del país deben girar en torno al tema educativo donde más que trabajar en términos de cobertura se debe actuar en elevar su calidad, pues la métrica se hará con base en los indicadores que en la materia caracterizan a los países de la OCDE. La educación enfocada en la formación para el trabajo, recobra papel protagónico como medida que conduce tanto a propender por el acceso a empleos dignos de buena remuneración que estudien el desempleo y la informalidad, como a enfrentar crecimientos en la participación laboral soportados en personas con escasa calificación. En materia de medio ambiente el reto de mayor importancia se encuentra en la manera como el aparato productivo puede llevar a cabo su tarea en condiciones amigables y de sostenibilidad ambiental, de manea que el crecimiento económico que se requiere como condición previa para el desarrollo, además de sostenible sea sustentable a través de los años, pues es conocido que la ampliación de la frontera agrícola al igual que la movilidad rural pueden atentar contra la sustentabilidad ambiental, cuestión a la que no escapa la explotación minera de la que dependen en gran medida los ingresos externos del país. En el ámbito pensional y laboral se debe agilizar la reforma pensional estructural que combata la regresividad que caracteriza el régimen de prima media, mientras que en el campo laboral es primordial continuar el proceso de flexibilización de este mercado, reduciendo aún más las contribuciones a las cajas de compensación familiares, además de enfrentar las nóminas paralelas que se generan mediante las cooperativas de trabajo asociado.

Respecto a la gobernanza estatal las mejores prácticas del gobierno corporativo de las empresas públicas han representado avances significativos al retirar los

ministros de gobierno de juntas directivas de empresas con capital mixto, y mediante fortalecimiento de las superintendencias; la tarea pendiente es la efectiva aplicación de la normatividad vigente para los actos de corrupción, además del requerimiento de una reforma a la justicia. En cuanto a la legislación laboral se han efectuado cambios legales para evitar los abusos en materia de tercerización de los contratos laborales (Decreto 583 de 2016), regular los contratos sindicales (Decreto 36 de 2016) y promover la negociación colectiva (Decreto 17 de 2016). Se espera que las discusiones en materia de salario mínimo contribuyan a evaluar los efectos que sobre el empleo y la pobreza ha tenido la estrategia llevada por el país, pues las cifras de la OCDE muestran que frente al salario medio y al salario mediano el país supera con creces las cifras de los países miembros de la organización. Esperar los aportes que pueda hacer al país en cuanto a la reforma pensional. En los asuntos de comercio y propiedad intelectual los escasos avances que se tienen implican la necesidad de trabajar en ámbitos como la chatarrización, los farmacéuticos donde se logró defender el control de precios por el Ministerio de Salud a medicinas contra la leucemia-cáncer y la propiedad de los derechos de autor. La agenda es exigente pero cabe anotar que la organización no impone ningún tipo de medidas. Es un foro de discusión que permite afinar los instrumentos públicos para hacerlos adecuados.

18. *Consistencia con los principios esenciales de equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación.* El marco conceptual del Derecho de los Tratados es afectado por el desarrollo progresivo del orden internacional contemporáneo. Dicha dinámica genera una constante ampliación del espectro de regulación del derecho internacional y nuevos instrumentos normativos reguladores por fuera de las fuentes tradicionales. En el presente instrumento se refleja el surgimiento de una nueva modalidad de regulación, dejando atrás la división clásica de monismo y dualismo (von Bogdandy, 2008). Las bases de equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia nacional y autodeterminación de los pueblos deben comprenderse de cara a las dinámicas propias de la gobernanza global multinivel. Es necesario estudiar dos componentes de análisis en el marco jurídico internacional contemporáneo que brindan contenidos a los elementos contemplados en la Constitución: en primer lugar, los mandatos de integración y la dimensión externa de las cláusulas constitucionales. En segundo lugar, el pluralismo que integra como elemento de análisis el efecto directo y la interpretación consistente. El Estado colombiano integra los principios constitucionales mencionados en el marco de la negociación del ingreso a la OCDE, desde una perspectiva que responde a un modelo cosmopolita de soberanía internacional laboral (Held, 2002). De este modo, la integración en el orden interno requerirá de procedimientos internos, como aquellos que von Bogdandy identifica como efecto directo e interpretación consistente a partir de una perspectiva pluralista. Este es el segundo punto que se desarrolla en esta sección, von Bogdandy considera superada en el contexto jurídico actual la clásica dicotomía monismo dualismo. Esta transformación respetando las particularidades de los Estados.

En consecuencia, el efecto directo y la interpretación consistente son procesos que deben abordar los tribunales constitucionales para el análisis de los

instrumentos que emplea el Estado, en la gestión no solo de los asuntos de naturaleza constitucional, sino de toda aquella regulación internacional que se traduzca en lo doméstico, por intermedio de diferentes herramientas normativas. El efecto directo busca la incorporación de las normas y los estándares internacionales a través del derecho interno, lo cual se presente de forma precisa en el marco de los compromisos adquiridos por el Estado en la OCDE. Ello implica una incorporación progresiva. El Estado cuenta con los recursos jurídicos internacionales para informar a la organización de las particularidades contextuales para la implementación de ciertos estándares. Los recursos suponen adecuar la implementación de las normas internacionales a las capacidades institucionales del Estado. Este concepto se refleja en el actuar de una organización internacional de contenido técnico como la OCDE. Los principios esenciales de la política pública se mantienen incólumes. Tal organización comparte esos principios y pretende contribuir al diseño de políticas públicas efectivas en las que la equidad, eficiencia y sostenibilidad guíen la evolución de las sociedades. Dado que no existen mecanismos coercitivos que impongan medidas, se preserva también la autodeterminación y se brindan más bien herramientas para el diseño de políticas públicas efectivas, en las que se plasmen las mejores prácticas identificadas en la experiencia de los países miembros²⁴⁷.

Universidad del Valle

19. Es positivo el ingreso de Colombia a la OCDE. Tiene un impacto de visibilidad internacional y aunque sujetarse a manuales de buenas prácticas no da garantías absolutas de cumplimiento por los gobiernos al adoptarse como políticas de Estado aumenta la capacidad de presión de la sociedad civil. Puede tener efectos positivos en inversión extranjera, derechos laborales, derechos civiles, educación, salud, igualdad, ambiente sano, entre otros, fortaleciendo el multilateralismo civilizado y la democracia.

Universidad del Rosario

20. El ingreso de Colombia no solo representa una oportunidad de integración económica, política y social, sino también ventajas, a saber: sello de calidad para la inversión extranjera, alineación de estándares hacia las mejores prácticas (fortalecimiento institucional, educación de calidad, mercados financieros desarrollados, instrumentos de cooperación internacional) y centro de entrenamiento.

Universidad de Caldas

21. Es exequible la ley aprobatoria de los instrumentos internacionales. Luego referir a la competencia del Presidente de la República para dirigir las relaciones internacionales y la sujeción de los principios de la organización a los previstos en la Constitución, concluye que el examen a realizar es abstracto, no solo de

²⁴⁷ Se acompañan como anexos cuadros que identifican los comités, instrumentos evaluados, destacados y pendientes, legislación asociada a OECD y compromisos post-acceso.

confrontación sino de identificación de las disposiciones hermenéuticas propias de la adecuación entre la ley aprobatoria del acuerdo y de la convención, y la Constitución. Ello respecto de los contenidos de las evaluaciones, no porque no puedan ser indagadas o tenidas en cuenta, sino porque la Corte no puede anticipar de la mera lectura de una norma jurídica y de la verificación de adecuación ante la Constitución, si producirán efectos en el corto, mediano y largo plazo. De presentarse una consecuencia negativa, siempre que no se derive de la lectura de la interpretación y de la confrontación de la norma, corresponde su control a través del ejercicio democrático (vías representación y popular), existiendo el ejercicio político que revise la situación²⁴⁸. El juez no puede tener la tentación de ingresar a este plano de evaluación al ser especulativo y lejano de lo objetivo. El Gobierno dispone de varios mecanismos para desarrollar los puntos del acuerdo. Finalmente, el ciudadano puede objetar la aplicación de un criterio general fruto del instrumento internacional, mediante mecanismos como la acción de tutela.

Instituto Colombiano de Derecho Tributario – Instituto Colombiano de Derecho Aduanero

22. No hay razones para declarar la inconstitucionalidad. El acuerdo sobre los términos de la adhesión busca definir y determinar la hoja de ruta que requiere seguir el Estado para ser aceptado como miembro. Se consignan las obligaciones actuales y futuras que Colombia se compromete a cumplir en el marco de la membresía de la organización, así como la aceptación expresa del articulado general de la convención, los protocolos suplementarios 1 y 2, las decisiones, resoluciones, reglas y conclusiones de la organización, los informes de progreso post-adhesión, los aspectos procedimentales, los métodos de trabajo, los estados financieros y los instrumentos jurídicos vigentes de la organización. El apoyo a las economías emergentes de diferentes naciones y la consolidación de relaciones económicas internacionales resultan fundamentales. Colombia al definir las reservas en asuntos fiscales está aplicando el principio de soberanía y libertad en la construcción de legislación nacional dispuesto en la Constitución. La misión y visión de la OCDE están alineadas con la obligación del Estado (art. 334 superior) de direccionar la economía para conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la competitividad y la productividad, la distribución equitativa de oportunidades, la obtención de mayores beneficios derivados del desarrollo y la preservación del ambiente sano. Comparte el interés por generar nuevos empleos bajo condiciones de formalidad y normas laborales internacionales.

Procuraduría General de la Nación

23. Declarar exequible formal y materialmente la ley aprobatoria del acuerdo y la convención. En cuanto al *análisis formal*, refiere a la etapa pre y parlamentaria, al trámite en el Senado y en la Cámara, concluyendo que el

²⁴⁸ La exigencia de incrementar la oferta educativa no significa que el único medio para cumplir sea la educación privada, también está el fortalecer la educación pública. La democracia y la participación activa se constituyen en centros de presión y negociación (presión democrática al Gobierno terminó incrementando el presupuesto para la educación pública). En el campo de los medicamentos y propiedad intelectual permitirán eliminar la discrecionalidad de funcionarios y profesionales de la salud.

Congreso observó el procedimiento constitucional y legal en cuanto a las publicaciones, inicio de trámite, sesiones conjuntas y plenarias, anuncio previo, discusión y aprobación, votación nominal y pública, *quórum* decisorio y deliberatorio, legislatura, sanción y remisión a la Corte.

Respecto al *examen material* resalta la importancia de la cooperación y del fortalecimiento de lazos con la comunidad global y la integración internacional, materializando derechos y prerrogativas propias del Estado social de derecho y acatando los artículos 9º, 226 y 227 de la Constitución. La OCDE es una herramienta clave para la identificación de problemáticas, su análisis y la promoción de políticas transversales para su resolución, por medio de la implementación de modelos de economías de mercado, fijación de estándares internacionales sobre políticas públicas, cambio climático, social y ambiental, pronósticos de las tendencias en esas materiales, mecanismos para el desarrollo y utilización eficiente de recursos económicos, y reducción y supresión de obstáculos a la comercialización, entre otros.

Con la ley se pretende materializar varios objetivos de integración e internacionalización. El acuerdo contiene condiciones específicas bajo las cuales se adhiere a la organización y los compromisos que se adquieren a través de este procedimiento. Refiere a los artículos de la convención y las declaraciones del Gobierno colombiano sobre la misma, así como las observaciones específicas sobre la aceptación de los instrumentos jurídicos de la OCDE como los plazos de implementación de las disposiciones sobre productos químicos, medio ambiente, residuos, asuntos fiscales, seguros y pensiones privadas, inversión y empresas multinacionales, y construcción naval y transporte marítimo. Observaciones realizadas sobre la base de la soberanía del Estado y el reconocimiento de las características particulares legales, sociales y económicas del Estado, según la Constitución. También se consignaron algunas reservas al acuerdo encaminadas a cumplir las obligaciones adquiridas en el marco del ordenamiento jurídico, como las reservas al código de liberación de los movimientos de capital y el código de liberalización de las operaciones corrientes invisibles.

Se realizaron declaraciones sobre las salvaguardas en la legislación colombiana relativa a los desequilibrios derivados de los flujos de capital y el tratamiento del mecanismo de requisito de reserva no remunerada conforme a los códigos de liberalización y sobre operaciones de divisas bajo la jurisdicción del Banco de la República. Ello con el fin de mantener la flexibilidad en la utilización de medidas para desestimular la entrada al país de capitales considerados inestables y de conservar la potestad de la banca central de imponer restricciones sobre pagos y transferencias corrientes y de movimientos de capital. Las disposiciones de la convención son respetuosas de la Constitución al constituir herramientas para la consecución de los fines del Estado y los deberes de integración e internacionalización en materia económica, social y política. Los artículos, las reservas y declaraciones regulan aspectos operacionales de la organización, delimitando el objeto, la naturaleza de las decisiones, las formas para la consecución de objetivos, garantizando la

aplicación de la normatividad interna y reconociendo la prevalencia del ordenamiento superior y la soberanía nacional.

No existe reparo constitucional alguno de las disposiciones bajo examen, al corresponder a cláusulas generales y necesarias para lograr un entendimiento entre los Estados miembros, garantizando la participación y la cooperación internacional de forma clara y específica, todo lo cual otorga seguridad jurídica y estabilidad a lo acordado. Tanto el acuerdo como la convención hallan fundamento en la reciprocidad y la equidad entre los Estados parte, incluyen disposiciones que desarrollan y materializan fines superiores para el desarrollo económico, el medio ambiente y la prosperidad general.