

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2020

**“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA
CREAR MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS INTERESES ECONÓMICOS DEL
PAÍS”**

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese dos incisos al artículo 224 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 224.

Mediante informe motivado, el Congreso de la República podrá ordenarle al Gobierno renegociar los tratados internacionales de naturaleza económica, cuando concluya que tienen efectos negativos para los intereses económicos y sociales del país. El Congreso fijará los lineamientos sobre los cuales deberá adelantarse la renegociación del tratado específico.

Artículo 2°. Adiciónese un inciso 334 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial, **al igual que todas las demás fuentes de creación de riqueza y empleo, incluidas la campesina e indígena.**

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Artículo 3°. Adiciónese un inciso 334 de la Constitución Política.

ARTÍCULO 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de

conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

El Estado promoverá políticas para la promoción y protección de la producción agrícola e industrial en Colombia, como mecanismo fundamental para el desarrollo económico y social de la nación.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

Artículo 4°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables congresistas:



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador



JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara

JORGE LONDOÑO
Senador

ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara

ALEXANDER LÓPEZ
Senador

FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara

IVÁN CEPEDA
Senador

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara

JUAN LUIS CASTRO
Senador

WILMER LEAL
Representante a la Cámara

SANDRA RAMÍREZ
Senadora

NEYLA RUIZ
Representante a la Cámara

VICTORIA SANDINO
Senador

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara



ISRAEL ZÚÑIGA
Senador



LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara



WILSON ARIAS
Senador



CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO No. _____ DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA CREAR MECANISMOS DE DEFENSA DE LOS INTERESES ECONÓMICOS DEL PAÍS”

I. OBJETO

El presente proyecto de acto legislativo tiene por objeto dotar al Congreso de la República de la facultad de ordenar al Gobierno nacional renegociar o revisar los tratados de naturaleza económica y comercial cuando considere que estos tienen efectos negativos para los intereses económicos del país.

II. JUSTIFICACIÓN

a. Nota inicial

El texto propuesto mediante el presente proyecto de acto legislativo que integraría la Constitución Política es aquel destacado en negrillas en el articulado.

b. Fundamento constitucional

Amparados en el artículo 375 de la Constitución Política, al menos 10 miembros del Congreso presentamos el presente proyecto de acto legislativo. Proyecto que, sin limitar las funciones constitucionales del presidente de la República con respecto a la dirección de las relaciones internacionales, busca que el Congreso pueda evaluar los acuerdos de naturaleza económica y comercial previamente aprobados por esta corporación (artículos 150-16, 189-2 y 224 C.P.) en aras de identificar si en su ejecución han sido o no convenientes para el país.

En particular, se destaca que la Constitución Política en el artículo 150-16 faculta al Congreso de la Republica para:

“Aprobar o **improbar** los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional”.

No obstante, actualmente la Carta Política no contempla mecanismo alguno para la intervención del Congreso de la República en aras de desaprobando los tratados vigentes cuyos efectos económicos sean contrarios a los intereses de la nación, bien porque las condiciones económicas y comerciales han variado o bien porque considere la rama legislativa que el tratado específico se negoció en contra de los intereses del país.

c. Fundamento fáctico

Antes de que Colombia iniciara una activa política de negociación de los llamados Tratados de Libre Comercio -TLC- en la segunda década de este siglo varios sectores sociales, económicos y políticos alertamos sobre los graves efectos que este tipo de tratados traerían para Colombia. Y no porque consideráramos entonces, como tampoco lo hacemos ahora, que Colombia no se debía relacionar con todos los Estados del mundo. Sino porque se trata de tratados que en un contexto de neoliberalismo favorecían principalmente a las grandes potencias con las que los negociábamos.

Desafortunadamente teníamos razón. Estos tratados (que además del comercio de bienes, regula casi todos los aspectos de la vida económica del país como la inversión extranjera, la propiedad intelectual, la contratación pública, la política de competencia, asuntos medioambientales y materias laborales) han tenido efectos perjudiciales para la economía nacional y creado mecanismos que limitan la capacidad regulatoria del Estado sobre aspectos de mayor interés público.

La evidencia es contundente, como lo indicó el reconocido empresario colombiano, Jimmy Mayer en reciente entrevista con EL TIEMPO:

“El concepto de libre comercio, como principio, es extraordinario y todos los países se matricularon en él sin pensarlo. Colombia no fue la excepción: nos lanzamos al agua alegremente con la teoría de que al firmar tratados con medio mundo nos íbamos a volver una potencia exportadora. Pero no pasó ni va a pasar. El hecho de que existan esos TLC sin una protección adecuada para nuestras industrias ha desestimulado totalmente el hacer proyectos en el país. La ilusión de que exportaríamos más no va a suceder, porque no tenemos mucha oferta y no existe ninguna ventaja en instalarse en Colombia. Mi punto es que esos acuerdos hay que renegociarlos, porque así como están no nos convienen. Peor aún, algo que pocos conocen: Colombia hoy enfrenta demandas –apoyadas en esos tratados– por miles de millones de dólares”¹.

i. Los efectos desfavorables de los TLC sobre la balanza comercial de Colombia con sus “socios” comerciales

Déficit en la balanza comercial producto de la entrada en vigencia de los TLC a los que refiere Mayer, y que en múltiples oportunidades hemos cuestionado, corroboran la inconveniencia de dichos tratados.

A pesar de las múltiples voces que lo rechazaban y de la patriótica resistencia que se conformó en su momento, con **EE.UU.** se celebró TLC que entró en vigencia el 12 de mayo de 2020. Con posterioridad a la vigencia de este tratado, desde 2014 hasta el 2019, la balanza comercial entre Colombia y EE.UU ha registrado resultados negativos para los intereses de

¹ “Colombia necesita un Cambio en los TLC: Mayer” Disponible en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/charla-con-jimmy-mayer-sobre-los-tlc-en-colombia-548943>

Colombia. La siguiente tabla da cuenta de cómo la balanza comercial de Colombia con EE.UU se fue en picada tras la entrada en vigencia del TLC.

Año	Superavit (+) Deficit (-)
1991	988.989.951
1992	300.087.553
1993	-350.364.680
1994	-544.850.073
1995	-816.209.657
1996	-353.574.501
1997	-804.800.902
1998	-344.187.715
1999	1.894.965.629
2000	2.879.008.662
2001	1.085.602.128
2002	1.365.855.817
2003	1.925.521.116
2004	2.056.868.007
2005	2.816.445.503
2006	3.147.912.401
2007	2.058.616.672
2008	2.996.195.034
2009	3.856.937.465
2010	6.821.874.105
2011	8.990.956.934
2012	8.253.733.703
2013	2.780.304.540
	-
2014	3.185.623.970
	-
2015	4.773.642.215
	-
2016	1.007.033.800
2017	-802.493.656
	-
2018	1.669.148.556
	-
2019	1.079.671.956

(Fuente: Elaboración propia)

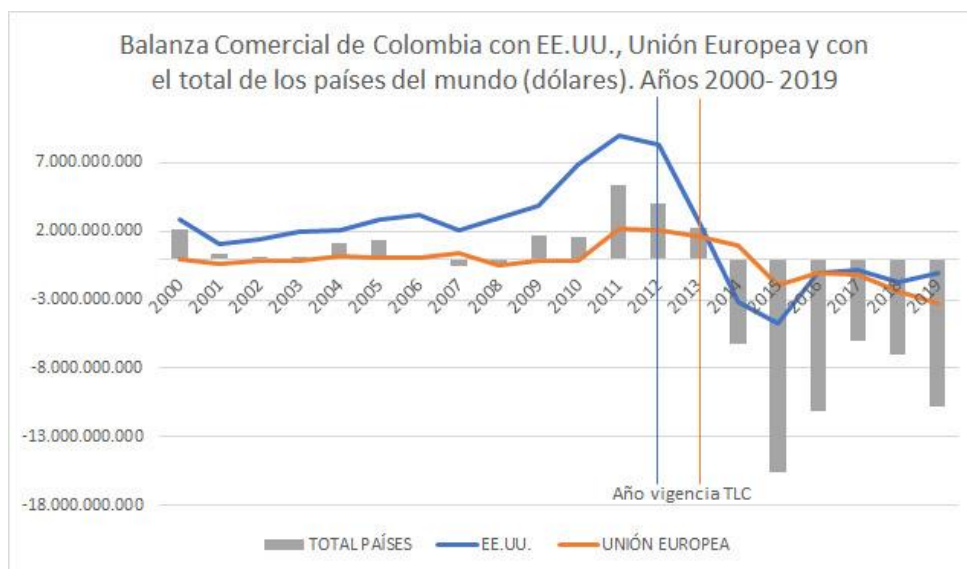
Con la **Unión Europea** se celebró TLC que entró en vigor el 1 de agosto de 2013. Con posterioridad a la vigencia de este tratado, desde 2014 hasta el 2019, la balanza comercial

entre Colombia y la Unión Europea ha registrado sistemáticamente números negativos para Colombia.

Año	Superavit (+) Deficit (-)
1991	1.120.323.331
1992	779.573.589
1993	-39.279.076
1994	217.943.268
1995	49.174.419
1996	-134.183.962
1997	-43.695.658
1998	-336.423.908
1999	119.815.633
2000	-14.817.687
2001	-353.203.899
2002	-105.269.029
2003	-164.823.885
2004	155.703.298
2005	71.802.386
2006	102.879.865
2007	355.443.238
2008	-524.772.557
2009	-180.017.637
2010	-155.541.304
2011	2.182.665.796
2012	2.096.254.499
2013	1.678.013.203
2014	989.035.289
2015	-1.960.807.915
2016	-1.022.797.945
2017	-1.137.970.265
2018	-2.395.021.548
2019	-3.220.931.655

(Fuente: Elaboración propia)

Como se expresa en la gráfica siguiente, el déficit de la balanza comercial de Colombia con respecto al resto del mundo se ha acentuado con la entrada en vigor de diversos TLC. Aunado a lo anterior, el comportamiento de la balanza comercial se ha mantenido negativo desde que el país se embarcó en la negociación masiva de tratados internacionales semejantes a los presentados anteriormente.



(Fuente: Elaboración propia)

La descrita realidad de la balanza comercial tiene profundas repercusiones sobre los sectores productivos, empresarios y trabajadores del país, de la ciudad y del campo, sin mayor distinción de su tamaño y capacidad productiva. Como consecuencia de ello, se volvió normal en Colombia ver la tragedia de los productores de leche regando su producto, de los papeeros vendiendo la producción a precios de limosna (como también la mayoría de productores agropecuarios), de los empresarios nacionales cerrando sus empresas y despidiendo a sus empedados. Historias que se repiten a diario en Colombia.

ii. ¿Protección a las inversiones o pérdida de la capacidad regulatoria del Estado de sectores estratégicos?

Los TLC suscritos por Colombia han tenido la constancia de incluir un capítulo de protección a las inversiones que replica los contenidos básicos dispuestos en los Tratados Bilaterales de Inversión -TBI-, o Acuerdo de Promoción y Protección a las Inversiones -APRI-, y que ofrecen un canal expedito para que los inversionistas extranjeros puedan demandar a los Estados receptores de la inversión cuando estas se vean afectadas. Potestad de la que sólo gozan los inversionistas e impide a los Estados a demandar ante los mismos tribunales a sus contrapartes a pesar de que existan motivos para probar la participación de estas en casos de corrupción, incumplimiento de deberes o incluso violación de derechos humanos.

De acuerdo con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, conocida como UNCTAD por sus siglas en inglés, Colombia tiene 16 Tratados Bilaterales de Inversión, TBI o APRI. Estos, sumados a otros tratados de naturaleza comercial, que contienen capítulos de protección a las inversiones, suman en total 20 tratados internacionales que contienen disposiciones² relativas a la protección de la inversión.

² Disponible en: <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/45/colombia>

Conforme a cinco tipos de fuentes; CIADI, UNCTAD, la Agencia de Defensa Jurídica del Estado, la sentencia C-252 del 2019 de la Corte Constitucional y artículos de prensa en búsqueda de información sobre casos conocidos ante la opinión pública; se identifica que Colombia tiene o ha tenido, al menos, **18 pleitos internacionales** amparados en este tipo de acuerdos de protección a las inversiones.

Pleitos promovidos por inversionistas extranjeros con actividades en diversas ramas de la economía de Colombia, algunas de estas estratégicas por su relevancia para el aparato productivo del país, por su relación con efectos para el medio ambiente o por tratarse de mecanismos de defensa judicial utilizados por empresas corruptas o ineficientes, como Odebrecht o Gas Natural Fenosa (empresa matriz de Electricaribe). A partir de la información disponible³ sobre las demandas, sus hechos, los tratados alegados y el monto de pretensiones se registra que el monto total de las pretensiones principales es de **USD \$25.898 millones de dólares**.

Tal suma no incluye el valor de los intereses que se suelen incluir en las demandas, ni el costo de la representación que debe incurrir el Estado, ni las costas de los árbitros. De igual manera tampoco se suman los USD \$19 millones de dólares que ganó Glencore en el primer caso, ni tampoco se agrega el valor del caso de Amec Foster cuyo dato no está disponible.

Finalmente, destacamos que en la Corte Constitucional en sentencia de control de constitucionalidad del *Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Francesa sobre el Fomento y Protección Recíprocos de Inversiones* creo un novedoso precedente sobre la interpretación de cláusulas de los TBI o APREI, así como de los capítulos de protección a las inversiones de los TLC.

Mediante dicho precedente, la Corte identificó que en el acuerdo internacional objeto de estudio existían diversas cláusulas cuyos contenidos podían admitir varias interpretaciones, “*al menos una de las cuales es incompatible con la Constitución Política*”⁴. En consecuencia, advirtió la Corte que el presidente de la República debía, en virtud de sus facultades constitucionales de dirección de las relaciones internacionales, formular declaraciones interpretativas⁵ para impedir que aquellas interpretaciones contrarias a la Constitución Política fuesen consideradas como vinculantes en virtud de la vigencia del tratado.

Además de los efectos particulares de la decisión de la Corte en el fallo en comento, el máximo tribunal constitucional advirtió que las apreciaciones sobre la incompatibilidad de algunas interpretaciones de las cláusulas de este tipo de tratados internacionales no sólo debían ser observadas por el Gobierno en el caso concreto del tratado con Francia, sino que las observaciones de la Corte a las cláusulas de los acuerdos tenían “*fuerza vinculante como precedente en relación con el control de constitucionalidad de los futuros APPRI*”⁶.

³ Disponible en: <https://wp.me/a99Bcq-31F>

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2019. M.P: Carlos Bernal Pulido.

⁵ Declaraciones que buscan “*especificar o aclarar el significado o alcance de un tratado o de algunas de sus cláusulas*” Corte Constitucional. Sentencia C-252 de 2019. M.P: Carlos Bernal Pulido.

⁶ *Ibíd.*

Apreciación que ratifica que, aunque en casos APRI's celebrados con anterioridad no sea posible ordenar al presidente de la República formular declaraciones interpretativas pues se trata de acuerdos ya celebrados, existen interpretaciones en este tipo de acuerdos internacionales vigentes que pueden ser incompatibles con la Carta Política de 1991, motivo por el que se hace necesaria la revisión de dichos acuerdos para su eventual renegociación.

III. CONCLUSIONES

Ante la evidencia de la inconveniencia de múltiples tratados internacionales de naturaleza económica y comercial vigentes, el Congreso de la República debe tener la potestad constitucional de ordenarle al presidente de la República de renegociar aquellos instrumentos de derecho internacional que son inconvenientes para el país. Dicha facultad deberá estar mediada por un informe motivado y, en el marco de la colaboración armónica de las ramas del poder público, deberá permitir al Congreso indicar lineamientos generales para que el presidente de la República lleve a adelante la renegociación del tratado internacional.

En consecuencia, proponemos al Congreso de la República este proyecto de acto legislativo para crear mecanismos de defensa de los intereses económicos del país.

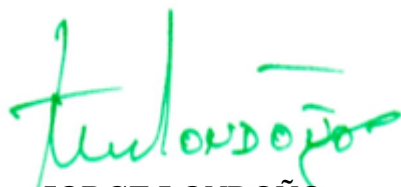
De los honorables congresistas:



JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador



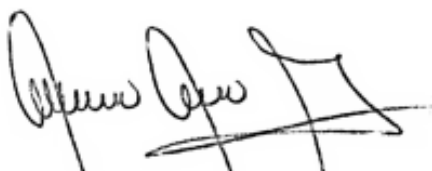
JORGE ALBERTO GÓMEZ
Representante a la Cámara



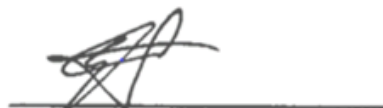
JORGE LONDOÑO
Senador



ÁNGELA MARÍA ROBLEDO
Representante a la Cámara



ALEXANDER LÓPEZ
Senador



FABIÁN DÍAZ PLATA
Representante a la Cámara

IVÁN CEPEDA
Senador

LEÓN FREDY MUÑOZ
Representante a la Cámara

JUAN LUIS CASTRO
Senador

WILMER LEAL
Representante a la Cámara

SANDRA RAMÍREZ
Senadora

NEYLA RUIZ
Representante a la Cámara

VICTORIA SANDINO
Senador

ABEL DAVID JARAMILLO
Representante a la Cámara

ISRAEL ZÚÑIGA
Senador

LUIS ALBERTO ALBÁN
Representante a la Cámara

WILSON ARIAS
Senador

CARLOS CARREÑO MARÍN
Representante a la Cámara