



NOTA DE COYUNTURA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

Senado de la República, 29 de abril de 2014

CORTE CONSTITUCIONAL INTERRUMPE PROCESO DE ADHESIÓN DE COLOMBIA AL ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO



Fuente: sitio electrónico oficial de la Corte Constitucional de Colombia, 29 de abril de 2014, disponible en:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/>

Introducción

El pasado 24 de abril la Sala Plena de la Corte Constitucional de Colombia declaró inconstitucional la *Ley 1628*¹ del 22 de mayo de 2013 y mediante la cual se aprobaba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre Colombia, México, Chile y Perú. Los nueve Magistrados determinaron por unanimidad que la ley era inconstitucional porque se presentaron vicios de forma en su aprobación en el Congreso de la República. Según se informó, la ley se avaló estando incompleta y fue remitida a la propia Corte Constitucional con dos artículos faltantes.

Los Magistrados consideraron que dichos vicios de forma eran insubsanables, lo que llevó a que se declarara dicha norma como inexecutable. Específicamente, los artículos faltantes eran el 15° y el 16°, referentes a normas del comercio entre miembros de la Alianza.² Cabe señalar que previamente, la Procuraduría General de la Nación había enviado un concepto a la Corte Constitucional solicitando que se declarara constitucional la *Ley 1628*, argumentando que la Alianza del Pacífico “es un proceso abierto y flexible que pretende crear una plataforma de cooperación económica y política que impulse, entre otros, la circulación de bienes, servicios y capitales”, entre las naciones firmantes³.

Ante ello, los legisladores deberán presentar nuevamente un proyecto de ley para su estudio y debate en el Congreso de la República. Por tanto, el objetivo de la presente nota de coyuntura es analizar el procedimiento de aprobación de un tratado internacional en Colombia, aportar elementos para comprender por qué la Corte Constitucional declaró inconstitucional el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, delinear algunas implicaciones de lo sucedido y finalmente, explicar los siguientes pasos para la eventual aprobación de la ley que permita a Colombia integrarse de lleno a la Alianza.

Procedimiento de aprobación de un tratado internacional en Colombia

En el ordenamiento jurídico colombiano, la Constitución otorga facultades al Presidente de la República para negociar la celebración de tratados o convenios con otros Estados y entidades de derecho internacional. El artículo 189° de la Constitución sostiene que “corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, dirigir las relaciones internacionales, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso”.⁴ Asimismo, la Corte Constitucional en la sentencia C-344 de 1994 estipuló que: “es el Presidente de la República, como Jefe del Estado, quien tiene a

¹ Para conocer el contenido de la ley, véase: Presidencia de Colombia, “Ley 1628”, 2013. Consultado el 28 de abril de 2014 en:

<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201628%20DEL%2022%20MAYO%20DE%202013.pdf>

² Alexandra Jolly, “Pacific Alliance Law Unconstitutional: Constitutional Court”, *Colombian Reports*, 2014. Consultado el 28 de abril de 2014 en: <http://colombiareports.co/pacific-alliance-law-unconstitutional-constitutional-court/#>

³ *Portafolio Colombia*, “Corte tumbó Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”. Consultado el 29 de abril de 2014 en: <http://www.portafolio.co/economia/tumban-ley-que-aprueba-participacion-alianza-del-pacifico>

⁴ Constitución de Colombia, 2008. Consultado el 29 de abril de 2014 en: <http://pdba.georgetown.edu/constitutions/colombia/col91.html>

cargo la conducción de la política internacional y el manejo de las relaciones exteriores, por lo cual, de conformidad con el artículo 189, numeral 2, de la Constitución, es de su competencia la función de celebrar con otros Estados y entidades de Derecho Internacional tratados o convenios que se someterán a la posterior aprobación del Congreso y a la revisión de constitucionalidad por parte de esta Corte antes de su perfeccionamiento”⁵.

Por lo tanto, el orden jurídico colombiano otorga plena autonomía al Presidente para decidir en torno a la negociación de un tratado. Sin embargo, para que Colombia se obligue internacionalmente al cumplimiento de sus disposiciones, es necesario que el Congreso – conformado por dos Cámaras- apruebe el tratado mediante una ley y que la Corte Constitucional verifique la compatibilidad del tratado con las normas superiores. Por lo tanto, el Presidente de la República no podrá ratificar o manifestar el consentimiento de Colombia respecto de un tratado, hasta que no haya sido aprobado por ambas instancias⁶.

Por su parte, el artículo 150 señala que corresponde al Congreso hacer las leyes, y que una de sus funciones es aprobar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o entidades de derecho internacional. La Constitución no indica un procedimiento especial para el trámite de la ley aprobatoria de un tratado, salvo la exigencia de iniciarlo en el Senado de la República⁷. Adicionalmente, el artículo 217° de la 5ª Ley de 1992 mediante la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, establece que el Congreso de la República podrá presentar propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reservas a un tratado o a un convenio, para aquellos que prevean esta posibilidad. Esto quiere decir que el trámite legislativo de aprobación de un tratado no consiste únicamente en aprobar o rechazar de forma general su contenido, sino que el Congreso tiene la posibilidad de aprobarlo parcialmente o formular reservas y declaraciones interpretativas. Adicionalmente, a juicio de la Corte Constitucional (sentencia C-176 de 1994), también es posible que el Congreso aplaze la vigencia de un tratado cuando determine que el momento actual no sea favorable y estipule una fecha futura⁸.

Las competencias de la Corte Constitucional están establecidas en el artículo 241° numeral 10 que dispone que en virtud de su función de “guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, deberá decidir sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Asimismo, precisa que el gobierno está obligado a remitir los tratados a la Corte dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley y que cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva⁹.

⁵ Carlos García Orijuela, “Competencias del Congreso de la Republica, en materia de tratados internacionales. Procedimiento y características de la aprobación de tratados internacionales en el ordenamiento jurídico colombiano”, *Revista Colombia Internacional*, Universidad de los Andes, núm. 61, enero-junio 2005. Consultado el 29 de abril de 2014 en: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/457/index.php?id=457>

⁶ *Ídem*.

⁷ Constitución de Colombia, *op. cit.*

⁸ Carlos García Orijuela, *op. cit.*

⁹ *Ídem*.

Una vez que la ley aprobatoria de un tratado es remitida a la Corte Constitucional, ésta ejerce un control de constitucionalidad tanto de carácter formal como material, lo cual significa que revisa el trámite que surtió el tratado en las etapas de negociación y firma, indagando por la adecuada representación de los funcionarios intervinientes, el trámite de aprobación en el Congreso y la sanción de la ley aprobatoria por parte del Presidente de la República. De igual manera, analiza de fondo si las prescripciones contenidas en el tratado se ajustan a las disposiciones contenidas en la Constitución. En este proceso, la Corte también podrá formular reservas y declaraciones interpretativas respecto de las normas de un tratado, en virtud del principio de conservación del derecho y de la posibilidad de efectuar sentencias sobre la constitucionalidad de una o varias disposiciones contenidas en un tratado¹⁰.

Siguientes pasos

La resolución de la Corte Constitucional no anula los acuerdos comerciales de Colombia con Chile, México y Perú. Adicionalmente, como el tratado no estaba en vigencia porque precisamente faltaba la aprobación de la Corte Constitucional, simplemente el gobierno deberá tramitar una nueva ley ante el Congreso. De hecho, el Magistrado Mauricio González afirmó que la Corte no se pronunció contra el contenido de la Alianza ni reprochó necesariamente su constitucionalidad, sino que el problema fue que durante su trámite en el Congreso hubo un error de transcripción y fue debatido y aprobado por las Cámaras con dos artículos menos al texto original. González añadió que si bien, podría atribuirse un exceso de rigor a la decisión de la Corte, no podía dejar pasar un texto incompleto¹¹. El gobierno de Colombia, ha anunciado ya a través de Santiago Rojas, ministro de Comercio, Industria y Turismo, que “se presentará un nuevo proyecto de ley que tendrá que cumplir los cuatro debates en el Congreso de la República”¹². Este último, en efecto, obedece a la disposición constitucional según la cual toda norma aprobada por el Congreso deberá ser el objeto de cuatro debates, en razón de dos en cada Cámara¹³.

Conclusión

El Pleno de la Corte Constitucional declaró inconstitucional el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico por considerar que el instrumento jurídico tenía vicios de fondo y fue tramitado de forma incompleta (le faltaban dos artículos), más no porque fuera en contra de la Constitución colombiana. En consecuencia, el Congreso de la República se verá forzado a presentar y tramitar en el corto plazo una nueva ley que permita la armonización e implementación de la Alianza del Pacífico, lo cual puede demorar varios meses. Sin duda, la principal implicación será que retrasará el proceso de integración de Colombia a la Alianza con respecto a los otros tres miembros y demorará también la negociación y

¹⁰ *Ídem*.

¹¹ Libardo Cardona, “Alta corte colombiana declara inconstitucional tratado de la Alianza del Pacífico”, *El Nuevo Herald*, 2014. Consultado el 28 de abril de 2014 en: <http://www.elnuevoherald.com/2014/04/25/1734779/alta-corte-colombiana-declara.html>

¹² *La Nación* (Colombia), “Gobierno de Colombia enviará a Congreso otro proyecto de la Alianza del Pacífico”, 28 de abril de 2014, consultado en misma fecha en: http://www.nacion.com/economia/politica-economica/Gobierno-Colombia-Congreso-Alianza-Pacifico_0_1411258869.html

¹³ Carlos García Orijuela, *op. cit.*

eventual aprobación de otros acuerdos que emanan directamente del Acuerdo Marco. En este contexto, destaca sin duda la manera en que inevitablemente se retrasará el proceso de aprobación legislativa del Protocolo comercial, el segundo instrumento jurídicamente vinculante entre los miembros de la Alianza, luego del Acuerdo Marco, por el que se eliminarán gradualmente barreras arancelarias y no arancelarias al comercio recíproco. En palabras del analista colombiano Martín Gustavo Ibarra, “el primer paso es aprobar esa ley marco, que es la madre del Tratado, y luego hay que aprobar la ley que da vía libre al acuerdo comercial, que es la hija”.¹⁴

Aunque no parece existir el riesgo de que en esta ocasión el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico no se apruebe en el Congreso (en su momento fue aprobado por 69 votos a favor y sólo 15 en contra de la Cámara de Representantes) la decisión de la Corte supone un desafío logístico relevante. El Gobierno no sabe, por un lado, si el proyecto deberá presentarse a consideración del actual Congreso o más bien del nuevo que se instalará el próximo 20 de julio como resultado de las elecciones legislativas del pasado 9 de marzo. En definitiva, esto retrasará aún más la entrada en vigor del Acuerdo Marco. De enviarse el proyecto de ley al nuevo Congreso valdría la pena una nota de relativa cautela sobre su aprobación mayoritaria toda vez que aunque el “santismo” se mantiene como fuerza política principal especialmente en la Cámara Baja, existe una composición política distinta y liderazgos cuya posición al respecto aún no es perfectamente clara.

¹⁴ *El Tiempo* (Colombia), ¿Qué pasa con el TLC de la Alianza del Pacífico tras fallo de la Corte?, 25 de abril de 2014. Consultado en misma fecha en: http://www.eltiempo.com/economia/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-13884992.html