

Sentencia C-303/12

(Abril 25 de 2012)

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Se ajusta a la Constitución Política, tanto en su aspecto formal como en su contenido material

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE TRATADOS PUBLICOS Y DE LAS LEYES QUE LOS APRUEBAN-Características

El control de constitucionalidad de los tratados públicos y de las leyes que los aprueban, presenta las siguientes características: “(i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano”.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Proceso de formación en cuanto a la validez de la representación y competencia en la suscripción del Convenio

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Control de constitucionalidad sobre el trámite legislativo

REGIMEN CONSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES-Contenido

MANDATO CONSTITUCIONAL DE INTEGRACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE-Significado/MANDATO CONSTITUCIONAL DE INTEGRACION LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE-Jurisprudencia constitucional

REGULACION EN MATERIA DE ZONAS DE FRONTERA-Importancia

La Corte ha destacado en diversas oportunidades la relevancia constitucional de las zonas de frontera. La importancia del régimen que se establezca para tales zonas obedece a que, en su desarrollo, se encuentran comprometidos intereses constitucionales destacados entre los que están el mandato de integración latinoamericana, el desarrollo de las entidades territoriales y de su autonomía así como la promoción de procesos de intercambio social, cultural o económico. La referida importancia puede encontrarse reflejada en al menos tres disposiciones de la Constitución: (i) el artículo 289 prevé que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del otro país y que se encuentren en el mismo nivel, programas de cooperación e integración a efectos de fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente; (ii) el numeral 2 del artículo 300 establece que le corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones relacionadas, entre otras cosas, con las zonas de frontera; (iii) el artículo 337 prevé que la ley podrá establecer para las zonas de frontera regímenes especiales en materia económica y social que se orienten a promover el desarrollo de las mismas. La Corte Constitucional ha indicado que la profundización de las relaciones en zonas de frontera guarda correspondencia con el ideal integracionista que inspira las relaciones internacionales según el texto de la Constitución.

ZONAS DE FRONTERA-Alcance de la competencia del legislador para su regulación

Las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera. La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución

podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc.

ZONAS DE FRONTERA-Marco constitucional y legal

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Contenido

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Su estructuración constituye una manifestación expresa del propósito constitucional de promover la integración latinoamericana/ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Constituye una forma de profundización de intercambio comercial

INTEGRACION LATINOAMERICANA-Jurisprudencia constitucional

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Competencias específicas del legislador íntimamente relacionadas

En la aprobación del Acuerdo examinado concurren tres competencias específicas del legislador íntimamente relacionadas. La competencia relativa a la intervención en el diseño de las relaciones internacionales promoviendo la integración latinoamericana, la habilitación para intervenir en la economía a efectos de promover mercados más eficientes y, finalmente, la facultad de establecer reglas especiales para las zonas de frontera.

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Limitaciones aplicables al régimen especial de frontera

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Aplicación de los principios de soberanía, reciprocidad, equidad y conveniencia nacional

ACUERDO SOBRE ZONA DE REGIMEN FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA-BRASIL Y LETICIA-COLOMBIA-Establecimiento de penalidades por parte de autoridades aduaneras admite interpretaciones distintas/AUTORIDADES ADUANERAS-Incompetencia para crear o establecer faltas o sanciones

Una interpretación inicial consistiría en señalar que la disposición establece una habilitación para que las autoridades aduaneras colombianas -que según el artículo 1 del decreto 2685 de 1999 están constituidas por los funcionarios públicos o dependencias oficiales que en virtud de la Ley y en ejercicio de sus funciones, tiene la facultad para exigir o controlar el cumplimiento de las normas aduaneras- fijen, previo acuerdo con las autoridades de Brasil, las sanciones especiales aplicables a quienes desconozcan el régimen previsto en el acuerdo. Tal interpretación resultaría contraria a la Constitución si se considera que el principio de legalidad, aún con sus variantes especiales en materia aduanera en virtud de la distribución de competencias que se deriva del literal c), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución (leyes marco), prohíbe que los funcionarios a los que alude el artículo 1 del decreto 2685 de 1999 se ocupen de establecer sanciones o de fijar las faltas que las originen. Ahora bien, una segunda interpretación del referido artículo 4 indica, de conformidad con el propósito general del acuerdo de ampliar los canales de comercialización entre Leticia y Tabatinga ofreciendo certidumbre sobre los requisitos aplicables al intercambio de mercancías, que la habilitación para establecer las penalidades se limita única y exclusivamente a la posibilidad de identificar el régimen que -en cada uno de los países y según el ordenamiento legal o reglamentario aprobado por las autoridades competentes- sería aplicable a la infracción del régimen establecido para la Zona. No se trataría de una habilitación para la creación de nuevas faltas o sanciones aduaneras sino de la identificación de aquellas ya existentes en cada ordenamiento y que resultarían aplicables en la Zona de Frontera. Esta interpretación encontraría también apoyo en la función que en Colombia, según el Decreto 2685 de 1999, se asigna a las autoridades aduaneras y que consiste en exigir o controlar el cumplimiento de las normas correspondientes y no, en crearlas. En opinión de la Corte, la interpretación indicada permite hacer compatible el texto del acuerdo con las exigencias constitucionales derivadas del debido proceso y del principio de legalidad. Además tal interpretación no afecta el objetivo central del acuerdo que consiste en promover la integración comercial en una Zona de Frontera. Así las cosas, el Presidente de la República al momento de manifestar su consentimiento internacional para obligar al Estado Colombiano por el presente Acuerdo deberá formular una declaración interpretativa, en el sentido de advertir que el artículo

cuarto (4) constituye una habilitación que se limita única y exclusivamente a la posibilidad de identificar el régimen que sería aplicable a la infracción del régimen establecido para la Zona, en cada uno de los países y según el ordenamiento legal o reglamentario aprobado por las autoridades competentes. En consecuencia el artículo 4 no habilita a las autoridades aduaneras colombianas a crear o establecer faltas o sanciones.

Revisión de constitucionalidad de la Ley 1463 del 29 de junio de 2011“Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D.C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008”.

Referencia: expediente LAT 376

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

I. ANTECEDENTES

1. Texto normativo

Se transcribe el texto completo de la Ley aprobatoria del Acuerdo, tal como se encuentra publicada en el Diario Oficial 48.116 de fecha 30 de junio de 2011:

LEY 1463 DE 2011

(Junio 29)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Visto el texto del “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República

Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel del texto íntegro de los Instrumentos Internacionales mencionados).

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D.C., a los 19 días del mes de septiembre del 2008.

El Congreso de la República

Visto el texto del "Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto original en castellano del Acuerdo, certificada por la Coordinadora del Área de Tratados de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, el cual consta de seis (6) folios, documento que reposa en los Archivos de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y en cumplimiento de los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2, y 224 de la Constitución Política de Colombia, presentamos al honorable Congreso de la República el Proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el Establecimiento de la zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre

del 2008.

1. Integración Leticia-Tabatinga

Las ciudades de Leticia y Tabatinga conforman prácticamente una sola ciudad con una aglomeración urbana de aproximadamente 78 mil habitantes. Ambas ciudades se localizan a la margen izquierda del río Amazonas y existe un libre tránsito de bienes y personas a pesar del límite internacional que jurídicamente las separa.

Tanto Leticia como Tabatinga son los principales centros de localización de las actividades económicas, los mayores centros de población y los centros proveedores de servicios de sus respectivas regiones nacionales.

Las actividades económicas se basan primordialmente en la pesca artesanal y en las actividades de comercio. Esta última se da en mayor escala en Leticia donde existe un número considerable de establecimientos comerciales. Otras actividades económicas importantes giran en torno a la presencia militar en ambas ciudades, a las actividades de turismo y la prestación de servicios, particularmente de transporte.

Dado el límite internacional de estas dos ciudades, existen dos aeropuertos, dos puertos sobre el río Amazonas, dos plantas de generación de energía y dos sistemas para el tratamiento y potabilización de aguas.

2. Antecedentes

La Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña se constituyó y se reglamentó mediante el Decreto 711 del 16 de abril de 1993, en desarrollo de las recomendaciones formuladas por los Mandatarios de ambos países en la Declaración Presidencial del 3 de septiembre de 1991, que tiene como objetivo desarrollar proyectos de cooperación y desarrollo conjunto, así como dinamizar en materia económica y fronteriza en las siguientes áreas: transporte e infraestructura, medio ambiente y desarrollo, integración física y desarrollo social.

Actualmente, la Comisión de Vecindad Colombo-Brasilera está conformada por la subcomisión de integración y desarrollo fronterizo, la subcomisión de asuntos económicos y comerciales, y el grupo de trabajo de medio ambiente.

En marco de la IX Reunión de la Comisión de Vecindad, realizada el 5 y 6 de octubre de 2006 en Bogotá, se acordó que a nivel de Gobiernos se trabajara el tema de la integración comercial entre Leticia-Tabatinga. Adicionalmente, se acordó la conformación de un grupo de trabajo técnico que brindara recomendaciones de cómo avanzar en esta integración regional.

“Colombia y Brasil han suscrito varios tratados bilaterales y multilaterales, en los cuales los dos Estados han manifestado su voluntad de darle prioridad a los intereses de sus poblaciones fronterizas amazónicas, sin embargo, después de décadas de su vigencia, las entidades de los dos Estados, bajo el imperio de sus correspondientes nacionalismo y celo institucional se han empeñado en hacer prevalecer sus correspondientes legislaciones nacionales en detrimento de los intereses regionales de esta área fronteriza compartida, generando incertidumbre y malestar entre sus pobladores”.

Dentro de este consultorio empresarial se acordó que el Ministerio de Relaciones Exteriores estudiaría de manera concertada con los sectores regionales el Proyecto de Acuerdo Bilateral para la Integración y Desarrollo de las Municipalidades de Leticia y Tabatinga, presentado por la Cámara de Comercio del Amazonas a la Cancillería Colombiana, en cumplimiento a lo dispuesto en la X Reunión de la Comisión de Vecindad e Integración Colombo-Brasilera, celebrada el 12 de noviembre de 2007 en la ciudad de Sao Paulo (Brasil) y, adelantaría las gestiones pertinentes para conseguir la suscripción de este Acuerdo por parte de los dos Estados.

En el marco de la visita oficial del Presidente de Brasil, señor Luiz Inacio Lula da Silva, el 19 de julio de 2008, los Presidentes dieron un nuevo impulso a este tema, dando un plazo de 30 días para concluir las negociaciones y suscribir el Acuerdo.

Luego de dos reuniones con las autoridades brasileras para negociar las condiciones del Acuerdo, en el marco de la XI reunión de la Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña realizada el 19 de septiembre de 2008 se suscribió el Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa del Brasil para el Establecimiento de la zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia).

3. Intereses de Colombia en la Negociación

La normativa colombiana mediante el Decreto 2685 de 1999 en el Título XIII establece las condiciones para la Zona del Régimen Aduanero Especial de Leticia, el cual indica que para las mercancías que se importen por Leticia, Puerto Nariño y Tarapacá para uso y consumo en la zona, se encuentran exentas del pago de tributos aduaneros, requisitos y licencias de importación. Para aquellas operaciones que superen los \$1.000 dólares americanos, deberán presentar una declaración de importación simplificada.

En este sentido, Colombia permite el ingreso de mercancías para uso y consumo en la región solo con la nota fiscal o declaración simplificada y las mercancías se encuentran libres del pago de tributos aduaneros y del pago de IVA. Dado que los productos comprados en Leticia no cuentan con las mismas condiciones para el ingreso a Tabatinga, se hacía necesario homologar los requisitos que se tienen en la zona.

Adicionalmente, las entidades de control aplican las normativas nacionales, las cuales pueden generar dificultades al comercio fronterizo dado la especificidad de la zona, por lo cual se buscaba alcanzar el reconocimiento mutuo entre las entidades de control.

4. Condiciones negociadas

El Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa del Brasil para el Establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo entre las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia) se suscribió el 19 de septiembre de 2008. Este Acuerdo tiene como objeto el desarrollo de la región fronteriza y facilitar el comercio fronterizo de estas dos localidades.

Para las mercancías destinadas a la comercialización, son beneficiarios de este régimen las personas habilitadas para realizar las operaciones comerciales de acuerdo a lo estipulado para tal fin en la legislación interna y deben estar establecidas en las localidades de Leticia y Tabatinga.

Para estas mercancías se aplicará un comercio libre de registros, licencias, visados, certificaciones o autorizaciones, salvo aquellas que por la normativa interna aplica a todo el territorio nacional. El despacho aduanero será simplificado. Solo se requerirá la factura comercial, la cual deberá ser acordada entre las Partes para facilitar el control y la fiscalización aduanera.

Para el pago de los tributos exigibles de acuerdo con la legislación interna, que no se encuentran exentos al amparo del presente régimen, se deberá presentar una declaración aduanera consolidada mensual.

Adicionalmente, se acordó que para facilitar el comercio en la zona, se buscará el reconocimiento mutuo de certificaciones de las entidades de control en la zona, a las que haya lugar la operación comercial.

En cuanto a mercancías para el consumo en la zona, son beneficiarias del régimen las personas domiciliadas en las localidades fronterizas y las mercancías deben ser destinadas al uso y consumo familiar compatibles a sus necesidades y las cuales no revelen por su tipo, volumen o cantidad, un destino comercial. Para el ingreso al resto del territorio nacional se deben aplicar las disposiciones contenidas en la normatividad interna de cada Parte.

El ingreso y salida de las mercancías no están sujetos a la presentación de ningún documento salvo la factura comercial o nota fiscal.

Para todo el régimen se contempló que las mercancías bajo su amparo están libres en el caso de Colombia de todos los tributos aduaneros y en el caso de Brasil, de los tributos federales incidentes en las operaciones de comercio exterior.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Relaciones Exteriores y del Ministro de Comercio, Industria y Turismo, solicita al Honorable Congreso de la República, aprobar el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de Régimen Especial Fronterizo para las Localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre del 2008.

De los honorables congresistas,

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Jaime Bermúdez Merizalde.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

Luis Guillermo Plata Páez

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1o. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2o. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3o. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4o. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República.

Amílkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

ACUERDO ENTRE LOS GOBIERNOS LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y DE LA REPÚBLICA
FEDERATIVA DE BRASIL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LA ZONA DE RÉGIMEN ESPECIAL
FRONTERIZO PARA LAS LOCALIDADES DE TABATINGA (BRASIL) Y LETICIA (COLOMBIA)

El Gobierno de la República de Colombia

y

El Gobierno de la República Federativa de Brasil,

Considerando el compromiso con el desarrollo de la región fronteriza y la conveniencia del
establecimiento de un régimen especial de facilitación del comercio fronterizo para las
localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia),

DECIDEN:

Adoptar régimen especial de comercio para las referidas localidades, a seguir descrito.

CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 1o.

1. El Régimen especial establecido por este Acuerdo se aplica al comercio de mercancías entre las localidades fronterizas de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia) para consumo o comercialización exclusiva en la zona.

2. Las localidades fronterizas a que se refiere el párrafo 1o corresponden a la delimitación geográfica del área urbana, de cada una de las localidades, tal como consta en la normatividad interna de cada una de las Partes.

CAPÍTULO II.

DISPOSICIONES APLICABLES AL COMERCIO.

ARTÍCULO 2o.

Serán beneficiarios del régimen de Facilitación Comercial Fronteriza establecido en este capítulo las personas habilitadas para realizar operaciones comerciales conforme a la legislación interna de cada Parte y regularmente establecidas en las localidades de frontera mencionadas en el artículo 1o, que actúen en el comercio, registradas por la Administración Aduanera con jurisdicción sobre la localidad del establecimiento, en la forma establecida por ella.

ARTÍCULO 3o.

Las operaciones comerciales realizadas por las personas en la forma prevista en el artículo 2o gozarán del régimen simplificado, consistente en:

a) Dispensa de registro o licencia y de cualquier otro visado, autorización o certificación, salvo la aplicación de la normatividad sanitaria, fitosanitaria, zoonosanitaria y ambiental vigente. Dichas operaciones comerciales no estarán exentas de la inspección de las autoridades de control, cuando se consideren necesarias.

b) Despacho aduanero simplificado en la importación y exportación, realizado con base apenas en la factura comercial o nota fiscal, siempre que sea posible emitida por medio

electrónico, cuyo contenido deberá ser acordado entre las partes firmantes, para facilitar el control y la fiscalización aduanera.

c) Presentación de declaración aduanera consolidada y pago de eventuales tributos y otros derechos recurrentes de la importación o de la exportación en bases mensuales, reuniendo todas las facturas o notas fiscales de la empresa, en el periodo, y demás elementos necesarios a la determinación de los tributos exigibles de acuerdo con la legislación de cada Parte;

d) Exención de la presentación del certificado de origen correspondiente a los tratamientos preferenciales acordados en el marco de los tratados comerciales.

e) La declaración aduanera a que se refiere el literal "c" deberá ser presentada por el importador o por el exportador habilitado, hasta el quinto día del siguiente mes al de la realización de la operación, comprendiendo las operaciones de importación o de exportación realizadas al amparo del Régimen en el mes inmediatamente anterior.

f) De acuerdo con lo establecido en la legislación interna de cada Parte, ningún pago de tributo, derecho aduanero u otros gastos incurrirlos, podrá ser exigido antes de la fecha prevista en el literal "e".

ARTÍCULO 4o.

1. Las autoridades aduaneras de ambas partes, de común acuerdo, establecerán las penalidades para las personas que infrinjan las condiciones y requisitos del presente régimen, sin perjuicio a la aplicación de otras sanciones previstas en la legislación de cada parte firmante, en un plazo no mayor a tres (3) meses de su entrada en vigor.

ARTÍCULO 5o.

1. Las Partes se comprometen a buscar la armonización de las condiciones y requisitos formales y el procedimiento para el registro en el Régimen, el contenido de información y otras providencias para garantizar la implementación del mismo, en un plazo no mayor a tres (3) meses de su entrada en vigor.

2. Las administraciones aduaneras de las partes firmantes podrán disponer entre sí

información sobre los registrados en el Régimen, así como intercambiar información estadística y de inteligencia fiscal de las operaciones realizadas en el ámbito del presente Acuerdo.

CAPÍTULO III.

DISPOSICIONES APLICABLES AL CONSUMO.

ARTÍCULO 6o.

Serán beneficiarios del Régimen establecido en este capítulo las personas domiciliadas en las localidades fronterizas, tal como están definidas en el artículo 1o.

Para la introducción de mercancías de la zona al resto del territorio nacional, se deberán aplicar las disposiciones contenidas en la normativa nacional vigente de cada Parte.

ARTÍCULO 8o.

El Régimen mencionado en el artículo 6o se aplica a los artículos para uso y consumo familiar de los domiciliados en las localidades fronterizas a que se refiere este Acuerdo, compatibles con sus necesidades y desde que no revelen, por su tipo, volumen o cantidad, destino comercial.

ARTÍCULO 9o.

El ingreso y salida de mercancías o productos de que trata este capítulo no estarán sujetos a registro o declaración de importación o de exportación, debiendo estar acompañados de factura comercial o nota fiscal, emitida siempre que sea posible por medio electrónico, y suministrada por el establecimiento comercial regularmente establecido y localizado en una de las localidades fronterizas a que se refiere el presente Acuerdo.

ARTÍCULO 10.

Las personas que infrinjan las condiciones del presente capítulo estarán sujetas a la aplicación de las penalidades previstas en la legislación de cada Parte.

CAPÍTULO IV.

DE LA TRIBUTACIÓN.

ARTÍCULO 11.

La mercancía comercializada al amparo del Régimen estará exenta de pago:

- a) en el caso de Brasil, de los tributos federales incidentes en las operaciones de comercio exterior; y
- b) en el caso de Colombia, de los tributos aduaneros.

CAPÍTULO V.

DISPOSICIONES FINALES.

ARTÍCULO 12.

El ingreso y salida de mercancías que necesitan de autorización de otros órganos intervinientes en las operaciones de comercio exterior deberá ser instruido con la anuencia de estos, la cual podrá ser efectuada en la propia factura comercial.

ARTÍCULO 13.

El Régimen establecido en este Acuerdo no se aplica a la mercancía o especie de fauna y flora cuya importación o exportación sea prohibida o controlada conforme a legislación nacional, de cada una de las Partes.

ARTÍCULO 14.

Los bienes comercializados al amparo de este Régimen que fueren encontrados fuera de las localidades fronterizas definidas en el artículo 1o, estarán sujetos al tratamiento o las penalidades previstas en la legislación nacional de cada Parte.

ARTÍCULO 15.

La mercancía amparada por el presente Acuerdo podrá ser enviada a otras localidades de las Partes firmantes para reparo y/o manutención, conforme sus normas reglamentarias.

ARTÍCULO 16.

Las Partes establecerán de común acuerdo, las mercancías que no serán admisibles al amparo del presente Régimen, en el plazo establecido en el artículo 5o.

ARTÍCULO 17.

El Régimen establecido en este Acuerdo deberá ser reevaluado periódicamente, conforme sea acordado entre las partes firmantes, en un período no superior a dos (2) años, en lo que se refiere a la adecuación a la realidad de las economías locales, inclusive lo que respecta a la eventual introducción de límites de valor para la utilización del procedimiento simplificado.

Cualquier controversia relacionada a la interpretación o implementación de este Acuerdo será resuelto por las partes contratantes por vía diplomática.

ARTÍCULO 19. ENTRADA EN VIGENCIA.

El Acuerdo entrará en vigencia 30 días a partir de la fecha de recepción de la segunda nota diplomática por la cual una de las Partes informa a la otra el cumplimiento de los requisitos internos para su entrada en vigencia.

Firmado en Bogotá, a los 19 días del mes de septiembre del 2008, en dos originales, redactados en portugués y español, siendo ambos textos igualmente idénticos.

Por la República de Colombia

CAMILO REYES RODRÍGUEZ,

Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores.

Por la República Federativa de Brasil

SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES,

Secretario General de Relaciones Exteriores.

LA SUSCRITA COORDINADORA DEL ÁREA DE TRATADOS DE LA OFICINA ASESORA JURÍDICA
DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CERTIFICA:

Que la reproducción del texto que antecede es fotocopia fiel y completa del texto original en castellano del “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre del 2008, el cual consta de seis (6) folios, documento que reposa en los archivos de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dada en Bogotá, D. C., a veintisiete (27) días del mes de agosto de dos mil nueve (2009).

Margarita Eliana Manjarrez Herrera.

Coordinadora Área de Tratados

Oficina Asesora Jurídica,

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2009

Aprobado. Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. Apruébase el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia

y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

ARTÍCULO SEGUNDO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el "Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)", firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Jaime Bermúdez Merizalde.

Luis Guillermo Plata Páez.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2009

Aprobado. Sométase a consideración del Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores

(Fdo.) Jaime Bermúdez Merizalde.

DECRETA:

Artículo 1o. Apruébase el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

Artículo 2o. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7ª de 1944, el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

Artículo 3o. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

CARLOS ALBERTO ZULUAGA DÍAZ.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucional, conforme al artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá, D. C., a 29 de junio de 2011.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,

SERGIO DIAZGRANADOS GUIDA.

2. Intervenciones

2.1. Ministerio de Relaciones Exteriores

Actuando a través del Director de Asuntos Jurídicos Internacionales, el Ministerio de Relaciones Exteriores presenta escrito que contiene las razones que, en su opinión, justifican la declaratoria de constitucionalidad de la ley 1463 de 2011.

Luego de referirse al contenido del Acuerdo y de destacar que su objetivo consiste en desarrollar la región fronteriza y facilitar el comercio entre Tabatinga y Leticia, se ocupa de examinar la constitucionalidad del trámite de suscripción y aprobación del acuerdo.

Inicia recordando que Leticia y Tabatinga se ubican en la rivera del río Amazonas conformando una aglomeración urbana de aproximadamente 78.000 habitantes. A pesar del límite internacional que los divide jurídicamente opera entre tales centros urbanos el libre tránsito de bienes y personas.

Advierte que en el marco de la IX Reunión de la Comisión de Vecindad Colombo-Brasileña se acordó la conformación de un grupo de trabajo que formularía recomendaciones a fin de avanzar en la integración regional. Luego de diferentes reuniones y a raíz de la visita oficial del presidente de la República Federativa de Brasil se estableció un término de 30 días para concluir todas las negociaciones y suscribir el acuerdo correspondiente.

El 19 de septiembre de 2008 el Viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Relaciones Exteriores y el Secretario

General de Relaciones Exteriores de Brasil suscribieron el acuerdo para el establecimiento de la zona de régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia).

El día 14 de septiembre de 2009 fue impartida la Aprobación Ejecutiva por parte del presidente de la República con el propósito de someter el acuerdo suscrito a consideración del Congreso de la República. Con fundamento en ello y por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores fue presentado el proyecto de ley 169/09(Senado) y 164/10(Cámara) acompañando la correspondiente exposición de motivos suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo. Así las cosas y previo cumplimiento de los debates correspondientes el Congreso aprobó la ley 1463 de 2011 procediéndose a la sanción presidencial y a su publicación en el Diario Oficial No. 48.116 de fecha 30 de junio de 2011.

Conforme a lo expuesto concluye señalando que el acuerdo satisfizo los requisitos formales previstos para su suscripción y aprobación legislativa. Adicionalmente consulta los principios y postulados que gobiernan al Estado colombiano y su política exterior.

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

En escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el día 31 de octubre de 2011, el Ministro de Comercio, Industria y Turismo expone las razones por las cuales considera que la Corte debe declarar la exequibilidad del Acuerdo y de su Ley aprobatoria.

Señala que en lo referido al procedimiento de aprobación se cumplieron los trámites constitucionalmente exigidos. En su opinión se surtieron las etapas contempladas para este tipo de acuerdos. Advierte, citando jurisprudencia de esta Corporación, que las medidas que se incorporan en el acuerdo no requerían ser sometidas al trámite de consulta previa dado que no afectaban directamente a comunidades étnicas.

Al respecto indica que los compromisos asumidos en el Acuerdo objeto de análisis, (...) no son obligaciones que involucren derechos de los grupos étnicos. De esta manera lo que busca el gobierno colombiano mediante este Acuerdo es facilitar el comercio fronterizo de las dos localidades, a través de reglas transparentes, claras y previsibles.

Más adelante, presentando su conclusión en relación con este aspecto indicó:

“En conclusión, los tratados internacionales que no incluyan compromisos específicos que afecten directamente a los grupos étnicos y cuyas disposiciones han sido expedidas de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, no deben ser consultados. De la lectura del texto del Acuerdo que se analiza, se puede constatar que el mismo no aborda temas que afectan a las minorías étnicas, por lo cual, siguiendo los criterios jurisprudenciales de esa Honorable Corporación, no era necesario someter la negociación de este Acuerdo a consulta de los grupos étnicos.”¹

Indica que el Acuerdo celebrado cumple con los fines esenciales del Estado previstos en la Constitución Política. En particular señala que la ampliación de los mercados así como la creación de incentivos para la inversión extranjera se vinculan con la promoción de la prosperidad general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Afirma que la suscripción del acuerdo cumple con las finalidades constitucionales que se vinculan al desarrollo de relaciones económicas y comerciales, ya que es un instrumento de integración económica que responde a la dinámica mundial de celebrar esta clase de tratados a fin de fortalecer los canales productivos y comerciales del país para mejorar su oferta exportable.

El Ministerio sostiene que la celebración del acuerdo es una expresión de la soberanía nacional y del principio de autodeterminación de los pueblos. Sobre este aspecto indica que el Estado manifestó su voluntad de crear obligaciones recíprocas frente a otro Estado en ejercicio del poder soberano que tiene de autodeterminarse y el texto del Tratado es resultado de un proceso de negociación en el que ambos Estados, soberana y autónomamente, plantearon unos puntos de partida en la negociación para llegar a acuerdos equitativos y recíprocos que quedaron plasmados en el Acuerdo.

Posteriormente se ocupa de examinar la constitucionalidad de cada uno de los capítulos del acuerdo. Advierte que todos ellos son convenientes y, adicionalmente, que resultan compatibles con las disposiciones constitucionales en materia de integración latinoamericana, con los principios que rigen la administración pública y con el margen de configuración que en materia aduanera se reconoce a favor del Congreso por la Constitución².

3.2. Ministerio del Interior

Advierte además que la principal actividad económica de las comunidades indígenas es la agricultura que se caracteriza por su desarrollo en pequeños espacios rurales, con prácticas tradicionales y con un volumen limitado siendo destinada tal producción al consumo local. En esa misma dirección advierte que las comunidades de la zona ejercen pesca fluvial artesanal no industrializada cuyos volúmenes no son altos y es dedicada principalmente al abastecimiento de las comunidades.

Concluye señalando que al tratarse de una medida legislativa de carácter general que no compromete los intereses directos de comunidades étnicas minoritarias, no resultaba necesario adelantar el proceso de consulta previa.

2.4. Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República

Mediante comunicación de fecha 28 de julio de 2011 la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República indica que frente a las comunidades indígenas ubicadas en la zona de influencia del Acuerdo celebrado no se adelantaron procesos de información, concertación, reunión, diálogo o consulta, considerando que tal Acuerdo no contiene disposiciones que afecten en forma directa y exclusiva a las comunidades indígenas allí asentadas dado que se limita a establecer un régimen especial de comercio de mercancías que se aplicará, de manera general a todos los habitantes de la zona. A fin de fundamentar su conclusión cita la sentencia C-030 de 2008 en la que la Corte destacó que la consulta sólo procedía frente a aquellas medidas que pudieren afectar de manera directa a las comunidades.

3. Concepto del Procurador General de la Nación

En concepto 5269 de fecha 23 de noviembre de 2011, el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad del Acuerdo suscrito y de la ley 1463 de 2001 a través de la cual se surtió su aprobación.

Luego de enunciar el trámite dado al Acuerdo y de referirse a cada una de las etapas surtidas

en el Congreso de la República, el Procurador concluye que no se evidencia vicio alguno que pueda afectar la validez constitucional de los actos objeto de examen.

Ahora bien, al emprender el análisis material del acuerdo el concepto del Ministerio Público afirma que los 19 artículos del Acuerdo representan la buena voluntad de ambas partes de propiciar el desarrollo de la región fronteriza y de profundizar su relación de integración en materia comercial.

Señala que la celebración del acuerdo no exigía la realización de consulta previa dado que, según advierte, el acuerdo se aplicará en la ciudad de Leticia no incluyendo los territorios aledaños en los que pueden habitar comunidades indígenas. Adicionalmente, advierte el Procurador, si bien en la ciudad de Leticia habitan indígenas, no se puede desconocer que buena parte de los habitantes no lo son, sino que tienen otra procedencia y, en todo caso, viven con arreglo a presupuestos propios de la civilización occidental. Con apoyo en lo anterior y luego de referirse al Convenio 169 de la OIT y a diferentes decisiones de la Corte, concluye que el acuerdo celebrado así como la ley no afectan de manera particular y especial a grupos indígenas.

Finalmente sostiene que el acuerdo objeto de examen busca fortalecer las relaciones comerciales y económicas. En esa medida, desarrolla el fin de impulsar la prosperidad general constituyendo, además, una expresión de lo ordenado por el Preámbulo y los artículos 9, 226 y 227 en materia de integración latinoamericana.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Corporación es competente para adelantar el control de constitucionalidad del presente Acuerdo, en cuanto tratado internacional, y de la Ley 1463/11 aprobatoria del mismo (CP, art 241.10).

2. Cuestiones jurídico-constitucionales a resolver

2.1. El control de constitucionalidad de los tratados públicos y de las leyes que los aprueban, presenta las siguientes características³: "(i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues

debe ser enviada directamente por el Presidente de la República a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción gubernamental; (iii) integral, en la medida en que la Corte debe analizar tanto los aspectos formales como los materiales de la ley y el tratado, confrontándolos con todo el texto constitucional; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es una condición sine qua non para la ratificación del correspondiente acuerdo; y (vi) cumple una función preventiva, pues su finalidad es garantizar tanto la supremacía de la Constitución como el cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado colombiano.”⁴

2.2. La Corte realizará el control de constitucionalidad del presente tratado y su ley aprobatoria, de la siguiente manera: (i) sobre el proceso de formación del instrumento internacional, en cuanto a la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del instrumento y la competencia de los funcionarios en la negociación y firma del tratado; (ii) respecto del trámite legislativo del correspondiente proyecto de ley en el Congreso de la República; (iii) sobre el contenido material de las disposiciones del tratado y la ley.

3. Proceso de negociación del instrumento internacional: representación y competencia en la suscripción del Convenio

3.2.1. El control de constitucionalidad comprende la verificación de las facultades del representante del Estado colombiano para negociar, adoptar el articulado mediante su voto y autenticar el instrumento internacional respectivo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969.⁵

3.2.2. El Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante comunicación de fecha 2 de agosto de 2011, indicó que el Viceministro de Relaciones Exteriores suscribió el día 19 de septiembre de 2008 el acuerdo finalmente aprobado a través de la ley 1463 de 2011. Adjunta copia del Decreto 3459 de fecha 12 de septiembre de 2008⁶ por medio del cual se encargó al Señor Viceministro, Dr. Camilo Reyes Rodríguez, de las funciones del Despacho del Sr. Ministro de Relaciones Exteriores⁷. Adicionalmente destaca que el Presidente de la República impartió, el día 14 de septiembre de 2009, la aprobación ejecutiva⁸. En efecto, la Coordinadora del Grupo Interno de trabajo de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales aporta copia de

la decisión, suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de relaciones Exteriores, de someter el acuerdo celebrado a consideración del Congreso de la República.

3.2.3 Atendiendo las consideraciones anteriores es claro que ninguna objeción puede formularse respecto del proceso de aprobación inicial del Acuerdo dado que, de una parte, quien actuó en representación del Estado Colombiano lo hizo en ejercicio de funciones de Ministro de Relaciones Exteriores –según lo establece el literal a) del numeral 2 del artículo 7 de la Convención de Viena y, en todo caso, se surtió la aprobación ejecutiva reconocida como una forma de cumplimiento de lo ordenado por el numeral 2 del artículo 189 de la Constitución.

4. El proceso de formación del proyecto de ley en el Congreso de la República.⁹

4.1. El proyecto de ley

4.1.1. Iniciativa y radicación.

El Proyecto de Ley 196 de 2009 (Senado) fue presentado el 17 de noviembre de 2009, conforme lo establecen el inciso final del artículo 154 de la Constitución y el artículo 143 de la ley 5 de 1992, ante la Secretaría del Senado de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores, Jaime Bermúdez Merizalde y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luís Guillermo Plata Páez¹⁰.

4.1.2. Publicación del texto y la exposición de motivos.

El texto original del proyecto de ley junto con la respectiva exposición de motivos, fueron publicados en la Gaceta del Congreso de la República No. 1174 de fecha 19 de noviembre de 2009 (Pág. 1-5)¹¹ conforme se establece en el numeral 1 del artículo 157 de la Constitución y el artículo 144 de la ley 5 de 1992.

4.2. Trámite en el Senado de la República

4.2.1. Primer debate en Senado

4.2.1.1. Publicación de la ponencia.

La ponencia correspondió al Senador Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 139 de fecha 21 de abril de 2010 (Pág. 15-20)¹². En esta ponencia se propone aprobar en primer debate el proyecto de ley sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin modificaciones, reservas, enmiendas u observaciones al texto del Acuerdo firmado entre Colombia y Brasil. En la referida Gaceta se publica el texto definitivo del proyecto de ley.

4.2.1.2. Anuncio para votación en primer debate.

El anuncio de discusión y votación del Proyecto de Ley 196 de 2009 Senado, fue llevado a efecto en la sesión del miércoles 2 de junio de 2010 de la Comisión Segunda Constitucional Permanente. Se indica lo siguiente en la Gaceta 473 de fecha 30 de julio de 2010 (Págs. 4-6):

“El señor Secretario da lectura al anuncio de proyectos de ley para la próxima sesión. Anuncio de discusión y votación de proyectos de ley por instrucciones del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (...)

(...)

Proyecto de ley número 196 de 2009 Senado”

(...)

Esos son los proyectos de ley que quedan anunciados para la próxima sesión de Comisión señor Presidente.

(...)

El señor Presidente Manuel Enríquez Rosero:

Agradece a la Comisión, entonces citamos para el próximo martes a las 9:30 a.m. en la Comisión Segunda, para continuar con los proyectos de ley. (...) se levanta la sesión y se convoca para el próximo martes con los proyectos que ya fueron anunciados al inicio de la

sesión"13

4.2.1.3. Aprobación para primer debate (quórum y mayoría).

El día martes 8 de junio de 2010, la Comisión Segunda del Senado realizó el debate y votación del proyecto, según consta en la Gaceta del Congreso No. 473 de fecha 30 de julio de 2010 - que contiene el acta No. 30 del 8 de junio de 2010. Según consta en el acta, el informe de ponencia fue aprobado con 8 votos a favor y ninguno en contra, de un total de 13 que, según el artículo 2 de la ley 3 de 1992 conforman la Comisión Segunda del Senado. El Secretario General de la Comisión Segunda del Senado de la República, en constancia de fecha julio 29 de 2011¹⁴, certifica que el proyecto fue discutido y aprobado en primer debate el 8 de junio de 2010 conforme a las exigencias previstas en el acto legislativo No. 01 de 2009.

4.2.2. Segundo debate:

4.2.2.1. Término entre comisión y plenaria.

Habiendo sido aprobado el proyecto en primer debate el 8 de junio de 2010 y abierto a segundo debate el 22 de noviembre de 2010, se cumple con el requisito constitucional de un mínimo de ocho días entre la actuación parlamentaria de la Comisión y la de su plenaria (CP, art 160).

4.2.2.2. Publicación del texto Aprobado y de la ponencia.

El texto aprobado en primer debate correspondiente al proyecto de ley 169 de 2009 Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 939 (págs. 15 y 16) de fecha 22 de noviembre de 2010¹⁵.

La ponencia para segundo debate en el Senado fue presentada por la senadora Alexandra Moreno Piraquive y publicada en la Gaceta del Congreso No. 939 (págs. 7-16) del 22 de noviembre de 2010, proponiendo su aprobación en segundo debate sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin modificaciones, reservas, enmiendas u observancia al texto del Acuerdo Firmado entre Colombia y Brasil¹⁶.

4.2.2.3. Anuncio para votación en segundo debate.

El proyecto de ley fue anunciado en la sesión ordinaria del día 14 de diciembre de 2010 según consta en el acta 33 publicada, a su vez, en la Gaceta No. 78 (págs. 207-209 y 224) del 10 de marzo de 2011. Se indica:

“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.

Señor Presidente, los siguientes son los proyectos para la sesión del día de mañana:

(...)

Proyectos con ponencia para Segundo Debate

(...)

Proyecto de ley número 196 de 2009 Senado, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa del Brasil, para el establecimiento de la zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

(...)

Siendo las 8:30 p. m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día miércoles 15 de diciembre de 2010, a las 9:00 a. m.”¹⁷

4.2.2.4. Aprobación en segundo debate.

El Secretario General del Senado de la República certifica lo siguiente:

“(...) La Discusión y Aprobación de la Ponencia para Segundo Debate se encuentra publicada en la Gaceta del Congreso número 80 del viernes 11 de marzo de 2011 páginas 57-58 que contiene la publicación del Acta número 34 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 15 de diciembre de 2010, fecha en la cual se votó el proyecto. La Votación Nominal fue de un total de 52 votos emitidos así: Por el SI 52 Votos afirmativos, cero (0) votos negativos, no hubo

abstenciones ni constancias.”¹⁸

De la discusión y aprobación del proyecto de ley 196 Senado existe constancia en el Acta 34 de la sesión ordinaria del 15 de diciembre de 2010 publicada en la Gaceta No 80 (Págs. 57-58) del 11 de marzo de 2011¹⁹. Allí aparece que se sometió a votación la proposición positiva con la que terminaba el informe de ponencia, se realizó la votación nominal y fue aprobada de manera unánime por un total de 52 senadores.

4.3. Trámite en la Cámara de Representantes

4.3.1. Primer debate

4.3.1.1. Término entre Senado y Cámara de Representantes.

De conformidad con lo exigido en el inciso primero del artículo 160 de la Constitución entre la aprobación del proyecto en el Senado de la República (15 de diciembre de 2010) y la iniciación del debate en la Cámara de Representantes (26 de abril de 2011) transcurrieron no menos de 15 días.

4.3.1.2. Publicación del texto aprobado y de la ponencia.

El texto aprobado en segundo debate en el Senado (Sesión Plenaria) correspondiente al proyecto de ley 196 de 2009 Senado, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 1.119 (pág. 34) de fecha 22 de diciembre de 2010²⁰. Se señala allí que el texto publicado fue aprobado en plenaria de senado el día 15 de diciembre de 2010 sin modificaciones.

La ponencia para el primer debate ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara, correspondió al representante Víctor Hugo Moreno Bandeira y fue publicada en la Gaceta del Congreso No. 109 (Págs. 9-16) de fecha 22 de marzo de 2011²¹. En la ponencia presentada se propone aprobar en primer debate el proyecto de ley sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin modificaciones, reservas, enmiendas u observancia al texto del Acuerdo firmado entre Colombia y Brasil.

4.3.1.3. Anuncio de votación.

El Proyecto fue anunciado el 5 de abril de 2011 tal como consta en el Acta 32 de esa fecha,

publicada en la Gaceta del Congreso No. 278 (Pág. 44) de 201122. El anuncio previo exigido en el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003 fue formulado en los siguientes términos:

“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 164 de 2010 Cámara, 196 de 2009, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre los gobiernos de la República de Colombia y la República Federativa del Brasil para el establecimiento de las zonas al régimen especial fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia).

(...)

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

4.3.1.4. Aprobación del proyecto.

El día 26 de abril de 2011, la Comisión Segunda del Senado realizó el debate y votación del proyecto según consta en la Gaceta del Congreso No. 279 de fecha 17 de mayo de 2011 (págs. 14-18) – que contiene el acta No. 33 del 26 de abril de 2011-. Al ser sometida a votación la proposición con la que terminaba el informe de ponencia y luego de repetir la votación se obtuvo como resultado 10 votos por el sí y un voto negativo, de un total de 19 que, según el artículo 2 de la ley 3 de 1992 conforman la Comisión Segunda de la Cámara. Al preguntarle a la Comisión si aprobaba el articulado del proyecto y ante la solicitud de uno de los representantes de llevar a efecto la votación nominal se obtuvo el voto positivo de 10 senadores y 1 voto negativo. Posteriormente se sometió a votación el título del proyecto y la propuesta de que el mismo pasara al segundo debate obteniéndose idéntico resultado²³.

El día 26 de abril de 2011 fue sometido a discusión y votación el proyecto de ley. El anuncio

de tal discusión y votación fue formulado el día 5 abril de 2011 indicando que ello ocurriría en la próxima sesión que hubiera aprobación de proyectos de ley y, en todo caso, se citaba a la comisión para el siguiente martes a las 10:00 a.m. Considerando las observaciones que puede suscitar este anuncio si se considera que la aprobación no se llevó a cabo “el siguiente martes”, cabe reiterar lo señalado por la Corte al examinar el mismo asunto en la sentencia C-051 de 2012. En esa oportunidad, al adelantar el control de constitucionalidad de la ley 1457 de 2011, destacó:

“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 fue la de la siguiente reunión de la Comisión Segunda de la Cámara. El consecutivo de las actas así lo demuestra, 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, fecha en todo caso “determinable”. En suma, frente al 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.²⁴

4.3.2. Segundo debate

4.3.2.1. Término entre comisión y plenaria.

Conforme lo exige el artículo 160 de la Constitución transcurrió un plazo de no menos de 8 días entre el debate surtido en la Comisión Segunda de la Cámara (26 de abril de 2011) y el adelantado en la Plenaria de dicha Corporación (31 de mayo de 2011).

4.3.2.2. Publicación del texto aprobado y de la ponencia.

El texto aprobado en primer debate en la Cámara de Representantes correspondiente al proyecto de ley 196 de 2009 Senado y 164 de 2010 Cámara, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 269 (págs. 7 y 8) de fecha 17 de mayo de 2011²⁵.

La ponencia para segundo debate ante la Plenaria de la Cámara de Representantes fue presentada por el Representante Víctor Hugo Moreno Bandeira y publicada en la Gaceta del Congreso No. 269 (Págs. 1-7) de fecha 17 de mayo de 2011²⁶. El informe de ponencia concluía indicando que se proponía a la Plenaria de la Cámara de Representantes la aprobación en segundo debate del proyecto de ley sin modificación alguna al texto presentado por el Gobierno Nacional y sin modificaciones, reservas, enmiendas u observancias al texto del Acuerdo firmado entre Colombia y Brasil.

4.3.2.3. Anuncio para votación en Plenaria.

El Proyecto fue anunciado el día 30 de mayo de 2011 tal como consta en el Acta 66 de tal sesión, publicada en la Gaceta del Congreso No. 669 de fecha 8 de septiembre de 2011 (Pág. 63-64). En la Gaceta se indica:

“(…) 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 o actos legislativos.

(…)

Proyecto de ley números 164 de 2010 Cámara, 196 de 2009 Senado,

(…) por medio de la cual se aprueba el *Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa del Brasil*, para el establecimiento de la zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia), firmado en Bogotá, D. C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008.

(…) 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 se debatan proyectos de ley o actos legislativos”²⁷

4.3.2.4. Aprobación.

4.4. Sanción Presidencial y envío a la Corte Constitucional

4.4.1. Sanción.

El texto definitivo del Proyecto de Ley 196 de 2009 Senado y 164 de 2010 Cámara fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 434 de fecha 15 de junio de 2011 (Págs. 8-11)²⁸. El día 29 de junio de 2011 el Presidente de la República sancionó la ley aprobatoria del Acuerdo objeto de examen. La Ley 1463 de 2011 fue publicada inicialmente en el Diario Oficial No. 48116 de fecha 30 de junio de 2011

4.4.2. Remisión gubernamental oportuna.

Mediante comunicación de fecha 2 de julio de 2011, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional fotocopia debidamente autenticada de la ley No. 1463 de fecha 29 de junio de 2011 “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República federativa de Brasil para el establecimiento de la Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia”, firmado en Bogotá el día 19 de septiembre de 2008.” Conforme lo establece el numeral 10 del artículo 241 la remisión se produjo en el plazo establecido de seis días siguientes a la sanción de la ley.

4.5. Conclusión

La Corte Constitucional encuentra cumplidos los requisitos de trámite del proyecto de ley aprobatorio del Acuerdo en cuestión, así: (i) surtió los cuatro debates de aprobación con el quórum exigido y las mayorías necesarias; (ii) contó con las publicaciones del proyecto y las ponencias para cada debate; (iii) recibió los anuncios previos a cada votación; (iv) cumplió los términos que deben entre las votaciones en comisión y plenaria de ambas cámaras y entre Senado y Cámara de Representantes. Por lo anterior, la Corte concluye que no hay vicio alguno de constitucionalidad en el trámite de este proyecto.

5. Examen de constitucionalidad material

En relación con el examen de fondo, se trata de juzgar las disposiciones del texto del tratado

internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, respecto de la totalidad de las disposiciones superiores, para determinar si aquéllas se ajustan o no a la Constitución Política. Con este propósito, (5.1) se aludirá brevemente al régimen constitucional en materia de relaciones internacionales destacando, de manera particular, la orientación de la jurisprudencia constitucional en relación con la integración latinoamericana. Una vez hecho esto (5.2) se abordará brevemente a la regulación constitucional de las zonas de frontera. Finalmente (5.3.) se ocupará de examinar la constitucionalidad del contenido específico del Acuerdo.

5.1. El régimen constitucional de las relaciones internacionales

5.1.1. Las relaciones exteriores de Colombia se basan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por el Estado (CP, artículos 150.16, 226 y 227). Adicionalmente se señala que la internacionalización del país, así como la celebración de tratados internacionales, debe edificarse sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (artículos 226 y 227). Finalmente, el ámbito de desarrollo de la integración internacional comprende las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas (artículo 226).

5.1.2. Desde el preámbulo, la Constitución refleja una inequívoca orientación hacia la participación activa de Colombia en el escenario internacional y, de manera particular, un énfasis en la integración de Colombia en la comunidad latinoamericana y del Caribe. Este punto de partida se concreta (i) en el segundo inciso del artículo 9 que establece que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe y (ii) en el artículo 227 al establecer que el Estado promoverá la integración económica, social y política de manera especial con los países de América Latina y del Caribe, a tal punto que incluso autoriza la celebración de tratados encaminados a la creación de organismos supranacionales para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.

5.1.3. El presente instrumento internacional es una “Convención Interamericana”. En el escenario continental se dan cita las naciones latinoamericanas y caribeñas, como también las naciones angloamericanas y anglofrancoamericanas -al igual que en el Caribe- al lado de

los pueblos de raíz iberoamericana. Por ello, el ámbito hemisférico es un espacio privilegiado para la profundización de las relaciones exteriores dirigidas a la integración de Latinoamérica y el Caribe, a cuya consolidación concurre el sistema interamericano.

5.1.4. Esta Corporación en diferentes oportunidades se ha referido al significado del mandato constitucional de integración latinoamericana y del caribe empleándolo como referente constitucional para evaluar la validez de aquellos acuerdos o tratados celebrados por Estados ubicados en la región. Una breve referencia a algunos de ellos es importante atendiendo la finalidad del Acuerdo que en esta oportunidad es objeto de examen.

5.1.4.1. En la sentencia C-504 de 1992 en la que la Corte adelantó el control de constitucionalidad del Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, sostuvo lo siguiente:

“14. El Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, a juicio de la Corte Constitucional, no sólo no desconoce ningún precepto constitucional sino que, incluso, desarrolla y permite la expresión de los principios jurídicos-internacionales trazados en la Carta Política.

En efecto, a juicio de la Corte Constitucional, y como ya lo tiene establecido en su fallo precitado, “ninguna de las mencionadas cláusulas vulnera las disposiciones constitucionales y, por el contrario, ellas tienden al cumplimiento del compromiso propuesto como finalidad del ordenamiento constitucional según lo declara su Preámbulo: el impulso a la integración de la comunidad latinoamericana, también consagrado por el artículo 9º de la Carta como una de las metas hacia las cuales ha de orientarse la política exterior colombiana. Ello coincide, además, con los mandatos de los artículos 226 y 227 de la Constitución sobre promoción de las relaciones políticas, sociales y económicas con los demás Estados y de la integración con los países de América Latina y el Caribe, cuyo alcance puede llegar inclusive hasta la conformación de una comunidad latinoamericana de naciones.”

El articulado del acuerdo no sólo no contiene preceptos contrarios a la Carta Política, sino que se aviene a sus principios rectores y postulados normativos comprometidos “a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” (preámbulo), y de acuerdo con los cuales “la política exterior de Colombia se orientará hacía la integración latinoamericana y del Caribe” (art. 9o. ibidem).

De suerte que la conformación de un mercado de participaciones igualitarias, con topes mínimos en dichas participaciones, resultando éstas garantizadas por el marco de amparos nacionales por los países que participen con sus obras cinematográficas en el mismo, está acorde con los procesos de integración promovidos en la Constitución Política, especialmente los orientados a la integración latinoamericana y del Caribe, como lo hace el acuerdo, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, lleguen incluso a “conformar una comunidad latinoamericana de naciones” (art. 227 de la C.P.).”

5.1.4.3. En la decisión C-088 de 1995 en la que la Corte examinó la Ley 147 de 1994 “por medio de la cual se aprueba el Convenio de Reconocimiento mutuo de certificados, títulos y grados académicos de Educación primaria, Media y Secundaria, entre el gobierno de la República de Colombia y la República de Argentina” se dijo:

“Como puede apreciarse, es deber primordial del Estado enfocar su política exterior hacia la integración política, económica y social con los países de Latinoamérica, lo cual puede alcanzarse a través de diversas formas: celebración de convenios y tratados bilaterales o multilaterales, realización de reuniones, cumbres o conferencias con una agenda especializada, intercambio de visitas oficiales por parte de funcionarios del gobierno Nacional con los de otros países de América Latina, participación en organismos supranacionales, etc.

El presente Convenio, al permitir el reconocimiento mutuo de certificados y títulos académicos entre Estados como Argentina y Colombia, se convierte, entonces, en uno de los instrumentos a través del cual se cumple con el objetivo constitucional anteriormente citado. Con todo, conviene agregar que el hecho de condicionar la aplicación del instrumentos internacional en comento al régimen legal de cada uno de los Estados contratantes, se respeta, para el caso de Colombia, su soberanía, autonomía e independencia para regular, de conformidad con sus propios intereses y objetivos, el derecho la promoción del conocimiento científico y cultural y el ejercicio de determinadas actividades profesionales de interés general.”

5.1.4.4. Posteriormente, en la sentencia C-331 de 1996 con ocasión del control de constitucionalidad de la Ley 216 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba el convenio

constitutivo de la asociación de los estados del Caribe” sostuvo este Tribunal:

La participación de Colombia en cualquier organismo internacional cuyo objeto fundamental sea la integración, la concertación y cooperación entre países es coherente con los postulados del artículo 226 de la Constitución, según el cual la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas del Estado se hará sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Por otra parte, la conformación de una Asociación de Estados del Caribe no sólo se ajusta a la Carta sino que, además, propicia y fortalece su desarrollo. En efecto, el Preámbulo de la Carta establece que ésta busca, entre otros propósitos, el impulso de “la integración de la comunidad latinoamericana”, lo cual es concretado por el último inciso del artículo 9° -según el cual “la política exterior colombiana se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”- y, especialmente, por el artículo 227 de la Constitución, a cuyo tenor se tiene que el Estado “promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, 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”.

5.1.4.5. En una dirección semejante la sentencia C-581 de 2002, al examinar la constitucionalidad de la ley 722 del 24 de diciembre de 2001 “Por medio del cual se aprueba el Acuerdo del alcance parcial de complementación económica No. 48 entre el Gobierno de la República Argentina y los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, Países miembros de la comunidad Andina”, indicó:

“El Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica No. 48 que se examina, también pretende afianzar las relaciones comerciales entre los países de la Comunidad Andina signatarios del mismo con la República de Argentina, tomando como referente normativo el Acuerdo Marco para la creación de una Zona de libre Comercio entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR suscrito el 16 de abril de 1998.

En este sentido, los propósitos enunciados en la parte inicial del Acuerdo bajo estudio se avienen a la Carta, toda vez que la necesidad de fortalecer y profundizar el proceso de integración latinoamericana y conformar áreas de libre comercio sobre la base de acuerdos subregionales y bilaterales para que los países avancen en su desarrollo económico y social,

es perfectamente compatible con el mandato del artículo 9° Superior según el cual “...la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

El contenido material del Acuerdo también se ajusta a la Ley Fundamental, toda vez que el establecimiento de preferencias arancelarias y de disposiciones relativas a la prohibición de imponer gravámenes o restricciones, régimen de origen, trato nacional, valoración aduanera, medidas antidumping o compensatorias responde a criterios de equidad, igualdad y reciprocidad en consonancia con lo dispuesto en el artículo 227 Superior que le impone al Estado promover la integración económica con América latina bajo esos mismos criterios.”

5.1.4.6. Por su parte en la sentencia C-152 de 2005 al adelantar el control de constitucionalidad de la Ley 883 del 4 de junio de 2004 Por medio de la cual se aprueba el “Convenio de cooperación turística entre el gobierno de la republica de Colombia y el gobierno de la republica de Bolivia, esta Corporación sostuvo a efectos de fundamentar su constitucionalidad:

“Como se desprende de los antecedentes y del texto de los artículos cuyo contenido se ha sintetizado, el objetivo del Convenio sub examine es el de incrementar las corrientes turísticas entre Colombia y Bolivia a través de una serie de medidas adoptadas a través de los organismos oficiales de turismo de cada país en el marco de su legislación interna.

En este sentido el Convenio de Cooperación Turística sub examine busca propiciar y apoyar esfuerzos de integración regional y subregional entre los dos países, favoreciendo la participación conjunta y coordinada de los programas tendientes a promover y estimular el desarrollo del turismo, fomentando la colaboración en los aspectos relacionados con esta industria y propiciando que los avances en este sector redunden en el mayor beneficio posible para los dos Estados.

Cabe destacar que el Convenio sub examine se estructura a partir del respeto de la Legislación y de las competencias de las autoridades responsables en cada país firmante, por lo que atiende claramente los presupuestos constitucionales que orientan la política exterior del Estado colombiano referentes a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional así como en el respeto de la soberanía nacional y el respeto a la autodeterminación de los pueblos (art. 9 y 226 C.P.).

El Convenio, que se enmarca en la tendencia mundial de establecer mercados más abiertos como consecuencia de los procesos de internacionalización y globalización, atiende igualmente no solo la obligación del Estado de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, sino especialmente la de orientar la política exterior del Estado colombiano hacia la integración Latinoamericana y del Caribe (arts. 9 y 227 C.P.).”

5.1.5. La revisión de las decisiones de esta Corporación en esta materia²⁹ permite constatar, en consecuencia, una indudable determinación de la jurisprudencia constitucional consistente en admitir la validez de todos aquellos tratados, convenios o acuerdos que se orientan a promover formas de integración de los diferentes países latinoamericanos y del caribe. Este reconocimiento ha conducido a declarar la constitucionalidad instrumentos internacionales que comprenden regulación relativa a asuntos económicos, científicos, sociales entre otros y que prevén, adicionalmente, las más diferentes formas de establecer la integración.

5.2. La relevancia de la regulación en materia de zonas de frontera

5.2.1. La Corte ha destacado en diversas oportunidades la relevancia constitucional de las zonas de frontera. La importancia del régimen que se establezca para tales zonas obedece a que, en su desarrollo, se encuentran comprometidos intereses constitucionales destacados entre los que están el mandato de integración latinoamericana, el desarrollo de las entidades territoriales y de su autonomía así como la promoción de procesos de intercambio social, cultural o económico. La referida importancia puede encontrarse reflejada en al menos tres disposiciones de la Constitución: (i) el artículo 289 prevé que por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas de frontera pueden adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes del otro país y que se encuentren en el mismo nivel, programas de cooperación e integración a efectos de fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del medio ambiente; (ii) el numeral 2 del artículo 300 establece que le corresponde a las asambleas departamentales expedir las disposiciones relacionadas, entre otras cosas, con las zonas de frontera; (iii) el artículo 337 prevé que la ley podrá establecer para las zonas de frontera regímenes especiales en materia económica y social que se orienten a promover el desarrollo de las mismas.

5.2.2. La Corte Constitucional ha indicado que la profundización de las relaciones en zonas de

frontera guarda correspondencia con el ideal integracionista que inspira las relaciones internacionales según el texto de la Constitución.

5.2.2.1. En efecto, en la sentencia C-615 de 1996 señaló esta Corporación:

“Podría sostenerse que la norma demandada legítimamente cabe dentro de las regulaciones que el Congreso puede expedir con miras a desarrollar e integrar económica y culturalmente las zonas de frontera (C.P. arts. 289, 300-2 y 337).

La Corte no desconoce el papel activo que la ley debe desempeñar con el objeto de promover programas de cooperación e integración en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas. La conservación de la soberanía exige la presencia visible del Estado en los territorios limítrofes y la existencia de comunidades laboriosas y pujantes que desarrollen un sentimiento de arraigo nacional. Pero, al mismo tiempo, es importante que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas, como corresponde al ideario integracionista de la Carta.

Entre las facultades que la Constitución atribuye a la ley con el propósito de promover el desarrollo de las zonas de frontera, se encuentra la de establecer “normas especiales en materias económicas y sociales” (C.P. art. 337).”

5.2.2.2. Posteriormente en la sentencia C-661 de 1998, la Corte Constitucional se refirió así al alcance de la competencia del legislador para regular esta materia:

“Conviene precisar ahora, ¿cuál es el alcance de las atribuciones que la Constitución otorga al legislador para asumir las soluciones que autoriza el artículo 337 constitucional, frente a las zonas de frontera?.

Como se constata del simple examen del contenido de dicha norma, las competencias asignadas al legislador en esta materia son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos, de manera que las soluciones que se adopten y el acierto o bondad de las mismas depende en alto grado del examen y ponderación de la problemática que presenten las mencionadas regiones y de la respuesta política que a través de las respectivas normas puede asumir el legislador bajo cierta discrecionalidad. Tratándose del desarrollo de un cometido estatal, claramente definido en la

Constitución, existe una amplia libertad de configuración de la normatividad jurídica que sirve de instrumento para su concreción, con base en las evaluaciones políticas que el legislador haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera.

La discrecionalidad del legislador, por consiguiente, sólo se encontraría limitada por las prohibiciones o condicionamientos a los cuales la Constitución podría someter su acción en esta materia, v.gr., en las circunstancias que tienen que ver con la protección de la soberanía nacional, el reconocimiento de la intervención de los distintos órganos públicos en el diseño, manejo y control de las atribuciones que se les otorguen a dichas regiones, las limitaciones presupuestales y financieras de la Nación, el manejo de las relaciones internacionales y de la política económica etc. (...)"

5.2.2.3. Por su parte, en la sentencia C-269 de 2000 señaló lo siguiente al referirse nuevamente a la trascendencia constitucional del régimen de fronteras y a las competencias del Congreso en esta materia de acuerdo con lo establecido en el artículo 337 de la Constitución precisó:

"Dentro del marco constitucional descrito, se hace necesario entonces, que el legislador busque el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de los habitantes de las zonas de frontera, cuyas relaciones sociales y económicas han surgido en razón de circunstancias históricas y sociológicas que los identifica, adoptando para ello soluciones que deben estar acordes con el principio constitucional del Estado social de derecho, cuyas finalidades coinciden con el contenido programático del artículo 337 superior.

Precepto éste que adopta un cometido estatal específico de fomento, estímulo y promoción de las zonas de frontera que comporta para el legislador el deber de su realización práctica. En esa medida, las soluciones que se adopten deben tener en cuenta las ventajas de la propia situación de esas zonas, para aprovecharlas e impulsar la integración económica con los países vecinos y facilitar, entonces, el fomento de proyectos de cooperación e integración con las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación eficiente de los servicios públicos y la preservación del ambiente (arts. 226, 227 y 289 C.P.) (...).

En esta medida, se hace necesario garantizar la efectividad del mandato constitucional del artículo 337, mediante la promoción de programas de cooperación e integración económica y social en los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas, donde la conservación de la soberanía, de la independencia nacional y de la integridad territorial son fines esenciales del Estado colombiano, lo cual exige de éste su presencia efectiva, y donde es fundamental para su desarrollo, que se estrechen los lazos culturales y económicos con las poblaciones de las naciones vecinas dentro del ideal integracionista de la Carta Política de 1991. Principio éste que se desprende del preámbulo, al señalar que la Constitución tiene como uno de sus fines esenciales, impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, así como del artículo 9º a cuyo tenor la política exterior del Estado se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe.

3.3. En cuanto al alcance de las atribuciones que el artículo 337 constitucional otorga al legislador frente a las zonas de frontera, la Corporación en la sentencia C-076 de 1997, MP. Dr. Jorge Arango Mejía, señaló que las competencias asignadas en esta materia al legislador son abiertas, en la medida en que la Constitución no las somete expresamente a condicionamientos específicos. Se trata, entonces, de una amplia libertad de configuración normativa en cabeza del legislador, lo que no significa, por supuesto, que dicha libertad sea absoluta por cuanto está limitada por las prohibiciones a las cuales la Constitución somete la acción legislativa en esta materia (v.gr., las circunstancias relacionadas con la protección de la soberanía nacional, las limitaciones presupuestales y financieras de la nación, el manejo de las relaciones internacionales, etc.), la anterior perspectiva contribuye a hacer efectivo el desarrollo del cometido estatal, con base en las evaluaciones políticas que el Congreso haga y según las apreciaciones de la realidad económica, social y cultural de las zonas de frontera.”

5.2.2.4. Posteriormente en la sentencia C-206 de 2005 al adelantar el control de constitucionalidad de la Ley 894 del 21 de julio de 2004, “Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de la República de Colombia sobre ferias y eventos de Frontera” la Corte encontró que su contenido constituía un desarrollo del régimen constitucional de zonas de frontera. Indicó entonces luego de aludir al contenido de la ley 191 de 1995:

“Conviene anotar que estos mandatos superiores fueron desarrollados por la Ley 191 de

1995 “por la cual se dictan disposiciones sobre zonas de frontera”, que en su artículo 2° establece como objetivos de la acción del Estado en dichos territorios, entre otros, el fortalecimiento de los procesos de integración y cooperación que adelanta Colombia con los países vecinos y eliminación de los obstáculos y barreras artificiales que impiden la interacción natural de las comunidades fronterizas, inspirados en criterios de reciprocidad; la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo económico de las Zonas de Frontera, especialmente mediante la adopción de regímenes especiales en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera y la prestación de los servicios necesarios para la integración Fronteriza y para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y culturales, tales como transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, agua potable y saneamiento básico, educación y salud, para lo cual su parágrafo dispone que “...Colombia celebrará los tratados o convenios que sean del caso con los países vecinos”.

El Acuerdo en revisión pretende cumplir con los anteriores objetivos, puesto que la exposición de productos procedentes de cada país no sólo incentivará las actividades comerciales binacionales sino que también contribuirá al fortalecimiento de las relaciones económicas y culturales permitiendo además que los habitantes de las zonas fronterizas mejoren su calidad de vida.

En este orden de ideas, el citado instrumento representa una importante solución a la problemática social que se vive en las zonas de frontera pues aprovecha las ventajas derivadas de la propia situación geográfica de estos territorios, para impulsar la integración económica con los países vecinos y facilitar el fortalecimiento de la cooperación e integración económica, cultural y comercial entre las entidades territoriales limítrofes a fin de lograr el desarrollo económico y social comunitario, la prestación eficiente de los servicios públicos y la preservación del ambiente, propósitos éstos a los que debe propender la actividad del legislador en este campo tal como lo disponen los artículos 289 y 337 de la Constitución y lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional (...)

5.2.3. De acuerdo con las citas precedentes es posible constatar que el Congreso cuenta con un importante margen de acción a efectos de establecer y diseñar regímenes especiales para las zonas de frontera con el propósito de avanzar en los procesos de integración con los países limítrofes. El dilatado espacio de configuración legislativa se encuentra en todo caso

limitado por las exigencias que se derivan, por ejemplo, (i) del mandato constitucional de salvaguardar la soberanía nacional y (ii) de la prohibición de vaciar de contenido las competencias de intervención de las autoridades estatales en el desarrollo de determinadas actividades. Asimismo la intervención del Congreso (iii) no puede privar a las entidades territoriales del ejercicio de las competencias que en esta y otras materias les fueron constitucionalmente asignadas y (iv) debe orientarse a la promoción de condiciones que, de manera clara, puedan mejorar las condiciones de vida de las poblaciones comprendidas por los regímenes especiales de frontera.

1. Antecedentes del Acuerdo

5.3.1.1. La iniciativa tuvo como antecedente el Decreto 711 de 1993 que constituyó, a raíz de la declaración conjunta 3 de septiembre de 1991 de los Presidentes de Colombia y Brasil, una Comisión de Vecindad con la finalidad de propiciar la cooperación entre las dos naciones, asesorando y proponiendo acciones tendientes a fomentar e incrementar las relaciones colombo-brasileñas.

5.3.1.2. Con ocasión de la IX Reunión de la Comisión de Vecindad realizada el 5 y 6 de octubre de 2006 se acordó que los Gobiernos deberían trabajar en lo referido a la integración comercial de Leticia y Tabatinga. Posteriormente en desarrollo del I Consultorio Empresarial realizado en Leticia el 30 y 31 de enero de 2008 que organizó el Ministerio de Industria Comercio y Turismo fueron identificados los principales obstáculos para el desarrollo regional y para el mejoramiento de la competitividad de Leticia. En ese contexto se advirtió que a pesar de haber sido celebrados diferentes tratados bilaterales y multilaterales en los que se ha expresado la voluntad de dar prioridad a los intereses de las zonas fronterizas, se continúan aplicando las legislaciones nacionales de cada uno de los estados afectando los intereses regionales.

5.3.1.3. En el referido Consultorio Empresarial se estableció que el Ministerio estudiaría el proyecto de Acuerdo Bilateral para la Integración y Desarrollo de las Municipalidades de Leticia y Tabatinga. En cumplimiento de ello y luego de varias reuniones sostenidas entre

funcionarios de Brasil y Colombia fue suscrito, en la XI reunión de la Comisión de Vecindad Colombo Brasileña celebrada el 19 de Septiembre de 2009, el Acuerdo dirigido al establecimiento de la zona de régimen especial para las localidades de Tabatinga y de Brasil. Tales ciudades, según se señala en la exposición de motivos, se encuentran ubicadas a la margen izquierda del río Amazonas y constituyen, en la práctica, una única ciudad con una población urbana de cerca de 78 mil habitantes. Entre tales zonas (i) existe un libre tránsito de bienes y personas, (ii) se constata presencia militar, (iii) se desarrollan actividades de turismo y, finalmente, (iv) se prestan servicios de transporte.

5.3.1.4. La celebración del acuerdo, advierte la exposición de motivos, favorece los intereses de Colombia dado que, a pesar de que el Decreto 2685 de 1999 establece un régimen aduanero especial para Leticia previendo (a) la exención de pago de tributos aduaneros, requisitos y licencias de importación así como (b) la autorización de ingreso de mercancías para uso o consumo en la región únicamente con la nota fiscal o con la presentación de declaraciones simplificadas, no ocurre lo mismo con el ingreso de las mercancías a Tabatinga. Además de ello las entidades de control aplican normativas nacionales que pueden generar dificultades al comercio transfronterizo dada la especificidad de la zona.

1. Contenido del Acuerdo

Según quedó señalado, el acuerdo aprobado a través de la ley 1463 de 2011 tiene como propósito el establecimiento de una Zona de Régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia). De manera particular, tal y como lo establece su artículo 1, el régimen especial tiene como propósito cobijar el comercio de mercancías, entre las localidades referidas, para el consumo o comercialización exclusiva en la zona, previendo allí mismo que tales localidades corresponden a la delimitación geográfica fijada en cada uno de los países. Preciado esto, en el capítulo primero del Acuerdo, los restantes se ocupan de establecer (1) un régimen de facilitación comercial fronteriza (Capítulo II), (2) un régimen especial en materia de consumo (Capítulo III), (3) reglas aplicables en materia tributaria (Capítulo IV) y, adicionalmente, (4) algunas disposiciones finales.

5.3.2.1. La Zona de Régimen Especial se expresa a través de la fijación de un conjunto de

normas que, sin lugar a dudas, se encuentran orientadas a facilitar el comercio entre las dos localidades.

El primer grupo de reglas (Capítulo Segundo – artículos 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo) se refiere al que allí se denomina régimen de facilitación comercial. En ellas se establecen sus beneficiarios al advertir que lo serán las personas habilitadas para desarrollar operaciones comerciales según lo previsto en cada país, que regularmente se encuentren establecidas en las localidades amparadas por el acuerdo, que actúen en el comercio y, finalmente, que se hallen registradas por la administración de aduanas que opera en la localidad del establecimiento.

La facilitación comercial fronteriza se traduce en la definición de un régimen de intercambio simplificado que tiene como efectos, entre otros, (1) la prohibición de exigir en las operaciones comerciales cualquier registro, licencia, visado, autorización o certificación salvo lo relativo a las normas sanitarias, fitosanitarias, zoonosanitarias y ambientales y lo relacionado con el derecho de inspección, (2) la fijación de un despacho aduanero simplificado en materia de importación y exportación pudiendo llevarse a efecto con la factura comercial o con una nota fiscal, (3) la autorización para la presentación de declaraciones aduaneras consolidadas y pago de eventuales tributos y otros derechos recurrentes de la importación o de la exportación en bases mensuales.

Se prevé para la presentación de la declaración aduanera, que corresponderá al importador o el exportador habilitado, hasta el quinto día del siguiente mes al de la realización de la operación, comprendiendo las operaciones de importación o de exportación realizadas al amparo del Régimen en el mes inmediatamente anterior. En directa conexión con ello, se establece que antes de la fecha prevista para la presentación de la declaración aduanera no será posible el cobro de ningún tributo, derecho aduanero u otros gastos.

Con la finalidad de asegurar la efectividad de este régimen se establece, en el artículo 4, que las autoridades aduaneras de cada parte podrán prever, de común acuerdo, las penalidades aplicables a las personas que infrinjan las condiciones y requisitos del régimen especial sin que ello constituya un obstáculo para la aplicación de las otras sanciones que se hubieren previsto por cada Estado.

En similar dirección a la anterior, el artículo 5 dispone que las partes deben buscar la

armonización de las condiciones y requisitos formales y el procedimiento para el registro en el Régimen, el contenido de información y otras providencias para garantizar la implementación del mismo. Allí se prevé también que las administraciones aduaneras pueden disponer entre sí información sobre los registrados en el Régimen, así como intercambiar información estadística y de inteligencia fiscal de las operaciones que se realicen en desarrollo del Convenio³⁰.

El régimen especial para el consumo, señala el artículo 8 del Acuerdo, se aplica a los artículos para uso y consumo familiar bajo la condición de que por su tipo, volumen o cantidad no evidencien un destino comercial. Respecto de este tipo de bienes se dispone, en el artículo 9, que el ingreso y salida de mercancías o productos de que trata este capítulo no estarán sujetos a registro o declaración de importación o de exportación, debiendo estar acompañados de factura comercial o nota fiscal tal y como se prevé para el régimen de facilitación comercial transfronteriza. Se establece finalmente que aquel que infrinja las condiciones contempladas en el capítulo tercero se encontrará sujeto a las penalidades que contemple la legislación de cada una de las partes.

5.3.2.3. En materia de tributación (Capítulo Cuarto - artículo 11 del Acuerdo) se establece que la mercancía comercializada en desarrollo del régimen previsto en el acuerdo estará exenta de pago de los tributos federales de Brasil incidentes en las operaciones de comercio exterior y de los tributos aduaneros establecidos en Colombia.

5.3.2.4. En el último de los capítulos (Capítulo Quinto - artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 del Acuerdo) se contemplan varias disposiciones orientadas a regular aspectos estrechamente vinculados al funcionamiento de la Zona. Así, el artículo 12 señala que cuando el ingreso y salida de mercancías requieren autorización de órganos diferentes en los casos de operaciones de comercio exterior, deberá contarse con la anuencia de tales órganos. Ahora bien se exceptúa de la aplicación de este régimen las operaciones que recaigan sobre fauna o flora cuya importación, de acuerdo con la legislación nacional, se encuentre prohibida o sujeta a algún tipo de control. Con el propósito de evitar la extensión de los beneficios derivados de este régimen especial a zonas para las cuales no se ha previsto, el artículo 14 determina que aquellos bienes comercializados al amparo del régimen especial y que se encuentren fuera de las localidades beneficiarias se someterán al tratamiento o a las penalidades previstas en la legislación nacional de cada parte. En todo

caso y como excepción a la regla establecida en el artículo 14, se establece que ello no se opondrá a que la mercancía protegida por el Acuerdo sea enviada a otras localidades para su reparo y/o mantenimiento. En el artículo 16 se dispone que las partes definan, de común acuerdo, aquellas mercancías que no pueden ampararse en el régimen previsto en el Acuerdo.

5.3.2.5. Finalmente los artículos restantes se ocupan de regular el régimen de examen del acuerdo, la forma de solución de controversias y el momento de entrada en vigencia. Así, el artículo 17 señala que el acuerdo debe ser objeto de revaluación periódica en el plazo de 2 años a fin de establecer su adecuación a las economías locales siendo posible, en todo caso, introducir límites de valor para la utilización del procedimiento especial que se disciplina en el Acuerdo. El artículo 18 establece que las controversias que se presenten serán solucionadas por la vía diplomática. El artículo 19 se limita a establecer que el acuerdo entrará en vigencia 30 días a partir de la recepción de la segunda nota diplomática de una de las partes en la que se informe que han sido cumplidos los requisitos internos para la entrada en vigencia.

5.4. Consideraciones sobre la constitucionalidad del Acuerdo.

5.4.1. Para la Corte Constitucional el contenido del Acuerdo no plantea, salvo las precisiones que más adelante se formulan, duda constitucional de ninguna naturaleza. Por el contrario, es evidente que su estructuración constituye una manifestación expresa del propósito constitucional de promover la integración latinoamericana. En efecto, el Acuerdo pretende avanzar en un proceso de intercambio económico entre dos regiones estrechamente vinculadas estableciendo, para ello, un régimen simplificado para las actividades de comercialización y consumo de los bienes que circulan en la Zona que el mismo acuerdo delimita. El conjunto de reglas establecidas en el Acuerdo, de manera particular las previstas en los capítulos segundo, tercero y cuarto, se encaminan a eliminar barreras que, en otras condiciones, podrían ser exigidas por las autoridades aduaneras de cada uno de los Estados afectando los incentivos o posibilidades de integración comercial entre las localidades de Leticia y Tabatinga.

5.4.2. El conjunto de disposiciones examinadas por la Corte encuentran apoyo en diferentes disposiciones constitucionales que no sólo permiten su adopción sino que, al mismo tiempo,

promueven que así se haga. Existen, en esa dirección, al menos cuatro razones constitucionales de enorme importancia:

5.4.2.1. La ley aprobada, en primer lugar, constituye una forma de integración económica latinoamericana que no contradice los principios de reciprocidad, equidad y conveniencia nacional. Los esfuerzos destacados en la exposición de motivos para avanzar en la integración de Brasil y Colombia, son expresión de un desarrollo directo de la especial preferencia que por la integración regional definió el constituyente. Sobre tal énfasis, la Sentencia C-633 de 2011 concluyó "(...) que desde el compromiso de impulsarla, el ser orientación de la política exterior colombiana y su inclusión como mandato de especial promoción, la integración política, económica, social con latinoamericana y el Caribe representa en la Constitución una apuesta especialmente deseable, dentro de las múltiples opciones existentes en materia de relaciones internacionales".

Así entonces cabe señalar que el Acuerdo objeto de examen responde al compromiso de impulso de la integración Latinoamericana así como al mandato de especial promoción de la integración regional.

5.4.2.2. En segundo lugar, el Acuerdo objeto de examen constituye una forma de profundización del intercambio comercial nacional e internacional y, en esa medida, supone el desarrollo de un propósito constitucional altamente valioso no sólo por su relación con los procesos de integración económica sino también porque impulsa mercados más competidos. Ello optimiza la eficiencia de tales mercados en tanto se traduce en la ampliación de la oferta y la demanda. En esa medida constituyen una forma de realización de las cláusulas constitucionales que protegen los derechos de los consumidores (art. 78), que garantizan la libre iniciativa privada (art. 333) y que establecen las funciones que debe desarrollar el Estado en materia de intervención económica (art. 334)

5.4.2.3. En tercer lugar, la aprobación del Acuerdo por parte del Congreso puede entenderse amparada por la competencia, definida en el artículo 337 de la Constitución, para establecer normas especiales en materia económica y social a efectos de promover el desarrollo en zonas de frontera. Es evidente que el Acuerdo celebrado no sólo asegura procesos de intercambio comercial más simples y por ello más profundos sino que, al mismo tiempo y como consecuencia de tal circunstancia, hace posible avanzar en el intercambio social y

cultural de la región. La importancia del desarrollo de zonas de frontera tiene un alto valor en tanto constituye una expresión aguda del mandato de integración latinoamericana considerando la cercanía geográfica de las diferentes localidades. No constata la Corte la infracción de los límites que se imponen al legislador en esta materia. Por el contrario se establece un régimen general que es respetuoso de la soberanía nacional, de la autonomía de las entidades territoriales y de las competencias de intervención de los órganos estatales con facultades para incidir en el régimen de aduanas.

Debe resaltarse que en la aprobación del Acuerdo examinado concurren tres competencias específicas del legislador íntimamente relacionadas. La competencia relativa a la intervención en el diseño de las relaciones internacionales promoviendo la integración latinoamericana, la habilitación para intervenir en la economía a efectos de promover mercados más eficientes y, finalmente, la facultad de establecer reglas especiales para las zonas de frontera.

5.4.2.4. En cuarto lugar, el desarrollo de esta Zona de Frontera constituye una forma de expresión de la descentralización territorial y de la autonomía de los Departamentos y Municipios dado que facilita, conforme lo dispone el artículo 289 de la Constitución, la ejecución por parte de unos y otros programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario.

5.4.3. Es imprescindible destacar que el Acuerdo prevé algunas limitaciones aplicables al régimen especial de frontera. En esa dirección establece la existencia de mecanismos de control respecto de determinado tipo de productos determinando que las autoridades nacionales no pierden su competencia para desplegar actividades de inspección de las mercancías que circulan. Tampoco se extiende el régimen especial de circulación a aquellos eventos en los cuales por razones sanitarias, fitosanitarias, zoonosanitarias o ambientales, deban ser establecidas medidas restrictivas. Ahora bien además de las reglas aplicables inmediatamente y que limitan territorial y materialmente el alcance del régimen especial contemplado en el Acuerdo -prohibición de comercializar las mercancías fuera de la zona especial-, se prevé una evaluación periódica del alcance del Acuerdo con el propósito de identificar la necesidad de incorporar ajustes a su implementación.

Este último grupo de medidas constituyen una expresión del principio de soberanía. En efecto, dichas disposiciones permiten que los Estados apliquen las normas internas relacionadas con controles sanitarios y ambientales de forma tal que, adicionalmente, se salvaguarda (i) la calificación de la salud y el saneamiento ambiental como servicios públicos a cargo del Estado (art. 49), (ii) el deber del Estado de controlar la calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad (artículo 78) y (iii) el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano (art. 79). Igualmente constituyen una expresión de soberanía nacional aquellas disposiciones del Acuerdo que definen, por ejemplo, que el ingreso y salida de mercancías que requieren autorización de órganos diferentes en los casos de operaciones de comercio exterior deberá desarrollarse con la anuencia de tales órganos (art. 334).

5.4.4. En atención al contenido del acuerdo, la Corte concluye que en el mismo no se desconocen los principios de reciprocidad, equidad y conveniencia nacional. De una parte, los compromisos asumidos son equivalentes y no reflejan, de ninguna manera, un tratamiento desproporcionado de ninguna de las partes. Estas asumen, en cada una de las dimensiones que se ocupa de regular el Acuerdo, idénticas obligaciones. Tampoco cabría argumentar el desconocimiento del deber de desarrollar las relaciones internacionales conforme a la exigencia de la conveniencia nacional, dado que del contenido mismo del Acuerdo así como de la exposición de motivos y de la intervención del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo se deduce su importancia estratégica en el proceso de integración con Brasil y, de manera particular, con la promoción de mejores condiciones en las relaciones comerciales de las localidades de Leticia y Tabatinga.

5.4.5. Considera la Corte necesario detenerse en el examen de una disposición que motiva una consideración constitucional especial. El artículo 4 del Acuerdo prevé que las autoridades aduaneras de ambas partes, de común acuerdo, establecerán las “penalidades” para las personas que infrinjan las condiciones y requisitos del régimen, sin perjuicio de la aplicación de otras sanciones previstas en la legislación de cada parte firmante, en un plazo no mayor a tres (3) meses de su entrada en vigor. Dice así tal disposición:

Artículo 4º.

1. Las autoridades aduaneras de ambas partes, de común acuerdo, establecerán las penalidades para las personas que infrinjan las condiciones y requisitos del presente

régimen, sin perjuicio a la aplicación de otras sanciones previstas en la legislación de cada parte firmante, en un plazo no mayor a tres (3) meses de su entrada en vigor.

(subraya fuera del original)

5.4.5.1. Este artículo admite diferentes interpretaciones una de las cuales es incompatible con el texto de la Constitución.

Tal interpretación resultaría contraria a la Constitución si se considera que el principio de legalidad, aún con sus variantes especiales en materia aduanera en virtud de la distribución de competencias que se deriva del literal c), numeral 19 del artículo 150 de la Constitución (leyes marco), prohíbe que los funcionarios a los que alude el artículo 1 del decreto 2685 de 1999 se ocupen de establecer sanciones o de fijar las faltas que las originen.

5.4.5.3. Ahora bien, una segunda interpretación del referido artículo 4 indica, de conformidad con el propósito general del acuerdo de ampliar los canales de comercialización entre Leticia y Tabatinga ofreciendo certidumbre sobre los requisitos aplicables al intercambio de mercancías, que la habilitación para establecer las penalidades se limita única y exclusivamente a la posibilidad de identificar el régimen que -en cada uno de los países y según el ordenamiento legal o reglamentario aprobado por las autoridades competentes- sería aplicable a la infracción del régimen establecido para la Zona. No se trataría de una habilitación para la creación de nuevas faltas o sanciones aduaneras sino de la identificación de aquellas ya existentes en cada ordenamiento y que resultarían aplicables en la Zona de Frontera.

Esta interpretación encontraría también apoyo en la función que en Colombia, según el Decreto 2685 de 1999, se asigna a las autoridades aduaneras y que consiste en exigir o controlar el cumplimiento de las normas correspondientes y no, en crearlas.

5.4.5.4. En opinión de la Corte, la interpretación indicada permite hacer compatible el texto del acuerdo con las exigencias constitucionales derivadas del debido proceso y del principio de legalidad. Además tal interpretación no afecta el objetivo central del acuerdo que consiste en promover la integración comercial en una Zona de Frontera.

5.4.6. Así las cosas, el Presidente de la República al momento de manifestar su

consentimiento internacional para obligar al Estado Colombiano por el presente Acuerdo deberá formular una declaración interpretativa, en el sentido de advertir que el artículo cuarto (4) constituye una habilitación que se limita única y exclusivamente a la posibilidad de identificar el régimen que sería aplicable a la infracción del régimen establecido para la Zona, en cada uno de los países y según el ordenamiento legal o reglamentario aprobado por las autoridades competentes. En consecuencia el artículo 4 no habilita a las autoridades aduaneras colombianas a crear o establecer faltas o sanciones.

5.5. Conclusión de constitucionalidad

Atendiendo las consideraciones expuestas es claro que no existe objeción constitucional que determine la invalidez del Acuerdo o de su ley aprobatoria. Por el contrario, tal y como se ha indicado en la presente providencia, el trámite legislativo se surtió de conformidad con los requisitos constitucionales y legales relevantes para ello y, adicionalmente, su contenido desarrolla disposiciones constitucionales relativas a la dirección de la política exterior y al régimen especial de zonas fronterizas.

En todo caso y considerando las posibilidades interpretativas del artículo 4, la Corte estima necesario ordenar que, al momento de prestar el consentimiento para obligar internacionalmente al Estado, el Presidente de la República formule una declaración interpretativa según lo señalado en el fundamento jurídico 4.3.3.5 de esta providencia.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el “Acuerdo entre los Gobiernos de la República de Colombia y de la República Federativa de Brasil para el establecimiento de la zona de régimen Especial Fronterizo para las localidades de Tabatinga (Brasil) y Leticia (Colombia)”, firmado en Bogotá, D.C., a los 19 días del mes de septiembre de 2008”

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1463 de de 2011, por medio de la cual se aprobó el citado Acuerdo.

Tercero.- Disponer que el Presidente de la República, al momento de manifestar su consentimiento internacional para obligar al Estado Colombiano por el presente Acuerdo, deberá formular una declaración interpretativa en el sentido de advertir que el artículo cuarto (4) constituye una habilitación que se limita única y exclusivamente a la posibilidad de identificar el régimen que -en cada uno de los países y según el ordenamiento legal o reglamentario aprobado por las autoridades competentes- sería aplicable a la infracción del régimen establecido para la Zona. En consecuencia el artículo 4 no habilita a las autoridades aduaneras colombianas a crear o establecer faltas o sanciones.

Cuarto.- Ordenar la comunicación de la presente sentencia al Presidente de la República y a la Ministra de Relaciones Exteriores, para los fines contemplados en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Los argumentos relativos a la inexistencia de una obligación de realizar la consulta previa en este caso fueron expuestos también en el documento de fecha 3 de agosto de 2011 suscrito por el jefe de Asuntos legales Internacionales del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

2 Más adelante y en caso de ser relevante, la Corte se referirá a las consideraciones particulares del Ministro de Comercio, Industria y Turismo respecto de cada uno de los capítulos del Acuerdo.

3 Ver, Sentencias C-468/1997; C-376/1998; C-426/2000 y C-924/2000.

4 Sentencia 1192/08.

5 7. Plenos poderes. 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: a) si se presentan los adecuados plenos poderes, o b) si se deduce de la práctica seguida por los Estados interesados. o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes. 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado:

a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; b) los Jefes de misión diplomáticas, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados; c) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia. Organización u órgano.

8. Confirmación ulterior de un acto ejecutado sin autorización. Un acto relativo a la celebración de un tratado ejecutado por una persona que, conforme al artículo 7, no pueda considerarse autorizada para representar con tal fin a un Estado, no surtirá efectos jurídicos a menos que sea ulteriormente confirmado por ese Estado. 9. Adopción del texto. 1. La adopción del texto de un tratado se efectuara por consentimiento de todos los Estados participantes en su elaboración, salvo lo dispuesto en el párrafo 2.2. La adopción del texto de un tratado en una conferencia internacional se efectuara por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que esos Estados decidan por igual mayoría aplicar una regla diferente. 10. Autenticación del texto. El texto de un tratado quedara establecido como auténtico y definitivo a) mediante el procedimiento que se prescriba en él o que convengan los Estados que hayan participado en su elaboración; o b) a falta de tal procedimiento, mediante la firma, la firma "ad referéndum" o la rúbrica puesta por los representantes de esos Estados en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

6 Se adjunta copia auténtica del Decreto 3459 de 2008. Folio 186. Cuaderno de pruebas OPC 214.

7 7 Se adjunta copia de la autorización suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de relaciones Exteriores. Folio 183-184. Cuaderno de pruebas OPC 214

8 Se adjunta copia de la autorización suscrita por el Presidente de la República y el Ministro de relaciones Exteriores. Folio 185. Cuaderno de pruebas OPC 214.

9 En el presente caso no era necesario agotar el requisito de la consulta previa a las comunidades étnicas que puedan resultar afectadas directamente por cualquier medida legislativa. La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que la consulta previa de comunidades indígenas o afrodescendientes es procedente en aquellos casos en los cuales se pretenda adoptar una medida legislativa o administrativa que pueda afectar de manera directa a una de tales comunidades. Para la Corte (i) el carácter general del Acuerdo, (ii) su propósito de ampliar los canales de intercambio comercial sin afectar de ninguna manera con las actividades tradicionales de las comunidades indígenas y (iii) la ausencia de evidencia sobre algún tipo de efecto del Acuerdo en la forma de vida o en la conformación de alguna comunidad indígena o afrodescendiente, son razones que demuestran la inexistencia, en el presente caso, del deber de adelantar el trámite de la consulta previa.

La consulta previa es imperativa en el caso de decisiones que afectan directamente comunidades étnicas. Sobre este punto la Corte afirmó lo siguiente en la sentencia C-030 de 2008: “De este modo, cuando se adopten medidas en aplicación del convenio, cabe distinguir dos niveles de afectación de los pueblos indígenas y tribales: el que corresponde a las políticas y programas que de alguna manera les conciernan, evento en el que debe hacerse efectivo un derecho general de participación, y el que corresponde a las medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarlos directamente, caso para el cual se ha previsto un deber de consulta.”.

10 Se adjunta copia remitida por el Secretario general del Senado de la República. Folios 4-8 del expediente legislativo. Cuaderno de pruebas OPC215. Remitido mediante comunicación de fecha 2 de agosto de 2011.

11 Se adjunta copia remitida por el Secretario general de la Comisión Segunda Permanente del Senado de la República. Folios 173-175. Cuaderno de pruebas OPC 215. Remitido mediante comunicación de fecha 29 de julio de 2011

12 Se adjunta copia remitida por el Secretario general de la Comisión Segunda Permanente del Senado de la República. Folios 170-172. Cuaderno de pruebas OPC 215. Remitido mediante comunicación de fecha 29 de julio de 2011.

13 Se adjunta copia remitida por el Secretario general de la Comisión Segunda Permanente del Senado de la República. Folios 132-133 y 135. Cuaderno de pruebas OPC 215. . Remitido mediante comunicación de fecha 29 de julio de 2011.

14 Folios 127-129. Cuaderno de pruebas OPC 215.

16 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda Permanente del Senado de la República. Folios 158 a 162. Cuaderno de Pruebas OPC 215. . Remitido mediante comunicación de fecha 29 de julio de 2011.

17 Se adjunta copia remitida por el Secretario General del Senado de la República. Folios 268-270 y 285. Cuaderno de pruebas OPC 293.

18 Documento de fecha 19 de septiembre de 2011. Folio 1. Cuaderno de pruebas OPC 293/11.

19 Se adjunta copia remitida por el Secretario del Senado de la República. Folios 342-344. Cuaderno de pruebas OPC 293/11.

20 Se adjunta copia remitida por el Secretario General del Senado. Folio 35. Cuaderno de pruebas OPC 293/11.

21 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Folios 11-18. Cuaderno de pruebas OPC 216/11.

22 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Folios 82. Cuaderno de pruebas OPC 216/11.

23 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Folios 32-37. Cuaderno de pruebas OPC 216/11.

24 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 artículo 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” (negritas fuera del texto original).”

25 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Folios 89-90. Cuaderno de pruebas OPC 216/11.

26 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. Folios 83-89. Cuaderno de pruebas OPC 216/11.

27 Se adjunta copia remitida por Secretario General de la Cámara de Representantes mediante comunicación de fecha 20 de septiembre de 2011. Folios 468 y 469. Cuaderno de pruebas OPC 216 y 294 de 2011.

28 Se adjunta copia remitida por el Secretario General de la Cámara de Representantes. Folios 108-111. OPC216/11

29 En muchas otras decisiones la Corte ha tenido en cuenta al adoptar decisiones de exequibilidad, la relevancia de los instrumentos internacionales desde la perspectiva del mandato de integración latinoamericana y del Caribe. Entre tales decisiones se encuentran, por ejemplo, las sentencias C-204 de 1993, C-105 de 1995, C-270 de 1999, C-404 de 1999, C-522 de 1999, C-288 de 2000, C-328 de 2000, C-363 de 2000, C-012 de 2001, C-091 de 2001, C-862 de 2001, C-914 de 2001, C-953 de 2001, C-334 de 2002, C-335 de 2002, C-534 de 2002, C-581 de 2002, C-1144 de 2004, C-533 de 2004, C-206 de 2005, C-176 de 2006, C-863 de 2006, C-864 de 2006, C-923 de 2007, C-926 de 2007, C-927/07, C-841 de 2008, C-031 de 2009, C-248 de 2009, C-285 de 2009, C-288 de 2009, C-378 de 2009, C-446 de 2009, C-639 de 2009, C-377 de 2010, C-538 de 2010 y C-567 de 2010.

30 Debe indicarse que la administración de datos de las personas registradas puede resultar relevante desde la perspectiva del derecho al habeas data. Por ello y a pesar de que la disposición referida no evidencia, en si misma, un riesgo de tratamiento de datos personales

incompatible con el régimen constitucional Colombiano, cabe destacar que las autoridades correspondientes deben sujetarse a las reglas y principios que resultan en esta materia aplicables.