

**Sentencia C-163/15**

Referencia: Expediente No. LAT-434

Revisión de constitucionalidad del “*ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO*” firmado en la ciudad de Paranal, Antofagasta, Chile, el seis (06) de junio de dos mil doce (2012) y la ley 1721 de 2014 que lo aprueba.

Magistrada (e) Ponente:  
MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá, D.C., quince (15) de abril de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

En el proceso de revisión automática del “*ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO*” firmado en la ciudad de Paranal, Antofagasta, Chile, el seis (06) de junio de dos mil doce (2012) y de la Ley 1721 de 2014 que lo aprueba.

**I. ANTECEDENTES**

Mediante oficio recibido el día 2 de julio de 2014, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitió a esta Corporación copia auténtica del “*ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO*” firmado en la ciudad de Paranal, Antofagasta, Chile, el seis (06) de junio de dos mil doce (2012) y la Ley 1721 de 2014 que lo aprueba, para que de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10 de la Constitución, la Corte decida sobre la constitucionalidad del tratado internacional y de su ley aprobatoria.

Mediante auto de 12 de agosto de 2014, la Magistrada (e) Sustanciadora avocó el conocimiento del proceso de la referencia. Adicionalmente, en dicha providencia, también solicitó a las Secretarías Generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, la remisión de los antecedentes legislativos de la Ley en revisión y la certificación del quórum y del desarrollo exacto y detallado de las votaciones. En el mismo auto, se ordenó la fijación en lista para efectos de permitir la intervención ciudadana y se dispuso la comunicación de la presente demanda al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a la Ministra de Relaciones Exteriores y a la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, a la Asociación de Agricultores Colombianos (SAC), a la Asociación de Empresarios Colombianos (ANDI), a PROEXPORT, a la Bolsa de Valores de Colombia, y a las Facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Libre, Nacional de Colombia, Santo Tomás, del Rosario, Santiago de Cali, San Buenaventura (Cali), Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, de Nariño, y del Cauca para que, si lo consideraban oportuno, intervinieran en el presente proceso con el propósito de impugnar o defender las disposiciones sometidas a control. Por último, se dio traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia, en los términos previstos en el artículo 7° del Decreto 2067 de 1991.

Cumplidos los trámites propios de esta clase de procesos y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir acerca del asunto de la referencia.

Aclara la Sala, que el Acuerdo Marco para la Alianza del Pacífico y la ley que lo había aprobado fueron remitidos a la Corte Constitucional en una ocasión anterior, para que se realizara el análisis de constitucionalidad pertinente. Por medio de sentencia C-258 de 2014, y tras encontrar un vicio procedimental insubsanable, la Corte declaró inexecutable la Ley 1628 de 2013, por medio de la cual se aprobó inicialmente el “*El Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, firmado entre las Repúblicas de Colombia, Chile y Perú y los Estados Unidos Mexicanos, en la ciudad de Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, y se declaró inhibida para analizar la constitucionalidad del Acuerdo referido.

En aquella ocasión, el tribunal constitucional constató que se había omitido la publicación integral del mencionado tratado internacional en el órgano de divulgación oficial, lo cual significaba que “*a la luz de la jurisprudencia actual ese vicio resulta insubsanable pues requiere la*

*repetición integral del trámite”<sup>1</sup>. En efecto, tanto en el diario oficial No. 48.498 de 22 de mayo de 2013, así como en la Gaceta del Congreso No. 331 de 28 de mayo de 2013, en los cuales aparece publicado el texto de la Ley 1628 de 2013, faltaban los numerales 2 y 3 del artículo 16 “Vigencia y denuncias” y el artículo 17 “Artículo final”, que figuraban en la última página del Tratado. A juicio de la Corte, “lo cierto es que no es lo mismo discutir una exposición de motivos, o escuchar a los órganos del Gobierno y la sociedad civil interesados en el proyecto, que basar la discusión en textos normativos concretos. Todo operador jurídico sabe que los términos efectivamente escogidos por el autor de las disposiciones normativas, el orden de las palabras, los fenómenos ambigüedad y vaguedad del lenguaje natural, o construcción del texto (la sintaxis) afectan directamente su sentido y que ello solo puede evidenciarse tras la lectura efectiva de ese documento. En caso de disposiciones normativas, su sentido o significado determina precisamente el contenido normativo que efectivamente será aprobado (o no) por el Congreso de la República. Por ese motivo, la publicación de un texto no puede suplirse con la supuesta discusión de su contenido material, tal como se encuentra en otros documentos o exposiciones orales”.*

Pero, además de ello, la Corte observó que el sentido de las normas depende no solo de su *texto* sino también de su *contexto* y de las relaciones de complementariedad o contradicción entre unas y otras. Indicó que importancia del criterio sistemático de interpretación de las normas jurídicas, derivado a su vez de la concepción de los órdenes jurídicos como auténticos sistemas normativos, impide suponer que era conveniente iniciar una discusión aislada de los incisos segundo y tercero del artículo 16 y el artículo 17 del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, para su aprobación por el Congreso de la República. De otra parte, no se había tomado en consideración el carácter de los tratados internacionales, como textos integrales, en los que se halla plasmada la voluntad de distintas naciones y, en el caso concreto, de cuatro países independientes, circunstancia que exigía una especial rigurosidad en la publicación de su texto.

Luego de surtido nuevamente el trámite legislativo de aprobación del Acuerdo, el cual culminó con la expedición de la Ley 1721 de 2014, se remiten ambos instrumentos a la Corte Constitucional para que realice el correspondiente análisis.

---

<sup>1</sup> Consideración expuesta en la sentencia C-258 de 2014, en concordancia con el precedente jurisprudencial sentado en la sentencia C-255 de 1996.

## **II. LEY APROBATORIA Y TRATADO INTERNACIONAL SOMETIDOS AL EXAMEN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

A continuación se transcribe el texto de la ley enviada para revisión, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial núm. 49195 de 27 de junio de 2014.

### **LEY 1721 DE 2014**

(junio 27)

Diario Oficial No. 49.195 de 27 de junio de 2014

Por medio de la cual se aprueba el “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.

### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Visto el texto del “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Paranal, Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del Acuerdo, certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio y consta de cinco (5) folios).

### **PROYECTO DE LEY NÚMERO**

*Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”* suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.

El Congreso de la República

Visto el texto del “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.

(Para ser transcrito: Se adjunta fotocopia fiel y completa del texto en español del Acuerdo, certificado por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos

Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en los archivos de ese Ministerio y consta de cinco (5) folios).

El presente proyecto de ley consta de veintiún (21) folios.

## **ACUERDO MARCO DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO PREÁMBULO**

La República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, en adelante denominadas “las Partes”;

**INSPIRADAS** en la Declaración Presidencial de Lima del 28 de abril de 2011, por la cual se estableció la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda, que busca avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;

**TOMANDO EN CUENTA** la Declaración Presidencial de Mérida del 4 de diciembre de 2011, en particular, el compromiso de suscribir un tratado constitutivo de la Alianza del Pacífico;

**CONVENCIDAS** que la integración económica regional constituye uno de los instrumentos esenciales para que los Estados de América Latina avancen en su desarrollo económico y social sostenible, promoviendo una mejor calidad de vida para sus pueblos y contribuyendo a resolver los problemas que aún afectan a la región, como son la pobreza, la exclusión y la desigualdad social persistentes;

**DECIDIDAS** a fortalecer los diferentes esquemas de integración en América Latina, como espacios de concertación y convergencia, orientados a fomentar el regionalismo abierto, que inserte a las Partes eficientemente en el mundo globalizado y las vincule a otras iniciativas de regionalización;

**CONSCIENTES** de que este proceso de integración tendrá como base los acuerdos económicos, comerciales y de integración vigentes entre las Partes a nivel bilateral, regional y multilateral, y que deberá contribuir a profundizar sus relaciones económicas y comerciales;

**REAFIRMANDO** los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (OMC), del Tratado de Montevideo 1980, así como de los acuerdos de libre comercio y de integración entre las Partes, los mismos que ofrecen una excelente plataforma que facilita y propicia la integración de nuestras economías;

**CONSIDERANDO** la condición de Países Miembros de la Comunidad Andina de la República de Colombia y de la República

del Perú, y los compromisos que de él se derivan para estos Estados;

**COMPROMETIDAS** a ofrecer a los agentes económicos un marco jurídico previsible para el desarrollo del comercio de bienes y servicios, y de la inversión, a fin de propiciar su participación activa en las relaciones económicas y comerciales entre las Partes;

**DECIDIDAS** a establecer reglas claras y de beneficio mutuo entre las Partes, que propicien las condiciones necesarias para un mayor crecimiento y la diversificación de las corrientes del comercio, el desarrollo y la competitividad en sus economías;

**CONVENCIDAS** de la importancia de facilitar el libre movimiento de personas entre las Partes, como un mecanismo que coadyuve a crear mejores condiciones de competitividad y desarrollo económico;

**CONSCIENTES** de la necesidad de impulsar la cooperación internacional para el desarrollo económico de las Partes y para la mejora de su capacidad competitiva;

**CONSIDERANDO** los avances de las Partes en materia de desarrollo y crecimiento económico inclusivo y el fortalecimiento de los valores y principios democráticos comunes;

**REAFIRMANDO** como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico la vigencia del Estado de Derecho y de los respectivos órdenes constitucionales, la separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales;

**CONFIRMANDO** la voluntad de constituir la Alianza del Pacífico como un espacio de concertación y convergencia, así como un mecanismo de diálogo político y de proyección hacia la región de Asia Pacífico; y

**RESUELTAS** a reafirmar los lazos especiales de amistad, solidaridad y cooperación entre sus pueblos.

**ACUERDAN** lo siguiente:

## **ARTÍCULO 1. CONSTITUCIÓN DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO.**

Las Partes constituyen la Alianza del Pacífico como un área de integración regional.

## **ARTÍCULO 2. DEMOCRACIA Y ESTADO DE DERECHO.**

Las Partes establecen como requisitos esenciales para la participación en la Alianza del Pacífico los siguientes:

- a) La vigencia del Estado de Derecho, de la Democracia y de los respectivos órdenes constitucionales;
- b) La separación de los Poderes del Estado; y

c) La protección, la promoción, respeto y garantía de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

### **ARTÍCULO 3. OBJETIVOS.**

1. La Alianza del Pacífico tiene como objetivos los siguientes:

a) Construir, de manera participativa y consensuada, un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas;

b) Impulsar un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las Partes, con miras a lograr un mayor bienestar, la superación de la desigualdad socioeconómica y la inclusión social de sus habitantes; y

c) Convertirse en una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial, y de proyección al mundo, con especial énfasis al Asia Pacífico.

2. Para alcanzar los objetivos señalados en este artículo desarrollarán, entre otras, las siguientes acciones:

a) Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes;

b) Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes;

c) Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros;

d) Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes;

e) Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y

f) Contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas.

### **ARTÍCULO 4. EL CONSEJO DE MINISTROS.**

1. Las Partes establecen el Consejo de Ministros, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y los Ministros responsables de Comercio Exterior, o por quienes estos designen.

2. El Consejo de Ministros tendrá las siguientes atribuciones:

a) Adoptar decisiones que desarrollen los objetivos y acciones específicas previstas en el presente Acuerdo Marco, así como en las declaraciones presidenciales de la Alianza del Pacífico;

- b) Velar por el cumplimiento y la correcta aplicación de sus decisiones adoptadas de conformidad con el literal a) de este numeral;
  - c) Evaluar periódicamente los resultados logrados en la aplicación de sus decisiones adoptadas de conformidad con el literal a) de este numeral;
  - d) Modificar sus decisiones adoptadas de conformidad con el literal a) de este numeral, teniendo en cuenta los objetivos de la Alianza del Pacífico;
  - e) Aprobar los programas de actividades de la Alianza del Pacífico, con fechas, sedes y agenda de las reuniones;
  - f) Definir los lineamientos políticos de la Alianza del Pacífico en su relación con terceros Estados o esquemas de integración;
  - g) Convocar al Grupo de Alto Nivel (GAN), establecido en la Declaración Presidencial de Lima, cuando lo considere adecuado;
  - h) Establecer los grupos de trabajo que considere adecuados para la consecución de los objetivos y la realización de las acciones de la Alianza del Pacífico; y
  - i) Adoptar otras acciones y medidas que aseguren la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacífico.
3. El Consejo de Ministros establecerá sus reglas y procedimientos y adoptará sus decisiones de conformidad con el Artículo [5](#) (Aprobación de decisiones y otros acuerdos de la Alianza del Pacífico), del presente Acuerdo Marco.
4. Las reuniones ordinarias del Consejo de Ministros tendrán lugar una vez al año, pudiendo convocarse a reuniones extraordinarias a petición de alguna de las Partes.
5. El Consejo de Ministros sesionará con la presencia de todas las Partes.

## **ARTÍCULO 5. APROBACIÓN DE DECISIONES Y OTROS ACUERDOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO.**

Las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos en el ámbito de la Alianza del Pacífico se adoptarán por consenso y podrán contemplar diferentes tratamientos y/o modalidades para la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacífico.

## **ARTÍCULO 6. NATURALEZA DE LAS DECISIONES Y OTROS ACUERDOS DE LA ALIANZA DEL PACÍFICO.**

Las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico, en desarrollo del presente

Acuerdo Marco, serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico.

#### **ARTÍCULO 7. LA PRESIDENCIA PRO TÉMPORE.**

1. La Presidencia Pro Témpore de la Alianza del Pacífico será ejercida sucesivamente por cada una de las Partes, en orden alfabético, por períodos anuales iniciados en enero.
2. Son atribuciones de la Presidencia Pro Témpore:
  - a) Organizar y ser sede de la reunión de Presidentes;
  - b) Coordinar las reuniones del Consejo de Ministros y del GAN de la Alianza del Pacífico;
  - c) Mantener el registro de las actas de las reuniones y de los demás documentos;
  - d) Presentar a consideración del Consejo de Ministros los programas de actividades de la Alianza del Pacífico, con fechas, sedes y agenda de las reuniones;
  - e) Representar a la Alianza del Pacífico en los asuntos y actos de interés común, por encargo de las Partes; y
  - f) Ejercer las demás atribuciones que expresamente le confiera el Consejo de Ministros.

#### **ARTÍCULO 8. RELACIÓN CON OTROS ACUERDOS.**

Las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales o multilaterales vigentes entre las Partes.

#### **ARTÍCULO 9. RELACIONES CON TERCEROS.**

1. La Alianza del Pacífico promoverá iniciativas y lineamientos de acción sobre temas de interés regional o internacional y buscará consolidar mecanismos de vinculación con Estados y organizaciones internacionales.
2. Previa decisión del Consejo de Ministros, las organizaciones internacionales podrán apoyar y contribuir en la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacífico.

#### **ARTÍCULO 10. ESTADOS OBSERVADORES.**

1. Los Estados que soliciten su participación como Estados Observadores de la Alianza del Pacífico, podrán ser admitidos con la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros.

2. Al momento de otorgar la condición de Observador a favor de un Estado solicitante, el Consejo de Ministros definirá las condiciones de su participación.

#### **ARTÍCULO 11. ADHESIÓN DE NUEVOS ESTADOS PARTE.**

1. El presente Acuerdo Marco quedará abierto a la adhesión de los Estados que así lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes. La aceptación de la adhesión estará sujeta a la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros.

2. El Acuerdo Marco entrará en vigor para el Estado adherente sesenta (60) días, contados a partir de la fecha del depósito del instrumento de adhesión.

#### **ARTÍCULO 12. SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS.**

1. Las Partes realizarán todos los esfuerzos, mediante consultas u otros medios, para alcanzar una solución satisfactoria, ante cualquier diferencia sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de este Acuerdo Marco.

2. A más tardar seis (6) meses, contados a partir de la fecha de suscripción de este Acuerdo Marco, las Partes iniciarán negociaciones de un régimen de solución de diferencias aplicable a las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico.

#### **ARTÍCULO 13. ENTRADA EN VIGOR.**

El presente Acuerdo Marco entrará en vigor sesenta (60) días después de la fecha de depósito del último instrumento de ratificación de las Partes.

#### **ARTÍCULO 14. DEPOSITARIO.**

El Gobierno de Colombia actuará como Depositario del presente Acuerdo Marco.

#### **ARTÍCULO 15. ENMIENDAS.**

1. Cualquier Parte podrá proponer enmiendas al presente Acuerdo Marco. Las propuestas de enmienda serán comunicadas a la

Presidencia Pro Témpore que las notificará a las demás Partes para su consideración en el Consejo de Ministros.

2. Las enmiendas aprobadas por el Consejo de Ministros entrarán en vigor siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo [13](#) (Entrada en Vigor) y constituirán parte integrante del presente Acuerdo Marco.

#### **ARTÍCULO 16. VIGENCIA Y DENUNCIA.**

1. El presente Acuerdo Marco tendrá una vigencia indefinida.

2. El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes mediante notificación escrita al Depositario, que comunicará dicha denuncia a las demás Partes.

3. La denuncia surtirá efectos una vez transcurrido el plazo de seis (6) meses desde la fecha en que la notificación haya sido recibida por el Depositario.

#### **ARTÍCULO 17. ARTÍCULO FINAL.**

Al momento de la entrada en vigor del presente Acuerdo Marco, la República de Panamá y la República de Costa Rica forman parte de la Alianza del Pacífico en calidad de Estados Observadores.

**Suscrito** en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012, en un ejemplar original en el idioma castellano que queda bajo custodia del Depositario, el cual proporcionará copias debidamente autenticadas del presente Acuerdo Marco a todas la Partes.

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO 1o.** Apruébese el “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.

**ARTÍCULO 2o.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1o de la Ley 7<sup>a</sup> de 1944, el “*Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico*”, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012, que por el artículo 1o de esta ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,  
**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.**

El Secretario General del honorable Senado de la República,  
**GREGORIO ELJACH PACHECO.**

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,  
**HERNÁN PENAGOS GIRALDO.**

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.**

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 27 de junio de 2014.

**JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN**

La Viceministra de Relaciones Exteriores del Ministerio de  
Relaciones Exteriores, encargada de las funciones del Despacho de  
la Ministra de Relaciones Exteriores,  
**PATTI LONDOÑO JARAMILLO.**

El Ministro de Comercio, Industria y Turismo,  
**SANTIAGO ROJAS ARROYO.**

### **III. INTERVENCIONES.**

#### **a. Entidades Públicas**

##### **1. Congreso de la República de Colombia**

El Congreso de la República de Colombia mediante escrito de intervención suministra e informa a la Corte Constitucional el trámite cursado por el Proyecto de Ley No. 200 de 2014 Senado y 202 de 2014 Cámara, hoy Ley 1721 de 2014 *“por medio de la cual aprueba el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico” suscripto en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 06 de junio de 2012”*.

El proyecto de ley fue discutido y aprobado en sesión plenaria de la Corporación con el quórum respectivo, además con el anuncio previo de la votación de acuerdo con el artículo 160 de la Constitución. A su vez,

se dio traslado a la Secretaria General del Senado de la República para que remitiera la información de la competencia, de igual forma se hizo el traslado a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Corporación.

De otra parte, se dio cumplimiento al mandato de publicación del proyecto de ley en la Gaceta del Congreso a lo largo de las diferentes etapas del procedimiento legislativo, en los números 226, 334 y 335 del año 2014. Finalmente, en el trámite del proyecto de ley *“no surgieron discrepancias en las Cámaras respecto del mismo, por lo tanto no dio lugar a etapa de Conciliación”*.

## **2. Ministerio de Relaciones Exteriores.**

El Ministerio de Relaciones Exteriores mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional se declare exequible el *“Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico firmado en Paranál, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012”*, a la par con la Ley 1721 del 27 de junio de 2014, ya que cumplió con los requisitos formales contemplados en la Constitución Política para su suscripción y aprobación legislativa, y además el contenido del mismo hace inferencia a los principios y reglas que gobiernan al Estado colombiano y su política exterior.

La Cancillería sustenta su concepto de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 el cual establece una política integral para Colombia, uno de cuyos objetivos consiste en desarrollar estrategias de inserción activa en la región Asia-Pacífico. Es así que uno de los lineamientos de la política internacional es *“afianzar las relaciones geoestratégicas que ayuden a impulsar la integración y el desarrollo”* con América Latina y el Caribe, con la finalidad de ampliar los vínculos sociales, políticos, económicos y culturales, y a su vez, la cooperación recíproca de los países vecinos *“en el marco de un dialogo franco y de respeto, privilegiando la vía diplomática, los principios del derecho internacional y preservando la seguridad nacional”*.

Otro de los lineamientos refiere a la Política Internacional en los *“temas prioritarios en los escenarios multilaterales, regionales y subregionales”*, el cual busca ampliar las iniciativas en materia del medio ambiente, el comercio, la ciencia y tecnología a nivel regional y así superar la pobreza.

Por ende, los lineamientos de Política Exterior anteriormente referenciados se encuentran enmarcados en la Alianza para el Pacífico así:

- “Profundizar la integración con América Latina y el Caribe para generar más oportunidades de comercio, inversión e intercambio tecnológico;
- Dinamizar las relaciones de Colombia con los países del Asia Pacífico mediante la presencia diplomática fortalecida, apertura de nuevos mercados y la atracción de inversión”.

De otra parte, el objeto del Acuerdo Marco es afianzar “*la institucionalidad de la Alianza del Pacífico*” organizada con un Consejo de Ministros y una Presidencia *pro tempore*, para así coordinar las distintas “*acciones, reuniones y representación en los asuntos y actos de interés de la Alianza*”.

Finalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores resalta que las “*decisiones y acuerdos que se adopten en el marco de la Alianza del Pacífico no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos, comerciales y de integración bilaterales, regionales o multilaterales vigentes entre las Partes*”.

Estas son las razones que llevan al Ministerio de Relaciones Exteriores a solicitar la exequibilidad del tratado que se estudia, así como de la ley que lo incorpora.

### **3. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo**

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y de la Ley 1721 de 2014 aprobatoria del mismo.

Para el interviniente, el Acuerdo Marco es el resultado del emprendimiento del Estado colombiano por el cumplimiento de los principios constitucionales sobre la integración en América Latina, de acuerdo a los lineamientos de la Política Exterior, el Plan Estratégico del Sector de Relaciones Exteriores 2010 – 2014 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010 2014.

Por ende, es evidente la importancia que para Colombia tiene el hacer parte del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, ya que “*es una de las estrategias de integración más innovadoras de la región, por ser un proceso abierto y flexible, con metas claras, pragmáticas y coherentes con el modelo de desarrollo y la política exterior colombiana*”.

A su vez, el tratado internacional en mención tiene como base los principios comerciales, económicos y de integración vigentes entre los Estados partes a nivel regional, bilateral y multilateral. Para así garantizar la continuidad y permanencia en los procesos de integración existentes de los diferentes acuerdos de carácter comercial, tanto nacional como internacional. Además la Alianza asegura el incremento de “*volúmenes de inversión, intercambio comercial y crecimiento económico sostenido y vigoroso*”.

De otro lado, el examen formal de constitucionalidad del Acuerdo Marco está acorde a lo que precisa la Corte Constitucional en la Sentencia C-750 de 2008:

“[El] control de constitucionalidad formal, persigue verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios en el proceso de negociación y celebración del tratado, así como los que corresponden al trámite legislativo y la sanción presidencial del proyecto de ley.

(...)

[El] examen formal comprende principalmente: (i) la remisión oportuna del instrumento internacional y la ley aprobatoria (art. 241-10 C.P.); (ii) la validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del Acuerdo como la competencia del funcionario que lo suscribió; (iii) la iniciación del trámite en la cámara correspondiente (art. 154 C.P.); (iv) las publicaciones efectuadas por el Congreso (art. 157 C.P.); (v) la aprobación en primer y segundo debate respectivamente (art. 157 C.P.); (vi) el cumplimiento de los términos que debe mediar para los debates en una y otra cámara (art. 160 C.P.); (vii) el quórum deliberatorio y decisorio al igual que las mayorías con las que fue aprobado el proyecto; (viii) el anuncio previo a la votación (art. 160 C.P.); y, (ix) la sanción del Gobierno (art. 157 C.P.)”.

De otra parte, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico está acorde a objetivos de internacionalización e integración regional trazados en la Constitución Política.

El interviniente resalta lo expresado por la Corte Constitucional en su jurisprudencia C-750 de 2008 respecto que el “*control de constitucionalidad material no implica un examen absoluto y previo de*

*todos y cada uno de los términos puntuales empleados en las disposiciones de los tratados internacionales”.*

Finalmente, para el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la entrada en vigor del tratado internacional en mención es de gran importancia para la estrategia *“de internacionalización de las relaciones comerciales y políticas del Estado colombiano”* como lo establece el artículo 2 de la Constitución Política de 1991 y además *“el fortalecimiento de los canales productivos y comerciales del país mediante instrumento de integración regional”*.

## **b. Entidades privadas y ciudadanos**

### **1. Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)**

La Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional un pronunciamiento de *“fondo en el sentido de asegurar y proteger un bien jurídico especial consagrado en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, como es la protección y tratamiento especial del sector agropecuario”*.

El interviniente afirma que la Corte Constitucional en sentencia C-644 de 2012 reconoció la protección especial de la actividad agrícola, como bien reconocido por la Constitución:

*“(…) La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas”*.

De otra parte, el interviniente expresa respecto del artículo 12 del Acuerdo Marco de Alianza para el Pacífico que sería la primera vez que Colombia firma un tratado tan laxo en materia de disciplinas y reglas de juego, ya que *“se presentan diferencias entre los países y, igualmente grave, en el relacionamiento de las naciones y sus ciudadanos”*. Ya que se impone *“un plazo a los países para iniciar negociaciones de un régimen de competencia”*, pero es de resaltar que no establece plazo alguno para culminarlas, lo cual crea incertidumbre jurídica a los países intervinientes para la solución de conflictos en caso de que presenten.

Por último, la Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- resalta la grave equivocación de suscribir un Acuerdo Marco que imponga al país una vigencia indefinida tal y como lo establece el artículo 16 del tratado, y además se elimine la capacidad de denunciar el acuerdo para los países intervinientes, cuando lo estimen apropiado o lesivo para las partes y que genere inequidad.

## **2. Asociación Nacional de Empresario de Colombia (ANDI)**

La Asociación Nacional de Empresario de Colombia (ANDI), por medio de escrito de intervención, considera que el Acuerdo Marco de la Alianza para el Pacífico debe ser declarado exequible.

Sustenta su concepto, en que no observa ningún vicio en cuanto a la suscripción del Acuerdo Marco, así como tampoco *“respecto del trámite del proyecto de ley en el Congreso de la República”*. Además, el interviniente sostiene que *“no encuentra en el contenido del Acuerdo contravenga la Constitución Política”*, sino por el contrario está *“acorde con lo dispuesto por los artículos 9 y 227”* de la Carta, ya que *“propende por la integración económica y social con varios países de la región”*.

## **3. Intervención ciudadana de Andrés Espinosa Fenwarth**

Andrés Espinosa Fenwarth, mediante escrito de intervención ciudadana, solicita a la Corte Constitucional se realice el examen automático, integral y preventivo de la Ley 1721 del 27 de junio de 2014, por medio de la cual se aprobó el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, firmado en Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, y que, teniendo presente lo anterior, se declare la inconstitucionalidad definitiva de los instrumentos legales por razones materiales insuperables.

Para el ciudadano, el Acuerdo Marco y la ley aprobatoria 1721 de 2014 incurren en vicios materiales de constitucionalidad por contrariar lo preceptuado por el artículo 1 de la Constitución, que ordena salvaguardar la Democracia y Estado de Derecho, ya que cercena *“los preceptos sociales”* del ordenamiento jurídico colombiano, respecto de la concepción del Estado social de derecho.

Por otra parte, la entrada en vigencia del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico alteraría el Estado colombiano *“por medio de un tratado internacional y de su ley aprobatoria”* ya que vulneraría los principios constitucionales y *“los cimientos de la Nación”* contemplados en la Constitución Política.

En este sentido, por contrariar los principios constitucionales en que se cimenta el Estado colombiano, especialmente el que ordena que se desarrolle un Estado social de derecho, el interviniente considera que el Acuerdo Marco que ahora se analiza debe ser declarado inexecutable.

#### **IV. CONCEPTO PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

La Procuraduría General de la Nación, mediante escrito de intervención solicita a la Corte Constitucional se declare executable el *“Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012”* y la Ley 1721 de 2014 que lo aprueba.

El Ministerio Público sustenta su concepto teniendo en cuenta el análisis formal y el análisis material de la ley aprobatoria del Tratado Internacional.

Respecto del primer aspecto, el análisis procedimental, considera que se cumplieron los parámetros constitucionales, reglamentarios y legales conformes a la Carta Política y a la ley 3 de 1992.

Es así que el trámite del acuerdo inició en el Senado de la República, corporación que ordenó la publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso previamente al procedimiento legislativo; se respetó el quórum y las mayorías requeridas; se hizo el anuncio previo en sesión diferente para la discusión y votación respectiva; y, además, la aprobación del proyecto de ley se dio dentro del término de dos legislaturas, a su vez el Congreso de la República actuó dentro de sus competencias en cuanto a la aprobación de leyes de carácter internacional, por lo cual el Presidente de la República sancionó la ley y la remitió a la Corte Constitucional para el análisis del control posterior.

El segundo lugar, en lo referente al análisis material de la Ley 1721 de 2014, manifestó el Ministerio Público que este Acuerdo cuenta con dos puntos esenciales de acuerdo a lo señalado por el gobierno nacional: i) El avance obtenido en los acuerdos de carácter comercial vigentes entre los Estados que hacen parte de la Alianza del Pacífico y ii) *“la profundización del grado actual de integración de los países miembros”*.

Por lo anterior, para el Procurador General el Acuerdo Marco de la Alianza para el Pacífico no afecta los acuerdos y tratados internacionales preestablecidos por la partes, por lo cual no va a generar *“traumatismos comerciales”*, además se respeta el *“principio pacta sunt servanda en*

*tanto no constituye un obstáculo para el cumplimiento de obligaciones internacionales previamente adquiridas con los Estados parte”.*

De otra parte, resaltó que el tratado internacional contiene cláusulas que son acordes con el objeto y la finalidad que contiene la Constitución Política de 1991 para el Estado colombiano de acuerdo a lo establecido en el artículo 2. Por lo cual, de un análisis constitucional del Acuerdo Marco se resalta que no surge *“ningún vicio de constitucionalidad y que, por el contrario, su adopción se corresponde con los preceptos constitucionales relativos a las relaciones internacionales”* conforme a la Carta.

Con fundamento en lo anteriormente expuesto, el Procurador General de la Nación considera que el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico suscrito por la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, y la Ley 1721 de 2014 que aprueba el Tratado Internacional en mención, resultan acordes con la Carta Política, no sin dejar de advertir el cuidado respectivo en la implementación del mismo y además *“sin que ello implique por sí mismo la constitucionalidad de los futuros acuerdos que se adopten en el marco de esta Alianza”*.

## **V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

Esta Corporación es competente para efectuar la revisión constitucional del *Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico* suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012, y de la Ley 1721 de 2014 que lo aprueba, de conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

### **2. Objeto y generalidades del control de constitucionalidad de Acuerdos Internacionales y las leyes que los aprueban**

Como se mencionó anteriormente, según lo previsto en el artículo 241 numeral 10 de la Constitución corresponde a la Corte realizar el control automático de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban. Sobre el particular cabe resaltar que el control confiado a esta Corporación en estos casos es además de automático, previo e integral, en la medida en que versa tanto sobre el contenido material del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, como sobre la concordancia entre su trámite legislativo y las normas constitucionales aplicables.

En ese sentido se ha pronunciado este Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia:

“[D]icho control se caracteriza por ser (i) previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la aprobación del Congreso y a la sanción gubernamental; (ii) automático, pues debe ser enviado 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”.<sup>2</sup>

En relación con el aspecto formal, la Corte ha entendido que se encuentra llamada a examinar la validez de la representación del Estado colombiano durante el proceso de negociación, y celebración y suscripción del tratado, conformado por la fases de: adopción del texto del convenio, autenticación del texto y finalmente la manifestación del consentimiento en vincularse por el acuerdo, fase, esta última, que adelantará el Gobierno con posterioridad al ejercicio del Control de Constitucionalidad, si el mismo resulta satisfactorio. De igual forma, corresponderá verificar la observancia de las reglas del trámite legislativo que precedieron la aprobación de la ley sujeta a análisis.

Es preciso advertir que el texto constitucional no dispone un procedimiento legislativo especial para la expedición de una ley aprobatoria de un tratado internacional, razón por la cual debe seguir, en términos generales, el mismo trámite de una ley ordinaria. Empero, esta previsión opera salvo las obligaciones de (i) iniciación del debate en el Senado de la República, por tratarse de asuntos relativos a relaciones internacionales (Art. 154 C.N.); y (ii) remisión de la ley aprobada a la Corte Constitucional, por parte del Gobierno, para efectos de su revisión definitiva (numeral 10 Art. 241 C.N.).

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2012, M.P. Maria Victoria Calle Correa, 3 de octubre de 2012. Reiterando: Corte Constitucional, Sentencia C-468 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional, Sentencia C-376 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero; Corte Constitucional, Sentencia C-426 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz; Corte Constitucional, Sentencia C-924 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

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

Ahora bien, en cuanto al elemento material del control de constitucionalidad, la labor de la Corte consiste en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y, a su vez, las de la ley aprobatoria con la totalidad de los preceptos constitucionales, a fin de determinar si se ajustan o no al Texto Fundamental.

De acuerdo con lo anterior, esta Corporación procederá a la revisión integral, formal y de fondo, del Acuerdo referido, así como de su ley aprobatoria.

### **3. Revisión formal**

#### **3.1. Competencia de quien suscribió el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico y no exigencia de consulta previa a las comunidades étnicas**

Se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia este Tribunal Constitucional, señalando que parte del control de constitucionalidad al que se debe someter un Tratado Internacional suscrito por el Gobierno Nacional, implica la revisión de la competencia del funcionario que representó los intereses de la Nación, en el proceso de negociación y suscripción del acuerdo internacional sometido al análisis de la Corte. En ese sentido ha sostenido la Corte Constitucional que:

“(...) [A]ntes del sometimiento del tratado al Congreso de la República para su aprobación, tienen lugar la negociación y suscripción de aquél, fases que configuran el ejercicio de la soberanía estatal, y al mismo tiempo, los compromisos asumidos internacionalmente constituyen límites al ejercicio de aquélla. En nuestro caso, el Presidente de la República “dirige las relaciones internacionales” (art. 189.2 Superior), lo cual implica que adelante

la correspondiente negociación y suscripción del tratado internacional, bien sea directamente o mediante un representante con plenos poderes, en los términos de los artículos 7 a 10 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969”.<sup>3</sup>

En el presente caso, como se observa en folio No. 06 del cuaderno principal, el Acuerdo en estudio fue firmado por el Presidente de la República, Dr. Juan Manuel Santos, en su calidad de Jefe de Estado y, por consiguiente, representante del Estado colombiano en tanto sujeto de derecho internacional.

Siendo el propio Jefe de Estado quien firmó el Acuerdo, la Corte comprueba que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 189 de la Constitución, existió plena competencia para la suscripción en nombre del Estado colombiano del instrumento sometido al control integral de constitucionalidad, en virtud del artículo 241, numeral 10 de la Carta Política.

En relación con el requisito de consulta previa a comunidades indígenas y tribales, exigida por el Convenio 169 de la OIT, la Corte ha examinado dos aspectos: i) para la expedición *de qué tipo de normas* es obligatorio realizar la consulta previa, y ii) si debe cumplirse con el deber de consulta, un segundo aspecto a analizar es *en qué momento* debe llevarse a cabo la consulta.

En relación con el primer aspecto, esta Corporación en la sentencia C-030 de 2008, determinó que la consulta previa frente a la adopción de *medidas legislativas*, no debe realizarse frente a toda medida legislativa que pudiere afectarlas, sino exclusivamente “*aquellas que puedan afectarlas **directamente**, siendo uno de los parámetros para identificar las medidas legislativas susceptibles de consulta su relación con las materias reguladas por el Convenio 169 de la OIT*”, e igualmente señaló que hay incidencia directa en las comunidades indígenas y tribales “*cuando la ley altera el status de la persona o comunidad bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o por el contrario le confiere beneficio*”; Criterio que fue igualmente adoptado al efectuar el control de las disposiciones normativas que se integran al orden interno mediante la aprobación de tratados internacionales.

Así se consideró en la sentencia C-750 de 2008, en donde, al efectuar la revisión de constitucionalidad del “*Acuerdo de promoción comercial*

---

<sup>3</sup>Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 2009.

*entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus ‘cartas adjuntas’ y sus ‘entendimientos’, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006” y la Ley aprobatoria 1143 de 4 de julio de 2007, concluyó la Corte que no se requería adelantar la consulta previa del Acuerdo a las comunidades étnicas, por cuanto las normas allí contenidas “han sido expedidas de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, y no contienen disposiciones que afecten a éstos grupos de manera específica y directa en su calidad de tales; es decir, ninguna de ellas les impone restricciones o gravámenes o les confiere beneficios a éstos grupos étnicos”, por lo que como no inciden de manera directa en su proceso de desarrollo y la identidad e integridad cultural.*

En la sentencia C-175 de 2009<sup>4</sup>, la Corte reiteró que *“para acreditar la exigencia de la consulta previa, debe determinarse si la materia de la medida legislativa tiene un vínculo necesario con la definición del ethos de las comunidades indígenas y afrodescendientes. En otras palabras, el deber gubernamental consiste en identificar si los proyectos de legislación que pondrá a consideración del Congreso contienen aspectos que inciden directamente en la definición de la identidad de las citadas indígenas y, por ende, su previa discusión se inscribe dentro del mandato de protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”*<sup>5</sup> (negrilla fuera del texto original).

Bajo el mismo criterio, recientemente esta Corporación determinó que no hubo vicio alguno por ausencia de consulta previa en el trámite de la Ley 1665 de 2013, *por medio de la cual se aprueba el “Estatuto de la Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA)”, hecho en Bonn, Alemania, el 26 de enero de 2009*, por cuanto las medidas que mediante él se pretenden adoptar no conciernen directa y específicamente a ninguna comunidad étnica asentada en el territorio nacional, y se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos, de modo que la consulta previa no era un requisito previo para su suscripción<sup>6</sup>.

Respecto del segundo aspecto a abordar – la oportunidad en que debe efectuarse-, en la sentencia C-615 de 1999 esta Corporación advirtió que ni la Constitución, la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados o el Convenio 169 de la OIT señalan cuándo debe realizarse, por lo cual, en atención a los principios de buena fe y de eficacia que deben orientar la realización de la consulta, se debe realizar antes del

<sup>4</sup> Cfr. Sentencias C-608 de 2010, C- 196 de 2012

<sup>5</sup> Cfr. Sentencias C-608 de 2010, C-915 de 2010, C- 196 de 2012, C-332 de 2014, C-333 de 2014, C-335 de 2014.

<sup>6</sup> Sentencia C-332 de 2014

sometimiento del instrumento internacional al Congreso por parte del Presidente de la República. Precisó la Corte, que se cumple con el deber de consulta cuando ésta se efectúa luego de suscrito el tratado y antes de enviarlo al Congreso para su aprobación, lo que atiende a que, si bien se puede avanzar en la consulta durante el proceso de negociación, el contenido normativo respecto del cual es imperioso garantizar la participación de la comunidad étnica mediante la consulta, se concreta al finalizar la negociación y suscribir el instrumento internacional que contiene disposiciones relacionadas directamente con el *ethos* de las comunidades.

En el caso concreto del "*Acuerdo para la Alianza del Pacífico*", la Corte encuentra que no requería para el trámite de su aprobación interna, la realización de una consulta previa a las comunidades indígenas y tribales. Su objeto es el de constituir un área de integración regional con la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, con el fin de avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y a otra serie de cuestiones que afectan a toda la sociedad y a la totalidad de los colombianos, sin que pueda predicarse una afectación directa y particular a las comunidades étnicas ancestrales en los aspectos que protege la Constitución Política

### **3.2. Trámite del Proyecto de Ley No. 200 de 2014 Senado de la República, 202 de 2014 de la Cámara de Representantes**

De conformidad con los lineamientos del artículo 150 numeral 16 de la Carta, corresponde al Congreso aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Estos instrumentos para su validez, requieren entonces de la aprobación del Congreso, según el artículo 224 de la Constitución.

Ahora bien, tal y como lo ha señalado esta Corporación, las leyes aprobatorias de tratados internacionales, en atención a los artículos 157, 158 y 160 de la Constitución tienen el mismo trámite de cualquier ley ordinaria, salvo por dos aspectos específicos: a) el artículo 154 de la carta exige, por tratarse de un asunto referido a las relaciones internacionales, que su trámite se inicie en el Senado de la República, y b) el Gobierno, en atención al artículo 241 numeral 10 de la Carta, debe remitir a la Corte Constitucional el tratado y la ley que lo aprueba, dentro de los seis días siguientes a la sanción presidencial, para que ésta efectúe su revisión constitucional.

En ese orden, y de conformidad con las pruebas que obran en el expediente, el trámite que se dio al proyecto de ley 200 de 2014 Senado – 202 Cámara, hoy Ley 1721 de 2014, fue el siguiente:

En cumplimiento de lo establecido en el inciso cuarto del artículo 154 de la Constitución<sup>7</sup>, el Proyecto de Ley No. 200 de 2014 fue presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, María Ángela Holguín Cuéllar, y el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, Santiago Rojas Arroyo, el día 13 de mayo de 2014 (folios 2 a 7, cuaderno número 2); así mismo, se presentó la correspondiente exposición de motivos (folios 8 a 20, cuaderno número 2), tal y como ordena el artículo 144 del Reglamento del Congreso.

Junto con el texto articulado del proyecto de ley y su correspondiente exposición de motivos, fue solicitado dar trámite de urgencia al proyecto de ley referido, así como disponer la deliberación conjunta de las comisiones segundas permanentes a efectos de dar primer debate al proyecto de ley (folio 23, cuaderno número 2). La deliberación conjunta de las comisiones segundas constitucionales fue autorizada por las mesas directivas, mediante resoluciones 183 de 2014 y 836 de 2014 de Senado y Cámara de Representantes, respectivamente (folios 25 a 28, cuaderno número 2).

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 1° del artículo 157 superior, según el cual: “*Ningún proyecto será ley sin (...) [h]aber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva*”; e, igualmente, del mandato previsto en el artículo 144 del reglamento del Congreso, el texto fue publicado en Gaceta del Congreso No. 200 del 13 de mayo de 2014 (pág. 1 a 13, correspondientes a folios 56 a 62, cuaderno número 2).

### **3.2.1 Debate en comisiones conjuntas de Senado de la República y Cámara de Representantes**

Fue presentada una única ponencia para primer debate en comisiones conjuntas, por parte del Senador Roy Barreras y del Representante a la Cámara Pedro Pablo Pérez. Dicha ponencia fue publicada en Gaceta del Congreso No. 231 de 27 de mayo de 2014 (págs. 1 a 10, correspondientes a folios 88 a 92 cara B, cuaderno número 2) para Cámara de

---

<sup>7</sup> Constitución Política De Colombia: “*Artículo 154. (...) Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado*”. (Subrayado fuera del texto)

Representantes; y en Gaceta del Congreso 230 (págs. 1 a 9, correspondientes a folios 94 a 98, cuaderno número 2). Con base en este recuento fáctico, se concluye que se dio cumplimiento al artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, en armonía con lo previsto en los artículos 142 y 160 de la Constitución, los cuales exigen publicar el informe de ponencia en la Gaceta del Congreso, antes de dar primer debate a los proyectos de ley en comisiones.

A continuación debe examinarse el acatamiento de lo dispuesto en el artículo 8º del Acto Legislativo No. 01 de 2003, según el cual “[n]ingún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado. El aviso de que un proyecto será sometido a votación lo dará la presidencia de cada Cámara o Comisión en sesión distinta a aquella en la cual se realizará la votación”.

En este sentido, el anuncio de la votación para la Comisión Segunda Permanente del Senado se llevó a cabo en la sesión del 27 de mayo de 2014, según consta en el Acta No. 18 de la misma fecha publicada en la Gaceta del Congreso No. 326 del 02 de julio de 2014 (págs. 41 y 42, correspondientes a folios 53 y 53 cara B, cuaderno número 3).

En la mencionada Acta se consignó “*El señor Presidente Édgar Espíndola Niño, solicita al señor Secretario se sirva anunciar el proyecto de ley para las Sesiones Conjuntas. || El señor Secretario Diego Alejandro González González, procede con el siguiente punto: || Por instrucciones del señor Presidente, me permito hacer el anuncio del proyecto de ley, que se discutirá y votará en la sesión conjunta de la Comisión Segunda de Senado y la Cámara en la próxima sesión. Proyecto de ley número 200 de 2014 Senado y 202 de 2014 Cámara, por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012. || Autores: Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Ministerio de Relaciones Exteriores. || Ponentes: honorable Senador Roy Barreras Montealegre y honorable Representante Pedro Pablo Pérez Puerta. || Publicaciones: Publicación del proyecto: Gaceta del Congreso número 200 de 2014. || Ponencia Primer Debate: Gaceta del Congreso número 230 de 2014 Senado y 231 de 2014 Cámara. Está anunciado el proyecto de ley para Sesiones Conjuntas en la próxima sesión señor Presidente*”.

En relación con el anuncio en la Comisión Segunda Permanente de la Cámara de Representantes, éste se llevó a cabo en la sesión del 27 de mayo de 2014, según consta en Acta No. 33 de la misma fecha, publicada en Gaceta del Congreso No. 338 de 8 de julio de 2014 (pág. 7,

correspondiente al folio 102, cuaderno número 3). En la mencionada Acta se consignó:

**“Hace uso de la palabra el señor Presidente Telésforo Pedraza Ortega:**

Muy bien, y sírvase anunciar el proyecto que será considerado por la Comisión mañana a las 9:00 de la mañana en el salón de sesiones del Senado de la República, señora Secretaria. || **Hace uso de la palabra la Secretaria General, Pilar Rodríguez Arias:** || Con mucho gusto señor Presidente. De acuerdo con lo que acaba de ordenar el señor Presidente para dar cumplimiento al Acto Legislativo número 01 de 2003, en su artículo 8°, se hace el siguiente anuncio. || **Proyecto de ley número 202 de 2014 Cámara, 200 de 2014 Senado**, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Paranal, República de Chile, el 6 de junio de 2012. || El siguiente proyecto está publicado en la **Gaceta del Congreso** número 231 de 2014, señor Presidente. || **Hace uso de la palabra el señor Presidente Telésforo Pedraza Ortega:** || Muy bien, entonces, reitero, mañana a las 9:00 de la mañana en el salón de sesiones de la Plenaria del Senado de la República está convocada las Comisiones Conjuntas Senado y Cámara de Representantes. Siguiendo punto del Orden del Día señora Secretaria”.

### **3.2.2. Votación por cada una de las comisiones segundas permanentes**

En cumplimiento de lo anunciado, el Proyecto de Ley en mención fue debatido en sesión conjunta de las comisiones segundas permanentes de Senado Cámara de Representantes, según consta en el Acta 02 de las Comisiones Segundas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y Cámara de Representantes, publicada en Gaceta del Congreso No. 327 del 02 de julio de 2014 (págs. 29 a 45, correspondientes a folios 71 a 79, cuaderno número 3). La discusión del proyecto 200 – 2014 Senado y 202- 2014 Cámara se realizó una vez comprobado la existencia de quórum deliberatorio, según consta en p. 37 de la mencionada Gaceta del Congreso (correspondiente al folio 75, cuaderno número 3).

El proyecto fue aprobado sin modificaciones en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado, como consta en la mencionada Acta No. 02 de la sesión conjunta, con una votación de seis (6) senadores a favor y un (1) senador en contra. Dicha mayoría fue constante al someter a consideración i) la proposición consignada en la ponencia para

dar primer debate al proyecto; ii) la omisión de lectura del articulado del proyecto; iii) la aprobación del título del proyecto; y iv) la aprobación del articulado del proyecto, según consta en Gaceta del Congreso No. 327 del 02 de julio de 2014 (págs. 43 a 45, correspondientes a folios 78 y 79, cuaderno número 3).

Para las actuaciones antes descritas se contó con el quórum decisorio requerido por el artículo 145 de la Constitución, en tanto estuvieron presentes y votaron siete (07) de los trece (13) senadores que integran la Comisión Segunda Constitucional del Senado de la República. Así mismo, se cumplió con la exigencia prevista en el artículo 133 de la Constitución, en tanto la votación fue pública y nominal.

Por su parte, la Comisión Segunda Permanente de la Cámara de Representantes aprobó sin modificaciones el proyecto de ley a ella sometido, como consta en la mencionada Acta No. 02 de la sesión conjunta, con una votación de once (11) votos a favor y ninguno en contra. Dicha mayoría fue constante al someter a consideración i) la proposición consignada en la ponencia para dar primer debate al proyecto; ii) la omisión de lectura del articulado del proyecto; iii) la aprobación del título del proyecto; y iv) la aprobación del articulado del proyecto, según consta en Gaceta del Congreso No. 327 del 02 de julio de 2014 (págs. 43 a 45, correspondientes a folios 78 y 79, cuaderno número 3).

Para las actuaciones antes descritas se contó con el quórum decisorio requerido por el artículo 145 de la Constitución, en tanto estuvieron presentes y votaron once (11) de los dieciocho (18) representantes a la Cámara que integran la Comisión Segunda Constitucional de esta corporación. Así mismo, se aprecia que, no obstante existir unanimidad, la votación se realizó de acuerdo a lo previsto en el artículo 133 de la Constitución, es decir, de forma nominal y pública.

Resta resaltar que, aunque la sesión se llevó a cabo de manera conjunta, las distintas votaciones fueron realizadas de forma separada por las comisiones segundas constitucionales de cada una de las cámaras legislativas.

### **3.2.3. Publicación del texto aprobado por las Comisiones Segundas Constitucionales de Senado y Cámara de Representantes**

El texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 252 del 3 de junio de 2014, dejando

constancia de ello el Secretario de dicha Comisión: *“El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Conjunta de las Comisiones Segundas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, el día veintiocho (28) de mayo del año dos mil catorce (2014), según consta en el Acta número 02 de sesión Conjunta de esa fecha”* (p. 19, correspondiente al folio 32, cuaderno número 3).

Por su parte, el texto definitivo aprobado en primer debate en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, fue publicado en la Gaceta del Congreso No. 266 del 9 de junio de 2014, aprobación de la que se dejó idéntica constancia a la antes mencionada (p. 20, correspondiente al folio 92, cara B, cuaderno número 3).

#### **3.2.4. Segundo debate: Plenaria del Senado de la República**

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por el Senador Roy Barreras Montealegre, y publicada en la Gaceta del Congreso No. 252 de 3 de junio de 2014 (págs. 10 a 18, correspondientes a folios 27 cara B a 31 cara B, cuaderno número 3).

El anuncio previo del proyecto tuvo lugar durante la sesión ordinaria del 16 de junio de 2014, como consta en el Acta número 56 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 332 de 07 de julio de 2014. En la menciona Acta se consagró:

##### ***“Anuncio de Proyectos***

*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.*

*Consiste en anuncios de proyectos para ser considerados y votados en la sesión Plenaria siguiente a la del martes 16 de junio de 2014:*

*(...)*

***Proyecto de ley número 200 de 2014 Senado, 202 de 2014 Cámara, por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico’, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012.”***

En la parte final del Acta se indicó el momento en el que se levantó la Sesión y se convoca a la siguiente, en los siguientes términos:

*“Siendo las 6:10 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para la próxima sesión martes 17 de junio de 2014 a las 2:00 p.m.”.*

En cumplimiento de lo anunciado, el Proyecto de Ley en mención fue debatido y aprobado sin modificaciones en segundo debate en la Sesión Ordinaria de la Plenaria del Senado del 17 de junio de 2014, como consta en el Acta número 57 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 333 del 07 de julio de 2014. En la mencionada Acta consta que la votación de la propuesta del ponente de dar debate al proyecto de ley fue aprobada por 33 votos a favor y 25 en contra; una vez abierto el segundo debate, la propuesta de omitir la lectura del articulado fue aprobada con 37 votos a favor y 20 en contra; finalmente, la aprobación del título del proyecto, así como de su articulado se realizó con 37 votos a favor y 20 votos en contra.

Todas las votaciones realizadas en la Plenaria del Senado de la República, se llevaron a cabo de forma nominal y pública, cumpliendo el mandato del artículo 133 de la Constitución. Así mismo, se cumplió con lo exigido por el artículo 145 de la Constitución en lo relativo al quórum decisorio, ya que en la votación participaron la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, en tanto que participaron 57 de los 102 miembros que integran el Senado de la República.

Observa la Sala que también se cumplió con el requisito previsto por el artículo 160 de la Constitución, en cuanto entre la finalización del debate en comisiones conjuntas (28 de mayo de 2014) y el inicio del debate en Plenaria del Senado (17 de junio de 2014) trascurrieron más de ocho (08) días.

Finalmente, el texto aprobado por la Plenaria del Senado fue publicado en Gaceta del Congreso del Congreso No. 308 de 20 de junio de 2014 (págs. 29 y 30, correspondiente a los folios 178 y 78 cara B, cuaderno número 2); así como en Gaceta del Congreso del Congreso No. 316 de 26 de junio de 2014 (pág. 1, correspondiente al folio 192, cuaderno número 2).

En consecuencia, como se infiere de lo expuesto, en el trámite del proyecto en estudio se cumplieron con los requisitos de anuncio previo (CP art. 160), quórum y mayorías (CP arts. 145 y 146), modalidad de votación exigida por la Constitución (CP art. 133), así como con el término de ocho (8) días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y en la plenaria correspondiente (CP art. 160).

### 3.2.5 Segundo debate: Plenaria de la Cámara de Representantes

La ponencia para segundo debate en el Senado de la República fue presentada por el representante Pedro Pablo Pérez el 03 de junio de 2014 ante la presidencia de la Comisión Segunda Constitucional (folio 119, cuaderno número 2), y publicada en la Gaceta del Congreso No. 266 de 9 de junio de 2014 (págs. 10 a 18, correspondientes a folios 158 cara B a 162 cara B, cuaderno número 2).

El anuncio previo del proyecto tuvo lugar durante la sesión ordinaria del 16 de junio de 2014, como consta en el Acta número 279 de esa misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 334 de 08 de julio de 2014 (pág. 14, correspondiente al folio 59, cara B, cuaderno principal). En la mencionada Acta se consagró:

“Señor Presidente, se anuncian los siguientes proyectos para la Sesión Plenaria del día 17 de junio de 2014 o para la siguiente Sesión Plenaria en la cual se debatan proyectos de ley o actos legislativos.

Proyectos para segundo debate.

(...)

**Proyecto de ley número 202 de 2014 Cámara, 200 de 2014 Senado**, ¿por medio de la cual se aprueba el acuerdo marco de Alianza del Pacífico, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012”.

En la parte final del Acta se indicó el momento en el que se levantó la Sesión y se convoca a la siguiente, en los siguientes términos: “Se levanta la Sesión, se cita para mañana martes 17 de junio a las 2:00 p. m.”.

En cumplimiento de lo anunciado, el Proyecto de Ley en mención fue debatido y aprobado sin modificaciones en segundo debate en la Sesión Ordinaria de la Plenaria de la Cámara de Representantes del 17 de junio de 2014, como consta en el Acta número 280 de la misma fecha, publicada en la Gaceta del Congreso número 335 del 08 de julio de 2014 (págs. 34 a 38, correspondientes a folios 78 y 79, cuaderno principal). En la mencionada Acta consta que la votación de la propuesta del ponente de dar debate al proyecto de ley fue aprobada por 78 votos a favor y 13 en contra; una vez abierto el segundo debate, el articulado fue aprobado con 74 votos a favor y 10 en contra; finalmente, la aprobación del título del

proyecto, así como la respuesta a si se quiere que el proyecto se convierta en ley de la República fue aprobada con 75 votos a favor y 11 votos en contra.

Todas las votaciones realizadas en la Plenaria de la Cámara de Representantes, se llevaron a cabo de forma nominal y pública, cumpliendo el mandato del artículo 133 de la Constitución. Así mismo, se cumplió con lo exigido por el artículo 145 de la Constitución en lo relativo al quórum decisorio, ya que en la votación participaron la mayoría de los integrantes de la respectiva corporación, en tanto que participaron por lo menos 84 de los 166 miembros que integran la Cámara de Representantes.

Observa la Sala que también se cumplió con el requisito previsto por el artículo 160 de la Constitución, en cuanto entre la finalización del debate en comisiones conjuntas (28 de mayo de 2014) y el inicio del debate en Plenaria de la Cámara de Representantes (17 de junio de 2014) transcurrieron más de ocho (08) días.

Finalmente, el texto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes fue publicado en Gaceta del Congreso del Congreso No. 313 de 24 de junio de 2014 (pág. 21, correspondiente al folio 190, cuaderno número 2); así como en Gaceta del Congreso del Congreso No. 322 de 27 de junio de 2014 (pág. 1, correspondiente al folio 200, cuaderno número 2).

En consecuencia, como se infiere de lo expuesto, en el trámite del proyecto en estudio se cumplieron con los requisitos de anuncio previo (CP art. 160), quórum y mayorías (CP arts. 145 y 146), modalidad de votación exigida por la Constitución (CP art. 133), así como con el término de ocho (8) días que debe mediar entre la aprobación de un proyecto de ley en la comisión constitucional respectiva y en la plenaria correspondiente (CP art. 160).

### **3.2.6. Inexistencia de discrepancias entre los textos aprobados en las plenarios de las cámaras legislativas**

Resta decir que el proyecto de ley aprobado por las comisiones constitucionales permanentes de cada cámara legislativa, luego del debate en comisiones conjuntas, no sufrió modificaciones en ninguna de las plenarios. En consecuencia, por tratarse de textos idénticos, y no existir discrepancias entre ellos, no se hizo necesaria la reunión de comisiones accidentales de conciliación.

En este sentido, se lee en Gaceta del Congreso del Congreso No. 316 de 26 de junio de 2014, certificación del Secretario General del Senado de la República en la que manifiesta que “[e]l presente texto fue aprobado en Plenaria de Senado el día 17 de junio de 2014 según texto propuesto para segundo debate sin modificaciones” (pág. 1, correspondiente al folio 192, cuaderno número 2).

Por su parte, el Secretario General de la Cámara de Representantes, en Gaceta del Congreso del Congreso No. 322 de 27 de junio de 2014 (pág. 1, correspondiente al folio 200, cuaderno número 2), dejó constancia que “[e]n Sesión Plenaria del día 17 de junio de 2014, fue aprobado en segundo debate el texto definitivo sin modificaciones del Proyecto de ley número 202 de 2014 Cámara, 200 de 2014 de Senado, por medio de la cual se aprueba el ¿Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico¿, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012. Esto con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario y de esta manera dar cumplimiento con lo establecido en el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992” (subrayado ausente en texto original).

### **3.2.7. Sanción Presidencial**

El secretario General del Senado envió al Presidente de la República el Proyecto de Ley No. 200 de 2014 Senado, 202 de 2014 Cámara el 18 de junio de 2014, por medio de la cual se aprobó el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico”, a efectos de que éste lo sancionara.

El proyecto fue sancionado el día 27 de junio 2014 (folio 240, cuaderno número 2), es decir, al sexto día hábil luego de su remisión, con lo que se cumple el término previsto por el artículo 166 de la Constitución para sancionar un proyecto de menos de 20 artículos.

La Ley 1721 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.195 del 27 de junio de 2014 (págs. 1 a 11).

### **3.2.8. Remisión a la Corte Constitucional**

La Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, remitió el 01 de julio de 2014 a la Presidencia de la Corte Constitucional el texto de la Ley 1721 de 2014, el cual fue recibido por la Secretaría General de esta Corporación el 02 de julio del mismo año. Observa la Sala que en esta ocasión se respetó el término de los seis (6) días que prevé el numeral 10° del artículo 241 de la Constitución Política, fue cumplido.

### **3.2.9. Conclusión**

Del análisis del trámite legislativo realizado por la Corte Constitucional, se concluye que el Proyecto de Ley No. 200 de 2014 Senado, 202 de 2014 Cámara, ahora ley 1721 de 2014, cumplió de manera satisfactoria con la totalidad de los requisitos y exigencias previstas en la Constitución y en el reglamento del Congreso para una Ley Aprobatoria de Tratados Internacionales, pues, como ya se analizó: (i) inició su trámite en sesiones conjuntas de las comisiones segundas permanentes, con lo que se respeta la exigencia del art. 154 de la Constitución; (ii) fue publicado previamente al inicio del proceso legislativo (numeral 1 art. 157 de la Constitución); (iii) las ponencias –tanto en comisiones como en plenarias – fueron divulgadas antes de dar curso a los respectivos debates (numeral 4 art. 160 de la Constitución); (iv) se verificó el cumplimiento del requisito del anuncio previo, en los términos expuestos por la jurisprudencia de esta Corporación (numeral 5 art. 160 de la Constitución); (v) fue aprobado tanto en primer como en segundo debate en cada una de las cámaras que integran el órgano legislativo, con el quórum y las mayorías exigidas (arts. 145 y 146 de la Constitución); (iv) entre el primero y segundo debate realizado en cada cámara, transcurrieron los 8 días previstos en la Constitución (numeral 1 art. 160); (v) su aprobación no superó el término de dos legislaturas, tal y como se dispone en el artículo 162 constitucional; (vi) fue sancionado por el Presidente de la República dentro de los seis días hábiles siguientes a que fuera remitido por el Secretario del Senado (art. 166 de la Constitución); y finalmente, (vii) fue enviado para su revisión a esta Corporación dentro de los seis días siguientes a su sanción (numeral 10 del art. 241 de la Constitución).

En consecuencia, como se deriva de lo expuesto, en el trámite de la Ley 1721 de 2014 no se incurrió en vicios procedimentales, con lo que no se encuentra obstáculo para su exequibilidad en lo relativo a este aspecto del control encomendado a la Corte Constitucional.

## **4. Examen material de la Ley 1721 del 27 de junio de 2014. Descripción de la ley aprobatoria**

En relación con la Ley Aprobatoria del Tratado, resalta la Sala que ésta consta de tres artículos. El primero de ellos, estipula que se aprueba el “Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico, suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012”. El segundo señala que, cumpliendo lo estipulado en el artículo 1º de la Ley 7ª de 1944, el mencionado tratado internacional obligará al país desde la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo. Por

último, el tercer artículo señala que la Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

En lo que respecta al primer precepto, es claro que responde a lo dispuesto en el artículo 150, numeral 16 de la Constitución, teniendo en cuenta que corresponde al Congreso aprobar los convenios internacionales.

En lo que tiene que ver con el artículo segundo de la Ley 1721 de 2012, recuerda la Corte que la Ley 7ª de 1944 precisa en la disposición a la que se hace referencia, lo siguiente:

“[L]os tratados, Convenios, Convenciones, Acuerdos, Arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución no se considerarán vigentes como leyes internas, mientras no hayan sido perfeccionados por el Gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente”.

Lo anterior supone, como ya lo ha reconocido la Corte en otras ocasiones<sup>8</sup>, que la ley rige desde el momento en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo, precisión que responde a lo dispuesto en general por el derecho internacional y la Constitución en materia de leyes aprobatorias de tratados internacionales.

Por las razones expuestas, ningún reproche de constitucionalidad encuentra la Sala sobre el contenido concreto de la Ley Aprobatoria 1721 de 2012.

## **5. Examen material del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.**

### **5.1. Antecedentes del instrumento internacional.**

El 14 de octubre de 2010, el entonces Presidente del Perú Alan García envió una comunicación al Presidente de Colombia Juan Manuel Santos Calderón, planteando como iniciativa que los Estados de Panamá, Chile, Ecuador, Colombia y Perú, *“formaran un “área de integración*

---

<sup>8</sup> Sentencias C-578 de 2002. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C- 446 de 2009.M.P. Mauricio González Cuervo.

*profunda", en la que se asegurara plena libertad para la circulación de bienes, servicios, capitales y personas".<sup>9</sup>*

El 3 y 4 de diciembre de 2010, en el marco de la Cumbre Iberoamericana de Mar del Plata, el entonces Presidente de Chile, Sebastián Piñera, convocó a los Presidentes de Perú, Colombia y México a una reunión para discutir cómo fortalecer sus vínculos bajo el modelo propuesto previamente de una integración profunda. En ese momento, los cuatro Estados acordaron una reunión Ministerial para definir una hoja de ruta de los trabajos a realizar para dar a conocer la Iniciativa.<sup>10</sup>

En el marco de la Primera Cumbre de la Alianza del Pacífico celebrada en Lima – Cumbre de Lima para la integración profunda, los Presidentes de México, Chile, Perú y Colombia, y el Enviado Especial del Presidente de la República de Panamá, suscribieron la “*Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico*” del 28 de abril de 2011, documento de naturaleza no vinculante en la cual los Estados manifestaron su intención de definir formalmente el marco institucional bajo el cual se desarrollaría la mencionada iniciativa de integración regional. El texto pertinente de la Declaración reza:

“CONVENIMOS EN:

Establecer la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda en el marco del Arco del Pacífico Latinoamericano, que aliente la integración regional, así como un mayor crecimiento, desarrollo y competitividad de nuestras economías. A tal efecto, **expresamos nuestro firme compromiso de avanzar progresivamente hacia el objetivo de alcanzar la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas.**

En una primera etapa se priorizarán los trabajos en las siguientes áreas: movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio, incluyendo la cooperación policial; comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera; servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y, cooperación y mecanismos de solución de diferencias; y crear grupos técnicos para cada una de estas áreas;

---

<sup>9</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por medio del cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 06 de junio de 2012. pp. 2 y 3.

<sup>10</sup> *Ibíd.*, p.3.

**Instruir a nuestros Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior a elaborar un proyecto de Acuerdo Marco sobre la base de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes**, el cual debe ser presentado a consideración de los Presidentes en diciembre de 2011”. (Negrilla fuera del texto original).

Posteriormente, al término de la II Cumbre de la Alianza Pacífico, celebrada en Mérida (Yucatán-México), el 4 de diciembre de 2011, los Jefes de Estado de México, Colombia, Chile y Panamá, este último actuando como país observador, y el Ministro de Relaciones Exteriores del Perú, suscribieron una Declaración en el siguiente sentido:

“Con el objetivo de seguir trabajando de manera decidida en lograr etapas superiores de integración, instruimos:

(...)

A los Ministros de Comercio y de Relaciones Exteriores a **concluir los trabajos del Acuerdo Marco con el fin de suscribir un tratado constitutivo fundacional de la Alianza del Pacífico**, en un plazo no mayor a seis meses, a partir de la fecha de la celebración de esta II Cumbre”. (Negrilla fuera del texto original).

En atención a lo anteriormente acordado, los Ministros de Comercio y Relaciones Exteriores redactaron el correspondiente proyecto de Acuerdo Marco, sobre la base de la homologación de los acuerdos de libre comercio existentes. Dicho proceso de negociación culminó con la aprobación en Paranal - Antofagasta, Chile, el 6 de junio de 2012, de un instrumento internacional multilateral, este sí de carácter vinculante, mediante el cual se constituyó la Alianza del Pacífico. De tal suerte que quedaron fijados en aquél los principios rectores de la iniciativa de integración; se previó la consecución de unos objetivos estratégicos por alcanzar, e igualmente se diseñó un andamiaje institucional encaminado a la consecución de los mismos.

El Acuerdo Marco, fue suscrito por los Presidentes de Colombia, Chile, México y Perú, en el marco de la IV Cumbre de la Alianza del Pacífico a la cual también asistieron como observadores el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, y el Viceministro de Relaciones Exteriores de Panamá. Adicional a la firma del Acuerdo Marco, los Jefes de Estado y Ministros profirieron el mismo 6 de junio de 2012 una nueva Declaración en la que plantean una ruta programática de temas que deberán ser desarrollados “[a] efectos de continuar materializando resultados en los trabajos de la Alianza del Pacífico”. Algunos extractos relevantes de la parte motiva del instrumento internacional sostienen que:

**“Motivados por el objetivo de estrechar las relaciones bilaterales, profundizar el intercambio comercial, la cooperación e intensificar los flujos de inversión entre la Alianza del Pacífico y terceros mercados;**

Reafirmando nuestra voluntad de seguir trabajando decididamente para **mejorar el desarrollo económico y social de nuestros pueblos, combatiendo la exclusión y desigualdad social, en el marco del espíritu de cooperación e integración** que anima la Alianza del Pacífico;

Ratificando el compromiso de privilegiar la integración, y el propósito de **avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas, a través, entre otros, de la eliminación de obstáculos para generar mayor dinamismo en los flujos de comercio e inversión entre los países de la Alianza del Pacífico**, y propiciar una mayor vinculación con otras regiones, en particular con el Asia Pacífico;

Constatando el vasto potencial de profundización de las relaciones entre nuestros países y decididos a impulsar las acciones orientadas hacia la consolidación de una relación estratégica;

**Celebramos la suscripción del Acuerdo Marco para el establecimiento de la Alianza del Pacífico, como instrumento jurídico que sienta las bases de esta iniciativa de integración regional,**” (Negrilla fuera del texto original).

Por último, conviene precisar, que la Alianza Pacífico hace parte de un conjunto de iniciativas similares adelantadas, bien sea en el marco de la ALADI, así como del Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano también llamado Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (ARCO)<sup>11</sup>, las cuales apuntan a la creación de espacios de convergencia para la red de acuerdos comerciales existentes en la región y a una mayor integración.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Los Estados Miembros del Foro ARCO son: Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Guatemala y México.

<sup>12</sup> Ejemplos de iniciativas de integración desarrolladas en la Cuenca del Pacífico, incluida la mencionada son: (i) **Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico – APEC**: Fundada en 1989, es un foro económico de Asia-Pacífico, cuyo principal objetivo es apoyar el crecimiento económico sostenible y la prosperidad de dicha región. Se trata de un modelo de cooperación comercial y económica del cual hacen parte 21 Estado o “economías”: Australia, Brunei, Canadá, **Chile**, China, Hong Kong, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, **México**, Nueva Zelanda, Nueva Guinea, **Perú**, Filipinas, Rusia, Singapur, Taiwán, Tailandia, Estados Unidos y Vietnam. (ii) **Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (TPP)**: Es un Tratado de Libre Comercio multilateral

En tal sentido, la iniciativa de la Alianza Pacífico tiene objetivos similares a los que ha perseguido por el Foro ARCO: integrar a los países latinoamericanos de la Cuenca Pacífico y estrechar los vínculos comerciales con la región Asia-Pacífico.

## **5.2. Naturaleza, objeto y fin de Acuerdo como instrumento constitutivo de la Alianza del Pacífico (Preámbulo, Artículos 1 y 3)**

En su artículo 1° el instrumento internacional sometido a examen constituye formalmente la Alianza del Pacífico como un “*área de integración regional*”, concepto que debe ser interpretado de forma sistemática a la luz de lo establecido en su preámbulo el cual recordando la Declaración original en la que se planteó la creación de la Alianza, sostiene qué: “*INSPIRADAS [las Repúblicas de Colombia, Chile, México y Perú] en la Declaración Presidencial de Lima del 28 de abril de 2011, por la cual se estableció la Alianza del Pacífico para la conformación de un área de integración profunda, que busca avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas*”. (Negrilla fuera del texto original).

En ese mismo sentido, incluso manteniendo identidad gramatical con el preámbulo, el literal a) del numeral 1° del artículo 3° del Acuerdo establece como uno de los objetivos de la Alianza del Pacífico, “[c]onstruir, de manera participativa y consensuada, **un área de integración profunda para avanzar progresivamente hacia la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas**”. (Negrilla fuera del texto original).

Lo anterior permite concluir que los Estados parte, a través del Acuerdo Marco, constituyeron la Alianza del Pacífico bajo el modelo de integración profunda en contraposición con lo que serían un integración superficial, distinción planteada con el surgimiento de dicho concepto desarrollado por el profesor Robert Z. Lawrence en 1996,<sup>13</sup> y que encuentra su origen en la división realizada en 1954 por el Primer Premio

---

celebrado por los países de la región de Asia-Pacífico. El Tratado fue celebrado el 3 de junio de 2005 y entró en vigor el 1° de enero de 2006. De él hacen parte originalmente 4 Estados (se conoce como Acuerdo P4): Brunei, **Chile**, Nueva Zelanda y Singapur, y ocho Estados han suscrito la Declaración de Intención en adherirse al Tratado: Australia, Malasia, **Perú**, Japón, Estados Unidos, Vietnam y **México**. (iii) **Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano – ARCO**: Surge el 29 y 30 de enero del 2007, como un espacio de concertación y convergencia de acciones conjuntas hacia una cooperación más dinámica entre los países participantes, con miras a una proyección coordinada hacia el Pacífico Asiático. Los países miembros de esta iniciativa son: **Chile, Colombia**, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, **México**, Nicaragua, Panamá y **Perú**.

<sup>13</sup> Ver Robert Z. Lawrence, “*Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*”, Nueva York: The Brookings Institution, 1996.

Nobel de Economía Jan Tinberger entre integración positiva e integración negativa.<sup>14</sup>

De acuerdo con Tinberger, la integración negativa, se refiere exclusivamente a la eliminación de las barreras comerciales y al principio de no discriminación, mientras que la integración positiva implica la creación de nuevas instituciones con sus respectivos instrumentos o la modificación de los instrumentos existentes. De manera más general, implica la creación de todas las instituciones requeridas para alcanzar niveles óptimos de bienestar en una sociedad.<sup>15</sup> Es decir, que bajo la perspectiva positiva de la integración, no basta sólo con la eliminación de las barreras que impidan el intercambio comercial, sino que es necesario el desarrollo activo de nuevas políticas y la modificación de las preexistentes, con la finalidad de adoptar medidas que garanticen dicho intercambio y por supuesto la integración.

Teniendo como punto de partida esos antecedentes doctrinarios, la integración superficial (*“shallow” integration*) ha sido definida como un modelo que: implica la reducción o eliminación de las barreras a la circulación de bienes y servicios a través de las fronteras nacionales dentro de la región. Bajo el anterior contexto de integración "negativa" implica la reducción de los obstáculos creados por las políticas nacionales.<sup>16</sup>

Por otra parte, la integración profunda (*“deep” integration*), consiste en establecer o ampliar el entorno institucional con el fin de facilitar el comercio y la localización de la producción sin tener en cuenta las fronteras nacionales. Bajo el contexto de integración "positiva", sugiere políticas destinadas a fomentar el comercio y facilitar la segmentación de los procesos de producción y las cadenas de valor.<sup>17</sup>

En conclusión, el hecho de que la Alianza del Pacífico se constituyera bajo el Acuerdo Marco como un *área de integración profunda*, implica que las medidas adoptadas en su interior no se limitarán a la eliminación de barreras que impidan la libre circulación de bienes y servicios entre los Estados partes y la desgravación arancelaria de los mismos, sino que generarán una integración que incluye otros elementos relacionados con

<sup>14</sup> Ver Jan Tinbergen, *“International Economic Intergration”*, Amsterdam: Elsevier, 1954.

<sup>15</sup> Jean-Christophe Maur, *Deep Integration in Preferential Trade Agreements*, En: Arvid Lukauskas, Robert M. Stern, and Gianni Zanini, *“Handbook of Trade Policy for Development”*, Oxford-New York: Oxford University Press, 2013. pp. 540 y 541.

<sup>16</sup> David Evans et al, *“Assessing Regional Trade Agreements with Developing Countries: Shallow and Deep Integration, Trade, Productivity and Economic Performance”*, University of Sussex, March 2006. p. 10.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

el comercio como lo son la inversión y la protección a los inversionistas, la contratación estatal, la propiedad intelectual, las disposiciones ambientales y laborales, entre muchas otras.

Evidencias claras del modelo de integración profunda adoptado por los Estado firmantes del Acuerdo Marco para la Alianza del Pacífico, reposan en la exposición de motivos de la Ley 1721 de 2014, según la cual:

“En el proceso de constitución de la Alianza del Pacífico, un asunto por definir fue el alcance y nivel de ambición de la iniciativa, que tiene al menos dos dimensiones: una relacionada con la profundización del grado actual de integración entre los Estados miembros y otra, con la necesidad de buscar convergencia en los avances logrados entre los acuerdos comerciales vigentes entre los Estados miembros, permitiendo a la Alianza, ser un escenario permanente de diálogo de asuntos de interés de los miembros.

En la dimensión de profundización de la integración debía definirse qué áreas abarcaría la zona de integración profunda. Este proceso se surtió luego de tres Cumbres Presidenciales realizadas en Lima, Perú, el 28 de abril de 2011, en Mérida, México, el 4 de diciembre de 2011, en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 6 de junio de 2012, así como una. Cumbre Virtual el 5 de marzo de 2012. Las cumbres estuvieron precedidas por reuniones del Grupo de Alto Nivel, instancia conformada por los Viceministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los Estados miembros, así como de reuniones de equipos técnicos de los gobiernos. Como resultado, las áreas de integración priorizadas fueron:

- A. Movimiento de personas de negocios y facilitación para el tránsito migratorio;
- B. Comercio e integración, incluyendo facilitación de comercio y cooperación aduanera;
- C. Servicios y capitales, incluyendo la posibilidad de integrar las bolsas de valores; y,
- D. Cooperación y mecanismos de solución de diferencias”<sup>18</sup>.

Así mismo, las mencionadas áreas de integración priorizadas, encontraron eco en los objetivos descritos en el numeral 1° del artículo 3 del Acuerdo Marco, que no limita la voluntad de los Estados parte a la

---

<sup>18</sup> Exposición de Motivos del Proyecto de Ley "Por medio del cual se aprueba el "Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico", suscrito en Paranal, Antofagasta, República de Chile, el 06 de junio de 2012. p. 3.

Construcción del área de integración profunda que sirva de plataforma de articulación de la integración económica y comercial y de la proyección al mundo y a la región Asia Pacífico (literales a) y c)); sino que adicionalmente, busca impulsar el crecimiento, desarrollo y la competitividad de las economías de los Estados con tres finalidades específicas: (i) alcanzar mayores niveles de bienestar, (ii) superar la desigualdad socioeconómica y (iii) mayor inclusión social de los habitantes de la sub-región (literal b)).

Para dar cumplimiento a los objetivos descritos, el Acuerdo Marco desarrolla en el numeral 2º de su artículo 3 una serie de acciones que deberán ser llevadas a cabo por los Estados parte, las cuales van mucho más allá de lo que implicaría una integración superficial, demostrando de manera más específica porqué la Alianza del Pacífico sigue un modelo de integración profunda. Las referenciadas acciones que sobrepasan la desgravación arancelaria o la eliminación de barreras que impidan la libre circulación de bienes y servicios son:

- “a) Liberalizar el intercambio comercial de bienes y servicios, con miras a consolidar una zona de libre comercio entre las Partes;
- b) Avanzar hacia la libre circulación de capitales y la promoción de las inversiones entre las Partes;
- c) Desarrollar acciones de facilitación del comercio y asuntos aduaneros;
- d) Promover la cooperación entre las autoridades migratorias y consulares y facilitar el movimiento de personas y el tránsito migratorio en el territorio de las Partes;
- e) Coordinar la prevención y contención de la delincuencia organizada transnacional para fortalecer las instancias de seguridad pública y de procuración de justicia de las Partes; y
- f) Contribuir a la integración de las Partes mediante el desarrollo de mecanismos de cooperación e impulsar la Plataforma de Cooperación del Pacífico suscrita en diciembre de 2011, en las áreas ahí definidas”.

Como puede advertirse, la conformación de la Alianza del Pacífico va más allá de la lógica de los simples acuerdos comerciales tradicionales<sup>19</sup>, caracterizados por organizar una cooperación puntual entre Estados, limitada en el tiempo y a un cierto número de productos o sectores económicos. Lo anterior sin perjuicio de reconocer que estas acciones

---

<sup>19</sup> Didier, P., *Les principaux accords de l'OMC et leur transposition dans la Communauté Européenne*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 646,

también disponen, cómo primer estadio proceso de integración económica, la creación de una Zona de Libre Comercio<sup>20</sup>.

Usualmente este tipo de mecanismo de integración se conforma entre países que comparten vínculos políticos, históricos y geográficos, y es definida por el artículo XXIV 8 b) del *General Agreement on Tariffs and Trade - G.A.T.T.* como un “grupo de dos o más Estados o territorios aduaneros, en la cual los aranceles y otras barreras restrictivas del comercio han sido eliminadas en lo que respecta a los intercambios comerciales en relación con los productos originarios de los territorios constituidos”.<sup>21</sup>

Un claro ejemplo de acciones que van más allá de los asuntos aduaneros y comerciales, en los términos del literal e) del numeral segundo del artículo 3 del tratado internacional, es que la Alianza del Pacífico busca prevenir y “contener” a la delincuencia organizada transnacional. En tal sentido, se constituye en un instrumento de cooperación en materia de seguridad internacional.

Encuentra la Corte, que la naturaleza de la Alianza del Pacífico como un *área de integración profunda*, no contradice lo preceptuado en la Carta Política, ya que por el contrario, se hace en expreso desarrollo de los fines dispuestos por el Constituyente en el Preámbulo cuando hace referencia al compromiso del Estado por “impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” y en los artículos 9º, 226 y 227 de la norma de normas.

En ese sentido, la Constitución de 1991, amén del Preámbulo, establece tres disposiciones destinadas a orientar el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado colombiano. El artículo 9º que prevé que aquéllas se fundamentan 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 Colombia. De igual manera, ordena que la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. El artículo 226 de la Carta Política, que promueve la internacionalización de las relaciones económicas y sociales, sobre la base de parámetros de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional; y el artículo 227 Superior, que ordena la integración con otros países y organizaciones internacionales y

<sup>20</sup> Los siguientes niveles de integración económica son los siguientes: unión aduanera (artículo XXIV 8 a) del G.A.T.T.); mercado común y unión económica.

<sup>21</sup> En el texto del Preámbulo del Acuerdo Marco, se reafirman los derechos y obligaciones derivados del Acuerdo de Marrakech, por el que se establece la Organización Mundial de Comercio (O.M.C.); del Tratado de Montevideo de 1980; así como lo los tratados de libre comercio y de integración económica suscritos entre los Estados signatarios de la Alianza del Pacífico.

la celebración de tratados en condiciones de igualdad, equidad y reciprocidad.

En relación con el contenido y alcance de cada una de las citadas disposiciones constitucionales, la Corte ha tenido la oportunidad de referirse en numerosas ocasiones. Al respecto, basta con señalar que sentencia C- 155 de 2007, referente a la ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia, resaltó la vocación integracionista de la Constitución de 1991, en los siguientes términos:

“La Constitución Política de 1991 no fue ajena a la integración del Estado Colombiano al orden internacional. Así, el Preámbulo y los artículos 9º y 227 señalan que se promoverá la integración económica, social y política con los demás Estados, especialmente los de América Latina y del Caribe, para lo cual se autoriza: (i) la creación de organismos supranacionales; (ii) la participación en una comunidad latinoamericana; (iii) la realización de elecciones directas para la conformación del parlamento Andino y del parlamento latinoamericano”.

Así mismo, en sentencia C- 923 de 2007, referente al control de constitucionalidad sobre el Acuerdo de Complementación Económica núm. 33 o Tratado de Libre Comercio entre México, Venezuela y Colombia, la Corte indicó lo siguiente en relación con el postulado de la integración latinoamericana:

“Los propósitos implícitos en las disposiciones del Acuerdo constitutivo del Sexto Protocolo Adicional, se enmarcan dentro de la Carta Fundamental al perseguir fortalecer y profundizar el proceso de integración latinoamericana y ampliar el ámbito de liberación comercial sobre la base de un comercio compensado para que los Estados prosigan en su desarrollo económico y social, que consulta el inciso final del artículo 9 de la Constitución, al disponer que “la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe”.

En el caso concreto del tratado internacional sometido actualmente al control de la Corte, se evidencia la conformidad del mismo con los postulados integracionistas constitucionales, por cuanto mediante la creación de la Alianza del Pacífico se pretenden alcanzar los siguientes propósitos: (i) crear una zona de libre comercio; (ii) impulsar el crecimiento económico mediante el intercambio de bienes y servicios, con miras a lograr un mayor bienestar y superar las desigualdades socioeconómicas; y (iii) promover la cooperación entre autoridades

migratorias y consulares, con el fin de facilitar el movimiento de las personas. La consecución de los anteriores propósitos se ajusta lo dispuesto en los artículos 9º, 226 y 227 Superiores.

### **5.3. La Democracia y el Estado de Derecho como prerequisites para la participación en la Alianza del Pacífico (Artículo 2º).**

En relación con el marco axiológico de la Alianza del Pacífico, en su **artículo 2º** el instrumento internacional establece como requisitos esenciales para participar en aquella los siguientes: (i) vigencia del Estado de Derecho; de la democracia y de los respectivos órdenes constitucionales; (ii) el principio de separación de poderes; y (iii) la protección, promoción, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades públicas.

En tal sentido, el tratado internacional se inscribe en una fuerte tendencia global a supeditar los avances en asuntos comerciales y económicos a la vigencia de los derechos humanos, y por esta vía, presupone el cumplimiento de dos condiciones esenciales para la garantía de aquéllos como son: la existencia de un régimen democrático y la adopción de un modelo de Estado de Derecho.<sup>22</sup>

El citado contenido del artículo 2º del Acuerdo Marco corresponde a lo que se ha denominado en el derecho internacional y el derecho de la integración como la “*cláusula de condicionalidad democrática*”, definida por la doctrina adoptada por la jurisprudencia de esta Corporación como:

“(…) el instrumento jurídico a través del cual se supedita la entrega de asistencia económica o se sujeta la participación y toma de decisiones al interior de un organismo internacional, a la vigencia y respeto de las instituciones democráticas al interior de un Estado<sup>23</sup>. Por esta vía, el derecho internacional se convierte en un instrumento para promover la democracia “a través de la sanción de procedimientos antidemocráticos, o incluso proponiendo posibles modelos de convenios o tratados internacionales que recojan y codifiquen el derecho de todos los individuos a tener un gobierno democrático<sup>24</sup>”.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Alan O. Sykes, *International Trade and Human Rights: An economic Perspective*, Chicago, 2003.

<sup>23</sup> Almudena Moreno Fernández, “La cláusula democrática en la acción exterior de la Unión Europea. Análisis de las relaciones entre la Política de Cooperación al Desarrollo y la PESC en la activación de la cláusula democrática”. En: “Avances de Investigación N° 2”. Madrid, Universidad Complutense.

<sup>24</sup> Amada Úbeda de Torres, “Democracia y derechos humanos en Europa y en América”. Madrid, Editorial Reus, 2007, p.36.

<sup>25</sup> Sentencias C-538 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio y C-246 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas.

A nivel regional, la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta Democrática Interamericana, desarrollando lo que se denomina el Sistema de Protección de la Democracia, han establecido cláusulas de condicionalidad democrática. En razón a ello, la Sala Plena pasará a hacer un análisis del contenido de las “*cláusulas de condicionalidad democrática*” contenidas en ellos y de los pronunciamientos de la Corte Constitucional al respecto.

Así, el Protocolo de Washington de 1992 que reformó la Carta de la OEA autorizó a la Asamblea General para suspender el derecho de participación de un Estado en caso de que un gobierno democrático (*de iure*) sea derrocado por la fuerza y fracasen las gestiones diplomáticas para el restablecimiento de la democracia. Al respecto el artículo I del Protocolo que pasaría a ser el artículo 9º de la Carta dispone que: “(...) *Un miembro de la Organización cuyo gobierno democráticamente constituido sea derrocado por la fuerza podrá ser suspendido del ejercicio del derecho de participación en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las Conferencias Especializadas, así como de las comisiones, grupos de trabajo y demás cuerpos que se hayan creado. (...)*”.

El mencionado Protocolo reformativo fue incorporado en el derecho interno colombiano a través de la Ley 210 de 1995 y sometido a examen de constitucionalidad ante esta Corporación, quien lo declaró exequible mediante sentencia C-187 de 1996<sup>26</sup>, en la cual consideró:

“El artículo 9o. que se introduce a la Carta de la OEA, no vulnera la Constitución Colombiana, pues la facultad de suspensión que se otorga a la Asamblea General y que conduce a la no participación del Estado respectivo en las sesiones de la Asamblea, de los Consejos y de los demás cuerpos del Organismo Internacional, no es en manera alguna incompatible con el respeto a la soberanía y a la autodeterminación de los pueblos que predica el artículo 9 Superior. Además, advierte la Corte que las medidas que puede llegar a adoptar la Asamblea de la Organización dentro del marco normativo del Protocolo de Washington, se circunscriben al ámbito propio de ésta, en consecuencia, no implican injerencia alguna en los asuntos internos del Estado correspondiente, ni tienen la virtualidad de vulnerar el núcleo de su autonomía y libertad. Se trata, simplemente, de la aplicación de sanciones previamente establecidas por la citada organización internacional a los

---

<sup>26</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

miembros de la misma que lesionen los principios básicos que la gobiernan y por los cuales los Estados expresaron su voluntad de asociarse y trabajar conjuntamente.

(...)

Por otra parte, es pertinente anotar que si bien es cierto cada Estado es soberano de escoger su forma de Gobierno y, por ende, todo pueblo tiene la potestad de autodeterminarse de acuerdo con sus conveniencias, no es menos cierto que si un Estado que pudiéramos denominar "socio" de la organización ha decidido pertenecer a ella y, en consecuencia, cumplir fielmente los principios, valores y propósitos de la misma, dentro de los cuales se halla el de promover y consolidar la democracia, pudiera convertirse en un país totalitario y, sin embargo, seguir perteneciendo a dicho ente”.

Otros instrumentos regionales que también incorporan una “*cláusula de condicionalidad democrática*” son la Declaración de Quebec adoptada por los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas reunidos en la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada del 20 al 22 de abril de 2001 en la ciudad de Quebec,<sup>27</sup> la Carta Democrática Interamericana que desarrolla dicha Declaración y la Carta de la OEA, estableciendo en su artículo 19:

“Basado en los principios de la Carta de la OEA y con sujeción a sus normas, y en concordancia con la cláusula democrática contenida en la Declaración de la ciudad de Quebec, la ruptura del orden democrático o una alteración del orden constitucional que afecte gravemente el orden democrático en un Estado Miembro constituye, mientras persista, un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las sesiones de la Asamblea General, de la Reunión de Consulta, de los Consejos de la Organización y de las conferencias especializadas, de las comisiones, grupos de trabajo y demás órganos de la Organización”.

---

<sup>27</sup> La Declaración de la Ciudad de Quebec reza: “Reconocemos que los valores y prácticas de la democracia son fundamentales para avanzar en el logro de todos nuestros objetivos. El mantenimiento y fortalecimiento del Estado de Derecho y el respeto estricto al sistema democrático son, al mismo tiempo, un propósito y un compromiso compartido, así como una condición esencial de nuestra presencia en ésta y en futuras Cumbres. En consecuencia, cualquier alteración o ruptura inconstitucional del orden democrático en un Estado del Hemisferio constituye un obstáculo insuperable para la participación del Gobierno de dicho Estado en el proceso de Cumbres de las Américas. Tomando debidamente en cuenta los mecanismos hemisféricos, regionales y subregionales, existentes, acordamos llevar a cabo consultas en el caso de una ruptura del sistema democrático de un país que participa en el proceso de Cumbres”.

Por otra parte, a nivel sub-regional también han sido adoptadas “cláusulas de condicionalidad democrática” en escenarios de integración económica, como lo fue en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con la suscripción del Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena denominado “*Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia*”, celebrado en la ciudad de Oporto (Portugal) el 17 de octubre de 1998. El Acuerdo reafirma la plena vigencia de las instituciones democráticas y del Estado de Derecho como condiciones esenciales para la cooperación política y el proceso de integración económica, social y cultural en el marco del Acuerdo de Cartagena, autorizando al Consejo de Ministros suspender la participación de Estado miembros en los que se presente una ruptura del orden democrático.<sup>28</sup>

El mencionado Protocolo Andino, fue incorporado en el derecho interno a través de la Ley 846 de 2003 y declarado exequible mediante Sentencia C-644 de 2004<sup>29</sup> en la que se reiteró la constitucionalidad de las cláusulas democráticas en los siguientes términos:

“Se reitera nuevamente la validez constitucional de este tipo de disposiciones, en la medida en que permiten proyectar el principio democrático en el ejercicio de las relaciones internacionales del Estado Colombiano. Adicionalmente, no implican un desconocimiento ni de la Constitución, ni de los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano, por cuanto no se orientan ni a exigir, ni a establecer una modificación o alteración del régimen político adoptado por el poder constituyente originario, sino que, por el contrario, tan solo acoge la defensa de los principios democráticos, en aras de consolidar un proceso de integración económica.

De igual manera, la norma no impide que un futuro el poder soberano del pueblo, si así lo estima conveniente, modifique autónomamente el régimen político de su predilección, pues se

<sup>28</sup> El artículo 4º del Protocolo señala: “Si el resultado de las consultas mencionadas en el artículo anterior así lo estableciera, se convocará el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el cual determinará si los acontecimientos ocurridos constituyen una ruptura del orden democrático, en cuyo caso adoptará medidas pertinentes para propiciar su pronto restablecimiento. Estas medidas conciernen especialmente a las relaciones y compromisos que se derivan del proceso de integración andino. Se aplicarán en razón de la gravedad y de la evolución de los acontecimientos políticos en el país afectado y comprenderán: a) La suspensión de la participación del País Miembro en alguno de los órganos del Sistema Andino de Integración; b) La suspensión de la participación en los proyectos de cooperación internacional que desarrollen los Países Miembros; c) La extensión de la suspensión a otros órganos del Sistema, incluyendo la inhabilitación para acceder a facilidades o préstamos por parte de las instituciones financieras andinas; d) Suspensión de derechos derivados del Acuerdo de Cartagena y concertación de una acción externa en otros ámbitos, y e) Otras medidas y acciones que de conformidad con el Derecho Internacional se consideren pertinentes”.

<sup>29</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

limita a fortalecer la democracia como camino viable para elevar puentes de comunicación que hagan posible la intensificación de la integración en América Latina, en los términos previstos en el artículo 227 del Texto Superior”.

En el mismo sentido, en la Sentencia C-538 de 2010<sup>30</sup> se analizó la constitucionalidad del *“Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, hecho en Ushuaia, Argentina, el 24 de julio de 1998”*, aprobado mediante Ley 1208 de 2008. Este instrumento internacional introducía en su artículo 1º una cláusula de condicionalidad democrática, según la cual *“la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración”* entre los Estados Partes del tratado. En esa oportunidad sostuvo el Tribunal Constitucional colombiano:

“En suma, la existencia de tratados internacionales sujetos a la cláusula de condicionalidad democrática, en los cuales se contemple la posibilidad de adoptar medidas sancionatorias en el marco de cada organización, con el propósito de contribuir a la estabilidad y el restablecimiento del orden democrático en los Estados Partes, cuando quiera que éste se haya visto afectado, debe ser interpretada como un avance en los procesos de integración regional. Los acuerdos de este tipo no sólo son compatibles con la nueva dinámica de las relaciones internacionales, sino que armonizan con los fines, principios y derechos reconocidos en la Constitución de 1991, particularmente con los que orientan las relaciones internacionales y la integración económica, social y política en Latinoamérica y del Caribe.

(...)

En relación con estos preceptos la Corte no encuentra ningún vicio de inconstitucionalidad, puesto que se circunscriben a exaltar el principio democrático de forma similar a como lo pregona la Carta Política en varias de sus normas (Preámbulo, artículos 1º, 2º, 3º y 40). Según lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación, así como existe amplio consenso “en el sentido de que la forma democrática de gobierno resulta adecuada par regir las relaciones entre los hombres, concebidos como sujetos dignos y autónomos, no hay obstáculo aparente en admitir la posibilidad de que los sujetos de derecho internacional, autónomamente (sic), adquieran

---

<sup>30</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

compromisos encaminados a propiciar una forma de gobierno que estiman plausible y a desestimular las que la niegan.<sup>31</sup>

Además, (...) la cláusula de condicionalidad democrática consagrada en el artículo 1º del Acuerdo como presupuesto de la integración regional entre los Estados Partes del Mercosur y sus asociados, compagina con el modelo actual de los procesos de integración regional y con los principios constitucionales que orientan el desarrollo de las relaciones internacionales del Estado Colombiano (CP., artículos 1º, 9º, 226 y 227)<sup>32</sup>”.

Por su parte, el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008, desde su preámbulo ratifica que tanto la integración en general como UNASUR en particular, se encuentran fundados en el principio rector de la democracia,<sup>33</sup> ratificando que “(...) *la plena vigencia de las instituciones democráticas y el respeto irrestricto de los derechos humanos son condiciones esenciales para la construcción de un futuro común de paz y prosperidad económica y social y el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Miembros*”. En ese sentido, los Estados firmantes consignaron el fortalecimiento de la democracia como uno de los objetivos de esa organización en los siguientes términos:

“La Unión de Naciones Suramericanas tiene como objetivo construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos, otorgando prioridad al diálogo político, las políticas sociales, la educación, la energía, la infraestructura, el financiamiento y el medio ambiente, entre otros, **con miras a eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia** y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados”. (Negrilla fuera del texto original).

Esta Corporación llevó a cabo el análisis de constitucionalidad del mencionado Tratado, el cual fue incorporado a nuestro ordenamiento

<sup>31</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-187 de 1996. Ver también la Sentencia C-644 de 2004.

<sup>32</sup> Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-187 de 1996 y C-644 de 2004.

<sup>33</sup> Al respecto sostiene el preámbulo del Tratado Constitutivo de UNASUR en su aparte relevante: “*RATIFICAN que tanto la integración como la unión suramericanas se fundan en los principios rectores de: irrestricto respeto a la soberanía, integridad e inviolabilidad territorial de los Estados; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana y pluralismo; derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; reducción de las asimetrías y armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible*”.

jurídico mediante la Ley 1440 de 2011, en la sentencia C-633 de 2011<sup>34</sup> en la que concluyó que el mismo era acorde con la Carta Política, realizando la siguiente consideración con respecto al principio democrático incluido en el acuerdo de integración:

“El Tratado constitutivo busca fortalecer la democracia, que entendida más allá de la realización de los derechos humanos, es un conjunto de procedimientos, instituciones, responsabilidades, competencias, y también, claro está, de derechos políticos que, como mecanismos creados por el Derecho de los Estados, sirven para elegir representantes y para la toma de decisiones públicas, así como para las colectivas y gremiales jurídicamente relevantes. Un sistema complejo de fórmulas de representación, participación y deliberación, de ponderación de valores constitucionales, que se concibe para asegurar que tales decisiones resulten lo más correctas posibles, en términos de incluir en sus contenidos con equilibrio razonable, la diversidad de intereses existentes, en su pluralidad y diferencias. || Por ello, se trata de un fin en sí mismo para los Estados y también para la Unión Suramericana. Con todo, la manera como se configura cada una es y puede ser distinta”.

Recientemente y también en el marco de UNASUR, en la Sentencia C-246 de 2013<sup>35</sup> la Corte declaró la exequibilidad de la Ley 1571 del 2 de agosto de 2012, *“Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia”*, suscrito en Georgetown, Guyana, el 26 de noviembre de 2010, en el marco del cual los Estados Parte reiteraron su *“compromiso con la promoción, defensa y protección del orden democrático, del Estado de Derecho y sus instituciones, de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales, incluyendo la libertad de opinión y de expresión, como condiciones esenciales e indispensables para el desarrollo de su proceso de integración, y requisito esencial para su participación en la UNASUR”*.<sup>36</sup>

Siguiendo la línea jurisprudencial desarrollada por esta Corporación en cuanto a la validez de *“cláusulas de condicionalidad democrática”* como un mecanismo para garantizar los fines propios del Estado social de derecho, la Sentencia C-246 de 2013 reiteró lo expresado en la Sentencia C-633 de 2011, afirmando que:

---

<sup>34</sup> M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>35</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>36</sup> Preámbulo del Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia.

“En conclusión, respecto del tema de la protección y fortalecimiento de la democracia, la Corte ha señalado que ésta es una finalidad y un presupuesto normativo *sine qua non* de la Constitución Política, y que por tanto, el que el Tratado de UNASUR se dirija a su promoción y garantía, evidencia a todas luces su constitucionalidad. En este sentido, debe esta Sala resaltar que el Tratado Constitutivo de UNASUR constituye la base del Protocolo Adicional ahora bajo estudio, el cual establece una modificación del Tratado principal dirigida especial y primordialmente a la salvaguarda de los ordenamientos jurídicos constitucionales y democráticos de los Estados partes. Lo anterior, hace que el Protocolo Adicional se perfile desde ya como constitucional, dado que su esencia y objetivos principales, son igualmente proteger y fortalecer el orden democrático constitucional de los Estados miembros”.

La Corte encuentra en esta oportunidad que el artículo 2° del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico no contradice la Constitución y por el contrario al establecer como requisito para participar en ella la vigencia de un orden constitucional democrático sentado sobre las bases de un Estado de Derecho, que conlleva una separación de poderes y las obligaciones generales de promoción, protección, respeto y garantía de los Derechos Humanos, se contribuye al efectivo cumplimiento lo establecido en los artículos 1, 2, 9, y 227 de la Carta Política.

Igualmente, esta Corporación entiende la estrecha relación que existe entre la Democracia y el desarrollo integral y sostenible<sup>37</sup>, y la Democracia y los derechos humanos<sup>38</sup>, hace de este artículo un precepto necesario para la consecución de los fines dispuestos por los Estados parte en el marco del área de integración profunda establecida en el instrumento sometido a análisis.

Por lo anterior, encuentra la Corte que el artículo 2° del Acuerdo Marco es exigible.

#### **5.4. Contenido orgánico y funcional del Acuerdo Marco (artículos 4, 5 y 7).**

---

<sup>37</sup> Carta Democrática Interamericana, artículo 11: *La democracia y el desarrollo económico y social son interdependientes y se refuerzan mutuamente.*

<sup>38</sup> Carta Democrática Interamericana, artículo 7: *La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.*

Los **artículos 4º y 7º** del instrumento internacional crean el andamiaje institucional de la Alianza del Pacífico.

Así, en la práctica, los cuatro Presidentes son el máximo órgano de decisión en los procesos de la Alianza, adoptando sus decisiones en el curso de las Cumbres que realizan periódicamente. Adicionalmente, la estructura orgánica de la Alianza del Pacífico prevé la existencia de una Presidencia *pro tempore* (art. 7), la cual será ejercida sucesivamente por cada una de las Partes, en orden alfabético, por períodos anuales iniciados en enero.

A su vez, un órgano denominado “*Consejo de Ministros*” (art. 4), se encuentra conformado por los Ministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores. Entre sus atribuciones se encuentra adoptar las decisiones que desarrollen los objetivos y acciones previstos en el Acuerdo Marco y en las Declaraciones Presidenciales de la Alianza del Pacífico. De allí que se trate, desde la perspectiva de la teoría de las organizaciones internacionales<sup>39</sup>, de un órgano intergubernamental<sup>40</sup>, compuesto por representantes de los Estados Partes, de carácter deliberante y decisorio. Este Consejo, de acuerdo con lo descrito en el numeral 5 del artículo 4º del Acuerdo, sesionará con la presencia de todas las Partes, es decir que su quórum deliberatorio y decisorio es absoluto.

Por su parte, el Grupo de Alto Nivel (GAN) (art. 4 g)) está conformado por los Viceministros de Comercio Exterior y de Relaciones Exteriores y se encarga de supervisar y evaluar los avances de los grupos técnicos, para idear nuevas formas de proyección y acercamiento con otros organismos o grupos regionales, en especial de la región Asia Pacífico.

Existen igualmente unos grupos y subgrupos técnicos compuestos por servidores públicos de los países miembros y su función es analizar disciplinas temas de la Alianza del Pacífico.

Por otra parte, el **artículo 5º** del instrumento internacional dispone que el Consejo de Ministros adoptará, por consenso, “*decisiones y otros acuerdos*”, encaminados a la consecución de los objetivos de aquélla.

El Acuerdo Marco plantea una estructura orgánica y funcional para la Alianza del Pacífico en donde prima el acuerdo entre todas las partes, lo cual demuestra el respeto por el principio de soberanía igual existente entre los Estados que la conforman. La Corte concluye lo anterior de la

<sup>39</sup> Alejandro Rodríguez Carrión, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, Tecnos, 2010, p. 145.

<sup>40</sup> W. Koo, *Voting procedures in international political organizations*, New York, 2008, p. 250.

rotación anual de la Presidencia de la Alianza, la necesidad de la presencia de todas las Partes para que el Consejo de Ministros pueda sesionar y el consenso necesario para adoptar las decisiones y acuerdos.

Esa estructura marcada por la participación y el consenso, resulta apropiada para la efectiva consecución de los fines integracionistas que persigue esta iniciativa.

En conclusión, a la luz de lo señalado en el preámbulo, el artículo 9º y el 227 de la Carta Política, las disposiciones analizadas en este acápite resultan consistentes con el ordenamiento constitucional colombiano, al concebir una estructura de órganos diseñada para impulsar, orientar y promover la integración latinoamericana, fin que resulta constitucionalmente legítimo. Un proyecto que se concibe desde un conjunto de órganos que poseen funciones que no resultan arbitrarias, irrazonables, son propias del nivel de integración que se crea y que se proyecta en el Acuerdo Marco bajo estudio. En ese orden de ideas, a Corte declarará exequibles los artículos 4, 5 y 7 del Acuerdo Marco.

### **5.5. Naturaleza de las decisiones y acuerdos de la Alianza del Pacífico, su relación con terceros Estados y organizaciones internacionales, y con otros acuerdos. (Artículos 6, 8 y 9)**

En cuanto a la naturaleza jurídica de las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico, el **artículo 6º** prevé que aquéllos “*serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico.*”

El **artículo 8** del instrumento internacional establece que las decisiones del Consejo de Ministros y los demás acuerdos, “*no reemplazarán, ni modificarán los acuerdos económicos y de integración regionales o multilaterales vigentes entre las partes*”. La anterior disposición pretende evitar que mediante actos jurídicos unilaterales, adoptados en el seno de un ente de la Alianza, se desconozca lo dispuesto en tratados internacionales vigentes en materia de comercio e integración económica.

Por su parte, el **artículo 9º** regula lo referente a las relaciones entre la Alianza del Pacífico y terceros, estableciendo que la Alianza “*buscará consolidar mecanismos de vinculación con Estados y organizaciones internacionales*”. Al respecto, la norma en cita dispone que, previa decisión del Consejo de Ministros, los mencionados terceros podrán apoyar en la consecución de los objetivos de la Alianza del Pacífico.

Pues bien, en teoría de las organizaciones internacionales se admite, de vieja data, que los Estados pueden crear mediante la suscripción de acuerdos multilaterales, esta clase de sujetos de derecho internacional y atribuirles, a su vez, *competencias normativas*, necesarias para poder cumplir con los objetivos para las cuales fueron creadas. Aquéllas, al mismo tiempo, son de dos clases: (i) las destinadas a gestionar el funcionamiento interno de la organización (vgr. sobre temas de personal, presupuesto, etc.); y (ii) las encaminadas a regular las actividades “*externas*” de la organización<sup>41</sup>. En este último caso, se trata de actos jurídicos cuyos destinatarios son los Estados Partes, e incluso, en ciertos supuestos fácticos, los ciudadanos de éstos.

Así las cosas, encuentra la Corte que cuando el artículo 6º del instrumento internacional prescribe que las decisiones y otros acuerdos suscritos por el Consejo de Ministros de la Alianza del Pacífico “*serán parte integrante del ordenamiento jurídico de la Alianza del Pacífico*”, se está haciendo alusión a esa clase de actos jurídicos cuyo destinatario es el ente internacional y sus respectivos órganos, o los Estados y sus ciudadanos.

Ahora bien, algunas cláusulas del Acuerdo generan duda sobre la institucionalidad de la Alianza, las cuales se acentúan al analizar el artículo 6º en concordancia con el 9º que establece que ésta buscará consolidar mecanismos de vinculación con Estados y Organizaciones, pues no es claro si con ello se le están dando atribuciones a la Alianza del Pacífico que permita concluir que se trata de una organización internacional que cuenta con una personalidad jurídica independiente a la de los Estados que la conforman.

En el Derecho Internacional se han previstos dos medios para establecer si una organización internacional posee o no personalidad jurídica: (i) a través de su instrumento constitutivo que explícitamente indique el reconocimiento de dicha personalidad, caso que en el caso de la Alianza del Pacífico no se presenta pues en ninguna de las disposiciones del Acuerdo Marco se otorga tal prerrogativa; (ii) el segundo modo de determinar la existencia de una personalidad jurídica en cabeza de una organización, es de forma implícita a través de un test funcional, en el que se logre determinar si las funciones que la Organización desempeña ameritan que tenga una personalidad independiente a las de los Estados que la conforman, toda vez que con ello tendrían la capacidad de adquirir

---

<sup>41</sup> A. Pellet, “La formation du droit international dans le cadre des Nations Unies”, *J.E.D.I.*, 1995, p. 401.

derechos y obligaciones necesarios para adelantar sus funciones y alcanzar sus fines.<sup>42</sup>

Del análisis de las funciones propias de la Alianza del Pacífico en relación con la consecución de sus objetivos, no se puede concluir que se trate de una organización internacional que cuente con una personalidad jurídica propia, lo que implica que de quererlo así los Estados miembros deberán hacerlo explícito en un nuevo acuerdo complementario.

Resuelta la duda derivada del artículo 9º, corresponde ahora resolver la relacionada con los efectos de las decisiones del Consejo de Ministros y otros acuerdos adoptados en la Alianza del Pacífico. El problema jurídico concreto consiste en determinar si nos encontramos frente a un escenario de supranacionalidad, a la luz del cual, bajo los principios de supremacía o prevalencia y efecto directo, las decisiones tomadas por los órganos en ese contexto se aplican automáticamente en el ordenamiento jurídico interno de los Estados y prevalecen en él.<sup>43</sup>

Habida cuenta que en el texto del Acuerdo Marco no se identifica una sesión de soberanía por parte de los Estados a la Alianza del Pacífico, que permita concluir que la misma se constituye como un organismo supranacional, considera la Corte que las decisiones adoptadas en el seno de la Alianza tendrán efecto entre los Estados parte, es decir, que se trata de un poder reglamentario interno, lo que implica que no ingresará directamente a los ordenamientos nacionales, sino que, por el contrario deberán ser incorporadas en ellos. Esto, sin perjuicio en que a la luz de la integración profunda, la Alianza se transforme en una Organización de esas características.

Así, la Corte considera importante reiterar que si en el marco de la Alianza del Pacífico se acordaran nuevas obligaciones internacionales

---

<sup>42</sup> Ver Corte Internacional de Justicia, Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas, Opinión Consultiva, 11 de abril de 1949.

<sup>43</sup> Sentencia C-256 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: *“Como es sabido, el concepto de supranacionalidad - dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena - implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un efecto directo sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando ésta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un efecto de prevalencia sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso de conflicto, la norma supranacional desplaza (que no deroga) - dentro del efecto conocido como preemption - a la norma nacional”*.

para Colombia, éstas –no importa la denominación del documento que las contenga- deberán ser sometidas al Congreso de la República y al control de constitucionalidad de esta Corporación.

No encuentra la Corte que la Institucionalidad de la Alianza del Pacífico descrita en los artículos analizados en esta subsección, contradiga lo dispuesto en la Constitución. Por el contrario, interpretados de forma sistemática, permiten establecer un cumplimiento con el propósito de alcanzar la integración latinoamericana desarrollado en el preámbulo y los artículos 9º, 226 y 227 de la Carta.

### **5.6. Estados Observadores y adhesión de nuevos Estados Parte. (Artículos 10 y 11).**

El artículo 10º del Acuerdo Marco versa sobre la figura de los Estados Observadores, los cuales podrán solicitar su participación, previa aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. Tal previsión es perfectamente conforme con la teoría de las organizaciones internacionales y con la práctica de las mismas. Ciertamente, los tratados internacionales que las crean suelen prever diversas modalidades de participación en las mismas, diferenciando entre Estados miembros, asociados o simples observadores. De allí que a los asociados se le suelen reconocer los mismos derechos que los miembros, con excepción del derecho al voto, en tanto que los observadores participan en las actividades de la organización, cuando se trate de un asunto que sea de su interés.<sup>44</sup>

En los términos del artículo 11, el Acuerdo Marco quedará abierto a la adhesión de los Estados que así lo soliciten y tengan vigente un acuerdo de libre comercio con cada una de las Partes. La aceptación de la adhesión estará sujeta a la aprobación por unanimidad del Consejo de Ministros. Al respecto, en teoría de las organizaciones internacionales se suele diferenciar entre los Estados *originarios* y los *adherentes*. Los primeros son los que suscribieron el tratado constitutivo; los segundos son aquellos que quieren ingresar a la organización internacional. De allí que se suelen prever unos criterios de admisión y se surta un procedimiento de control de las candidaturas.<sup>45</sup>

La figura de los Estados Observadores evidencia que la Alianza del Pacífico es un proceso de integración abierto y flexible, que busca entre otros, alentar la integración de todo el Pacífico latinoamericano. Panamá

<sup>44</sup> D.H. Bowett, *The law of international organisations*, Londres, 1982, p. 343.

<sup>45</sup> C.W. Jenks, "Some constitutional problems of international organisations", *B.Y.I.L.*, 2000, p. 122.

y Costa Rica acompañaron el proceso de constitución de la Alianza del Pacífico y aspiran convertirse en miembros. En ese sentido, sostiene la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley que *“el proceso de integración profunda de la Alianza ha llamado la atención de la Comunidad internacional. Hasta la fecha, 30 Estados, de todos los continentes, han sido aceptados en calidad de Observadores en la Alianza<sup>46</sup>, incluyendo Estados del hemisferio y otros extra regionales, quienes han demostrado interés en conocer las actividades que se realizan al interior de Alianza como en relacionarse de manera más dinámica por medio de mecanismos de cooperación”*.

Igualmente, la posibilidad de que nuevos Estados interesados en el área de integración profunda se adhieran a la Alianza, resulta coherente al exigir como requisito previo la vigencia de acuerdos comerciales entre ellos y sus actuales miembros.<sup>47</sup> La Sala no encuentra ninguna razón de inconstitucionalidad en contra de esa disposición, y por el contrario resalta que la misma aplica respetando el principio de reciprocidad en las relaciones internacionales contenido en el artículo 226 de la Constitución, el cual obliga a que en el marco de una relación bilateral o multilateral, las obligaciones sean análogas.<sup>48</sup>

En conclusión, después de analizar el contenido de los artículos, la Corte estima que están acordes a la Carta Política y en ese sentido deben ser declarados exequibles.

### **5.7. Otras disposiciones del Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.**

El **artículo 12** del instrumento internacional versa sobre la solución de diferencias. Al respecto, se prevé que las Partes realizarán todos los esfuerzos, mediante consultas u otros medios, para alcanzar una solución satisfactoria, *“ante cualquier diferencia sobre la interpretación o aplicación de las disposiciones de este Acuerdo Marco”*.

<sup>46</sup> Los Estados Observadores de la Alianza son: Australia, Canadá, Estados Unidos, Costa Rica, Panamá, El Salvador, Guatemala, Honduras, República Dominicana, Ecuador, Paraguay, Uruguay, China, Corea del Sur, Japón, Nueva Zelandia, Alemania, España, Francia, Holanda, Italia, Portugal, Reino Unido, Suiza y Turquía, India, Finlandia, Singapur, Israel y Marruecos.

<sup>47</sup> La Exposición de Motivos sostiene frente a este punto: *“Costa Rica tiene acuerdos comerciales con Chile, México y Perú. El acuerdo comercial con Colombia está suscrito y en trámite legislativo para aprobación interna. Panamá tiene acuerdos de libre comercio con Chile y Perú y acuerdos de alcance parcial con Colombia y . México. Actualmente el acuerdo de libre comercio con Colombia está suscrito y en trámite legislativo para aprobación interna”*.

<sup>48</sup> Sobre el Principio de Reciprocidad Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-221 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; Corte Constitucional, Sentencia C-295 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; y Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; entre otras.

Aunado a lo anterior, se establece que, a más tardar dentro de los seis (6) meses contados a partir de la fecha de suscripción del Acuerdo, las Partes iniciarán las negociaciones de un régimen de solución de diferencias aplicable a las decisiones del Consejo de Ministros “y otros Acuerdos adoptados en el ámbito de la Alianza del Pacífico”.

Como puede advertirse, el artículo 12 del Acuerdo sólo establece una cláusula muy general de solución de controversias, apelando para ello a ciertos mecanismos no judiciales clásicos, en especial, el arreglo directo.<sup>49</sup> De hecho, se prevé la futura adopción de un régimen más detallado de resolución de aquéllas, el cual deberá ser sometido a aprobación del Congreso y examen de constitucionalidad por parte la Corte Constitucional antes de entrar en vigor para Colombia.

El **artículo 13** regula el tema de la entrada en vigor del tratado internacional, en el sentido de que tendrá lugar “*sesenta (60) días después de la fecha de depósito del último instrumento de ratificación de las Partes*”. Sobre el particular, cabe señalar que la anterior cláusula resulta ser conforme con lo dispuesto en la materia en el artículo 24.1 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados: “**Entrada en vigor y aplicación provisional de los tratados. // 24. Entrada en vigor.**  
*1. Un tratado entrará en vigor de la manera y en la fecha que en él se disponga o que acuerden los Estados negociadores*”.

El **artículo 14** determina que el Gobierno de Colombia actuará como depositario del Acuerdo.

El **artículo 15** regula lo atinente al tema de las enmiendas. Al respecto, la norma establece que cualquier Parte podrá proponerlas; que las mismas serán aprobadas por el Consejo de Ministros y que entrarán en vigor “*siguiendo el procedimiento establecido en el Artículo 13 (entrada en vigor) y constituirá parte integrante del presente Acuerdo Marco*”. Sobre el particular es importante señalar que las enmiendas, en tanto que actos reformativos del tratado internacional, deberán surtir todo el respectivo trámite previsto en la Constitución.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> J. Efremoff, “La conciliation internationale”, *RCADI*, 1978, p. 24.

<sup>50</sup> Sentencias C-692 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo, C- 012 de 2004; C-991 de 2000; y C-176 de 1997, entre otras: “(...) cuando la Carta habla de tratados también hace referencia a las enmiendas. En tales condiciones, *mutatis mutandi*, las enmiendas están sometidas al mismo procedimiento de aprobación y control constitucional que los tratados, por lo cual la Corte, conforme al numeral 10 del artículo 241 superior, es competente para pronunciarse de manera automática y previa sobre las leyes que aprueban enmiendas a un tratado. Y, como lo ha señalado en repetidas ocasiones esta Corporación, éste es un control completo de constitucionalidad, por razones de fondo y también de forma”.

Finalmente, los **artículos 16 y 17** del instrumento internacional versan sobre la vigencia, denuncia y el idioma oficial.

En la medida en que las disposiciones analizadas en este acápite hacen parte del núcleo operativo del tratado, haciendo referencia a medidas que en el derecho internacional son necesarias para el trámite y la vigencia del Acuerdo, no encuentra la Sala que el contenido de ninguna de ellas contradiga la Constitución.

### **5.8. Conclusión : Conformidad del instrumento internacional con los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.**

En diversas oportunidades, la Corte se ha pronunciado en relación con el contenido y alcance que ofrecen los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, en lo atinente a tratados de libre comercio e integración económica.

Así por ejemplo, en sentencia C-178 de 1995<sup>51</sup>, aludió al principio de equidad reconociendo los tratamientos diferenciales según la categoría de los países: *“(r)especto al principio de equidad, cabe anotar que el Tratado de libre Comercio del Grupo de los Tres dentro de los objetivos del mismo en su artículo 1-01, establece el propiciar relaciones equitativas entre las Partes, reconociendo los tratamientos diferenciales en razón a la categorías de países establecidas en la ALADI”*.

De igual manera, en la sentencia C-421 de 1997<sup>52</sup>, manifestó en relación con dicho principio: *“el Acuerdo que se revisa básicamente tiene dos tipos de normas; unas establecen cómo y cuál es el tipo de compromiso que adquieren las partes, las otras contienen reglas relativas al propio funcionamiento del Acuerdo. Lo importante es que tanto en las primeras como en las segundas, las partes reciben un tratamiento equitativo; las actividades que se compromete a desarrollar un país son las mismas a las que se compromete el otro; ambas naciones pueden negarse a cumplir obligaciones que entren en conflicto con otras adquiridas con anterioridad; participan por igual en la comisión que ordena crear el propio Acuerdo y pueden denunciarlo en las mismas oportunidades. Este tratamiento equitativo, a su vez implica reciprocidad”*.

Posteriormente, en sentencia C-864 de 2006, respecto a las asimetrías derivadas del nivel de desarrollo y crecimiento económico de los países firmantes, manifestó: *“en el artículo 4º, los Estados se obligan a*

---

<sup>51</sup> M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>52</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*implementar el programa de liberación comercial, de acuerdo con los cronogramas específicos y las directrices previstas en el Anexo II. El mencionado programa se desarrolla en consideración a las asimetrías derivadas del nivel de desarrollo y crecimiento económico de los Países firmantes, motivo por el cual se reconocen a favor de cada Estado plazos diferenciados para la eliminación de las barreras arancelarias, de acuerdo al tipo de producto o bien comercial a negociar. Así se incluyen las categorías de desgravación inmediata, intermedia (4 a 6 años), general (8 a 12 años) y sensible (15 a 17 años). En este contexto, frente a economías más grandes como las de Argentina y Brasil, se fijan períodos más amplios de desgravación arancelaria por parte de Colombia, lo que se traduce en mejores condiciones para el ingreso de nuestros productos a esos mercados y en un medio de protección de la economía nacional (C.P. art. 65). Lo anterior, sin lugar a dudas, asegura el cumplimiento de los principios de equidad y conveniencia nacional exigidos como parámetros para impulsar la internacionalización de la economía colombiana, conforme se reconoce en el artículo 226 Superior”.*

En el mismo sentido, en sentencia C- 750 de 2008, referente al Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y los Estados Unidos de América, la Corte se refirió a los mencionados principios en los siguientes términos:

*“Además, en relación con la equidad y la reciprocidad, en estos casos tampoco se puede adelantar un control aislado de las cláusulas convencionales. Se debe examinar cada disposición en el conjunto del tratado internacional, a efectos de determinar si es equitativo y recíproco; y, solo podrán ser declaradas inexecutable cláusulas del mismo únicamente en casos donde, de manera manifiesta y grosera vulneren la Constitución. En relación con la conveniencia del mismo, como base de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, consagrada en el artículo 226 de la Constitución, dada la naturaleza atípica del Acuerdo, su balance debió ser apreciado al momento de la celebración y aprobación del Acuerdo por los órganos políticos, a quienes incumbe de primera mano su consideración junto con la conveniencia. Cabe aclarar, la posibilidad de que existan varias interpretaciones, opiniones y valoraciones sobre la equidad y conveniencia del Acuerdo, así como distintas alternativas hipotéticas de interpretación acordes con la Constitución, lo que lleva a reconocer la presunción de validez y de constitucionalidad del mismo, con base en el principio *in dubio pro legislatoris*”.*

Pues bien, en el caso sometido al control de la Corte, la conformidad del instrumento internacional con los principios constitucionales de equidad,

reciprocidad y conveniencia nacional no ofrece mayor dificultad, por su naturaleza general de Acuerdo Marco. Así, no se observa vulneración alguna a los principios superiores que orientan el manejo de las relaciones exteriores del Estado colombiano.

## VII. DECISION

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

### RESUELVE

**Primero.- Declarar EXEQUIBLE** la Ley 1721 del 27 de junio de 2014 *“por medio de la cual se aprueban el ‘Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico’ entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012”*.

**Segundo.- Declarar EXEQUIBLE** el *‘Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico’ entre la República de Colombia, la República de Chile, los Estados Unidos Mexicanos y la República del Perú, firmado en la ciudad de Antofagasta, Chile, el seis de junio de 2012’*.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (e)

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO  
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada  
*Con aclaración de voto*

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada (e)

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General (e)