

Sentencia C-218/97

MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES-No requiere poder especial para celebrar tratado

Aplicando lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la Corte Constitucional entiende que los cancilleres de los Estados no necesitan el otorgamiento de poderes especiales o plenos, pues ejercen una representación genérica de aquéllos y los pueden obligar internacionalmente. El Ministro de Relaciones Exteriores actúa, en estas materias, a nombre del Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, y por tanto, goza de plena autorización, por razón del desempeño del cargo, para participar, bajo su dirección, en el manejo de las relaciones internacionales de Colombia.

PROTOCOLO INTERPRETATIVO DEL ARTICULO 44 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO

CLAUSULA DE LA NACION MAS FAVORECIDA

Referencia: Expediente LAT-090

Revisión constitucional del la Ley 316 del 13 de septiembre de 1996, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980".

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ
GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del veintinueve (29) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia autenticada de la Ley 316 del 13 de septiembre de 1996, "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980", hecho en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, el 13 de junio de 1994.

De conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política y una vez cumplidos los trámites exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se procede a su revisión.

I. TEXTO

Dice así la Ley objeto de análisis:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA:

Visto el "PROTOCOLO INTERPRETATIVO DEL ARTICULO 44 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980", hecho en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia el 13 de Junio de 1994, cuyo texto es el siguiente:

(Para ser transcrito: se adjuntan fotocopias del texto íntegro del Instrumento Internacional mencionado, debidamente autenticado por la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores).

ANEXO I

PROTOCOLO INTERPRETATIVO DEL ARTICULO 44 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO 1980

Los Ministros de Relaciones Exteriores de la República Argentina, de la República de Bolivia, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República del Ecuador, de los Estados Unidos Mexicanos, de la República de Paraguay, de la República de Venezuela, y el Plenipotenciario de la República Federativa del Brasil.

CONVIENEN.

Artículo primero.- De conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, los países miembros que otorguen ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios a productos originarios de o destinados a cualquier otro país miembro o no miembro, por decisiones o acuerdos que no estén previstos en el propio Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, deberán extender dichos tratamientos en forma inmediata e incondicional a los restantes países miembros de la Asociación.

Artículo segundo.- Sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior, los países miembros que sean parte de los acuerdos a que se refiere dicho artículo podrán solicitar al comité de Representantes, la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44 del Tratado de Montevideo 1980, aportando los fundamentos que apoyan su solicitud.

Artículo tercero. Al solicitar la suspensión a que se refiere el artículo segundo y a los efectos de mantener el equilibrio de concertados en el marco del Tratado de Montevideo 1980, el peticionante asumirá el compromiso de.

- a) Desarrollar negociaciones bilaterales con los restantes países miembros a fin de que las concesiones otorgadas a dichos países se mantengan en un nivel general no menos favorable para el comercio que el que resultaba de los acuerdos concertados en el marco del tratado de Montevideo 1980 preexistentes a la entrada en vigor de los Acuerdos a que se refiere el artículo primero.

Dichas negociaciones serán solicitadas de manera fundada por el país que se sienta afectado con la finalidad de recibir compensaciones sustancialmente equivalentes a la pérdida de comercio en virtud de las preferencias otorgadas en instrumentos no previstos en el Tratado de Montevideo 1980.

A esos efectos, el país interesado en entablar negociaciones, le notificará al país solicitante de la suspensión y al Comité de Representantes.

Salvo que las Partes acuerden un plazo mayor, las negociaciones deberán iniciarse dentro de los treinta días contados a partir de la solicitud respectiva y deberán concluir dentro de los ciento veinte días de iniciadas. La totalidad de las negociaciones no deberá exceder un plazo de veinticuatro meses. A requerimiento de las partes involucradas, el Comité de Representantes podrá ampliar dicho plazo.

Las compensaciones en favor de los países de menor desarrollo económico relativo de la ALADI deberán tener en cuenta particularmente lo previsto en el Tratado de Montevideo 1980 sobre tratamiento diferencial más favorable reconocido a dichos países.

b). Negociar la aplicación a los demás países miembros que hayan cumplido la obligación de eliminar restricciones no arancelarias en el marco de la Asociación, el tratamiento más favorable concedido a un tercer país en instrumentos no previstos en el Tratado de Montevideo 1980 en materia de restricciones no arancelarias.

c). Negociar con los países miembros que así lo soliciten, la adopción de normas de origen - incluyendo criterios de calificación, procedimientos de certificación verificación y /o control en caso de que el régimen de origen pactado en los Acuerdos a que se refiere el artículo primero contenga tratamientos generales o específicos mas favorables, tanto en materia de exportaciones como de importaciones, que los vigentes en el marco del Tratado de Montevideo 1980.

Artículo cuarto. Finalizadas las negociaciones a que se refiere el artículo tercero con resultado satisfactorio para las partes, el país que solicito las negociaciones otorgará su voto positivo en favor de la suspensión definitiva en el momento en que el Comité de Representantes considere dicha suspensión.

Si el resultado de las negociaciones es considerado insuficiente por el país afectado para restablecer el equilibrio de los derechos y las obligaciones emanados del Tratado de Montevideo 1980 y de los acuerdos concertados al amparo del referido tratado, el comité de Representantes designará a los integrantes de un Grupo Especial, en consulta con los países interesados, a los efectos de determinar si la compensación ofrecida es suficiente.

a) El Grupo determinará, dentro de los sesenta días de su constitución, si la compensación ofrecida es suficiente, en cuyo caso el país afectado otorgará su voto positivo en favor de la suspensión definitiva en el momento en que el comité de Representantes considere dicha suspensión.

b). Si dentro de los sesenta días de su constitución, el grupo Especial estima que la compensación, ofrecida durante la negociación no es suficiente,

determinará la que a su juicio lo sea, así como el monto por el cual el país afectado podrá suspender concesiones sustancialmente equivalentes.

i).- En caso que el país que solicito la suspensión a que se refiere el artículo segundo acceda, dentro de un plazo de treinta días, a otorgar las compensaciones de acuerdo con la determinación del Grupo Especial, el país afectado concederá su voto positivo en favor de la suspensión definitiva en el momento en que el Comité de Representantes considere dicha suspensión.

ii) En caso contrario, el país afectado podrá retirar concesiones sustancialmente equivalentes a las compensaciones determinadas por el Grupo Especial y podrá votar negativamente la suspensión solicitada en el Comité de Representantes.

Artículo quinto.- La suspensión solicitada de conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo, dará lugar a los siguientes tratamientos:

a). En el caso de que ningún país manifieste, dentro de un plazo de ciento veinte días, la intención de solicitar negociaciones, el comité de Representantes concederá la suspensión solicitada en forma definitiva por un plazo de cinco años renovable por un nuevo período no superior a cinco años.

b). En el caso de que algún país solicite negociaciones la suspensión será concedida en forma condicional por el Comité de Representantes por un plazo de cinco años.

Al finalizar las negociaciones bilaterales del país que solicitó la suspensión conforme al artículo segundo con los países miembros que manifestaron su intención de negociar, el Comité de Representantes concederá la suspensión definitiva, con el voto afirmativo de los dos tercios de los países miembros respecto de los cuales rija el presente Protocolo.

Artículo sexto. El comité de Representantes hará el seguimiento de la ejecución de cada suspensión concedida en los términos de este Protocolo y presentará un informe anual al Consejo de Ministros de la Asociación.

Artículo séptimo. El presente protocolo adoptado por el Consejo de Ministros con el voto afirmativo de los tercios de los países miembros y sin voto negativo, entrará en vigor para los países miembros que lo radiquen, de acuerdo con los respectivos procedimientos constitucionales, en el momento en que sea depositado en la Secretaría General el octavo instrumento de ratificación.

EN FE DE LO CUAL, LOS Ministerios De Relaciones Exteriores y los plenipotenciarios firman el presente Protocolo en la ciudad de Cartagena de Indias, Colombia, a los trece días del mes de junio de mil novecientos noventa y cuatro, en un original en los idiomas español y Portugués, siendo ambos textos igualmente válidos y de los cuales será depositaria la Secretaría General de la Asociación.

Por el Gobierno de la República Argentina:

Por el Gobierno de la República de Bolivia:

Por el Gobierno de la República Federativa del Brasil

Por el gobierno de la República de Colombia

Por el Gobierno de la República de Chile

Por el Gobierno de la República del Ecuador

Por el Gobierno de los Estados Mexicanos

Por el Gobierno de la República del Paraguay

Por el Gobierno de la República del Perú

Por el Gobierno de la República oriental del Uruguay

Por el Gobierno de la República de Venezuela

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PUBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

SANTA FE DE BOGOTA

APROBADO, SOMETASE A LA CONSIDERACION DEL
HONORABLE CONGRESO NACIONAL PARA LOS EFECTOS
CONSTITUCIONALES,

(fdo.) ERNESTO SAMPER PIZANO

EL MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES

DECRETA :

ARTICULO 1°.Apruébase al "PROTOCOLO INTERPRETATIVO DEL
ARTICULO 14 DEL TRATADO DE MONTEVIDEO DE 1980" suscritos
en Cartagena de Indias, Colombia ---- de junio de 1994, cuyo texto
autenticado se inserta.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1°. De la Ley

Artículo 3°.

(Fdo)..

II. INTERVENCIONES

El ciudadano Assad José Jater Peña, obrando en su condición de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministro de Comercio Exterior, presentaron escrito orientado a justificar la constitucionalidad de la ley sometida a revisión.

Coinciden en manifestar que el artículo 44 del Tratado de Montevideo abrió la posibilidad para que las preferencias comerciales concedidas por México a Estados Unidos y Canadá, dentro del marco del tratado de libre comercio denominado NAFTA, se hicieran extensivas gratuitamente a los demás países latinoamericanos, con motivo de la aplicación de la cláusula de la Nación más favorecida, exigible sin ninguna distinción, a la luz del indicado artículo 44, cuando un país miembro de ALADI otorgue preferencias por fuera de los canales del Tratado de Montevideo o del Acuerdo de Cartagena.

Aducen que el mencionado artículo incluye y regula la alternativa de permitir al país miembro interesado, solicitar al Comité de Representantes de la ALADI la suspensión temporal de las obligaciones allí establecidas. Advierten que tal suspensión queda supeditada a que el país miembro que la solicite otorgue una compensación a los países miembros que se sientan lesionados y así lo manifiesten, para mantener el equilibrio de derechos y obligaciones emanados de los acuerdos previamente concertados en el tratado.

Por último agregan que el tratado examinado cumplió con los requisitos constitucionales y legales requeridos.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación (E) emitió concepto favorable a la exequibilidad del instrumento internacional sometido a examen y de su ley aprobatoria.

En su criterio, dado que la Constitución Política no estableció procedimientos especiales para la formación de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni para su incorporación a la legislación interna, debe seguirse el procedimiento de cualquier proyecto de ley ordinaria, previsto en los artículos 157, 158 y 160 de la Carta, el cual considera fue seguido a cabalidad en este caso.

Desde el punto de vista material, destaca la importancia del Tratado de Montevideo de 1960, por medio del cual se creó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, "ALALC", con la finalidad de promover la cooperación económica entre los países latinoamericanos, mediante el establecimiento en forma gradual y progresiva de un mercado común.

Afirma que en cuanto dicho Tratado presentaba diversos problemas de inercia y dificultades en su ejecución, por la rigidez de sus mecanismos y por los modelos proteccionistas vigentes en todos los países de la región, fue sustituido por el Tratado de Montevideo de 1980, suscrito el 12 de agosto de ese año, que mantuvo, entre otras disposiciones, la cláusula de la Nación más favorecida.

En el Tratado de Montevideo de 1980 se consagraron tres mecanismos que sirven para su instrumentación, a saber: 1) la preferencia arancelaria regional; 2) Los acuerdos de alcance regional; y 3) Los acuerdos de alcance parcial.

No obstante lo anterior, asevera el concepto, se presentaban algunos inconvenientes y fue así como con el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo se buscó subsanarlos. Dicho instrumento

conserva el mandato de aplicar la cláusula de la Nación más favorecida, pero permite que se suspenda su aplicación, a solicitud de un país miembro que otorgue preferencias por fuera de los mecanismos previstos en el mismo tratado o en el Acuerdo de Cartagena, para lo cual debe solicitar al Comité de Representantes de la ALADI la suspensión temporal de sus obligaciones establecidas en el artículo 44, es decir, ser exonerado de extender dicho privilegio a los restantes países miembros de la Asociación.

De acuerdo con lo anterior, considera que las cláusulas contenidas en el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980 se avienen a la Constitución Política

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Corte es competente para efectuar la revisión de la Ley en referencia y del Protocolo Interpretativo que mediante ella se aprueba, según lo dispuesto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

a) Aspectos formales. La representación del Estado colombiano en cabeza del Ministro de Relaciones Exteriores. El trámite de la Ley aprobatoria

El Convenio objeto de revisión fue suscrito a nombre del Estado colombiano por la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Noemí Sanín de Rubio, luego, de conformidad con las normas que regulan la materia, se cumplió el requisito de la adecuada representación en ese acto.

Aplicando lo establecido en la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la Corte Constitucional entiende que los cancilleres de los Estados no necesitan el otorgamiento de poderes especiales o plenos, pues

ejercen una representación genérica de aquéllos y los pueden obligar internacionalmente.

En efecto, el artículo 7º, numeral 2, literal a), de dicha Convención, aprobada por Ley 32 de 1985, establece que, en virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, se considera que representan a su Estado "los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un Tratado".

El Ministro de Relaciones Exteriores actúa, en estas materias, a nombre del Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, y por tanto, goza de plena autorización, por razón del desempeño del cargo, para participar, bajo su dirección, en el manejo de las relaciones internacionales de Colombia.

El proyecto de ley, junto con su Exposición de Motivos, fue presentado a consideración de las cámaras por los ministros de Relaciones Exteriores y Comercio Exterior el 5 de agosto de 1994. Se lo distinguió con los números 36 de 1994 en el Senado de la República y 192 de 1995 en la Cámara.

Publicado oficialmente en la Gaceta del Congreso, Año III, número 117, del 10 de agosto de 1994, fue aprobado en primer debate en la Comisión Segunda del Senado el 16 de noviembre del mismo año con un quórum de diez de los trece senadores que la integran y con una mayoría de diez votos a favor y cero en contra, según consta en certificación expedida el 14 de febrero de 1997 por el Secretario de la Comisión.

En segundo debate, fue aprobado el 21 de marzo de 1995 por unanimidad, estando presentes 85 senadores, según "Gaceta del Congreso", Año IV, número 34 del viernes 24 de marzo de 1995.

El primer debate en la Cámara de Representantes se cumplió en la Comisión Segunda de dicha Corporación. Fue aprobado el proyecto de ley el 9 de agosto de 1995 por unanimidad de los asistentes.

El proyecto fue aprobado por la Plenaria de la Cámara en segundo debate por la unanimidad de los presentes (143 representantes) el 18 de junio de 1996, según certificación de una fecha expedida por el Secretario General de la Corporación.

La sanción presidencial tuvo lugar el 13 de septiembre de 1996.

Se cumplieron, pues, todos los requisitos exigidos en los artículos 145, 146, 157, 160 y 162 de la Constitución Política.

La Corte observa igualmente que, desde el punto de vista del Derecho Internacional, se cumplieron los requisitos establecidos para la reforma de los tratados en la Convención de Viena, artículos 39 y 40, pues la enmienda del Tratado de Montevideo se produjo por acuerdo entre las partes, la propuesta fue notificada a todos los Estados contratantes y éstos tuvieron ocasión de participar en la reforma.

b) Aspectos materiales

El Protocolo materia de revisión busca interpretar el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, por el cual se constituyó la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, aprobado en Colombia por Ley 45 de 1981.

La disposición interpretativa acordada alude de manera específica al significado y alcances de la denominada **cláusula de la Nación más favorecida**, dado que su texto original implicaba dificultades para el proceso de integración económica.

Como lo explicó el Ministro de Comercio Exterior, al participar en el presente proceso de revisión constitucional, el artículo 44 del Tratado de Montevideo, objeto de interpretación, dispuso que las ventajas, favores, franquicias, inmunidades y privilegios que los países miembros de ALADI aplicaran a productos originarios o con destino a cualquier otro país, miembro y no miembro, por decisiones o acuerdos que no estuvieran previstos en dicho Tratado o en el Acuerdo de Cartagena, serían inmediata e incondicionalmente extendidos a los restantes países miembros.

Se trataba de garantizar a los Estados participantes en el proceso de integración de ALADI y en el del Pacto Andino que, cuando alguno de los países miembros otorgara preferencias a países distintos o inclusive a los miembros de esos mismos acuerdos, pero por conductos internacionales ajenos a ellos, todos podían acogerse a la cláusula en mención para gozar de esos mismos beneficios.

México, como país miembro de ALADI, convino con los Estados Unidos y Canadá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, NAFTA, y contrajo compromisos sobre ventajas y preferencias comerciales a favor de los indicados países, por lo cual, aplicando el artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, México se hallaba en la obligación de extender, en favor de los países de ALADI, dicho trato preferencial.

"La situación anterior -explica el Ministro de Comercio Exterior- condujo a los países miembros a analizar fórmulas para amparar tal tipo de relacionamientos (sic), preservando los vínculos de integración en el ámbito de la ALADI".

La fórmula pactada consistió, como resulta del texto que revisa la Corte, en mantener la cláusula de la Nación más favorecida, pero otorgando a los países miembros que sean parte en otros procesos de integración económica la posibilidad de solicitar al Comité de Representantes del Tratado la suspensión temporal de sus obligaciones en relación con el tema, aportando los fundamentos que apoyan su solicitud.

La suspensión, en caso de que a ella se acceda, queda supeditada a que el país interesado otorgue compensación a los países miembros de ALADI que se consideren lesionados y que así lo manifiesten, con miras a garantizar un adecuado equilibrio y a lograr que prosiga el proceso de integración.

El Protocolo interpretativo estableció reglas, términos y procedimientos, posibilidad de negociaciones bilaterales con los países afectados, y la opción de suspensión definitiva de las obligaciones en caso de acuerdo sobre las fórmulas de compensación.

Como se observa, no obstante la denominación del Protocolo -interpretativo-, se trata en realidad de introducir modificaciones parciales al artículo 44 del Tratado de Montevideo, pero ellas, acordadas como lo fueron con arreglo a los requisitos previstos en el mismo para su reforma, y por conducto de los ministros de Relaciones Exteriores y plenipotenciarios de los países signatarios, se ajusta a las reglas internacionales aplicables.

En lo que atañe al aspecto constitucional, objeto de este análisis, la Corte no encuentra motivo alguno de glosa sobre la materia del Protocolo suscrito y, por el contrario, en cuanto los gobiernos entendieron que por esa vía, dentro del espíritu y las normas del Tratado de Montevideo, podían garantizar la eliminación de dificultades coyunturales o permanentes para el proceso de integración, el texto examinado desarrolla el objetivo que señala el Preámbulo de la Constitución Política, que compromete al Estado a "impulsar la integración latinoamericana".

No puede olvidarse que, según el artículo 9 de la Constitución, la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe, a la vez que, según el artículo 227 **ibídem**, el Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados, sobre bases de equidad, reciprocidad e igualdad, que en el sentir de la Corte se han respetado en el presente caso.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse **EXEQUIBLES** el "Protocolo interpretativo del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980", hecho en la ciudad de Cartagena de Indias el 13 de junio de 1994, y la Ley 316 del 13 de septiembre de 1996, que lo aprueba.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ
MUÑOZ

Magistrada

EDUARDO CIFUENTES

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ
VERGARA

Magistrado

HERNANDO HERRERA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO
DIAZ

Magistrado

FABIO MORON

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General