Sentencia C-051/12

LEY APROBATORIA DE TRATADO-Naturaleza del control de constitucionalidad/LEY APROBATORIA DE TRATADO INTERNACIONAL-Trámite de ley ordinaria

De conformidad con lo previsto en el artículo 241-10 de la Carta Política, la Corte Constitucional es competente para revisar este instrumento internacional y su ley aprobatoria. El control de constitucionalidad que realiza esta Corporación es previo a la ratificación del tratado y de carácter completo, automático y versa tanto sobre el contenido material de la Acuerdo y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables. En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, al igual que la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley sujeta a análisis. De otro lado, también se ha considerado por la jurisprudencia constitucional que el control de constitucionalidad de los tratados internacionales incorpora, como requisito previo del procedimiento legislativo, la acreditación acerca de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes sobre el contenido material del instrumento internacional, exclusivamente en los casos en que este regule asuntos propios de la identidad de esas comunidades.  Esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 330 C.P., al igual que los compromisos asumidos por el Estado colombiano al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. En cuanto al análisis de trámite de las leyes aprobatorias de tratados, esta Corporación advierte que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para el efecto, de tal manera que debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. No obstante, esta previsión opera salvo las obligaciones particulares de procedimiento que la Carta sí prevé para este escenario, relacionados con (i) la iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.P.); y (ii) la remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.P.). Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario; (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República; (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.), acreditándose en cada una de esta etapas la votación nominal y

pública del proyecto de ley (Art. 133 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes, (Art. 241-10 C.P.).

PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS MEXICANOS, LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DE VENEZUELA-Impertinencia de la consulta previa en el caso concreto/PROTOCOLO MODIFICATORIO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LOS ESTADOS MEXICANOS, LA REPUBLICA DE COLOMBIA Y LA REPUBLICA DE VENEZUELA-Materias que comprende

La Corte advierte preliminarmente que el mismo tiene como objetivo principal la modificación de diversos aspectos del acuerdo de libre comercio originalmente suscrito entre Colombia, México y Venezuela. En concreto, estas materias versan sobre (i) revisión del grupo de bienes y servicios sometidos a tratamiento arancelario preferencial o de desgravación arancelaria, relacionados con el intercambio comercial entre Colombia y México; (ii) adecuación del tratado a la separación de Venezuela del acuerdo comercial; (iii) modificación de las reglas específicas de origen de determinados productos; y (iv) reformulación de algunos mecanismos institucionales de solución de controversias de materia de dispensas a las reglas de origen, como de la administración misma del TLC-G3. Tales asuntos, a juicio de la Sala, son en su mayoría de índole técnica y se encuadran en aspectos procedimentales del intercambio comercial entre Colombia y México. Por su naturaleza, no inciden de forma directa en asuntos propios de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, de modo que el tratado internacional objeto de examen no está sometido al requisito de consulta previa a dichos grupos tradicionales. Esta conclusión, por supuesto, opera sin perjuicio que puedan existir escenarios concretos en que la aplicación ulterior de las normas del Protocolo llegase a configurar una afectación directa a las comunidades tradicionales, en tanto den lugar a medidas legales o administrativas del derecho interno que adquieran ese carácter. En esa hipótesis, sí resultará exigible la realización de la consulta previa, en las condiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, las disposiciones del Protocolo Modificatorio, en sí mismas consideradas, no tienen ese estatus, de modo que la exigencia de la consulta previa, en el marco de la aprobación y ratificación

del tratado, no es pertinente.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADO INTERNACIONAL DE COMERCIO-Contenido y alcance/TRATADO DE LIBRE COMERCIO-Reglas jurisprudenciales sobre el control constitucional

La Corte Constitucional ha avalado la exequibilidad de distintos acuerdos de liberalización comercial con diversos Estados, razón por la cual ha construido una doctrina lo suficientemente definida acerca del contenido y alcance de la competencia de este Tribunal en dicha materia.  1. Naturaleza de las leyes que aprueban tratados de liberalización comercial. En apartado anterior, a propósito del control formal a la ley aprobatoria del Protocolo Modificatorio, se señaló que el trámite propio de esa disposición es el que la Constitución prevé para las leyes ordinarias, salvo las particularidades que la Carta señala para las normas que aprueban tratados internacionales.  Esta prescripción no solo tiene efectos en lo que respecta al análisis del procedimiento legislativo, sino también en cuanto a la jerarquía, dentro del sistema de fuentes de Derecho, de las leyes aprobatorias de acuerdos de liberalización comercial.  En ese orden de ideas, se tiene que tales acuerdos ingresan al ordenamiento jurídico interno en su condición de leyes ordinarias. Ello contrae al menos dos efectos concretos: en primer término, son disposiciones que no subordinan otras normas con fuerza material de ley, ni tampoco operan como integrantes del parámetro para el control constitucional de dichas normativas.  Su naturaleza implica, sin duda, su estricta sujeción al principio de supremacía constitucional, de manera que el tratado, visto desde la perspectiva del ordenamiento jurídico interno, debe ser compatible con las normas que integran el bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, en caso de contradicción entre las normas de liberalización comercial y los preceptos superiores, deben preferirse estos. Particularmente, es deber del juez constitucional y de los demás operadores jurídicos del Estado garantizar la intangibilidad de las cláusulas que regulan derechos fundamentales y derechos humanos integrados al orden jurídico nacional. A su vez, dicha conclusión es imperativa incluso respecto de tratados de liberalización comercial que, por sus propias especificidades, regulan aspectos que van más allá que las reglas de intercambio comercial, como sucede con la propiedad intelectual, los derechos laborales, los derechos de los consumidores, las disposiciones sobre control de la calidad de alimentos y productos farmacéuticos, etc.  En cuanto a estas regulaciones (i) están sujetas a los preceptos incorporados al bloque de constitucionalidad; y (ii) no guardan relación jerárquica con las normas internas de índole

legal que regulan las mismas materias. Por ende, deben aplicarse armónicamente y con base en un criterio de especialidad. En segundo lugar, tales condiciones de subordinación de las normas de los tratados de liberalización comercial no implican que esos instrumentos tengan plenos efectos en el orden jurídico interno. Esto con base en las consecuencias propias de los principios de derecho internacional público, en especial el pacta sunt servanda y la aplicación de los tratados con base en el principio de buena fe. 2. Distinción entre el análisis jurídico de la Corte y la evaluación sobre la conveniencia y oportunidad del intercambio comercial. El control de constitucionalidad que realiza la Corte sobre el tratado internacional tiene carácter jurídico y objetivo. Esto significa que la labor de este Tribunal se concentra en la evaluación de la compatibilidad entre las disposiciones del acuerdo de liberalización comercial y la Carta Política, lo que excluye un análisis pormenorizado acerca de la conveniencia económica de las cláusulas que regulan el intercambio comercial bajo un régimen arancelario específico. Esto debido a que, por mandato de la misma Constitución, esa evaluación de conveniencia y oportunidad de las cláusulas económicas de los tratados de integración comercial es un asunto de competencia del Presidente en su condición de Jefe de Estado, la cual a su vez hace parte de la atribución de dirección general de las relaciones internacionales y celebración de tratados y convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. (Art. 189-2 C.P.). Corresponderá al Ejecutivo, fundado en la debida protección de los intereses de la economía nacional y en la plena vigencia de los derechos constitucionales, lograr durante la etapa de negociación del tratado un acuerdo conveniente, oportuno y recíproco. Esta condición, en todo caso, no significa que el contenido de las cláusulas económicas de los acuerdos en mención esté del todo excluido del ámbito del control de constitucionalidad. Concurre un mandato superior específico, contenido en el artículo 226 C.P., según el cual el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. De acuerdo con esta previsión, la Corte ha entendido que en el evento en que las cláusulas económicas se muestren manifiestamente contrarias a las mencionadas bases de negociación, es imperativa la declaratoria de inexequibilidad de los contenidos normativos correspondientes, ante el explícito desconocimiento de la Constitución. Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia ha señalado que en el análisis en sede judicial de las normas integrantes de acuerdos de liberalización comercial, la Corte es un juez de constitucionalidad y no un juez de convencionalidad. Quiere esto decir que esta Corporación debe guardar para el efecto un cuidadoso equilibrio entre la vigencia

de la facultad presidencial de negociación de las cláusulas económicas de dichos acuerdos, y la preservación de las normas superiores que imponen cánones al ejercicio de dicha facultad. Esto implica un estudio transversal e integral de las distintas disposiciones del tratado respectivo, a efecto de determinar la compatibilidad general entre este y la Constitución. 3. Carácter débil y a priori del control de constitucionalidad de los tratados de liberalización comercial. Las consideraciones anteriormente expuestas acerca de la naturaleza del control de constitucionalidad de los acuerdos de liberalización comercial, llevan a concluir que ese juicio tiene carácter débil. Esto debido a que (i) la Constitución reconoce al Presidente de la República la competencia para la dirección de las relaciones internacionales y, por ende, la negociación de los tratados con otros Estados. Así, la función del juez constitucional en ese escenario se circunscribe a verificar que las cláusulas del instrumento respectivo no traduzcan un exceso en el ejercicio de tales competencias o se opongan objetivamente a las disposiciones constitucionales. Existe, en ese orden de ideas, un deber para la Corte de autorrestricción judicial en esta materia, el cual está dirigido a evitar que el juez constitucional suplante la competencia reconocida por la Carta al Jefe de Estado; (ii) la jurisprudencia ha concluido, de forma reiterada y estable, que en tanto la Constitución no prescribe un modelo económico específico, el legislador está investido de la facultad de proferir normas de contenido económico o comercial de diversa índole, las cuales podrán cuestionarse en sede judicial si se muestran manifiestamente inconstitucionales o cuando no responden a criterios de razonabilidad o proporcionalidad; (iii) concurre un mandato constitucional de internacionalización de las relaciones económicas del Estado, sometido a criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Por ende, la suscripción de acuerdos de integración comercial de Colombia es un asunto que no solo está permitido sino fomentado por la agenda constitucional, supeditándolo a los criterios mencionados. A estos requisitos se suman, por supuesto, la protección de los derechos constitucionales y de las competencias de los demás órganos del Estado. Esta ha sido la posición fijada en sentencias recientes de la Corte que han adelantado el control de constitucionalidad de acuerdos de liberalización comercial. Por ejemplo en la sentencia C-608/10, que estudió el tratado de libre comercio con Canadá, el Pleno indicó que "...en cuanto a la intensidad del control de constitucionalidad en lo atinente a tratados de libre comercio, la Corte considera que aquél debe ser leve, en consideración al amplio margen de discrecionalidad de que goza el Presidente de la República como director de las relaciones internacionales y a la materia regulada. Sin embargo, aquél se torna intenso en relación con aquellas cláusulas

convencionales que afecten el disfrute de derechos fundamentales constitucionales, tales como la salud y el trabajo, al igual que la protección de las comunidades indígenas y raizales. || En tal sentido, se debe precisar que, en materia de control previo de constitucionalidad sobre tratados de libre comercio, la Corte debe analizar si las normas que restringen derechos fundamentales superan un test de razonabilidad; que los fines a alcanzar sean constitucionales y que las restricciones sean adecuadas.”. De otro lado, la jurisprudencia en comento señala que el control que realiza la Corte de los acuerdo de liberalización comercial es a priori, lo que significa que debe realizarse a partir del contenido de las cláusulas de intercambio aprobadas por el Congreso, al margen de los desarrollos posteriores que tengan durante la etapa de implementación del tratado entre los Estados partes.  En especial, quedan excluidas del escrutinio judicial las hipótesis de dinámica económica que tengan lugar con ocasión del proceso de liberalización comercial.  Es competencia del Jefe de Estado y sus agentes, en la etapa de negociación, adoptar las cautelas correspondientes para que dichas hipótesis resulten compatibles con la protección de los intereses económicos nacionales. Lo anterior no es óbice para que la ejecución de las cláusulas contenidas en el acuerdo de integración comercial deje de estar supeditada a la vigencia de la Constitución. De igual modo, son plenamente aplicables durante esa etapa de ejecución los mecanismos del derecho interno destinados a proteger los derechos que pudieren conculcarse en razón de las consecuencias económicas de la integración comercial. 4. Constitucionalidad prima facie de los aspectos técnicos y operativos. Por último, aspecto especialmente importante para el control de constitucionalidad del asunto de la referencia, debe resaltarse cómo la jurisprudencia de la Corte ha contemplado que los asuntos técnicos y operativos de los tratados de integración comercial, dirigidos a permitir su ejecución, como sucede con los anexos a las cláusulas de intercambio comercial, no suscitan en sí mismos y prima facie problemas en cuanto a su exequibilidad.  Además, en caso que tales contenidos se tornaren contrarios a la Constitución en virtud de la dinámica propia de la ejecución del acuerdo de liberalización comercial, esta problemática debe ser asumida a través de los mecanismos contemplados en el derecho interno para la protección de los derechos constitucionales concernidos.

Referencia: expediente LAT-370

Revisión de constitucionalidad del “Protocolo modificatorio al “Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela,

firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro", firmado simultáneamente en Bogotá D.C. y Ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez", y de la Ley 1457 del 29 de junio de 2011, por medio de la cual fue aprobado.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de dos mil doce (2012).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de constitucionalidad del "Protocolo modificatorio al "Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro", firmado simultáneamente en Bogotá D.C. y Ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez", y de la Ley 1457 del 29 de junio de 2011, por medio de la cual fue aprobado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Con base en lo dispuesto en el artículo 241-10 de la Carta Política, mediante oficio radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 5 de julio de 2011, dentro del término constitucional, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió copia auténtica de la Ley 1457 de 2011, para efectos de su revisión constitucional.

1.2. El Magistrado Sustanciador, mediante auto del 18 de julio de 2011, avocó el conocimiento del proceso y dispuso la práctica de pruebas. Recibidas estas, a través de providencia del 10 de agosto de 2011, se ordenó continuar el trámite del mismo y, en consecuencia, fijar en lista el proceso por el término de 10 días con el fin de permitir la

intervención ciudadana, así como dar traslado al señor Procurador General de la Nación para el concepto correspondiente y comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, a los Ministros de Relaciones Exteriores, y de Comercio, Industria y Turismo, así como al Director de Impuestos y Aduanas Nacionales.

1.3. De manera que, luego de surtidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, la Corte se pronuncia respecto de la constitucionalidad del instrumento internacional bajo examen y de su ley aprobatoria.

II. TEXTO DE LA NORMA

La ley objeto de análisis, cuya publicación se efectuó en el Diario Oficial 48.116 del 30 de junio de 2011, es incorporada a esta sentencia como anexo, debido a su extensión.

3.1. Intervenciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, presentó dos intervenciones diferentes, las cuales concurren en solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma analizada. La primera, suscrita por apoderado especial de esa cartera, señala que el objetivo del Protocolo es, en esencia, actualizar el Acuerdo de Libre Comercio con México, en el sentido de incorporar un grupo de bienes, especialmente de tipo agrario e industrial, que no habían sido objeto de desgravación arancelaria en el tratado original. Agrega que el tratado y su ley aprobatoria se ajustan a las normas constitucionales y del derecho internacional público que le son predicables.

La segunda intervención es presentada por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio citado. Luego de hacer una presentación sobre los antecedentes e implicaciones del Acuerdo de Libre Comercio con México y Venezuela (en adelante el Acuerdo o TLC-G3), basándose en los objetivos trazados por la Asociación Latinoamericana de Integración – Aladi, en materia de la búsqueda de un mercado común latinoamericano, el Ministerio señala que el Acuerdo mencionado contemplaba distintos bienes excluidos de la desgravación. Esto debido a que o bien eran sensibles para las economías nacionales, se beneficiaban de medidas de apoyo interno o eran objeto de mecanismos de estabilización de precios. La posterior actualización de los bienes objeto de desgravación fue encargado por el TLC-G3 a un Comité de Comercio

Agropecuario, siendo el Protocolo Modificatorio fruto de la actividad de ese ente, quien asumió las modificaciones necesarias al Acuerdo, sumadas a las reformas tendientes a hacer frente al retiro de Venezuela del instrumento internacional, verificado a través de denuncia realizada por ese país en mayo de 2006. A esto debe sumarse el interés de productores colombianos de incorporar en el marco de la desgravación algunos bienes que no fueron originalmente contemplados, lo que motivó la activación de los citados mecanismos de actualización del Acuerdo.

El interviniente recuerda que, conforme la jurisprudencia constitucional, los protocolos modificatorios de acuerdos ya suscritos, son tratados internacionales autónomos, que deben por ende surtir el procedimiento previsto para la asunción de compromisos jurídicos de esa índole.  El Protocolo objeto de examen está dirigido a modificar el Acuerdo, en diversos temas, a saber (i) ampliar el universo de bienes con beneficio de aranceles, en especial respecto de productos agrícolas, como industriales, tanto en lo relativo a algunas materias primas como maquinaria; (ii) disposiciones en materia de reglas de origen para distintos alimentos, especialmente procesados, al igual que frente a bienes industriales, entre ellos de carácter textil y para la siderurgia; (iii) modificación del Comité de Integración Regional de Insumos – CIRI, y de las funciones de la Comisión Administradora del Acuerdo; (iv) la aceptación del cláusula de aceptación extendida, que permite tener como nacionales las materias primas que han importado las partes de países con los que tienen suscritos acuerdos comerciales; y (v) el ajuste del Acuerdo en asuntos institucionales como el cambio de nombre del tratado ante la salida de Venezuela, junto con la modificación de las funciones del Comisión Administradora del Acuerdo, de manera similar a como se ha realizado con acuerdos comerciales de similar naturaleza entre Colombia y otros Estados.

Expresa el interviniente que el Protocolo se muestra favorable para la ampliación del intercambio comercial con México, a través de la profundización del acceso a mercados en condiciones preferenciales, el correlativo incremento de las exportaciones colombianas, la mejora de las condiciones de competencia de los productos nacionales frente a otros de la región, y la agilización de los procedimientos para la aprobación de dispensas en materia de normas de origen, lo que permite mayor dinamismo en la exportación de productos textiles.

Agrega que la norma cumplió con los requisitos de derecho internacional público que

resultan aplicables, en especial los plenos poderes para la suscripción que el Presidente otorgó al Ministro de Comercio, Industria y Comercio de la época. Del mismo modo, a partir de la descripción del procedimiento legislativo del proyecto correspondiente, concluye que la aprobación del Protocolo por parte del Congreso se ajusta a las reglas constitucionales pertinentes.

Finalmente, el Ministerio explica cómo, basado en las reglas jurisprudenciales sobre la materia, el Protocolo es compatible con la Constitución en la medida que (i) promueve la integración económica latinoamericana; (ii) es armónico con los principios de equidad y reciprocidad, que informan las relaciones internacionales. Esto debido a que "… la profundización del universo arancelario beneficiado por el Acuerdo, la modificación de las normas de origen y las modificaciones de asuntos institucionales estuvieron basadas en un sistema de concesiones y ventajas mutuas"; (iii) desarrolla los fines constitucionales del Estado Social de Derecho, en tanto se aumentan las oportunidades para las empresas colombianas ante la ampliación de los mercados en México, lo que propicia el crecimiento económico nacional; (iv) se inscribe en la autodeterminación del Estado colombiano para el manejo de sus relaciones internacionales; y (v) desarrolla los derechos de los consumidores a acceder a bienes de mejor calidad y mejor precio, merced de la flexibilización en el comercio internacional de los mismos.

3.2. Intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores

El Director de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores presentó escrito justificativo de la constitucionalidad del Protocolo y su ley aprobatoria. Sustenta esta conclusión en considerar que la norma cumplió con el procedimiento previsto para su suscripción y aprobación tanto por el derecho constitucional colombiano como por las normas de derecho internacional público. Sin embargo, no expresa argumentos en cuanto al contenido material del tratado.

3.3. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, a través de apoderado especial, intervino en el presente proceso de constitucionalidad con el fin de defender la exequibilidad de la norma objeto de examen. Indica, de manera similar a los demás intervinientes, que el procedimiento legislativo se ajustó a las reglas constitucionales pertinentes. Señala, en lo

que respecta al aspecto material, que el Protocolo desarrolla finalidades que la jurisprudencia constitucional ha considerado compatibles con la Carta Política. Así "[l]as políticas de liberalización del comercio internacional de bienes y servicios, complementadas con otras políticas, generan un círculo virtuoso de desarrollo, pues los mayores flujos de comercio repercuten en el crecimiento económico, el aumento de los niveles de empleo y de bienestar de la población, y la reducción de la pobreza" Sobre el particular, cita argumentos análogos a los expresados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en la intervención antes reseñada.

3.4. Intervención de la Universidad del Rosario

El Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario presentó ante la Corte escrito preparado por la profesora Laura García Matamoros, el cual justifica la exequibilidad del Protocolo y de su Ley aprobatoria. Para ello, explica cómo (i) es necesario verificar los plenos poderes del Ministro que suscribió el tratado, pues no existe evidencia de estos; (ii) el Protocolo, aunque fija nuevas obligaciones en materia de comercio internacional, responde a los mismos contenidos que fueron declarados exequibles por la Corte en la sentencia C-178/95 a propósito de la constitucionalidad del Acuerdo primigenio. En ese orden de ideas, no habría lugar a reproche alguno respecto de la constitucionalidad del instrumento internacional objeto de análisis en esta oportunidad. Determina, del mismo modo, que en virtud de lo regulado por el Acto Legislativo 1º de 1999, la reserva que en su momento se hiciera frente a las normas del Acuerdo sobre nacionalización y expropiación, ya no tiene lugar en el presente caso.

3.5. Intervención de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – Andi

El Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – Andi, solicita a la Corte que declare la exequibilidad del instrumento internacional de la referencia. Con este fin, expone idénticos argumentos a los planteados por los demás intervinientes, haciendo particular énfasis en el vínculo que considera existe entre la liberalización de los mercados internacionales y el desarrollo económico del país.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en ejercicio de las competencias previstas en los

artículos 242-2 y 278 de la Constitución Política, presentó concepto dentro del trámite de la referencia, en el que solicitó a la Corte declarar exequible el "Protocolo modificatorio al "Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro", firmado simultáneamente en Bogotá D.C. y Ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez", y la Ley aprobatoria correspondiente.

En cuanto al aspecto formal del Protocolo, el Ministerio Público hace una detallada exposición del trámite legislativo, para concluir que el mismo se ajusta a las normas constitucionales correspondiente. Frente al contenido material del instrumento internacional, señala que tanto el Protocolo como el Acuerdo que modifica se enmarcan en la profundización del intercambio comercial entre Colombia y México, lo que se inscribe a su vez en el mandato constitucional de promoción de la integración latinoamericana. Señala, a partir del análisis del articulado del Protocolo que, "… las modificaciones y adiciones introducidas por éste al tratado, corresponden a ajustes técnicos necesarios para hacerlo viable en vista de las nuevas circunstancias. Desde el cambio de nombre, inevitable luego de la salida del acuerdo de la República Bolivariana de Venezuela, hasta la definición de su entrada en vigencia, pasando por una actualización de las reglas de acceso al mercado y de origen, y un ajuste a las funciones de la Comisión Administradora, el protocolo se limita a adaptar el tratado a la realidad sobreviviente." En tales condiciones, para la Vista Fiscal el tratado objeto de estudio es en todo compatible con la Constitución.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Naturaleza del control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados

En relación con el aspecto formal corresponde a la Corte examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, celebración y suscripción del tratado, al igual que la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron a la aprobación de la ley sujeta a análisis. De otro lado, también se ha considerado por la jurisprudencia constitucional que el control de constitucionalidad de los tratados internacionales incorpora, como requisito previo del procedimiento legislativo, la acreditación acerca de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes

sobre el contenido material del instrumento internacional, exclusivamente en los casos en que este regule asuntos propios de la identidad de esas comunidades.  Esto en virtud de lo dispuesto en el artículo 330 C.P., al igual que los compromisos asumidos por el Estado colombiano al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.1

En cuanto al análisis de trámite de las leyes aprobatorias de tratados, esta Corporación advierte que la Constitución Política no dispone de un procedimiento legislativo especial para el efecto, de tal manera que debe seguir, en términos generales, el mismo trámite que una ley ordinaria. No obstante, esta previsión opera salvo las obligaciones particulares de procedimiento que la Carta sí prevé para este escenario, relacionados con (i) la iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.P.); y (ii) la remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (Art. 241-10 C.P.).

Desde esta perspectiva se requiere, en razón del trámite ordinario; (i) la publicación oficial del proyecto de ley; (ii) el inicio del procedimiento legislativo en la comisión constitucional correspondiente del Senado de la República; (iii) la aprobación reglamentaria en los debates de las comisiones y plenarias de cada una de las cámaras (Art. 157 C.P.), acreditándose en cada una de esta etapas la votación nominal y pública del proyecto de ley (Art. 133 C.P.); (iv) que entre el primer y segundo debate medie un lapso no inferior a ocho días y que entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, transcurran por lo menos quince días (Art. 160 C.P.); (v) la comprobación del anuncio previo a la votación en cada uno de los debates; y (vi) la sanción presidencial y la remisión del texto a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes, (Art.  241-10 C.P.).

Por último, frente al aspecto material o de fondo, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional sujeto a análisis y las de su ley aprobatoria con la totalidad de los preceptos constitucionales, a fin de determinar si son compatibles con la Carta Política.

Con sujeción a este marco de análisis, la Sala asume a continuación el estudio del tratado.

2. La revisión por el aspecto formal

2.1. Representación del Estado, suscripción del tratado y aprobación presidencial

El Ministerio de Relaciones Exteriores informó2 a esta Corporación que para la suscripción del Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela (en adelante el Protocolo o el Protocolo modificatorio), el Gobierno Nacional otorgó plenos poderes al entonces Ministro de Comercio, Industria y Turismo.  Igualmente, el Ministerio aportó copia del documento correspondiente, suscrito por el Presidente de la República de la época el 9 de junio de 2010.

Adicionalmente, dentro del material probatorio aportado por la Cancillería, se encuentra documento del 19 de julio de 2010, también suscrito por el Presidente de la República y por el Ministro de Relaciones Exteriores, en que se somete a consideración Congreso el Protocolo modificatorio.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que el tratado en comento fue suscrito de conformidad con las disposiciones constitucionales que regulan la celebración de acuerdos internacionales por parte del Estado colombiano.  En el mismo sentido, fueron cumplidas las previsiones contenidas en el artículo 7-2 a. de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el sentido que para la adopción y autenticación de un tratado, al igual que para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un acuerdo internacional, se considera que una persona representa a un Estado si presenta  plenos poderes, como sucede en el presente caso.

Finalmente, en lo que tiene que ver con la aprobación presidencial del Protocolo, se tiene que el Presidente de la República cumplió con este requisito y ordenó la remisión del texto correspondiente al Congreso, con el fin que fuera discutido y aprobado, cumpliéndose con ello lo previsto en los artículos 189-2 y 224 de la Constitución Política.

2.2. El trámite legislativo del proyecto de ley

El expediente legislativo enviado a la Corte por el Congreso de la República demuestra que el proyecto de ley n.° 58/10 Senado, 159/10 Cámara, que finalizó con la expedición de la Ley 1457 del 29 de junio de 2011 “por medio de la cual se aprueba el ““Protocolo modificatorio al “Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece

de junio de mil novecientos noventa y cuatro”, firmado simultáneamente en Bogotá D.C. y Ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez”, surtió el siguiente trámite:

2.2.1. Senado de la República

2.2.1.1. El proyecto de ley correspondiente fue presentado al Congreso de la República por los ministros de Comercio, Industria y Turismo, y de Relaciones Exteriores.

2.2.1.2. Su texto fue publicado en la Gaceta del Congreso 484 del 3 de agosto de 2010.3

2.2.1.3. La ponencia favorable para primer debate en la Comisión Segunda del Senado de la República fue presentada por el senador Carlos Fernando Motoa Solarte y fue publicada en la Gaceta del Congreso 633 del 10 de septiembre de 2010.4

2.2.1.4. Según certificación suscrita por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República5, el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en primer debate en la sesión del 28 de septiembre de 2010, según consta en el Acta n.° 11 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 170 del 8 de abril de 2011.  Sobre esta actuación, en el acta mencionada se advierte lo siguiente:

“El señor Vicepresidente, Senador Camilo Romero, informa que está totalmente de acuerdo a lo manifestado por el Senador Barriga, y lo que han expresado varios Senadores. Señor Secretario, antes de levantar la sesión convocamos para el día de mañana, a las 10:00 a. m. el jueves sesión en Ipiales, están más que invitados porque fue una proposición aceptada por todos y todas los Senadores y Senadores de la comisión. Vamos a anunciar los proyectos señor Secretario:

El señor Secretario de la Comisión, doctor Diego González, da anuncio los proyectos:

1. Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, (Colombia), el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).

Autores: Ministerios de Relaciones Exteriores y de Comercio, Industria y Turismo.

Ponente: honorable Senador Carlos Fernando Motoa Solarte.

Publicaciones: Texto del Proyecto de ley Gaceta del Congreso número 484 de 2010.

Ponencia Primer Debate: Gaceta del Congreso número 633 de 2010.

(…)

Están anunciados los proyectos de ley señor Presidente, para ser votados en la sesión de mañana.

El señor Vicepresidente Camilo Romero, informa a los Senadores que quedan citados para mañana a la 10:00 a. m., se levanta la sesión. Queda la invitación para el día jueves en la ciudad de Ipiales, está todo garantizado para estar a las 7:00 a. m. en el aeropuerto de Catan. (sic) Gracias.

Se levanta la sesión."6

2.2.1.5. Según la certificación suscrita por el Secretario de la Comisión Segunda del Senado de la República, citada en el numeral anterior, el proyecto de ley fue aprobado en primer debate el 29 de septiembre de 2010, sesión contenida en el Acta n.° 12 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 170 del 8 de abril de 2011. La proposición con la que terminaba el informe de ponencia fue aprobada con diez votos nominales, de los trece senadores que conforman la comisión. En el acta correspondiente se acredita dicha actuación del siguiente modo:

"El Señor Presidente Guillermo García Realpe:

Gracias, Senador Carlos Barriga. Señor Secretario, sírvase llamar a lista para la aprobación de la proposición con la que termina el informe de ponencia.

El Señor Secretario, Diego Alejandro González González:

Realiza el llamado a lista para la aprobación de la proposición con la que termina el informe de ponencia:

[aquí la votación nominal de los senadores integrantes de la Comisión]

Me permito informar, señor Presidente, que han contestado afirmativamente diez (10) honorables Senadores. En consecuencia, ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia.

El señor Presidente Guillermo García Realpe:

Pregunta al señor Secretario cuántos artículos tiene el proyecto; sírvase dar lectura a los respectivos artículos.

El honorable Senador Carlos Barriga:

Propone a la Comisión la omisión de la lectura del articulado, los artículos establecidos en la ponencia.

El señor Secretario, Diego Alejandro González González:

Señor Presidente, en aras de la propuesta del honorable Senador Barriga, la dinámica permitiría de acuerdo con una proposición planteada por los honorables Senadores, que se vote en bloque si se aprueba la omisión de la lectura del articulado, se apruebe el articulado del texto propuesto, el título del proyecto de ley y si los honorables Senado res quieren que el proyecto de ley tenga segundo debate. En ese sentido iría la proposición que se votaría en bloque.

El señor Presidente Guillermo García Realpe:

Informa a los Senadores de la Comisión que está en discusión para su aprobación, la proposición de omisión de la lectura del articulado, el texto del articulado propuesto en el proyecto de ley, el título del proyecto y si los Senadores quieren que este proyecto tenga segundo debate. Sírvase llamar a lista para aprobar esas proposiciones.

El señor Secretario, Diego Alejandro González González:

Informa a la Presidencia, sería: votación y aprobación de la omisión de la lectura del articulado, el texto del articulado del proyecto propuesto; el título del proyecto de ley y si los honorables Senadores quieren que el proyecto de ley tenga segundo debate en la Plenaria

del Senado. En ese sentido iría la proposición que se votaría en bloque. Procedo con el llamado a lista:

[aquí la votación nominal de los senadores integrantes de la Comisión]

Me permito informar, señor Presidente, que han contestado afirmativamente diez (10) honorables Senadores. En consecuencia, ha sido aprobado el proyecto de ley.

El señor Presidente Guillermo García Realpe:

Gracias, señor Secretario. Informo que continúa con la ponencia para su segundo debate en la Plenaria del Senado. El Senador Carlos Fernando Motoa.”7

2.2.1.6. La ponencia para segundo debate fue presentada por el senador Carlos Fernando Motoa Solarte y publicada en la Gaceta del Congreso 827 del 27 de octubre de 2010.8

2.2.1.7 Según certificación suscrita por el Subsecretario General del Senado de la República,9 el proyecto de ley fue anunciado para su discusión y aprobación en segundo debate en la sesión del 2 de diciembre de 2010, según consta en el Acta n.° 29 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 0741 del 10 de marzo de 2011. Estudiado el texto de la referida acta, se encuentra sobre esta actuación lo siguiente:

“Por instrucciones de la Presidencia y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2003, por Secretaría se anuncian los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Sí señor Presidente, los Proyectos para la siguiente Sesión Plenaria de Senado de la República, son los siguientes:

(…)

Proyectos con ponencia para segundo debate:

(…)

* Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela”, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias,

Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).”10

En cuanto a la convocatoria para la siguiente sesión de la plenaria del Senado, al finalizar la reunión en comento la mesa directiva indicó que “[s]iendo las 5:30 p.m., la Presidencia levante la sesión y convoca para el día lunes 6 de diciembre de 2010, a las 12:00 m.”

2.2.1.8. Igualmente, la certificación citada hace constar que el proyecto de ley fue considerado en segundo debate el 6 de diciembre de 2010, sesión documentada en el Acta n° 30 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 75 del 10 de marzo de 2011. El Secretario General del Senado hace constar que la iniciativa fue aprobada mediante votación nominal de 52 votos favorables y 7 en contra, para un total de 59 de votos. Sobre el particular, en el acta mencionada se encuentra lo siguiente:

“Lectura de ponencias y consideración de Proyectos en Segundo Debate

Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro”, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura a la proposición con que termina el informe.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, cierra su discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2009, abre la votación e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación 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: 50

Por el No:  07

TOTAL:  57 Votos

Votación nominal a la proposición positiva  con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado

por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).

[aquí la votación nominal de los senadores integrantes de la plenaria]

En consecuencia, ha sido aprobada la proposición positiva con que termina el informe de ponencia del Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado.

Se abre segundo debate

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la omisión de la lectura del bloque del articulado, y cierra su discusión.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria el articulado del proyecto, y cerrada su discusión pregunta: ¿Adopta la Plenaria el articulado propuesto?

La Presidencia indica a la Secretaría dar lectura al título del proyecto.

Por Secretaría se da lectura al título del Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro”, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).

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?

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado, cierra su discusión y, de conformidad con el Acto Legislativo 01 de 2009, abre la votación, e indica a la Secretaría abrir el registro electrónico para proceder a la votación 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: 52

Por el No: 07

TOTAL: 59 Votos

Votación nominal a la omisión de la lectura del articulado, bloque del articulado, título que surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes, del Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado

por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez (2010).

[aquí la votación nominal de los senadores integrantes de la plenaria]

En consecuencia, ha sido aprobada la omisión de la lectura del articulado, el bloque del articulado, título y que surta su trámite en la honorable Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 58 de 2010 Senado.

La Presidencia indica a la Secretaría continuar con el siguiente proyecto.”11

2.2.2 Cámara de Representantes

2.2.2.1. Para primer debate rindió ponencia el representante Hernán Penagos Giraldo, cuya publicación se llevó a cabo en la Gaceta del Congreso 142 del 1º de abril de 2011.

2.2.2.2. Según certificación expedida por la Secretaria de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes,12 en sesión del 5 de abril de 2011 se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley (Acta n.° 32 de esa fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 278 del 17 de mayo de 2011). Acerca de este procedimiento, en el acta mencionada se lee:

"Hace el uso de la palabra el Presidente de la Comisión, doctor Albeiro Vanegas Osorio:

Solamente para decir Representantes que se anuncian los siguientes proyectos de ley, a efectos de que no quede duda en el seno de la comisión.

Dice la secretaría que hay que decir que de acuerdo con el artículo 8° del Acto legislativo número 1 de 2003, se anuncian los proyectos de ley.

(…)

Proyecto de ley número 159 de 2010 Cámara, 58 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio al tratado de libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmados en la ciudad de Cartagena de Indias (Colombia), el 13 de junio de 1994, firmados simultáneamente en Bogotá y ciudad de México el 11 de junio de 2010.

Para la próxima sesión que haya aprobación de proyectos de ley.

Nos vemos el próximo martes de la semana entrante 10 de la mañana.

Se levanta la sesión a las 3:20 p. m."13

2.2.2.3. Como consta en la certificación citada en el numeral anterior, el proyecto de ley fue considerado y aprobado por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes el 26 de abril de 2011, con el voto nominal favorable de 9 congresistas y 1 en contra. (Acta n.° 33 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 279 del 17 de mayo de 2011). Acerca de la aprobación de la iniciativa, en el acta mencionada se verifica lo siguiente:

"Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas

Osorio:

Anuncio que va a cerrarse la discusión del informe de ponencia, queda cerrada la discusión, pero estoy en espera de un Representante para poder votar. Anuncio también la presencia del honorable Representante José Ignacio Mesa Betancur. Está cerrada la discusión del informe de ponencia. Señora Secretaria, hay un voto negativo anunciado.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Sí señor Presidente, el doctor Iván Cepeda Castro.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Como tal vamos a hacer votación nominal. Pregúntele a los Parlamentarios en qué sentido votan.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Con gusto Presidente. Por el sí, se aprueba la proposición con que termina el informe de ponencia, por el no, se niega.

Nueve (9) votos por el sí, un voto por el no, en consecuencia ha sido aprobada la proposición con que termina el informe de ponencia.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Muy bien señora Secretaria. Cuántos artículos tiene este proyecto.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Consta de tres artículos debidamente publicada en las gacetas correspondientes que están relacionadas en el Orden del Día.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Está en consideración el articulado, anuncio que va a cerrarse la discusión, se votará en bloque el articulado, queda cerrada la discusión, ¿aprueba la comisión el articulado del proyecto?

Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Por el sí se aprueba por el no se niega

[aquí la votación nominal de los representantes integrantes de la Comisión]

Nueve votos por el sí, un voto por el no. En consecuencia ha sido aprobado el articulado del proyecto.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Señora Secretaria favor dar lectura al título del proyecto de ley.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Por medio de la cual se aprueba el "Protocolo Modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos la República de Colombia y la República de Venezuela" firmado en la ciudad de Cartagena de Indias Colombia el 13 de junio de 1994 firmado simultáneamente en Bogotá, D. C. y ciudad de México el 11 de junio de 2010, leído el título del proyecto señor presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

¿Aprueba la Comisión el título del proyecto de ley? Toca hacer votación nominal honorables Representantes, entre otras cosas porque el doctor Iván Cepeda lo está pidiendo en cada votación. Pregunto a los representantes si aprueban el título del proyecto, y si quieren que este proyecto tenga segundo debate.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Por el sí se aprueba el título del proyecto leído, y los honorables Representantes manifiestan que quieren que sea ley de la República y pase a segundo debate a Plenaria de Cámara.

Por el sí se aprueba por el no se niega.

[aquí la votación nominal de los representantes integrantes de la Comisión]

Nueve (9) votos por el sí uno (1) por el no en consecuencia ha sido aprobado el título del proyecto y los honorables Representantes quieren que sea ley de la República y pase a segundo debate a Plenaria de Cámara señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Se designa como ponente para segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, al representante Hernán Penagos Giraldo.

Hace uso de la palabra la señora Secretaria, doctora Pilar Rodríguez Arias:

Así se hará señor Presidente.

Hace uso de la palabra el señor Presidente, honorable Representante Albeiro Vanegas Osorio:

Continuamos con el Orden del Día señora Secretaria."14

2.2.2.4. Para segundo debate la ponencia fue presentada por el representante Hernán Penagos Giraldo, publicándose en la Gaceta del Congreso 269 del 17 de mayo de 2011.15

2.2.5. De acuerdo con lo certificado por el Secretario General de la Cámara de Representantes,16 en sesión plenaria del 30 de mayo de 2011 se anunció la discusión y aprobación del proyecto de ley, (Acta n.° 66 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 669 del 8 de septiembre de 2011).

Sobre el particular se advierte que en la mencionada sesión, la Subsecretaria General de la

Cámara, por instrucciones del Presidente de esa Corporación, realizó el anuncio del proyecto en los siguientes términos:

“Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Leamos el Orden Día para mañana.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Sí, Presidente.

Proyectos para segundo debate.

Se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 31 de mayo de 2011 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

(…)

Proyecto de ley números 159 de 2010 Cámara, 058 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio al tratado de libre comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 13 de junio de 1994, firmado simultáneamente en Bogotá, Distrito Capital y Ciudad de México el 11 de junio de 2010.

(…)

Subsecretaria, doctora Flor Marina Daza Ramírez:

Sí, Presidente, se han anunciado los proyectos de ley para la sesión de mañana 31 de mayo o para la siguiente sesión plenaria en la cual de debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se convoca a la 1:00 p.m., para empezar exactamente a las 2:00 en punto esta sesión, mañana debe venir el Ministro de Comercio y la Cancillería porque casi todos son protocolos que yo creo que es el trabajo intenso que ha hecho la Comisión Segunda de la Cámara.

Se levanta la sesión, siendo las 9:50 p.m.”17

2.2.2.6. Según la certificación antes citada, en sesión plenaria del 31 de mayo de 2011, a la cual se hicieron presentes 155 Representantes, se consideró y aprobó por la mayoría de los presentes, y por votación nominal, tanto el proposición con la que finalizaba el informe de ponencia para segundo debate, como el título y articulado del proyecto de ley, decisión consignada en el Acta n.° 67 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso 670 del 8 de septiembre de 2011.  En el acta correspondiente se comprueba dicha aprobación del siguiente modo:

"Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se abre el registro para votar la proposición con que termine el informe de ponencia, abrase el registro,

Estamos votando la proposición con que termina el informe de ponencia del primer tratado, puesto en consideración de la Plenaria de la Cámara.

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se va a cerrar la votación, se cierra señora Secretaria.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Sí Presidente, se cierra con el siguiente resultado:

Por el Sí 89.

Por el No 2.

Ha sido aprobada el informe de ponencia (sic).

[aquí la votación nominal de los representantes integrantes de la plenaria]

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Articulado.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Presidente tres artículos, ninguno tiene proposición.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Doctor Wilson, frente al articulado que esta discusión, tiene el uso de la palabra.

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se abre el registro, los tres artículos que no tienen modificación, ábrase el registro señora Secretaria.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Sí Presidente se abre el registro para votar los tres artículos que tiene el proyecto de ley.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Más título y pregunta, Secretaria sírvase leer el título y la pregunta.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Por medio de la cual se aprueba el protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmada en la ciudad de Cartagena de Indias Colombia, el 13 de junio de 1994, firmados simultáneamente en Bogotá D. C. y ciudad de México el 11 de junio de 2010.

Señor Presidente está leído el título, entonces se van a votar los tres artículos, el título y la pregunta, si quieren que este proyecto sea ley de la República.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Sigamos votando el texto del articulado, más el título y la pregunta.

(…)

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Se cierra, señora Secretaria.

Subsecretaria doctora Flor Marina Daza Ramírez, informa:

Sí Presidente, se cierra con el siguiente resultado:

Por el Sí, 90.

Por el No, 2.

Señor Presidente han sido aprobados los artículos, el título y la pregunta del proyecto de ley antes leído.

[aquí la votación nominal de los representantes integrantes de la plenaria]

(…)

Se anexa nota aclaratoria

Nota Aclaratoria de Votación, Sesión Plenaria 31 de mayo de 2011

La suscrita Subsecretaria General de la honorable Cámara de Representantes, aclara que por un error involuntario por parte del funcionario que anunció la votación, correspondiente al Articulado, Título y Pregunta del Proyecto de ley número 159 de 2010 Cámara 058 de 2010 Senado, por medio de la cual se aprueba el "Protocolo modificatorio al Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela", firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro, firmado simultáneamente en Bogotá, D. C., y ciudad de México el once el once (11) de junio de dos mil diez (2010), se permite aclarar de la siguiente manera:

1. Que el funcionario que anuncio la votación dijo que por el sí votaron 90, cuando en realidad solo se registraron 88 votos por el sí.

En atención a lo anterior, la votación anunciada debe ser corregida y queda de la siguiente manera:

Votación Anunciada:

Por el Sí, 88.

Por el No, 2.

Flor Marina Daza Ramírez.

Dirección de la Presidencia, doctor Carlos Alberto Zuluaga Díaz:

Un saludo pues, señor Embajador de México, doctor Florencio. Seguimos con el punto segundo, Secretaria."18

Por último, debe aclararse que en tanto los textos aprobados por las plenarias del Senado y de la Cámara de Representantes no presentaron discrepancias, no hubo lugar al trámite de conciliación.

2.3. La descripción del procedimiento surtido por el proyecto de ley permite a la Corte concluir que la norma de la referencia es exequible desde su aspecto formal. En efecto, el proyecto de ley (i) inició su trámite en el Senado de la República; (ii) fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo; (iii) fue aprobado en primero y segundo debate en cada una de las cámaras legislativas, conforme con las mayorías exigidas por la Carta y el Reglamento del Congreso. A su vez, cada uno de las votaciones tuvo carácter nominal y público; (iv) las ponencias tanto en comisiones como en plenarias fueron publicadas antes de iniciarse los debates; (v) entre el primero y segundo debate en cada Cámara, así como entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra transcurrieron los términos señalados en el inciso primero del artículo 160 Superior19 y (vi) fue cumplido en cada una de las etapas del trámite legislativo el requisito del anuncio previo exigido por el artículo 160 C.P.

Con todo, la Sala considera pertinente hacer claridad acerca de dos aspectos puntuales del trámite legislativo que merecen ser analizados con mayor detenimiento.

2.3.1. En primer lugar, el anuncio de la votación en el tercer debate, surtido en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, a pesar de plantear algunas complejidades, en todo caso se ajusta a los preceptos constitucionales. Durante la sesión del 5 de abril de 2011 la iniciativa fue anunciada a partir de dos criterios, a saber, (i) para una fecha determinada, a través de la expresión "… el próximo martes de la semana entrante…" lo que correspondería al día 12 de abril de 2011; (ii) para una fecha determinable, mediante la formulación según la cual el anuncio era efectuado "Para la próxima sesión que haya aprobación de proyectos de ley."

Como se indicó en apartado anterior, la aprobación de la iniciativa en tercer debate tuvo lugar el 26 de abril de 2011, fecha que si bien no corresponde a la determinada en la sesión en que se hizo el anuncio, se trata de la siguiente reunión de la Comisión Segunda de la Cámara, como lo demuestra el consecutivo de las actas, lo cual sirve de prueba para acreditar que se estaba ante la "siguiente sesión" a la que se hizo referencia en la reunión del 5 de abril de 2011. Ha indicado la jurisprudencia constitucional que la función del anuncio previo de que trata el artículo 160 C.P. no es el cumplimiento de una simple ritualidad, sino que está dirigida, entre otros objetivos, a permitir que los congresistas sean advertidos con antelación acerca de las iniciativas que serán sometidas a votación. Es por ello que se acredita este requisito del trámite legislativo cuando la fecha para la que se efectúa el anuncio de votación es determinada o determinable. De lo que se trata es que el proyecto de ley no sea aprobado en una sesión sorpresiva, que no fuese anunciada con antelación y mediana precisión a los miembros de la instancia legislativa correspondiente. Así, ha indicado la Corte que el anuncio previo es "…un mecanismo de racionalidad en el trámite legislativo, que tiene como finalidad que los congresistas estén lo suficientemente enterados de las iniciativas que serán puestas a su consideración, enervándose con ello la posibilidad que sean sorprendidos con votaciones intempestivas. (…) El anuncio de discusión y votación no está sometido a fórmula sacramental alguna, de modo que lo que debe verificarse en el análisis de constitucionalidad es si la expresión utilizada transmite inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado

proyecto de ley en una sesión futura y definida. En ese sentido, se ha admitido por la Corte el uso de términos como “considerar” o “debatir” e, incluso, se ha aceptado que la simple expresión “anuncio”, utilizada en el marco de los debates legislativos con la finalidad de mencionar los proyectos que serán debatidos en una sesión futura, permite acreditar el cumplimiento del trámite previsto en el inciso final del artículo 160 C.P.  Esto en la medida en que un procedimiento de esta naturaleza sólo es exigido durante el trámite legislativo para los efectos previstos en la citada norma constitucional. (…) El cumplimiento del requisito de anuncio previo de la discusión y votación depende, según los requisitos expuestos, que sea realizado para una fecha determinada o, al menos determinable. En consecuencia, se ha considerado que las cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio es posible concluir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente.”20

En el caso analizado, no existe duda que la votación del Proyecto de Ley tuvo lugar en la “siguiente sesión” a aquella en que se realizó el anuncio.  De esta manera, los congresistas conocían con suficiente precisión la sesión en que se llevaría a cabo la votación, al margen de la falta de concordancia con la fecha determinada del 12 de abril de 2011, en la cual, debe advertirse, no se efectuó sesión alguna de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.  Una fórmula de decisión similar fue utilizada por la Corte en la sentencia C-305/10, donde sostuvo que “…no existe una fórmula sacramental para cumplir con lo ordenado por el inciso final del articulo 160 de la C.P., el empleo de los términos “anunciar” y “anuncios”, así como el contexto en que aparecen inscritos los términos permite inferir que se trata de dar a conocer en sesión previa, a los parlamentarios, los proyectos que serán discutidos y eventualmente aprobados en la siguiente sesión. Si bien la convocatoria se hace expresamente, en dos oportunidades, para “mañana”, lo cierto es que del consecutivo de actas se puede deducir que entre la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2008 y la llevada a cabo el 7 de octubre de 2008, la Comisión Primera del Senado no sesionó. De ahí que cobre relevancia la expresión utilizada por el Secretario, en el sentido de que: “están hechos los anuncios de los proyectos de ley, en forma reglamentaria, para la próxima sesión de la Comisión Segunda del Senado” (negrillas fuera del texto original).”

En consecuencia, la Sala concluye que el requisito de anuncio previo está acreditado

suficientemente en cada una de las etapas del procedimiento legislativo que dio lugar a la Ley 1457 de 2011.

2.3.2. De otro lado, es importante tener en cuenta que la nota aclaratoria sobre la votación del Proyecto de Ley en la plenaria de la Cámara de Representantes, en nada incide en la constitucionalidad formal de la norma analizada. Esto debido a que a partir de la contabilización original de 90 votos favorables, como con el guarismo corregido de 88 votos favorables, la iniciativa logró el número de votos necesarios para ser aprobada por mayoría simple, en los términos del artículo 150-3 C.P. y los artículos 117-1 y 118 del Reglamento del Congreso.

2.4. Impertinencia de la consulta previa en el caso concreto

Tales asuntos, a juicio de la Sala, son en su mayoría de índole técnica y se encuadran en aspectos procedimentales del intercambio comercial entre Colombia y México. Por su naturaleza, no inciden de forma directa en asuntos propios de la identidad de las comunidades indígenas y afrodescendientes, de modo que el tratado internacional objeto de examen no está sometido al requisito de consulta previa a dichos grupos tradicionales.

Esta conclusión, por supuesto, opera sin perjuicio que puedan existir escenarios concretos en que la aplicación ulterior de las normas del Protocolo llegase a configurar una afectación directa a las comunidades tradicionales, en tanto den lugar a medidas legales o administrativas del derecho interno que adquieran ese carácter. En esa hipótesis, sí resultará exigible la realización de la consulta previa, en las condiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional. Sin embargo, las disposiciones del Protocolo Modificatorio, en sí mismas consideradas, no tienen ese estatus, de modo que la exigencia de la consulta previa, en el marco de la aprobación y ratificación del tratado, no es pertinente.

2.5. Sanción presidencial y remisión a la Corte Constitucional

La Ley 1457 fue sancionada por el Presidente de la República el 29 de junio de 2011, remitiéndose para su estudio a la Corte el 2 de julio del mismo año, a través de oficio suscrito por la Secretaria Jurídica de la Presidencia,21 cumpliéndose con ello el término de seis días al que refiere el artículo 241-10 de la Constitución.

En consecuencia, la Corte concluye que para el asunto bajo examen  Así, superada esta primera etapa del estudio de constitucionalidad, la Corte procederá a realizar el análisis sobre la materia del instrumento internacional.

3. Aspectos de fondo

De manera preliminar y ante la evaluación sustantiva del Protocolo Modificatorio, la Corte considera necesario advertir dos aspectos que definen la metodología para ese control de constitucionalidad.  En primer término, no puede perderse de vista que la jurisprudencia constitucional ha prescrito un grupo de reglas generales, comunes al análisis de constitucionalidad de los tratados internacionales en materia de libre comercio.  De otro lado, es importante resaltar que el Protocolo es una reforma a un tratado de libre comercio cuyas cláusulas fueron, en su momento, declaradas exequibles por este Tribunal.

En ese sentido, la Corte estima acertado adoptar una metodología de decisión que responda a tales premisas.  Por ende, el presente control de constitucionalidad tendrá las siguientes etapas.  En primer lugar, se presentarán los contenidos materiales del Protocolo, explicados a partir de los antecedentes legislativos de dicho instrumento.  Luego, se sintetizarán las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte sobre el contenido y alcance del control material de los instrumentos internacionales sobre liberalización comercial.  En tercer término, se expondrán las conclusiones del análisis de constitucionalidad efectuado por la Corte al Tratado de Libre de Comercio objeto de modificación por el Protocolo, también denominado TLC-G3.  Finalmente, a partir de los parámetros que se obtengan de los anteriores asuntos, se resolverá acerca de la exequibilidad de la norma de derecho internacional de la referencia.

3.1. Materia del Protocolo Modificatorio

El instrumento internacional, a la luz de la exposición de motivos, responde a la necesidad de modificar las condiciones del acuerdo de liberalización comercial TLC-G3, fundada a su vez en tres asuntos de índole fáctica.  El primero, relativo al proceso de progresivo desequilibrio de la balanza comercial entre Colombia y México, siendo deficitario para nuestro país, asunto que se ha visto acentuado desde 2005.  El segundo, referido a que el 22 de mayo de 2006 Venezuela denunció el TLC-G3, acto que según las reglas del tratado se hizo efectivo el 20 de noviembre del mismo año. Esta situación hacía imprescindible una profundización de las exportaciones de Colombia hacia México, habida cuenta el imperativo de diversificación de

mercados en virtud de la pérdida de posibilidades de intercambio con Venezuela. Esto especialmente respecto de algunos productos del sector agropecuario (carne de bovino, lácteos y quesos, oleaginosas, harinas y sémolas de trigo, además de arequipe y bebidas que contengan leche), como del sector industrial, resaltándose productos como ácido cítrico, citrato de sodio, citrato de calcio, camiones cisternas, remolques y semirremolques para transporte de mercancías. Para ello, como se expondrá más detalladamente apartado posterior, el Protocolo hace uso de herramientas tales como la desgravación inmediata de algunos productos, la desgravación lineal de otros en periodos de diez años, y el otorgamiento de trato arancelario preferencial mediante el uso de cupos anuales de aumento progresivo.

El tercero, que se basa en la comprobación acerca que Colombia y México, durante el desarrollo del TLC-G3, han suscrito acuerdos de liberalización de comercial con terceros países. Esto incide en aquel tratado tanto en lo referente al otorgamiento de beneficios tales como el de nación más favorecida, como con la necesidad de reformular las reglas de origen, de cara a los bienes en que concurren materias primas y fabricaciones por parte de los terceros Estados que han suscrito acuerdos de liberalización comercial. Por ello, se reforman a través del Protocolo varias disposiciones sobre reglas de origen previstas en el TLC-G3.

Estas modificaciones al Tratado originario tienen por objetivo final, según lo expuesto por el Gobierno ante el Congreso, lograr "... nuevas oportunidades para el sector privado colombiano y para la economía en general: La incorporación de los productos de interés de Colombia tanto para el sector agrícola como industrial, representará un incremento de las exportaciones a México para el primer año de USD 41 millones y luego de culminar la desgravación y los cupos acordados, aproximadamente USD246 millones. || Generará condiciones de acceso preferencial para los productos del sector agropecuario, los cuales contarán aparte de los países vecinos, ingreso al mercado mexicano libres de arancel. Mejorará las condiciones de competencia de nuestros productos frente a los competidores latinoamericanos como Chile y Uruguay, que ya cuentan con condiciones preferenciales en el mercado mexicano, pero por la ubicación estratégica de Colombia, puede abastecer este mercado en condiciones más oportunas.|| Creará condiciones de complementariedad y abastecimiento que permiten mejorar la integración de nuestras economías y la inserción en mejores condiciones a los mercados vecinos. || Responde al mandato constitucional de "impulsar la integración latinoamericana". || Representa una oportunidad para explorar y

ampliar el comercio colombiano, ya que la producción nacional tendrá acceso preferencial a uno de los mercados más importantes del continente.|| Incrementará la competitividad del aparato productivo nacional, al facilitar la obtención de insumos, materias primas y bienes de capital más baratos, permitiendo la rebaja de costos de producción. || Realzará la ubicación geográfica del país como centro de atracción para la inversión, plataforma productiva y exportadora de los principales mercados del continente."22

El tratado cuenta con un preámbulo y doce artículos, distribuidos en cinco partes, como se explica a continuación:

3.1.1. En el Preámbulo los Estados colombiano y mexicano, partes del Protocolo Modificatorio, expresan su común intención de (i) profundizar sus relaciones comerciales a partir de la mejora en las condiciones de acceso a los respectivos mercados de distintos bienes; (ii) facilitar dicho intercambio y responder a los cambios en los procesos productivos y la relocalización del suministro de insumos en la región; (iii) otorgar mayor dinamismo al libre comercio entre las partes; (iv) tener en cuenta las recomendaciones formulada en las Decisiones 57, 58, 59 y 60 de la Comisión Administradora del TLC-G323 y (v) reconocer el hecho de la denuncia del TLC-G3 por parte del Estado venezolano.

3.1.2. La primera parte del Protocolo (Art. 1º) responde a la necesidad de redenominar el nombre del instrumento internacional a "Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Colombia". Esto en virtud de la denuncia que Venezuela hizo del TLC-G3.

1. La segunda parte del Protocolo Modificatorio (Arts. 2º a 6º) prevé varias modificaciones al TLC-G3 destinadas a aumentar el acceso al mercado entre los Estados parte. Así, se adicionan las secciones A Bis y B Bis al Programa de Desgravación anexo al artículo 3-04 del Tratado, así como se incorporan desgravaciones arancelarias a distintos bienes. Estas modificaciones apuntan a establecer listas de productos con desgravación inmediata o lineal, tanto respecto de Colombia como de México y en relación con productos del sector agropecuario como no agropecuario (productos químicos y diversos tipos de remolques). El artículo 3º del Protocolo adiciona un artículo 3-08 Bis al TLC-G3, al igual que un anexo, dirigido a identificar un grupo de bienes de metalurgia, producidos en territorio de un Estado

parte e importados por el otro, que estarán cobijados por trato arancelario preferencial mediante el sistema de cupos anuales progresivos.  Del mismo modo, se fijan las reglas para la aplicación y excepción a dichos cupos.

El artículo 4º del Protocolo adiciona el TLC-G3 con una sección F y un artículo 3-14.  Esta disposición regula la posibilidad que los Estados parte revisen la posibilidad de mejorar las condiciones de acceso al mercado de uno o más bienes de las partes. A su vez, el artículo 5º del Protocolo adiciona un artículo 5-04 Bis y un Anexo al TLC-G3, normas destinadas a fijar las reglas para el otorgamiento y administración de preferencias arancelarias sujetas a cupo, dirigidas a mejorar las condiciones de acceso antes anotadas.  Igualmente, el referido anexo enlista los bienes beneficiados con las preferencias arancelarias, productos que están excluidos del Programa de Desgravación contenido en el TLC-G3.  Las mismas reglas señalan que los productos distintos a aquellos adscritos a los cupos mencionados, recibirán el tratamiento arancelario de Nación Más Favorecida – NMF.

El artículo 6º del Protocolo dispone una regla de remisión relacionada con las materias reguladas en las previsiones anteriores, según la cual para la determinación del origen de los bienes a los que refieren los artículos 2º a 5º del Protocolo Modificatorio se aplicará, en lo que corresponda, lo prescrito en el capítulo VI sobre Reglas de Origen, contenido en el TLC-G3.

1. La parte III del Protocolo Modificatorio contiene enmiendas al TLC-G3 en materia de reglas de origen. Estas reglas, conforme lo expresa la Organización Mundial de Comercio, refieren a las leyes, reglamentos y procedimientos administrativos con arreglo a los cuales se determina el país de origen de un producto. Agrega el mismo ente que de la decisión de la autoridad de aduanas acerca del origen de una partida de productos depende por ejemplo que esta se incluya en un contingente, pueda beneficiarse de una preferencia arancelaria, esté gravada con un derecho antidumping, etc.24

El artículo 7º modifica las reglas específicas de origen de la sección B del anexo al artículo 6-03 del TLC-G3.  Esta enmienda radica en la reforma de las partidas, subpartidas y reglas de origen aplicables a diversos productos relacionados con los géneros agropecuarios e industriales referidos en la exposición de motivos antes explicada.  El artículo 8º, a su vez, modifica los artículos 6-20, 6-23, 6-24, 6-25, y 6-26, al igual que el anexo al artículo 6-21 del

TLC-G3. Tales regulaciones versan acerca de (i) la composición y funciones del Comité de Integración Regional de Insumos – CIRI, instancia que en los términos del artículo 6-21 del TLC-G3, tiene como misión evaluar la incapacidad real y probada en territorio de los Estados parte de un productor de bienes, de disponer en condiciones comerciales normales, de oportunidad, volumen, calidad y precios, para transacciones equivalentes, de los materiales utilizados por el productor en la elaboración de un bien: (ii) los efectos y el procedimiento aplicable para que la Comisión Administradora adopte una decisión con base en el dictamen producido por el CIRI; (iii) la competencia de la Comisión Administradora para determinar el reglamento del CIRI; y (iv) la definición de los códigos del Sistema Armonizado, correspondientes a los productos cuya evaluación hace parte de la competencia del CIRI, en los términos del artículo 6-21 del TLC-G3.

El artículo 9º del Protocolo adiciona un artículo 6-08 al TLC-G3, sobre acumulación de origen ampliada, esto es, las condiciones para que otorgar la condición de originarios de un Estado parte a materiales obtenidos de terceros Estados con los que las partes hayan suscrito acuerdos comerciales. Así mismo, el artículo 10 del Protocolo modifica el artículo 7-02 del TLC-G3, en lo relativo al modo de expedición y utilización de las declaraciones y certificaciones de origen, documentos que permiten identificar a las partes los productos que se consideran como originarios de cada Estado y, por ende, beneficiados con tratamiento arancelario preferencial.

La Parte IV del Protocolo, sobre la Administración del Tratado, consta solo del artículo 11. Esta disposición modifica el artículo 20-01 del TLC-G3 en cuanto a la composición y funciones de la Comisión Administradora. Las enmiendas introducidas por la norma analizada refieren a la asignación a la citada Comisión de las competencias para (i) adoptar las decisiones necesarias para la aceleración de la desgravación de los impuestos de importación para uno o más bienes del Programa de Desgravación Arancelaria previsto en el artículo 3-04 del TLC-G3; (ii) incorporar bienes al Programa de Desgravación mencionado; (iii) modificar de las reglas de origen establecidas al amparo de los Capítulos IV (sector automotor) y VI (reglas de origen) del TLC-G3; (iv) mejorar las condiciones de acceso, conforme a lo previsto en el artículo 3-14 del TLC-G3; y (v) recomendar a los Estados parte, de ser el caso, enmiendas al TLC-G3. De otro lado, el Protocolo actualiza la denominación de las autoridades nacionales responsables, tanto de Colombia como de México.

Finalmente, la Parte V del Protocolo contiene el artículo 12, que determina las reglas sobre entrada en vigor del Protocolo, de forma compatible con las fórmulas usuales en el derecho internacional público.  Estas disposiciones facultan a Colombia para que, de conformidad con su legislación nacional, aplique provisionalmente el instrumento internacional.

1. Reglas jurisprudenciales sobre el control de constitucionalidad de los tratados de liberalización comercial

La Corte Constitucional ha avalado la exequibilidad de distintos acuerdos de liberalización comercial con diversos Estados, razón por la cual ha construido una doctrina lo suficientemente definida acerca del contenido y alcance de la competencia de este Tribunal en dicha materia.25  En ese orden de ideas, la Sala  realizará una síntesis de los aspectos centrales de dichas reglas, en tanto supeditan el ámbito de control de constitucionalidad del Protocolo Modificatorio objeto de examen.

3.2.1. Naturaleza de las leyes que aprueban tratados de liberalización comercial

En apartado anterior, a propósito del control formal a la ley aprobatoria del Protocolo Modificatorio, se señaló que el trámite propio de esa disposición es el que la Constitución prevé para las leyes ordinarias, salvo las particularidades que la Carta señala para las normas que aprueban tratados internacionales.  Esta prescripción no solo tiene efectos en lo que respecta al análisis del procedimiento legislativo, sino también en cuanto a la jerarquía, dentro del sistema de fuentes de Derecho, de las leyes aprobatorias de acuerdos de liberalización comercial.

En ese orden de ideas, se tiene que tales acuerdos ingresan al ordenamiento jurídico interno en su condición de leyes ordinarias. Ello contrae al menos dos efectos concretos: en primer término, son disposiciones que no subordinan otras normas con fuerza material de ley, ni tampoco operan como integrantes del parámetro para el control constitucional de dichas normativas.  Su naturaleza implica, sin duda, su estricta sujeción al principio de supremacía constitucional, de manera que el tratado, visto desde la perspectiva del ordenamiento

jurídico interno, debe ser compatible con las normas que integran el bloque de constitucionalidad y, por lo tanto, en caso de contradicción entre las normas de liberalización comercial y los preceptos superiores, deben preferirse estos. Particularmente, es deber del juez constitucional y de los demás operadores jurídicos del Estado garantizar la intangibilidad de las cláusulas que regulan derechos fundamentales y derechos humanos integrados al orden jurídico nacional. A su vez, dicha conclusión es imperativa incluso respecto de tratados de liberalización comercial que, por sus propias especificidades, regulan aspectos que van más allá que las reglas de intercambio comercial, como sucede con la propiedad intelectual, los derechos laborales, los derechos de los consumidores, las disposiciones sobre control de la calidad de alimentos y productos farmacéuticos, etc. En cuanto a estas regulaciones (i) están sujetas a los preceptos incorporados al bloque de constitucionalidad; y (ii) no guardan relación jerárquica con las normas internas de índole legal que regulan las mismas materias. Por ende, deben aplicarse armónicamente y con base en un criterio de especialidad.

En segundo lugar, tales condiciones de subordinación de las normas de los tratados de liberalización comercial no implican que esos instrumentos tengan plenos efectos en el orden jurídico interno. Esto con base en las consecuencias propias de los principios de derecho internacional público, en especial el pacta sunt servanda y la aplicación de los tratados con base en el principio de buena fe. Estas premisas han sido planteadas en decisiones anteriores de la Corte que han asumido la materia. Así, en la sentencia C-750/08, a partir de consideraciones previas de la Corte, se expuso que "...por regla general los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia económica y comercial no constituyen parámetros de constitucionalidad, por cuanto no despliegan una jerarquía normativa superior a la de las leyes ordinarias26, toda vez que dicha condición, como se ha explicado, se predica exclusivamente de los convenios internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior). (...) Regla general que está dada en que ni los tratados de integración económica y comercial, ni del derecho comunitario integran el bloque de constitucionalidad toda vez que su objeto no es el reconocimiento de derechos humanos sino la ordenación de aspectos económicos, comerciales, fiscales, aduaneros, inversiones, técnicos, etc. || Siendo por tanto evidente la no existencia de una superioridad de los tratados de integración económica y comercial, y del derecho comunitario sobre la Constitución Política, así como que tampoco tienen igual jerarquía a ésta, la confrontación entre una ley y tales normas no puede generar la declaración de inexequibilidad. || En cuanto el Acuerdo de liberalización comercial que ahora

nos ocupa, no teniendo una superioridad sobre la Constitución, tampoco comparte con ella igual jerarquía al no tener el propósito de regular derechos humanos, siendo por ello claro que no entra a formar parte del bloque de constitucionalidad. || Sin embargo, si bien la regla general es que los tratados de integración económica y comercial y del derecho comunitario no hacen parte del bloque de constitucionalidad al no cumplir los presupuestos propios del artículo 93 superior, ello no trae consigo que los mismos carezcan de fuerza normativa pues son disposiciones válidamente incorporadas al ordenamiento interno y por tanto aplicables, y pueden constituir criterio interpretativo de la legislación interna dada la consagración del principio pacta sunt servanda previsto en la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 (art. 26), según el cual todo tratado en vigor obliga y debe ser cumplido por las partes de buena fe."

3.2.2. Distinción entre el análisis jurídico de la Corte y la evaluación sobre la conveniencia y oportunidad del intercambio comercial

El control de constitucionalidad que realiza la Corte sobre el tratado internacional tiene carácter jurídico y objetivo. Esto significa que la labor de este Tribunal se concentra en la evaluación de la compatibilidad entre las disposiciones del acuerdo de liberalización comercial y la Carta Política, lo que excluye un análisis pormenorizado acerca de la conveniencia económica de las cláusulas que regulan el intercambio comercial bajo un régimen arancelario específico. Esto debido a que, por mandato de la misma Constitución, esa evaluación de conveniencia y oportunidad de las cláusulas económicas de los tratados de integración comercial es un asunto de competencia del Presidente en su condición de Jefe de Estado, la cual a su vez hace parte de la atribución de dirección general de las relaciones internacionales y celebración de tratados y convenios con otros Estados o entidades de derecho internacional. (Art. 189-2 C.P.). Corresponderá al Ejecutivo, fundado en la debida protección de los intereses de la economía nacional y en la plena vigencia de los derechos constitucionales, lograr durante la etapa de negociación del tratado un acuerdo conveniente, oportuno y recíproco.

Esta condición, en todo caso, no significa que el contenido de las cláusulas económicas de los acuerdos en mención esté del todo excluido del ámbito del control de constitucionalidad. Concurre un mandato superior específico, contenido en el artículo 226 C.P., según el cual el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y

ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. De acuerdo con esta previsión, la Corte ha entendido que en el evento en que las cláusulas económicas se muestren manifiestamente contrarias a las mencionadas bases de negociación, es imperativa la declaratoria de inexequibilidad de los contenidos normativos correspondientes, ante el explícito desconocimiento de la Constitución.

Es con base en estas consideraciones que la jurisprudencia ha señalado que en el análisis en sede judicial de las normas integrantes de acuerdos de liberalización comercial, la Corte es un juez de constitucionalidad y no un juez de convencionalidad. Quiere esto decir que esta Corporación debe guardar para el efecto un cuidadoso equilibrio entre la vigencia de la facultad presidencial de negociación de las cláusulas económicas de dichos acuerdos, y la preservación de las normas superiores que imponen cánones al ejercicio de dicha facultad. Esto implica un estudio transversal e integral de las distintas disposiciones del tratado respectivo, a efecto de determinar la compatibilidad general entre este y la Constitución. Al respecto, la citada sentencia C-750/08 expresó las siguientes consideraciones, cuya reiteración es pertinente para ilustrar la presente argumentación:

"A la Corte Constitucional le corresponde realizar un juicio jurídico como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241.10), en tanto que a las instancias políticas una valoración de conveniencia, oportunidad, efectividad y utilidad que atañen al Presidente de la República en ejercicio de la dirección de las relaciones internacionales (art. 189.2 C.P.) y al Congreso de la República al disponer la aprobación o improbación de los tratados (art. 150.16 C.P.).

No obstante, como lo sostuvo la Corte en las sentencias C-031 de 2009 y C-608 de 2010, "el juicio de constitucionalidad no puede realizarse sin tener en cuenta las actuales dimensiones de los intercambios comerciales, las expectativas válidas de incremento, el grado de desarrollo de las economías", entre otros factores. La Corte al decidir sobre tratados comerciales complejos, ha sostenido que en el proceso de negociación y celebración cada Estado cede parte de sus intereses en aras de lograr la apertura de mercados para sus productos27, sin que por ello se desconozca los principios constitucionales de equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional (arts. 9º, 150.16, 226 y 227 superiores).

Entonces, no basta al juez constitucional con valorar los capítulos que conforman el TLC de

manera independiente o transversal, o con estudiar las distintas ventajas y concesiones presentes en cada una de las responsabilidades asumidas por las Partes, sino que el acuerdo de liberación comercial debe ser apreciado de manera integral, esto es, como un todo que se conforma por las partes28. Así lo sostuvo la Corte al indicar que "dicho análisis, por lo demás, debe ser llevado a cabo dentro de un contexto histórico y económico específico. De allí que la conformidad del tratado internacional con la Constitución dependerá no sólo de la ausencia de contradicciones normativas entre el primero y la segunda, sino de la preservación fáctica de los grandes equilibrios alcanzados inicialmente por las Partes contratantes."29

Este Tribunal ha precisado que la posibilidad de que puedan presentarse varias interpretaciones, opiniones y valoraciones sobre la equidad y conveniencia del ALC, así como diferentes alternativas hipotéticas de interpretación acordes con la Constitución, lleva a reconocer la presunción de validez y de constitucionalidad del mismo atendiendo el principio in dubio pro legislatoris.30" (Cursivas originales).

Las consideraciones anteriormente expuestas acerca de la naturaleza del control de constitucionalidad de los acuerdos de liberalización comercial, llevan a concluir que ese juicio tiene carácter débil. Esto debido a que (i) la Constitución reconoce al Presidente de la República la competencia para la dirección de las relaciones internacionales y, por ende, la negociación de los tratados con otros Estados. Así, la función del juez constitucional en ese escenario se circunscribe a verificar que las cláusulas del instrumento respectivo no traduzcan un exceso en el ejercicio de tales competencias o se opongan objetivamente a las disposiciones constitucionales. Existe, en ese orden de ideas, un deber para la Corte de autorrestricción judicial en esta materia, el cual está dirigido a evitar que el juez constitucional suplante la competencia reconocida por la Carta al Jefe de Estado; (ii) la jurisprudencia ha concluido, de forma reiterada y estable, que en tanto la Constitución no prescribe un modelo económico específico, el legislador está investido de la facultad de proferir normas de contenido económico o comercial de diversa índole, las cuales podrán cuestionarse en sede judicial si se muestran manifiestamente inconstitucionales o cuando no responden a criterios de razonabilidad o proporcionalidad31; (iii) concurre un mandato constitucional de internacionalización de las relaciones económicas del Estado, sometido a criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Por ende, la suscripción de acuerdos de integración comercial de Colombia es un asunto que no solo está permitido sino fomentado por la agenda constitucional, supeditándolo a los criterios mencionados. A estos

requisitos se suman, por supuesto, la protección de los derechos constitucionales y de las competencias de los demás órganos del Estado.

Esta ha sido la posición fijada en sentencias recientes de la Corte que han adelantado el control de constitucionalidad de acuerdos de liberalización comercial. Por ejemplo en la sentencia C-608/10, que estudió el tratado de libre comercio con Canadá, el Pleno indicó que "…en cuanto a la intensidad del control de constitucionalidad en lo atinente a tratados de libre comercio, la Corte considera que aquél debe ser leve, en consideración al amplio margen de discrecionalidad de que goza el Presidente de la República como director de las relaciones internacionales y a la materia regulada. Sin embargo, aquél se torna intenso en relación con aquellas cláusulas convencionales que afecten el disfrute de derechos fundamentales constitucionales, tales como la salud y el trabajo, al igual que la protección de las comunidades indígenas y raizales. || En tal sentido, se debe precisar que, en materia de control previo de constitucionalidad sobre tratados de libre comercio, la Corte debe analizar si las normas que restringen derechos fundamentales superan un test de razonabilidad; que los fines a alcanzar sean constitucionales y que las restricciones sean adecuadas.".

De otro lado, la jurisprudencia en comento señala que el control que realiza la Corte de los acuerdo de liberalización comercial es a priori, lo que significa que debe realizarse a partir del contenido de las cláusulas de intercambio aprobadas por el Congreso, al margen de los desarrollos posteriores que tengan durante la etapa de implementación del tratado entre los Estados partes. En especial, quedan excluidas del escrutinio judicial las hipótesis de dinámica económica que tengan lugar con ocasión del proceso de liberalización comercial. Es competencia del Jefe de Estado y sus agentes, en la etapa de negociación, adoptar las cautelas correspondientes para que dichas hipótesis resulten compatibles con la protección de los intereses económicos nacionales.

Lo anterior no es óbice para que la ejecución de las cláusulas contenidas en el acuerdo de integración comercial deje de estar supeditada a la vigencia de la Constitución. De igual modo, son plenamente aplicables durante esa etapa de ejecución los mecanismos del derecho interno destinados a proteger los derechos que pudieren conculcarse en razón de las consecuencias económicas de la integración comercial. Esto es reafirmado por decisiones anteriores de la Corte, que al reiterar la jurisprudencia estable sobre el tópico, afirman los siguientes argumentos, que conviene transcribir in extenso:

En efecto, siendo el control en estos casos abstracto y objetivo, una de cuyas características es la ausencia de elementos fácticos de aplicación concreta, en el control de constitucionalidad del presente Acuerdo la Corte enfrenta ciertos límites ocasionados por la inexistencia de elementos sobre los efectos concretos del mismo, que solo podrán determinarse al momento de su desarrollo y aplicación, no pudiendo la Corte ahora tomar una decisión plena inclusiva de todos los elementos de juicio respectivos.

Así, la Corte no puede anticipar desde ahora la multiplicidad de complejidades que puedan derivarse de la aplicación del presente Acuerdo, por lo que, en su momento serán las distintas autoridades, en el marco de sus competencias, las que en el desarrollo, interpretación, cumplimiento y ejecución del mismo, tanto en las decisiones de carácter general como en las que se refieren a las relaciones concretas, deberán actuar con sujeción a la Constitución y sujetas a los controles jurídicos y administrativos respectivos para la protección de la integridad y supremacía de aquella, y por tanto, como garantía de los derechos fundamentales de todos los colombianos.

Lo anterior nos conduce a señalar, que en materia de control previo de constitucionalidad, la decisión que toma la Corte respecto a un Acuerdo como el que nos ocupa es a priori, por cuanto su efectiva adecuación a la Constitución se verificará en la práctica.

4.2.3. De otra parte cabe recordar, que el Acuerdo que se estudia en esta oportunidad no contiene una regulación específica sobre derechos fundamentales, por lo que, cualquier vulneración a los mismos solo podrá ser apreciada en sus efectos, es decir, en la medida en que se le de desarrollo y aplicación al mismo. Por tanto, en este control previo solo procederá la declaratoria de inexequibilidad de alguna de sus disposiciones, si de manera evidente y puntual aparezca en el Acuerdo una consagración contraria a la Constitución. Y, en cuanto a normas que puedan restringir derechos fundamentales deberán superar un test de razonabilidad; que los fines sean constitucionales y que las restricciones sean adecuadas, a fin de declarar su exequibilidad.

Lo anterior permite señalar, que para la salvaguardia de los derechos fundamentales, del orden público o para la distribución cabal de las competencias de los poderes dentro de nuestro Estado social de Derecho, en principio, podría resultar contraria a la Constitución una específica disposición que de manera evidente haya sido redactada contrariándola o en la

medida que no logre superar el test de razonabilidad. De no ser así, dado que el ejercicio del magisterio constitucional que corresponde a este Tribunal, el control de éste tipo de tratados debe ejercerse de manera prudente, razonable y ponderada, juicio que deberá estar presidido de una buena dosis de autocontrol en cuanto al análisis de los documentos que integran el instrumento.

(…)

En efecto, si bien en un tratado de liberalización comercial no aparecen explicitas en el acuerdo comercial la totalidad de las garantías constitucionales, su exigencia y cumplimiento se perpetúa en el tiempo con independencia de su consagración expresa en el instrumento internacional. Además, no sobra recordar el carácter de ley ordinaria que tiene la ley aprobatoria del Acuerdo de Promoción Comercial que nos ocupa y por tanto debe ser interpretado y aplicado de conformidad con la Constitución, lo que implica que no pueden derivarse posibilidades hermenéuticas contrarias a la Carta Política.

4.2.4. Por tanto, podrán surgir controversias en el desarrollo y ejecución del acuerdo comercial que nos ocupa, suscitadas por el presunto menoscabo de los derechos fundamentales o colectivos, las que si bien, al ser asuntos que corresponden a la aplicación de la ley y por ello escapan al control abstracto de constitucionalidad, sin embargo deberán ser controladas mediante los mecanismos internos que respectivamente han sido instituido por el ordenamiento jurídico con dicho fin, es decir, a través de las diversas acciones judiciales configuradas por el legislador, a las cuales podrá acudirse en todo momento en defensa del ordenamiento constitucional. En la sentencia C-864 de 2006, se señaló: “esto no significa que algunos asuntos específicos puedan suscitar controversia en su ejecución, especialmente, en lo referente a la protección de los derechos fundamentales y colectivos. Para la Corte, cualquier problema que se origine en la aplicación de los Anexos y que implique la violación o amenaza de dichos derechos constitucionales, escapa al ámbito del control abstracto de constitucionalidad, por lo que su defensa se puede obtener mediante el ejercicio de las otras acciones constitucionales reconocidas en la Carta Fundamental”.

De tal manera, los efectos que resulten de la aplicación del tratado y que puedan resultar contrarios a la Constitución deberán ser controlados a futuro mediante los diferentes mecanismos de control establecidos en el ordenamiento jurídico para tales casos, incluyendo

la acción de tutela para la protección concreta de los derechos fundamentales.”32

3.2.4. Constitucionalidad prima facie de los aspectos técnicos y operativos

Por último, aspecto especialmente importante para el control de constitucionalidad del asunto de la referencia, debe resaltarse cómo la jurisprudencia de la Corte ha contemplado que los asuntos técnicos y operativos de los tratados de integración comercial, dirigidos a permitir su ejecución, como sucede con los anexos a las cláusulas de intercambio comercial, no suscitan en sí mismos y prima facie problemas en cuanto a su exequibilidad. Además, en caso que tales contenidos se tornaren contrarios a la Constitución en virtud de la dinámica propia de la ejecución del acuerdo de liberalización comercial, esta problemática debe ser asumida a través de los mecanismos contemplados en el derecho interno para la protección de los derechos constitucionales concernidos. Así lo señala la Corte, al prever que “…aun cuando el contenido de los Anexos, previamente descrito, no genera prima facie ninguna violación de la Constitución, pues corresponden a aspectos esencialmente técnicos y operativos que permiten la aplicación de las disposiciones previstas en el Acuerdo de Complementación suscrito, esto no significa que algunos asuntos específicos puedan suscitar controversia en su ejecución, especialmente, en lo referente a la protección de los derechos fundamentales y colectivos. Para la Corte, cualquier problema que se origine en la aplicación de los Anexos y que implique la violación o amenaza de dichos derechos constitucionales, escapa al ámbito del control abstracto de constitucionalidad, por lo que su defensa se puede obtener mediante el ejercicio de las otras acciones constitucionales reconocidas en la Carta Fundamental.”33

3.3. Constitucionalidad del acuerdo de libre comercio objeto de reforma por el Protocolo Modificatorio

3.3.1. Dentro del análisis de constitucionalidad del Protocolo Modificatorio no pueden perderse de vista las consideraciones plasmadas por la Corte en la sentencia C-178/95, que declaró la exequibilidad del Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela, instrumento internacional ahora objeto de reforma. Esta sentencia destacó, a partir de las premisas sintetizadas en el apartado jurídico anterior, la compatibilidad general del acuerdo de liberalización comercial con la Constitución, habida cuenta que (i) se basaba en el mandato constitucional de internacionalización de las relaciones económicas del Estado,

privilegiándose la integración con las naciones de la comunidad latinoamericana (Preámbulo C.P.); (ii) no presentaba cláusulas incompatibles con los derechos constitucionales, ni con la distribución de competencias de los órganos del Estado; y (iii) los mecanismos arancelarios y no arancelarios de liberalización comercial incorporados en el Tratado no se mostraban manifiestamente contrarios a los criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Antes bien, el acuerdo se encuadraba en los objetivos de aumento del intercambio comercial entre los países de la región, promovida por instancias internacionales como la Asociación Latinoamericana de Integración – Aladi, constituida por el Tratado de Montevideo de 1980. Sobre estos aspectos, el fallo C-178/95 explica lo siguiente:

"Este Tratado tiene por objeto conformar, dentro de un mismo sistema institucional, un marco de derechos y obligaciones sobre temas que afectan el comercio entre las tres naciones que lo suscriben, disponer de medios organizados e institucionales para la integración comercial entre los países miembros, y promover permanentemente vínculos comerciales mutuos para asegurar el mejor funcionamiento de sus economías y para la profundización de los compromisos. En lo que corresponde a los instrumentos jurídicos para el manejo de la política comercial, el uso de salvaguardias, la promoción de la competencia y la búsqueda de la excelencia en los mercados que pretende generar el sistema del Tratado de Libre Comercio del G-3 contribuirán en muy buena medida a favorecer a los consumidores y a hacer más racional el uso de los recursos productivos, en especial, de aquéllos que acusan una mayor escasez. De otra parte, en lo que se refiere a la política de apertura económica, cabe anotar que el Estado colombiano, puede asumir sin mayores costos ni cambios las obligaciones que le demandará su participación en el Tratado, tanto a nivel de las nuevas regulaciones sobre comercio de servicios y la propiedad intelectual, y los compromisos en materia arancelaria.

b. Ahora bien, en lo que se refiere a la relación directa de este instrumento con la Constitución Nacional, y a los fundamentos normativos que la dan plena validez jurídica al mismo, cabe destacar en primer lugar que la Carta de 1991 advierte que es deber del Estado colombiano promover la internacionalización de las relaciones políticas, sociales, ecológicas y económicas con las demás naciones, mediante la celebración de tratados sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, todo lo cual es respetado en el acuerdo que da lugar el Tratado; se trata, precisamente del desarrollo de la voluntad del Constituyente, que viene desde la Carta de 1886 y especialmente desde la reforma de 1968, para asegurar

que sobre aquellas bases se promueva la vinculación de la economía nacional y de los factores de la producción y del consumo a los mercados internacionales.

c. Desde otro punto de vista, es claro que el Tratado que se revisa en esta oportunidad, se celebra por las partes con base en la expresa confirmación de la plena vigencia de los derechos y obligaciones existentes entre ellas, no sólo de conformidad con las disposiciones del GATT y ahora de la OMC, del Tratado de Montevideo de 1980 y a los otros tratados y acuerdos internacionales ratificados entre los tres; de igual modo, en el Tratado se parte del supuesto de la adopción de la regla de la incompatibilidad entre los tratados vigentes que vinculan a las partes, y con ella se entiende que en caso de incompatibilidad entre las disposiciones de los tratados y convenios internacionales ratificados por las partes y las disposiciones del Tratado del G-3, prevalecen las disposiciones de este último en la medida de la incompatibilidad, lo cual deja a salvo el conjunto de compromisos internacionales de los tres Estados parte.

Cabe destacar que bajo este principio, y sin afectar la constitucionalidad del Tratado que se revisa y sin perjuicio de las obligaciones emanadas de éste, existe un conjunto específico de relaciones entre las repúblicas de Colombia y Venezuela que se rige por las disposiciones del ordenamiento Jurídico del Acuerdo de Cartagena, que como se sabe, se ocupa de una unión subregional y conforma un ámbito de relaciones jurídicas de carácter supranacional de derecho, regido, en el caso colombiano, por disposiciones constitucionales que en general permiten la integración económica, social y política con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones."

De igual manera, la sentencia en comento declaró la exequibilidad de las previsiones puntuales del Tratado que ahora son objeto de enmienda o adición por parte del Protocolo Modificatorio. Así, en cuanto a las reglas sobre el Programa de Desgravación Arancelaria, la decisión C-178/95 expresó que eran compatibles con la Constitución, en tanto son instrumentos necesarios para cumplir el doble propósito de permitir la paulatina integración de los mercados de los Estados partes, a la vez que se protegen las economías internas, lo cual redunda en la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional de la integración comercial. Sobre el particular, señaló el fallo en comento que [e]ste tipo de cláusulas es perfectamente

válido para el ordenamiento jurídico colombiano, ya que con ellas se cumple con los requisitos de la Constitución Política, pues se trata de una ley de la República la que las incorpora al ordenamiento nacional, el compromiso de no incrementar, salvo que en el Tratado se disponga otra cosa, ningún tipo de impuesto de importación existente, ni adoptar ningún impuesto de importación nuevo sobre bienes originarios, lo cual, de otra parte, no significa que este sea un compromiso que se extienda para los vínculos con otros estados no comprendidos en el Tratado, ni que el Tratado mismo no pueda establecer otra cosa, o que las respectivas competencias de las distintas autoridades territoriales previstas en la Constitución resulten desconocidas, pues en todo caso prevalecen las correspondientes prescripciones en materia tributaria y fiscal de las entidades territoriales previstas en la Constitución. (…) Cabe destacar que las disposiciones del acuerdo también tienen fundamento constitucional en lo establecido por el inciso cuarto del citado artículo 333 de la Carta Política, en el que se advierte que el Estado impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y que debe evitar y controlar cualquier abuso que personas y empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional, lo cual bien puede adelantarse por virtud de los instrumentos económicos y arancelarios que se consagran en el tratado, dentro del marco de las relaciones internacionales que también patrocina la nueva Constitución.”.

La Corte también encuentra que la sentencia en comento, luego de hacer una descripción de los elementos técnicos y de implementación del TLC-G3, entre ellos las reglas de origen y las normas de funcionamiento del Comité de Integración Regional de Insumos, concluyó su exequibilidad. Para ello puso de presente que se trataba de instrumentos necesarios para facilitar la integración comercial entre los Estados parte del Tratado, de manera tal que resultaban compatibles con finalidades constitucionalmente admisibles, según se tuvo oportunidad señalar anteriormente. Así, en relación con la validez de dichos instrumentos, el fallo C-178/95 indicó lo siguiente:

Desde luego que en el texto del instrumento que se examina, aparecen otras reglas y procedimientos de carácter jurídico vinculantes para el Estado colombiano que condicionan algunas competencias de orden tributario y fiscal, pero ellos están previstos sobre bases de equidad y de la salvaguardia de la libre auto determinación del Estado y con pleno respeto a la soberanía nacional y sobre base de equidad, igualdad y reciprocidad; las reglas que se establecen en el Tratado se acuerdan para regular el libre comercio entre los tres estados y aseguran la competencia económica en materia de comercio y de servicios, como un

derecho de todos que supone responsabilidades y, además, procuran la regulación jurídica de los eventuales conflictos en dichas actividades.

En este sentido, es claro que la Carta Política es suficiente fundamento jurídico para asegurar la validez de esta modalidad de regulación legal, la participación de Colombia en los mercados internacionales y en las prácticas comerciales correspondientes que presuponen este tipo de acuerdos y tratados internacionales, dentro de las economías de proyección global y de expresiones de integración, a las que se debe vincular, bajo el marco de la Constitución Política, todas las fuerzas productivas y los diversos sectores de la economía nacional; de igual manera, este fundamento constitucional también comprende la integración que se puede hacer entre grupos de países, en especial del área latinoamericana y del Caribe, como se desprende de la misma redacción del instrumento que se examina, en el que dicha proyección aparece contraída a un ámbito subjetivo específico, como es el de los tres estados que suscriben el Tratado y comprenden, dentro del marco normativo del GATT, ahora OMC, y, respetando la competencia de las partes para adoptar medidas antidumping y las reservas y precisiones que en cada caso se han establecido en el Tratado, aspectos como los de la limitación al establecimiento de medidas no arancelarias de restricciones a la importación y a la exportación de bienes entre las partes, la prohibición del establecimiento de precios mínimos de exportación e importación, la imposición de derechos aduaneros por concepto de servicios de este orden, y en general regulaciones sectoriales en materia de impuestos a las exportaciones, cuando estos no se apliquen a todas las partes, y también para cuando el bien esté destinado al consumo interno, y programas de desgravación, o cuando se trate de productos de primera necesidad en el listado para Colombia".

Según los argumentos expuestos, se tiene que esta Corporación ha avalado la constitucionalidad del TLC-G3, tanto en su perspectiva general, como de sus cláusulas particulares dirigidas a la integración de mercados entre los Estados parte del Tratado. Esto bajo el entendido que ese proceso de liberalización entre los mercados cumple con el mandato constitucional de internacionalización de las relaciones económicas, no incorpora tratamientos contrarios a los criterios de equidad, proporcionalidad y conveniencia nacional, a la vez que deja incólumes los derechos constitucionales y las competencias de los órganos del Estado.

3.3.2. Con todo, este no es el único antecedente del control de constitucionalidad del TLC-G3.

Para el presente estudio resultan imprescindibles las reglas jurisprudenciales fijadas por la Corte en la sentencia C-923/07, que declaró la constitucionalidad de la Ley 1074 de 2006, "Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de Complementación Económica No. 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela-Sexto Protocolo Adicional"". Ello debido ese caso ofrece supuestos fácticos similares a los del asunto de la referencia. En esa oportunidad, la Corte asumió el estudio de un instrumento internacional dirigido a modificar las condiciones del TLC-G3, en lo que respecta al proceso de desgravación arancelaria para el sector automotor. Esto en razón que para ese momento, la producción automotriz mexicana superaba con creces la de Colombia y Venezuela, de modo tal que la Comisión Administradora del Tratado había acogido la recomendación proferida, a su vez, por el Comité Automotor del TLC-G3, en el sentido de sugerir a las partes complementar el Tratado con cláusulas que equilibraran ese desbalance comercial.

De manera general, la Corte consideró que la adopción por parte de Colombia del instrumento internacional era una válida expresión de la competencia del Ejecutivo para dirigir las relaciones internacionales y promover la integración económica con los países de la región, según las estipulaciones del artículo 226 C.P. En especial, indicó el Pleno que la incorporación de programas incrementales de desgravación arancelaria resultaban acordes con los criterios de equidad y conveniencia nacional, pues permitían que la industria nacional se ajustara, también progresivamente, a las exigencias propias del ingreso de los vehículos favorecidos con ese tratamiento preferencial. Esto, del mismo modo, dentro de un marco regulatorio que propicia el aumento del grado de integración económica entre los Estados parte del TLC-G3. Sobre el particular, la sentencia C-923/07 señaló que "…el contenido material del Acuerdo de manera general responde a las exigencias prevista en la Constitución Política, por cuanto a través de las modificaciones, sustituciones y adecuaciones al Tratado de Libre Comercio o G-3, se establece un programa de desgravación arancelaria en el sector automotor, una eliminación de impuestos de importación, unas definiciones, la constitución de un Comité con objetivos específicos, la administración de cupos, unas disposiciones generales y la eliminación de partidas, notas, subpartidas y agregación de subpartidas, todo lo cual se encausa dentro de los artículos 226 y 227 de la Carta, que establecen la internacionalización de las relaciones como la promoción de la integración Latinoamericana y del Caribe sobre la base de la equidad, reciprocidad, igualdad y conveniencia nacional.|| Así mismo, el programa de desgravación arancelaria, eliminación

de impuestos de importación y establecimiento de reglas de origen para el sector automotor contemplado en este Acuerdo, también propician un mayor acceso a los mercados de las partes que lo suscriben y una gradualidad que facilita a la industria nacional ajustarse paulatinamente a la competencia mexicana, consultando así las asimetrías existentes entre las industrias de los países firmantes."

A partir de esta consideración general, la Corte declaró la exequibilidad de las distintas cláusulas de integración comercial previstas en el Acuerdo Complementario al TLC-G3.

3.4. Exequibilidad material del Protocolo Modificatorio

3.4.1. La Parte I del Protocolo Modificatorio modifica su denominación, con el fin de excluir a la República Bolivariana de Venezuela de sus cláusulas, merced de la denuncia al TLC-G3 que realizara ese país. Una previsión de esa naturaleza se ajusta a la Constitución, en tanto refleja el principio de autodeterminación de las relaciones internacionales y es plenamente compatible con las normas del derecho internacional público, que prevén la terminación de los efectos de un tratado respecto de un Estado parte, cuando ha formulado denuncia al mismo según las estipulaciones del instrumento respectivo.34

3.4.2. Los artículos 2º a 6º del Protocolo, apuntan unívocamente a prever reformas a los esquemas de desgravación arancelaria, destinadas a aumentar el nivel de acceso a mercado entre Colombia y México.  Esto se explica, como se expuso en apartado anterior, en el hecho que ante la exclusión de Venezuela se resultaba necesario implementar nuevas medidas de dinamización de comercio entre los Estados parte restantes, con el fin de redireccionar los productos que antes eran intercambiados con esta nación.  Así, se prevé (i) la posibilidad de revisión de las condiciones existentes, a fin de aumentar dicho nivel de acceso; (ii) la modificación de las listas de desgravación arancelaria de Colombia y México, al igual que la instauración de modalidades progresivas de desgravación mediante cupos, medidas estas que conllevan a un aumento del intercambio comercial entre los citados países; (iii) la aplicación de la cláusula de nación más favorecida – NMF para los demás productos no incluidos en dichos programas de desgravación; y (iv) la determinación del origen de los productos beneficiados con preferencias arancelarias, a las reglas contenidas en el mismo TLC-G3.

En cuanto a la constitucionalidad de las normas en comento, debe partirse de reiterar que el

control a cargo de la Corte es de carácter débil, lo cual implica que la inexequibilidad de dichas disposiciones solo será predicable cuando, en sí mismas consideradas, demuestren una manifiesta contradicción con las normas constitucionales predicables de los acuerdos de liberalización comercial. Además, no puede perderse de vista que varias de las medidas antes descritas hacen parte de aquellos asuntos técnicos y operativos del TLC-G3, respecto de los cuales se predican su constitucionalidad prima facie, salvo que se evidencie la contracción citada. Ninguna de estas condiciones extremas se verifica en las prescripciones de este aparte del Protocolo Modificatorio. Antes bien, las medidas expuestas, tanto arancelarias como no arancelarias, no hacen nada distinto que profundizar la integración comercial con los Estados Unidos Mexicanos, nación latinoamericana respecto de la cual el texto constitucional está especialmente interesado en el intercambio transnacional.

De otro lado, la Corte observa que las distantes herramientas para el aumento de acceso al mercado, como son la desgravación arancelaria, las preferencias arancelarias sujetas a cupos y el otorgamiento de niveles de flexibilidad arancelaria, son predicables tanto del acceso al mercado mexicano como al colombiano. En estas circunstancias, que irrogan condiciones más favorables para la exportación de productos originarios de ambos Estados, resultan salvaguardados los criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional a que alude la Constitución. Idéntico argumento es predicable de la cláusula residual, que confiere el trato NMF a los productos no incluidos en los instrumentos de desgravación mencionados anteriormente. Ello en tanto el arancel de importación de Nación Más Favorecida es una fórmula de comercio internacional que, precisamente, busca garantizar la equidad y la reciprocidad en la concesión de beneficios arancelarios entre los Estados que suscriben acuerdos de liberalización comercial, en especial ante la posibilidad cierta que dichos países suscriban otros acuerdos del mismo carácter con terceros Estados.

Sobre este tópico, la Corte ha sostenido que la cláusula NMF "… es uno de los instrumentos más usuales de "reciprocidad comercial" entre los Estados que "tiende a facilitar el intercambio comercial entre los Estados partes, a través del cual se pretende un tratamiento no menos favorable del que se le concede a otros países u órganos en similares circunstancias". Sobre el alcance de dicho concepto, la Corte en sentencia C-358 de 199635 señaló que persigue mantener en todo tiempo la igualdad sin discriminación entre los países interesados:"En cuanto a la cláusula de la nación más favorecida, esta Corporación acoge la doctrina de la Corte Internacional de Justicia, en el Asunto relativo a los derechos de los

nacionales de los Estados Unidos de América en Marruecos (1952), oportunidad en la que estableció: “Las cláusulas de la nación más favorecida tienen por objeto establecer y mantener en todo tiempo la igualdad fundamental, sin discriminación entre todos los países interesados”. La igualdad de tratamiento otorgada por una cláusula de la nación más favorecida hace desaparecer toda diferencia entre las inversiones extranjeras beneficiarias de este trato. Por regla general, a partir del momento en el cual el país receptor de la inversión concede una ventaja a un tercer Estado, el derecho de otros Estados a un tratamiento no menos favorable nace en forma inmediata y se extiende a los derechos y ventajas concedidos antes y después de la entrada en vigor del Tratado que consagra la aludida cláusula”. (…) En consecuencia, la cláusula de la Nación Más Favorecida constituye un principio básico del derecho internacional aplicable en condiciones igualitarias para todos los Estados Parte, por lo que si un país otorga una condición más favorable a un tercer Estado, nace para los demás Estados interesados la extensión de las ventajas concedidas, lo que permite garantizar los principios de igualdad, reciprocidad y equidad en el proceso de integración comercial (arts. 150-16, 226 y 227 de la Constitución).” (Subrayas originales)36

En ese orden de ideas, como la aplicación de la cláusula NMF es predicable del acceso a los mercados de ambos Estados parte, concurre en el cumplimiento de los criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, tantas veces reiterados en este fallo.

Las normas de origen son un aspecto esencial en los tratados de liberalización comercial, pues permite definir la procedencia de un bien y, con ello, si hace o no parte de aquellos productos o servicios objeto de desgravación o tratamiento arancelario preferencial. Además, en un entorno de acuerdos concurrentes de integración comercial, se hace necesario definir la incidencia de estos instrumentos en la definición de ese carácter originario. Las reglas de origen, en ese sentido, son medidas no arancelarias propias de los acuerdos de liberalización, que facilitan un tratamiento paritario entre los Estados parte, en lo que respecta a la concesión de beneficios arancelarios.

Las regulaciones que sobre la materia ofrece el Protocolo Modificatorio, bajo esa perspectiva, no presentan reproche constitucional alguno. En efecto, son recíprocas, en tanto se aplican frente al mercado colombiano y al mexicano. Además, no se muestran incompatibles con los criterios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, razón por la cual superan el control de constitucionalidad, en el grado de intensidad explicado en esta sentencia.

3.4.4. La Parte IV del Protocolo modifica el TLC-G3 en lo referido a las funciones de la Comisión Administradora del Tratado y la definición de los órganos nacionales responsables. En cuanto a lo primero, adiciona las competencias de ese organismo en el sentido de investirlo de la facultad de adoptar las medidas necesarias para profundizar el libre comercio entre Colombia y México. Una regulación de este carácter se muestra conforme con la Carta Política, en tanto se ha explicado en esta decisión cómo la integración comercial entre los países de la comunidad latinoamericana es un asunto no solo compatible sino promovido por la Constitución. Además, debe resaltarse que estas nuevas competencias no confieren a la Comisión Asesora funciones que se contrapongan a la facultad constitucional de aceptar nuevas obligaciones para el Estado colombiano, puesto que (i) se limitan a la recomendación a los Estados parte para, si así lo aceptasen y de conformidad con sus procedimientos internos, enmienden el TLC-G3 en aras de aumentar el grado de integración comercial; (ii) las funciones de la Comisión Administradora, de acuerdo con el texto del Protocolo Modificatorio, se adelantan con sujeción a las normas del TLC-G3, lo que de suyo incorpora la prohibición de prever nuevas obligaciones a las previstas en ese Tratado.

Respecto a lo segundo, la redenominación de los órganos nacionales responsables de la ejecución del TLC-G3 es una medida que se limita a reconocer modificaciones nominales de esas dependencias en los ordenamientos jurídicos internos de los Estado parte. Esta disposición, habida cuenta su carácter estrictamente formal, no se opone a los preceptos constitucionales.

3.4.5. Por último, la Parte V del Protocolo Modificatorio dispone las reglas sobre entrada en vigor de ese instrumento internacional. Para ello dispone previsiones comunes al derecho internacional público sobre la materia, que no ofrecen mayor debate de índole constitucional. Adicionalmente, faculta a la República de Colombia para que, a manera de excepción a la regla general de entrada en vigencia del Protocolo, pueda aplicarlo provisionalmente. Esta previsión no hace nada distinto que reiterar la hipótesis normativa prevista en el artículo 224 C.P., que inviste al Presidente de esa facultad de aplicación provisional, cuando se trate de tratados de naturaleza económica y comercial. Además, el Protocolo Modificatorio supedita tal posibilidad a que se realice “de conformidad con su legislación nacional”, lo que refuerza la constitucionalidad de la medida. De otro lado, no puede perderse de vista que la jurisprudencia constitucional ya ha declarado la exequibilidad de cláusulas del mismo tenor. Así, la sentencia C-923/07 antes reseñada señaló frente a un contenido normativo análogo

que "...las condiciones para hacer uso excepcional de la aplicación provisional de un instrumento internacional se cumplen en este caso por cuanto se está ante un tratado de naturaleza comercial, acordado en el ámbito de organismos internacionales como la ALADI y enviado por el Presidente de la República para la aprobación del Congreso que culminó con la expedición de la Ley 1074 de 2006. Finalmente, debe recordarse que la aplicación provisional del Tratado del Libre Comercio de 1994, encontró respaldo de esta corporación en la sentencia C-178 de 1995." En el presente caso, se está ante una nueva modificación al TLC-G3, avalado por la Corte en el fallo C-178/95 citado. Por ende, se impone prodigar idéntica solución jurídica en uno y otro caso.

3.5. En conclusión, esta Tribunal encuentra que tanto el Protocolo Modificatorio como su ley aprobatoria se ajustan a los cánones constitucionales, al igual que a las reglas jurisprudenciales en materia de control de los acuerdos de liberalización comercial, en general, y del TLC-G3 y sus modificaciones, en particular. Por lo tanto, así lo declarará en la parte resolutiva de esta sentencia.

VI. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- DECLÁRESE EXEQUIBLE el "Protocolo modificatorio al "Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela, firmado en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el trece de junio de mil novecientos noventa y cuatro", firmado simultáneamente en Bogotá D.C. y Ciudad de México el once (11) de junio de dos mil diez"

Segundo.- DECLÁRASE EXEQUIBLE la Ley 1457 del 29 de junio de 2011, aprobatoria del instrumento internacional mencionado en el numeral anterior.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente con permiso

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sobre la aplicación de la regla de consulta previa a comunidades tradicionales en el control

de constitucionalidad de tratados internacionales, Vid. Corte Constitucional, sentencias C-615/09 y C-941/10, inter alia.

2 Comunicación del 25 de julio de 2011, suscrita por la Directora de Asuntos Jurídicos Internacionales.  Folios 1 a 6 del cuaderno de pruebas 2 (CP2).

3 Folios 127 a 140 CP2.

4 Folios 123 a 126 CP2.

5 Folios 88 a 90 CP2.

6 Folios 92 (reverso) a 93 CP2.

7 Folios 98 (reverso) a 99 CP2

8 Folios 376 a 384 del cuaderno de pruebas 1 (CP1).

9 Folios 1 a 2 CP1.

10 Folio 419 CP1.

11 Folios 461 (reverso) a 464 CP1.

12 Folios 54 a 55 CP2.

13 Folio 87 (reverso) CP2.

14 Folio 62 CP2.

15 Folios 21 a 25 CP2.

16 Folio 8 a 9 CP2.

17 Folios 63 a 64 cuaderno de pruebas 3 (CP3).

18 Folios 86 a 89 CP3.

19 En efecto, para el caso del Senado el primer debate tuvo lugar el 29 de septiembre de

2010 y la aprobación en plenaria se llevó a cabo el 6 de diciembre del mismo año. A su vez, en lo que respecta a la Cámara de Representantes, el primer debate se realizó el 26 de abril de 2011 y la aprobación en plenaria acaeció el 31 de mayo del mismo año. Por último, entre la aprobación del proyecto en el Senado (6 de diciembre de 2010) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (5 de abril de 2011) transcurrió un lapso no inferior a quince días.

20 Corte Constitucional, sentencia C-490/11, fundamento jurídico 2.5.

21 Cfr. Folio 159 del cuaderno principal 2.

22 Diario Oficial 48.116, p. 31.

23 La Comisión Administradora es una instancia creada por el TLC-G3 para la gestión de los asuntos propios de ese acuerdo de liberalización comercial, que en los términos del artículo 20-01, literal f. del TLC-G3 incluye la competencia para recomendar a las partes la adopción de medidas para implementar sus decisiones. Las decisiones a las que hace referencia el Protocolo modificatorio refieren a recomendaciones de dicha Comisión para (i) modificar el nombre del Tratado ante la denuncia del mismo por parte de Venezuela (decisión 57); (ii) reformar las funciones de la Comisión Administradora y la definición de los órganos estatales responsables de la ejecución del tratado (decisión 58); (iii) modificar varias disposiciones del tratado sobre periodos de desgravación y reglas de origen (decisión 59); y (iv) reformas varios apartes sobre las reglas de origen y el funcionamiento de la Comisión de Origen de Insumos. El texto completo de estas decisiones puede verificarse en la página Web del Ministerio de Comercio de Colombia. https://www.mincomercio.gov.co/publicaciones.php?id=14558&dPrint=1.

24 Glosario de la OMC. Definición de “normas de origen”. Disponible en la página Web http://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/glossary_s.htm

25 Son varios los fallos adoptados por la Corte en cuanto al control de constitucionalidad de los tratados internacionales de liberalización comercial. Las reglas jurisprudenciales que se sintetizan a continuación son extraídas de las sentencias C-750/08, C-031/09, C-608/10 y C-941/10. En especial, son tenidas en cuenta las consideraciones expresadas por la Corte en la sentencia C-750/08, la cual efectuó el control de constitucionalidad del tratado de libre

comercio suscrito entre Colombia y los Estados Unidos de América. Esto debido a que tales reglas son reiteradas, de forma consistente y estable, por las sentencias posteriores antes citadas.

26 Sentencia C-191 de 1998. Cfr. sentencia C-155 de 2007.

27 Sentencia C-864 de 2006.

28 En la sentencia C-750 de 2008, se sostuvo: “en relación con la equidad y la reciprocidad, en estos casos tampoco se puede adelantar un control aislado de las cláusulas convencionales. Se debe examinar cada disposición en el conjunto del tratado internacional, a efectos de determinar si es equitativo y recíproco; y, solo podrán ser declaradas inexequibles cláusulas del mismo únicamente en casos donde, de manera manifiesta y grosera vulneren la Constitución.”

29 Sentencias C-031 de 2009 y C-608 de 2010.

30 Sentencias C-750 de 2008, C-031 de 2009 y C-608 de 2010.

31 Así por ejemplo, en la sentencia C-1007/08, la Corte recordó cómo “…para el análisis sobre la exequibilidad de normas de contenido económico es procedente aplicar el criterio de inconstitucionalidad manifiesta, de acuerdo con el cual, siempre que la obra del legislador respete unos mínimos criterios de razonabilidad y proporcionalidad, ella no puede ser cuestionada desde el punto de vista constitucional por el solo hecho de haber otorgado tal o cual tratamiento específico a un determinado grupo de sujetos, ni por el hecho de que tal situación jurídica resulte comparativamente más o menos favorable que la de otro sujeto o grupo de sujetos simultáneamente considerados por la norma.”

32 Corte Constitucional, sentencia C-750/08.

33 Corte Constitucional, sentencia C-864/06.

34 El artículo 42 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, norma internacional vinculante para la interpretación de los compromisos entre Estados, indica sobre el particular lo siguiente:

“42. Validez y continuación en vigor de los tratados. 1. La validez de un tratado o del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado no podrá ser impugnada sino mediante la aplicación de la presente Convención.

2. La terminación de un tratado, su denuncia o el retiro de una parte no podrán tener lugar sino como resultado de la aplicación de las disposiciones del tratado o de la presente Convención. La misma norma se aplicará a la suspensión de la aplicación de un tratado.”

35 Ms. Ps. Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo.

36 Corte Constitucional, sentencia C-923/07.