REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 78 Bogotá, D. C., miércoles 24 de marzo de 2010 EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

LEYES SANCIONADAS

LEY 1208 DE 2008

(julio 14)

por medio de la cual se aprueba el 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.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "*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.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"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, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Óscar Arboleda Palacio.

El Secretario General (e) de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase

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

Dada en Bogotá D. C., a 14 de julio de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

Camilo Reyes Rodríguez.

PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur, y la República de Bolivia y la República de Chile, denominados en adelante Estados Partes del presente Protocolo,

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y la República de Bolivia y entre el Mercosur y la República de Chile,

REITERANDO lo expresado en la Declaración Presidencial de las Leñas el 27 de junio de 1992 en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur,

RATIFICANDO la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur y el Protocolo de Adhesión a esa Declaración por parte de la República de Bolivia y de la República de Chile,

ACUERDAN LO SIGUIENTE:

ARTÍCULO 1

La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.

ARTÍCULO 2

Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos.

ARTÍCULO 3

Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 4

En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

ARTÍCULO 5

Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

ARTÍCULO 6

Las medidas previstas en el artículo 5º precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.

ARTÍCULO 7

Las medidas a que se refiere el artículo 5º aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.

ARTÍCULO 8

El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y la República de Bolivia y el Mercosur y la República de Chile.

ARTÍCULO 9

El presente Protocolo se aplicará a los Acuerdos de integración que en el futuro se celebren entre el Mercosur y Bolivia, el Mercosur y Chile y entre los seis Estados Partes de este Protocolo, de lo que deberá dejarse constancia expresa en dichos instrumentos.

ARTÍCULO 10

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del Mercosur a los treinta días siguientes a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay.

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia o la República de Chile, según el caso, treinta días después que la Secretaría General de la ALADI haya informado a las cinco Partes Signatarias correspondientes, que se han completado en dichas Partes los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

HECHO en la ciudad de Ushuaia, República Argentina, a los veinticuatro días del mes de julio del año mil novecientos noventa y ocho, en tres originales, en idiomas español y portugués, siendo todos los textos igualmente auténticos.

Por la República Argentina,

Carlos Saúl Menem, Guido Di Tella.

Por la República Federativa del Brasil,

Fernando Henrique Cardoso, Luis Felipe Lampreia.

Por la República del Paraguay,

Juan Carlos Wasmosy, Rubén Melgarejo Lanzoni.

Por la República Oriental del Uruguay,

Julio María Sanguinetti, Didier Opertti Badan.

Por la República de Bolivia,

Hugo Banzer, Javier Murillo de la Rocha.

Por la República de Chile,

Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José Miguel Insulza.

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 26 de julio de 2007

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos Constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *Fernando Araújo Perdomo*.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el *"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.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"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, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá D. C., a los…

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fernando Araújo Perdomo.

CORTE CONSTITUCIONAL

Secretaría General

Oficio N° OPC-227/09

Bogotá D. C., dos (2) de septiembre de dos mil nueve (2009)

Doctor

MANUEL J. VIVES ENRÍQUEZ

Presidente

Comisión Segunda

Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Expediente número LAT-333. Ley 1208 "*por medio de la cual se aprueba el protocolo de Ushuia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, la república de Bolivia y la república de Chile, hecho en Ushuia, Argentina, el 24 de julio de 1998"*

Nota: Al contestar por favor cite el número del expediente, oficio y magistrado

Respetado doctor:

Comedidamente y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el H. Magistrado, doctor Jorge I. Palacio Palacio, en el auto de fecha 31 de agosto de 2009, atentamente me permito informarle a usted, lo ordenado en el proveído atrás descrito, cuya parte pertinente a continuación transcribo:

"**Primero**. Por Secretaría General de esta Corporación, **DEVUÉLVASE** a la presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1208 del 14 julio de 2008, "*por medio de la cual se aprueba el protocolo de Ushuia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, la república de Bolivia y la república de Chile, hecho en Ushuia, Argentina, el 24 de julio de 1998"* con el fin de que se subsane el vicio de procedimiento señalado en esta providencia.

Segundo. **CONCÉDASE** a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto a la presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado de esta providencia.

Tercero. Una vez subsanado el vicio a que se refiere la parte considerativa de esta providencia, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el 16 de diciembre de 2009, para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego el Presidente de la República, tendrá el plazo establecido en la Carta para sancionar el proyecto de ley.

Cuarto. Cumplido el trámite anterior, el presidente del Congreso remitirá a la Corte la ley correspondiente, para decidir definitivamente sobre su exequibilidad."

Atentamente, *Martha Victoria Sáchica Méndez,* Secretaria General.

CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Plena

AUTO 171 DE 2009

Ref.: Expediente LAT-333

Revisión de 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"*, y de la Ley aprobatoria número 1208 del 14 de julio de 2008.

Magistrado Ponente:

Jorge Iván Palacio Palacio

Bogotá D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere el siguiente:

AUTO

En el proceso de revisión constitucional 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"*, y de la Ley aprobatoria 1208 del 14 de julio de 2008.

I. ANTECEDENTES

En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corporación fotocopia autenticada de la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, "*por medio de la cual se aprueba el 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"*.

En desarrollo de dicho mandato constitucional, el Despacho al que fue repartido el asunto, mediante providencia del 5 de septiembre de 2008, dispuso: (i) avocar el conocimiento del Protocolo y de su ley aprobatoria; (ii) decretar la práctica de algunas pruebas; (iii) fijar en lista el asunto bajo revisión y simultáneamente correr traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor; (iv) comunicar la iniciación del asunto al Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República, al Ministro de Relaciones Exteriores, al Ministro del Interior y de Justicia y al Ministro de Comercio, Industria y Turismo, de conformidad con lo previsto en los artículos 244 de la Constitución y 11 del Decreto 2067 de 1991; y finalmente, (v) invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Comisión Colombiana de Juristas, al Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad –DeJusticia–, así como a las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Javeriana, Santo Tomás y Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, para que aportaran sus opiniones sobre la constitucionalidad del asunto de la referencia.

Debido a que el material probatorio solicitado en la providencia anterior no fue enviado en su totalidad, el Despacho, mediante providencia calendada del 14 de octubre de 2008, requirió las pruebas bajo el apremio del artículo 50 del Decreto 2067 de 1991. Una vez atendido el requerimiento se dispuso continuar adelante con el proceso de revisión constitucional.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con el mismo.

II. TEXTO DEL PROTOCOLO Y DE SU LEY APROBATORIA

"LEY 1208 DE 2008

(julio 14)

Diario Oficial N° 47.050 de 14 de julio de 2008

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

"por medio de la cual se aprueba el 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".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el "*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".

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"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"*, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Ramón Otero Dajud.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Óscar Arboleda Palacio.

El Secretario General (e) de la honorable Cámara de Representantes,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo".

"PROTOCOLO DE USHUAIA SOBRE COMPROMISO DEMOCRÁTICO EN EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, Estados Partes del Mercosur, y la República de Bolivia y la República de Chile, denominados en adelante Estados Partes del presente Protocolo,

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Tratado de Asunción y sus Protocolos, y de los Acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y la República de Bolivia y entre el Mercosur y la República de Chile,

REITERANDO lo expresado en la Declaración Presidencial de las Leñas el 27 de junio de 1992 en el sentido de que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición indispensable para la existencia y el desarrollo del Mercosur,

RATIFICANDO la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur y el Protocolo de Adhesión a esa Declaración por parte de la República de Bolivia y de la República de Chile,

ACUERDAN LO SIGUIENTE:

Artículo 1°. La plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.

Artículo 2°. Este Protocolo se aplicará a las relaciones que resulten de los respectivos Acuerdos de integración vigentes entre los Estados Partes del presente Protocolo, en caso de ruptura del orden democrático en alguno de ellos.

Artículo 3°. Toda ruptura del orden democrático en uno de los Estados Partes del presente Protocolo dará lugar a la aplicación de los procedimientos previstos en los artículos siguientes.

Artículo 4°. En caso de ruptura del orden democrático en un Estado Parte del presente Protocolo, los demás Estados Partes promoverán las consultas pertinentes entre sí y con el Estado afectado.

Artículo 5°. Cuando las consultas mencionadas en el artículo anterior resultaren infructuosas, los demás Estados Partes del presente Protocolo, en el ámbito específico de los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, considerarán la naturaleza y el alcance de las medidas a aplicar, teniendo en cuenta la gravedad de la situación existente.

Dichas medidas abarcarán desde la suspensión del derecho a participar en los distintos órganos de los respectivos procesos de integración, hasta la suspensión de los derechos y obligaciones emergentes de esos procesos.

Artículo 6°. Las medidas previstas en el artículo 5º precedente serán adoptadas por consenso por los Estados Partes del presente Protocolo, según corresponda de conformidad con los Acuerdos de integración vigentes entre ellos, y comunicadas al Estado afectado, el cual no participará en el proceso decisorio pertinente. Esas medidas entrarán en vigencia en la fecha en que se realice la comunicación respectiva.

Artículo 7°. Las medidas a que se refiere el artículo 5º aplicadas al Estado Parte afectado, cesarán a partir de la fecha de la comunicación a dicho Estado del acuerdo de los Estados que adoptaron tales medidas, de que se ha verificado el pleno restablecimiento del orden democrático, lo que deberá tener lugar tan pronto ese restablecimiento se haga efectivo.

Artículo 8°. El presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y la República de Bolivia y el Mercosur y la República de Chile.

Artículo 9°. El presente Protocolo se aplicará a los Acuerdos de integración que en el futuro se celebren entre el Mercosur y Bolivia, el Mercosur y Chile y entre los seis Estados Partes de este Protocolo, de lo que deberá dejarse constancia expresa en dichos instrumentos.

Artículo 10. El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del Mercosur a los treinta días siguientes a la fecha del depósito del cuarto instrumento de ratificación ante el Gobierno de la República del Paraguay.

El presente Protocolo entrará en vigencia para los Estados Partes del Mercosur y la República de Bolivia o la República de Chile, según el caso, treinta días después que la Secretaría General de la ALADI haya informado a las cinco Partes Signatarias correspondientes, que se han completado en dichas Partes los procedimientos internos para su incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos nacionales.

HECHO en la ciudad de Ushuaia, República Argentina, a los veinticuatro días del mes de julio del año mil novecientos noventa y ocho, en tres originales, en idiomas español y portugués, siendo todos los textos igualmente auténticos.

Por la República Argentina,

Carlos Saúl Menem, Guido Di Tella.

Por la República Federativa del Brasil,

Fernando Henrique Cardoso, Luis Felipe Lampreia.

Por la República del Paraguay,

Juan Carlos Wasmosy, Rubén Melgarejo Lanzoni.

Por la República Oriental del Uruguay,

Julio María Sanguinetti, Didier Opertti Badan.

Por la República de Bolivia,

Hugo Banzer, Javier Murillo de la Rocha.

Por la República de Chile,

Eduardo Frei Ruiz-Tagle, José Miguel Insulza".

"RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá D. C., 26 de julio de 2007

Autorizado. Sométase a la consideración del honorable Congreso de la República para los efectos Constitucionales.

(Fdo.) ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Ministro de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *Fernando Araújo Perdomo*.

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébase el *"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.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944, el *"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, que por el artículo 1° de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

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

Dada en Bogotá D. C., a los…

Presentado al honorable Congreso de la República por el Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de Relaciones Exteriores,

Fernando Araújo Perdomo.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Comuníquese y cúmplase.

Ejecútese, previa revisión de la Corte Constitucio-

nal, conforme el artículo 241-10 de la Constitución Política.

Dada en Bogotá D. C., a 14 de julio de 2008.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Viceministro de Relaciones Exteriores, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

Camilo Reyes Rodríguez".

III. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Relaciones Exteriores

El Ministerio de Relaciones Exteriores solicita a la Corte que declare 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"*.

Comienza por recordar que el 26 de marzo de 1991 se creó el Mercado Común del Sur, proyecto institucional en el que se comprometieron las Repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con el asocio posterior de otros países, cuya base fundamental fue la aceleración de sus procesos de desarrollo y la ampliación de las dimensiones de los mercados nacionales a través de la integración entre Estados. Su objetivo, añade, fue permitir la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común, la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y la armonización de legislaciones en las respectivas áreas.

Reseña luego algunos de los procesos para consolidar la integración del que considera el acuerdo político más importante de la región, como elemento de estabilidad que fortalece sus vínculos económicos y políticos. Explica cómo en ese contexto, en la Reunión del Consejo del Mercado Común de julio de 1998, los Estados Partes y las repúblicas de Bolivia y Chile suscribieron el *"Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático"*, instrumento que refleja la vigencia de las instituciones democráticas como condición indispensable para la existencia y desarrollo de los procesos de integración regional.

Respecto de la participación de Colombia en el Mercosur, refiere que mediante nota del 13 de diciembre de 2004 la Cancillería manifestó el interés de vincularse como Estado Asociado, reconociendo el deber de adherir al *"Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile"*. Comenta que el Consejo del Mercado Común, en la Decisión 44 del 16 de diciembre de 2004, confirió a Colombia la condición de Estado Asociado, otorgándole el derecho a participar en calidad de invitado a las reuniones de la estructura institucional para tratar temas de interés común.

De otra parte, el Ministerio hace referencia al trámite del Protocolo de Ushuaia y del Proyecto de ley aprobatoria. En este sentido, reseña que el 26 de julio de 2007 el Presidente de la República suscribió el Protocolo, conforme a lo previsto en el artículo 189-2 de la Constitución, sometido luego a consideración del Congreso de la República y aprobado por este mediante la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, sancionada por el Presidente y publicada en el ***Diario Oficial*** 47.050 de la misma fecha y remitida finalmente a la Corte Constitucional para la revisión de rigor.

El Ministerio describe luego la estructura del Convenio, que en términos generales divide en tres apartados: preámbulo, aplicación y disposiciones finales. Procede a defender la constitucionalidad del Protocolo y de su ley aprobatoria, último requisito exigido para la plena incorporación de Colombia como miembro asociado del Mercosur. En este sentido, recuerda que la vigencia de la democracia fue considerada una condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo dentro de los países miembros de la Comunidad Andina, como fue ratificado por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en el Acuerdo de Cartagena (Decisión 458).

Sostiene que la celebración y adopción de este Protocolo por parte de Colombia respeta la soberanía nacional y la autodeterminación del Estado, al tiempo que armoniza con los principios constitucionales consagrados en los artículos 226 y 227 de la Carta Política, los cuales promueven la integración de las relaciones políticas, económicas y sociales sobre bases de equidad, reciprocidad y convivencia nacional. Además –continúa la intervención–, el mantenimiento de las estructuras democráticas es un principio reiterado en diversos escenarios regionales y subregionales de integración, indispensable para asegurar la justicia, la integridad y el desarrollo de las instituciones que los sustentan. Por último, concluye, la ratificación de dicho instrumento internacional consolida las instituciones democráticas en el marco de la política de defensa y seguridad democrática implementada por el Gobierno Nacional.

2. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo adhiere a los argumentos expuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores en defensa de la constitucionalidad del Protocolo objeto de examen y de su ley aprobatoria. En consecuencia, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la Ley 1208 de 2008 y del Acuerdo que por ella se aprueba.

3. Ministerio del Interior y de Justicia

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita a la Corte pronunciarse a favor de la exequibilidad de la Ley 1208 de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el 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"*.

Luego de hacer un breve recuento del trámite del proyecto en el Congreso de la República, el Ministerio considera que se cumplieron las exigencias previstas en la Constitución para la aprobación de esta clase de leyes, en particular las siguientes: respeto a la reserva de iniciativa (proyecto presentado por el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio

de Relaciones Exteriores); publicación del proyecto antes de recibir curso en la comisión respectiva (***Gaceta del Congreso*** 469 del 24 de septiembre de 2007); aprobación en primer debate en la comisión permanente de cada Cámara y en segundo debate en las respectivas plenarias; cumplimiento de quórum y mayorías en cada instancia; observancia de plazos; anuncio previo a la votación y sanción del Gobierno.

El interviniente remite a la exposición de motivos expuesta por el Ministerio de Relaciones Exteriores para justificar la aprobación del proyecto en el Congreso de la República.

En cuanto al contenido material del Acuerdo, sostiene que las medidas allí consignadas son coherentes con los principios y valores de la Constitución, que reconocen el respeto a las instituciones jurídicas y democráticas. Hace referencia concreta al artículo 9º Superior, según el cual las relaciones exteriores del Estado se fundan en el respeto de la autodeterminación de los pueblos, el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. Así mismo, indica que el Acuerdo es consecuente con lo preceptuado en el artículo 227 de la Constitución, en cuanto promueve la integración económica, social y política con los países de América Latina y del Caribe.

4. Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano José Joaquín Caicedo Perdomo, actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, considera que la Ley 1208 de 2008, desde el punto de vista formal, y el Protocolo en ella adoptado, desde el punto de vista material, son constitucionalmente inobjetables.

Advierte que en los procesos de integración entre Estados se ha impuesto como condición esencial la plena vigencia de las instituciones democráticas, para lo cual presenta una breve reseña de los acuerdos de esta índole celebrados en el Mercosur, así como de las gestiones realizadas por Colombia para ingresar como Estado Asociado, donde una condición indispensable es la adhesión al Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático.

El interviniente explica que el Protocolo de Ushuaia es un tratado internacional, según se desprende de los artículos 8º, 9º y 10 del mismo, de manera que es necesario evaluar su compatibilidad con la Constitución. Estima que las medidas allí consignadas son concordantes con los principios y valores de la Carta Política, que reconocen el respeto a las instituciones jurídicas y democráticas (preámbulo y artículo 1º). Además, recuerda, su contenido es muy similar al de otros instrumentos internacionales como el *"Protocolo adicional al Acuerdo de Cartagena, Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia"*, cuyo contenido fue avalado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2004.

Desde el punto de vista formal tampoco encuentra reparo alguno de constitucionalidad. Apoyado en la doctrina nacional, señala que la adhesión es el procedimiento mediante el cual un Estado llega a ser parte en un tratado del que no es signatario original. Advierte que si bien el Protocolo de Ushuaia no tiene cláusula de adhesión –y por ello en principio es un tratado *"cerrado"*–, la misma es válida conforme al artículo 15 de la Convención de Viena, pues las partes signatarias autorizaron posteriormente (Decisión 18/04 del Consejo de Mercado Común, expedida el 7 de julio de 2004), la adhesión de los miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, a la cual pertenece Colombia.

El interviniente explica finalmente que el Congreso de la República impartió la aprobación del tratado a través de la Ley 1208 de 2008. Sin embargo, precisa que esta debió referirse a la autorización para adherir al Protocolo de Ushuaia, y no a la aprobación como tal, lo que de cualquier manera no vicia de inconstitucional la norma ya que se impartió la aprobación del Congreso conforme a las exigencias de los artículos 189-2, 150-16 y 224 de la Carta Política. En este sentido, considera conveniente adecuar el artículo 1º de la ley y modificar el título de la misma, para que quede *"Por la cual se autoriza la adhesión de Colombia al Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile"*; en su defecto, solicita reelaborar la redacción del artículo 2º de la ley.

5. Universidad Nacional de Colombia

El Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, adjunta concepto del profesor Antonio José Rengifo Lozano, en el cual solicita la declaratoria de exequibilidad del Acuerdo y su ley aprobatoria.

Recuerda que el Mercado Común del Sur –Mercosur– fue creado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en la Declaración de Foz de Iguazú, el 30 de noviembre de 1985, con el propósito de promover el libre intercambio y movimiento de bienes, personas y capital, así como una mayor integración política y cultural entre sus miembros. Comenta que son Estados Asociados Bolivia, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela y Colombia, quien ratificó el Acuerdo Común de Libre Comercio con el Mercosur mediante Ley 1000 de 2005.

Resalta que el acuerdo de libre comercio con el Mercosur, unido a los tratados comerciales celebrados con la Comunidad Andina, Chile y México, confirman la estratégica posición geográfica de Colombia a nivel continental y su importancia para el comercio y la inversión. Según sus palabras, el Acuerdo *"brinda posibilidad, para los empresarios colombianos, de importar materias primas y bienes del Mercosur a costos menores, en razón de la reducción en las tarifas aduaneras contempladas en el Acuerdo"*, cuyas cláusulas asimétricas favorecen a Colombia y le permiten una reducción gradual y progresiva de sus aranceles.

El interviniente anota cómo en la XXVIII reunión del Consejo del Mercado Común, celebrada en Asunción (Paraguay) el 20 de junio de 2005, los presidentes de los Estados Partes y de los Estados Asociados declararon la necesidad de fortalecer la democracia y sus instituciones dentro del bloque regional, como condición indispensable para el

cumplimiento de las metas trazadas.

Pone de presente que las normas de importancia extraordinaria para el Mercosur, como el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, son adoptadas como tratados internacionales y por lo tanto requieren ratificación por los parlamentos nacionales.

Luego de hacer un recuento y destacar la importancia de las materias reguladas en el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, procede a evaluar su alcance en el marco constitucional colombiano. Para ello destaca la vigencia de las instituciones democráticas y la integración de la comunidad latinoamericana como principio orientador de la actividad del Estado, reivindicada en el preámbulo y en el artículo 226 (sic) de la Constitución. En ese panorama, considera que el Protocolo tiende a lograr un equilibrio democrático en la voluntad de las partes, pero sin intromisiones en los asuntos internos de los Estados ni la imposición de cargas comerciales o financieras que conlleven desequilibrios macroeconómicos para Colombia. Concluye que *"desde una perspectiva de conjunto del sistema Mercosur, no existe nada en el Protocolo de Ushuaia que vaya en contra del ordenamiento jurídico colombiano"*.

6. Universidad del Rosario

El profesor Juan Ramón Martínez Vargas, de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, considera que las normas objeto de examen se ajustan a la Constitución.

Hace una exposición tanto de los antecedentes del Tratado como de su articulado, y destaca que por esa vía se promueve el fortalecimiento de las instituciones democráticas y se consagran medidas para superar situaciones de crisis cuando el orden democrático resulte afectado.

En su análisis de fondo del Protocolo, reivindica el deber del Estado colombiano de promover la integración económica, social y política con las demás naciones, especialmente con los países de América Latina y del Caribe, sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad.

Comenta que debido a la condición de Estado Asociado al Mercosur, y en virtud del artículo 2º del régimen de los Estado Asociados, Colombia tiene la obligación de adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, norma que es parte integrante del Tratado de Asunción y de todos los acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y los signatarios, cuya importancia fue avalada por la Corte Constitucional en la Sentencia C-864 de 2006. En consecuencia, a juicio del interviniente, el tratado objeto de examen *"guarda estrecha relación con los propósitos, fines y principios de nuestro Ordenamiento Superior"*, motivo por el cual debe avalarse su constitucionalidad y la de su ley aprobatoria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto 4690, recibido en la Secretaría General el 19 de enero de 2009, solicita a la Corte devolver a la Presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1208 de 2008, con el fin de sanear un vicio de trámite relacionado con la falta de anuncio previo a la votación en la Comisión Segunda de Cámara. No obstante, considera que si la Corte logra establecer que dicho anuncio fue efectuado correctamente, debe declarar la exequibilidad del tratado y de su ley aprobatoria.

El jefe del Ministerio Público explica que en el caso colombiano el Protocolo de Ushuaia recibió la Aprobación Ejecutiva del Presidente de la República el 26 de julio de 2007, fecha en la que también dispuso someter dicho Acuerdo a consideración del Congreso (CP., art.150-16), quien le impartió su aprobación mediante Ley 1208 de 2008.

En cuanto trámite que cumplió el proyecto de ley en el Congreso, el Procurador reseña el procedimiento y considera que se configuró un vicio en la votación en Comisión Segunda de Cámara de Representantes. Dice al respecto:

"1) En la sesión del día 7 de mayo de 2008, contenida en el Acta Nº 2 se hizo, como ya se anotó, el anuncio del proyecto de ley número 205 de 2007 Cámara y 146 de 2007 Senado. Al finalizar la sesión de ese día se lee: Quiero citar a la Comisión Segunda de la Cámara para el martes 13 de [mayo de] 2008, a las 10:00 de la mañana en el recinto de la Comisión Segunda.". Revisadas las pruebas aportadas para el estudio de la Procuraduría, no se encontró anuncio previo para la sesión del 14 de mayo de 2008, contenida en el Acta N°. 26, publicada en la Gaceta del Congreso N°. 594 de 2008. Allí señala que se efectuó el debate el 14 de mayo.

Al respecto este Despacho considera que, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 160 de la Constitución Política, que establece que ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado, ***este proyecto está viciado por cuanto no cumple con el mencionado requisito, pues el proyecto fue anunciado para ser discutido y aprobado para la sesión del día martes 13 de mayo y en realidad fue debatido y aprobado en la sesión del día miércoles 14 de mayo de 2008, no obrando en las pruebas del Expediente el anuncio previo para esta última sesión****". (Subrayado fuera de texto).*

El Ministerio Público pone de presente que el anuncio para votar el proyecto en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes se hizo para la sesión del martes 13 de mayo de 2008, pero la votación sólo vino a realizarse el miércoles 14 del mismo mes y año, sin que se hubiere efectuado un nuevo llamado. En este sentido, llama la atención sobre la existencia de un vicio en el trámite legislativo de aprobación del tratado, pues considera violado el artículo 8 del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 160 de la Constitución, según el cual *"ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado"*.

Sin embargo, considera que como la voluntad del Congreso para la aprobación del proyecto fue clara e indiscutible, dicha irregularidad es saneable de conformidad con lo previsto en el parágrafo del artículo 241 de la Carta Política y en la jurisprudencia de esta Corporación (Sentencia C-576/06, Autos 089/96 y 311/06). En consecuencia, solicita a la Corte *"devolver el proyecto a la Cámara para que se reanude el procedimiento correspondiente y se dé cumplimiento al numeral 1º del artículo 157 de la Constitución, 144, 156, 157 del Reglamento del Congreso; y al artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003"*.

Con todo, el Procurador aborda un análisis de fondo en el evento en que la Corte encuentre que el anuncio se efectuó en debida forma. Para ello explica que Colombia solicitó su ingreso como Estado Asociado al Mercosur, atribución concedida mediante Decisión 44 del 16 de diciembre de 2004, en la cual surgió la obligación de suscribir el Protocolo de Ushuaia conforme a las reglas del derecho internacional.

En cuanto al contenido material del Acuerdo, sostiene que el Protocolo afianza el proceso de integración, ya que constituye un importante mecanismo para impulsar y promover canales de cooperación y desarrollo en sintonía con los artículos 9º, 226 y 227 de la Carta Política. Según sus palabras, *"el Protocolo atiende la obligación constitucional del Estado de promover la integración y el estímulo de la expansión y diversificación del comercio, fomentando entre las partes vínculos comerciales que permitan asegurar una economía más dinámica que en últimas beneficiará al consumidor, quien tendrá acceso también, a una oferta más amplia de bienes, y así lograr mayores niveles de progreso social y económico"*. En consecuencia, si la Corte desestima el vicio de trámite referido, solicita declarar la exequibilidad del tratado y de su ley aprobatoria.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

De acuerdo con lo previsto en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, corresponde a la Corte decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban.

1.1. Alcance y características especiales del control de constitucionalidad de tratados

El examen de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias presenta características especiales que han sido decantadas por la jurisprudencia de esta Corporación[1], a saber: (i) es *previo* a la ratificación que perfecciona el tratado, aunque *posterior* a la aprobación del Congreso y la sanción del Gobierno; (ii) es *automático*, pues debe remitirse por el Gobierno a la Corte Constitucional dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley aprobatoria del tratado; (iii) es *integral*, toda vez que se examinan los aspectos formales y materiales de la ley y del tratado, confrontándolos con toda la Constitución, incluidas las normas que se integran a ella; (iv) es *preventivo*, ya que busca garantizar no sólo el principio de supremacía de la Constitución, sino también el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano frente a la comunidad internacional; (v) es una *condición sine qua non* para la ratificación del tratado y la consecuente obligación del Estado; y, finalmente, (vi) tiene fuerza de *cosa juzgada constitucional*. Además, el juicio de constitucionalidad exige a la Corte abordar un análisis formal y material tanto del tratado como de su ley aprobatoria.

1.2. El asunto objeto de control

En el presente caso se revisa 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"*, así como de la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, por medio de la cual se aprueba dicho Acuerdo.

Observa la Corte que el Protocolo sometido a estudio corresponde efectivamente a un Tratado internacional. En este sentido, el artículo 8º del Acuerdo señala expresamente que *"el presente Protocolo es parte integrante del Tratado de Asunción y de los respectivos Acuerdos de integración celebrados entre el Mercosur y la República de Bolivia y el Mercosur y la República de Chile"*. En consecuencia, la Corte debe abordar el análisis de constitucionalidad del Protocolo y de su Ley aprobatoria, tanto desde el punto de vista formal como en su dimensión material.

2. Revisión formal del Tratado

En el control de constitucionalidad formal del tratado se examina, de una parte, (i) la validez de la representación del Estado en el proceso de negociación y celebración del acuerdo –competencia del funcionario que lo suscribió–; de otra, (ii) la remisión oportuna del instrumento internacional y de su ley aprobatoria a la Corte Constitucional para el control de rigor (art. 241-10 CP).

2.1. Negociación, celebración y aprobación ejecutiva del Protocolo

- El 26 de marzo de 1991, la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay suscribieron el Tratado de Asunción, mediante el cual se creó el Mercado Común del Sur (en adelante Mercosur). El artículo 20 del Acuerdo autorizó la adhesión de los demás miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (en adelante

[1] *Cfr.*, entre muchas otras, las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-378 de 1996, C-682 de 1996, C-468 de 1997, C-400 de 1998, C-924 de 2000, C-206 de 2005, C-176 de 2006, C-958 de 2007, C-927 de 2007, C-859 de 2007, C-036 de 2008, C-464 de 2008, C-387 de 2008, C-383 de 2008, C-189 de 2008, C-121 de 2008 y C-1056 de 2008.

ALADI)[2], asociación a la que pertenece Colombia[3].

- En la Decisión 18/04 del 7 de julio de 2004, los Estados del Mercosur fijaron el régimen y condiciones para el ingreso como asociados de los miembros de la ALADI, uno de los cuales consistió en la adhesión al *"Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile"*[4].

- Mediante Nota Diplomática DMRE/CIC 67546 del 13 de diciembre de 2004, suscrita por la Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia de aquel entonces, el Gobierno expresó formalmente el interés del Estado en acceder al Mercosur en calidad de Asociado, señalando que *"con el fin de complementar el proceso que establece el Régimen de Participación de los Estados Asociados al Mercosur, Colombia procedería a adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, así como a la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur"*.

- En la Decisión 44 del 16 de diciembre de 2004, el Consejo del Mercosur otorgó a Colombia la condición de Estado Asociado.

- El 26 de julio de 2007 el señor Presidente de la República de Colombia impartió la Aprobación Ejecutiva al *"Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile"*. En dicho acto, suscrito también por el Ministro de Relaciones Exteriores, se dispuso someter el tratado a consideración del Congreso para su aprobación mediante Ley de la República[5].

Observa la Corte que la aprobación del Protocolo de Ushuaia por el Presidente de la República es válida a la luz del artículo 7º de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales[6] (Ley 406 de 1997), en concordancia con el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969 (Ley 32 de 1985). En consecuencia, desde esta perspectiva no existe reparo alguno de constitucionalidad.

2.2. Remisión del Tratado y su ley aprobatoria por el Gobierno a la Corte Constitucional.

El *"Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile"*, fue aprobado por el Congreso de la República mediante Ley 1208 del 14 de julio de 2008, sancionada por el Presidente y publicada en el ***Diario Oficial*** 47.050 de la misma fecha[7].

El día 23 de julio de 2008 fue recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional, proveniente de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, fotocopia autenticada de la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el 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"*[8].

La Sala advierte que el Gobierno remitió el texto de la ley, junto con el tratado, un día después de vencido el término de los seis (6) días que para tal fin prevé el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Política.

Sin embargo, en virtud de la función asignada a la Corte como garante de la supremacía e integridad de la Constitución, esa circunstancia, que es contraria al ordenamiento superior, *"no modifica la naturaleza de la ley aprobatoria del tratado, ni afecta la validez de su trámite legislativo"*[9], aún cuando sí habría podido dar lugar al estudio oficioso o a la interposición de demandas de inconstitucionalidad para abordar un examen integral de dichos actos[10]. Sobre el particular, desde la Sentencia C–059 de 1994, reiterada de manera uniforme, esta Corporación precisó lo siguiente:

"En ejercicio de la citada función (artículo 241

---

2 *"Artículo 20. El presente Tratado estará abierto a la adhesión, mediante negociación, de los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración, cuyas solicitudes podrán ser examinadas por los Estados Partes después de cinco años de vigencia de este Tratado. No obstante, podrán ser consideradas antes del referido plazo las solicitudes presentadas por países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración que no formen parte de esquemas de integración subregional o de una asociación extrarregional. La aprobación de las solicitudes será objeto de decisión unánime de los Estados Partes"*.

3 Tratado de Montevideo de 1980, aprobado en Colombia por la Ley 45 de 1981, por medio del cual se creó la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Suscribieron el Tratado Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y más recientemente se adhirió a él la República de Cuba.

4 Decisión 18/04 del 7 de julio de 2004. *"Artículo 2º. Los Países interesados en adquirir la condición de Estado Asociado al Mercosur deberán presentar la solicitud respectiva al Consejo del Mercado Común, por intermedio de la Presidencia Pro Tempore del Mercosur y adherir al Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, y adherir igualmente a la "Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el Mercosur", celebrado el 25 de junio de 1996 en Potrero de Funes, Pcia. de San Luis, República Argentina, el cual ya ha sido adherido por la República de Bolivia y la República de Chile"*.

5 Cuaderno 2, Ministerio de Relaciones Exteriores, folio 3.

6 El artículo 7° de la Convención de Viena dispone lo siguiente: *"Artículo 7. PLENOS PODERES. 1. Para la adopción la autenticación del texto de un tratado, para manifestar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, se considerará que una persona representa a un Estado: (...) 2. En virtud de sus funciones, y sin tener que presentar plenos poderes, se considerará que representan a su Estado: a) los Jefes de Estado, Jefes de Gobierno y Ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado;(...)"*. (Subrayado fuera de texto).

7 Cuaderno Principal, folio 1 y ss.

8 Cuaderno Principal, folios 2-8. La carta remisoria aparece fechada del 22 de julio de 2008, pero tal comunicación fue recibida efectivamente en la Secretaría General de la Corte el 23 de julio de 2008.

9 Corte Constitucional, Sentencia C-120 de 2004. En el mismo sentido pueden consultarse, entre otras, las Sentencias C-059 de 1994, C-951 de 2000, C-580 de 2002, C-533 de 2004, C-781 de 2004 y C-864 de 2006.

10 Ídem.

superior), esta Corporación debe decidir definitivamente acerca de la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con el fin de cumplir dicho objetivo, el Estatuto Superior obliga al Gobierno Nación a remitir los citados instrumentos dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley.

El significado constitucional de dicha omisión es que no se afecta la validez de la ley aprobatoria del tratado, ni de su trámite legislativo, sin embargo, tiene dos consecuencias importantes: En primer lugar, ocurrida la omisión, la Corte puede aprehender de oficio el estudio de constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes aprobatorias[11]*; y en segundo término, como es posible que escape al conocimiento de esta Corporación la celebración de un tratado y la expedición de la correspondiente ley aprobatoria, es procedente la admisión de la demanda de cualquier ciudadano, caso en el cual este Tribunal aprehenderá la revisión de constitucionalidad del tratado y de la ley no sólo con base en los cargos presentados por el ciudadano, sino que realizará el análisis integral, de acuerdo con la facultad prevista en el numeral 10, del artículo 241 Superior".*

En este orden de ideas, el retardo de un (1) día en la remisión del Tratado y su ley aprobatoria no impide a la Corte abordar el examen de constitucionalidad formal y material de los referidos actos. En consecuencia, procede la Sala a examinar el trámite legislativo del Protocolo en el Congreso de la República.

3. Trámite de la Ley 1208 del 14 de julio de 2008

De acuerdo con la documentación que reposa en el expediente, a continuación la Corte reseña el trámite en el Congreso de la República del proyecto de ley 146 de 2007 Senado - 205 de 2007 Cámara, y procede al examen formal de rigor.

3.1. Presentación y publicación del proyecto

- Radicación del proyecto. El 20 de septiembre de 2007 el Gobierno presentó en la Secretaría General del Senado, a través del Ministro de Relaciones Exteriores, el proyecto de ley *"Por medio de la cual se aprueba el 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"*, radicado con el número 146 de 2007, Senado. A continuación la Presidencia del Senado repartió el asunto a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa Corporación y dispuso enviar una copia del mismo a la Imprenta Nacional con destino a su publicación[12].

- Publicación. El texto original del Protocolo, el proyecto de ley y su exposición de motivos, fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* 469 del 24 de septiembre de 2007, Senado[13].

3.2. Trámite del Proyecto en Comisión Segunda de Senado

- Ponencia para primer debate. La ponencia para primer debate en Comisión Segunda del Senado fue presentada por la congresista Adriana Gutiérrez Jaramillo, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* 547 del 1° de noviembre de 2007, Senado[14].

- Anuncio Previo. De acuerdo con el Acta 8 de la sesión del 31 de octubre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 668 del 18 de diciembre de 2007, Senado[15], en dicha sesión se dio el anuncio para discusión y votación del proyecto en los siguientes términos:

"El señor Presidente solicita al señor Secretario dar lectura de los proyectos para la próxima sesión.

El señor Secretario anuncia los siguientes proyectos de ley para su discusión en la próxima sesión: por orden del Presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República, anuncio de discusión y votación de proyectos de ley para la próxima sesión. (Artículo 8º del Acto Legislativo número 01 de 2003).

(...)

- Proyecto de ley número 146 de 2007, por medio de la cual se aprueba el 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".

(...)

El señor Presidente, Senador Carlos Emiro Barriga Peñaranda, agradece a los senadores por la asistencia y cita para el miércoles 7 de noviembre a las 10:00 a.m. para proyectos". (Subrayado fuera de texto).

- Votación y aprobación. Según consta en el Acta 9 del 7 de noviembre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 669 del 18 de diciembre de 2007, Senado[16], en esa sesión fue efectivamente discutido y votado el proyecto de ley objeto de examen.

- Quórum deliberatorio y decisorio. El quórum deliberatorio y decisorio para la aprobación del proyecto fue de 9 de los 13 Senadores que conforman esa Comisión, según consta en el Acta 9 del 7 de noviembre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 669 del 18 de diciembre de 2007, Sena-

---

[11] Dispone el artículo 44 del Decreto 2067 de 1991: *"En los procesos de constitucionalidad de los tratados y de las leyes que los aprueban de que trata el artículo 241 numeral 10 de la Constitución, se aplicará en lo pertinente lo dispuesto para el control de los proyectos de leyes estatutarias* ". A su vez, el artículo 39 del mismo Decreto, señala: *"El Presidente del Congreso enviará a la Corte Constitucional copla auténtica de los proyectos de leyes estatutarias Inmediatamente después de haber sudo aprobados en segundo debate. Si faltare a dicho deber, el Presidente de la Corte Constitucional solicitará copla auténtica del mismo a la Secretaría de la Cámara donde se hubiere surtido el segundo debate* ". (Subrayado por fuera del texto original):

[12] Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República, folio 207.

[13] Páginas 29 a 32. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

[14] Páginas 26 y 27. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

[15] Página 44. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

[16] Páginas 9 y 11. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

do[17], en concordancia con el informe remitido por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado[18]. La votación se realizó conforme al inciso 1º del artículo 129 del reglamento del Congreso.

- Publicación del texto definitivo. El texto definitivo aprobado en primer debate en Senado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 616 del 3 de diciembre de 2007, Senado[19].

3.3. Trámite del Proyecto en Plenaria de Senado

- Ponencia para segundo debate. La ponencia para segundo debate en Plenaria del Senado fue presentada por la congresista Adriana Gutiérrez Jaramillo, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* 616 del 3 de diciembre de 2007, Senado[20].

- Anuncio Previo. De acuerdo con el Acta 25 de la sesión del 5 de diciembre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 41 del 15 de febrero de 2008, Senado[21], en dicha sesión se dio el anuncio para discusión y votación del proyecto en los siguientes términos:

"Por instrucciones de la Presidencia y de conformidad con el Acto Legislativo número 01 de 2003 la Secretaría anuncia los proyectos que se discutirán y aprobarán en la próxima sesión.

Señora Presidenta, los proyectos para la próxima sesión plenaria del día lunes son los siguientes:

(...)

- Proyecto de ley número 146 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el 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".

(...)

Siendo las 8:10 p.m., la Presidencia levanta la sesión y convoca para el día lunes 10 de diciembre de 2007, a las 11:00 a.m." (Subrayado fuera de texto).

- Votación y aprobación. Según consta en el Acta 26 del 10 de diciembre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 58 del 26 de febrero de 2008, Senado[22], en esa sesión fue efectivamente discutido y votado el proyecto de ley objeto de examen.

- Quórum deliberatorio y decisorio. El quórum deliberatorio y decisorio para la aprobación del proyecto fue de 95 de los 102 Senadores que conforman la Plenaria de esa Corporación, según consta en el Acta 26 del 10 de diciembre de 2007, publicada en la *Gaceta del Congreso* 58 del 26 de febrero de 2008, Senado[23], en concordancia con el informe remitido por el Secretario General de la Plenaria del Senado[24]. No se solicitó votación nominal, ni se registran impedimentos o constancia de votación negativa.

- Publicación del texto definitivo. El texto definitivo aprobado en plenaria de Senado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 667 del 18 de diciembre de 2007, Senado[25].

3.4. Trámite del Proyecto en Comisión Segunda de Cámara

- Ponencia para primer debate. La ponencia para primer debate en Comisión Segunda de Cámara fue presentada por el congresista Roosvelt Rodríguez Rengifo, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* 150 del 17 de abril de 2008, Cámara[26] (Proyecto de ley 146/07 Senado - 205/07 Cámara).

- Anuncio Previo. Conforme al Acta 2 de la sesión conjunta del 7 de mayo de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 632 del 12 de septiembre de 2008, Cámara[27], en dicha sesión se dio el anuncio para discusión y votación del proyecto en los siguientes términos:

"Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, doctora Pilar Rodríguez Arias.

Anuncio de proyectos de ley para aprobarse en la próxima sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003:

(...)

- Proyecto de ley número 205 de 2007 Cámara, 146 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el 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".

(...)

Hace uso de la Palabra el Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara, honorable Representante Augusto Posada Sánchez:

Gracias señor Presidente (sic). Me permito citar a los honorables miembros de la Comisión Segunda de Cámara para el próximo martes 13 de mayo de 2008 a las 10:00 de la mañana". (Subrayado fuera de texto).

- Votación y aprobación. El proyecto no fue vo-

---

17 Páginas 1 y 2. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

18 Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República, folios 1-2.

19 Página 18. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

20 Páginas 14-18. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

21 Página 45-46. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

22 Páginas 41-42. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

23 Páginas 1-2. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

24 Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República, folios 1-2.

25 *Gaceta del Congreso* 667 del 18 de diciembre de 2007, página 33.

26 Páginas 7-11. Ver Cuaderno 5, Comisión Segunda de Cámara.

27 Página 20. Ver Cuaderno 8, Comisión Segunda de Cámara. La sesión conjunta obedeció al mensaje de urgencia presentado por el Gobierno el 28 de marzo de 2008, para debatir el proyecto de ley número 232/08 Senado – 277/2008 Cámara, relativo al Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras.

tado en la sesión del 13 de mayo de 2008, sino el 14 del mismo mes y año, según consta en el Acta 26 del 14 de mayo de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 591 del 3 de septiembre de 2008, Cámara[28]. Sobre este punto y la eventual falta de correspondencia entre el anuncio y la votación del proyecto, la Corte hará algunas precisiones más adelante.

- Quórum deliberatorio y decisorio. El quórum deliberatorio y decisorio para la aprobación del proyecto fue de 17 de los 19 Representantes que conforman la Comisión, según consta en el Acta 26 del 14 de mayo de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 591 del 3 de septiembre de 2008, Cámara[29], en concordancia con el informe remitido por el Secretario General de la Comisión Segunda de la Cámara[30]. La votación se realizó conforme al inciso 1º del artículo 129 del reglamento del Congreso.

- Publicación del texto definitivo. El texto definitivo aprobado en primer debate en Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 286 del 27 de mayo de 2008, Cámara[31].

3.5. Trámite del Proyecto en Plenaria de Cámara

- Ponencia para segundo debate. La ponencia para segundo debate en Plenaria de Cámara fue presentada por el congresista Roosvelt Rodríguez Rengifo, siendo publicada en la *Gaceta del Congreso* 286 del 27 de mayo de 2008, Cámara[32].

- Anuncio Previo. Conforme al Acta 113 de la sesión del 28 de mayo de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 412 del 7 de julio de 2008, Cámara[33], en dicha sesión se dio el anuncio para discusión y votación del proyecto en los siguientes términos:

"Secretario General (E.) doctor Jesús Alfonso Rodríguez C.: Se van a anunciar los proyectos para discusión y votación, en la sesión del próximo martes o en la próxima sesión donde se discutan, o debatan proyectos de ley o de acto legislativo.

Dirección de la sesión por la Presidencia, doctor Bérner Zambrano Erazo: Así es, señor Secretario. Por favor lea los proyectos.

(...)

- Proyecto de ley 205 de 2007 Cámara, 146 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de USHUAIA sobre compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, hecho en Usúa (sic), Argentina, el 24 de julio del 98".

(...)

Para la sesión del martes 3 de junio fueron anunciados, señor Presidente, o para la próxima sesión donde se debatan y discutan proyectos de ley o de acto legislativo" (Subrayado fuera de texto).

- Votación y aprobación. Según consta en el Acta 114 del 3 de junio de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 413 del 7 de julio de 2008, Cámara[34], en esa sesión fue efectivamente discutido y votado el proyecto de ley objeto de examen.

- Quórum deliberatorio y decisorio. El quórum deliberatorio y decisorio para la aprobación del proyecto fue de 155 de los 166 Representantes que conforman esa Plenaria, según consta en el Acta 114 del 3 de junio de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 413 del 7 de julio de 2008, Cámara[35], en concordancia con el informe remitido por el Secretario General de la Plenaria de la Cámara[36]. No se solicitó votación nominal, ni se registran impedimentos o constancia de votación negativa.

- Publicación del texto definitivo. El texto definitivo aprobado en plenaria de Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 351 del 11 de junio de 2008, Cámara[37].

3.6. Sanción Presidencial y remisión a la Corte Constitucional

Remitido el proyecto al Presidente de la República, este impartió la sanción correspondiente el 14 de julio de 2008, convirtiéndose en la Ley 1208 de 2008, *"por medio de la cual se aprueba el 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"*. La nueva ley fue publicada en el ***Diario Oficial*** 47.050 del 14 de julio de 2008, y remitida a la Corte el 23 de julio siguiente para el control constitucional de rigor.

4. *Revisión formal* de la Ley 1208 de 2008

En esta etapa del control de constitucionalidad se evalúa el cumplimiento de las reglas en el proceso de formación de la *ley aprobatoria del tratado*[38]. Para ello, salvo en lo concerniente a la iniciación del debate en el Senado de la República (art.154 CP), se debe observar el trámite propio de un proyecto de ley ordinaria[39]. De esta manera, el examen comprende el análisis de los siguientes aspectos del trámite legislativo:

---

28 Páginas 18-19. Ver Cuaderno 7, Comisión Segunda de Cámara.

29 Páginas 1-2. Ver Cuaderno 7, Comisión Segunda de Cámara.

30 Cuaderno 5, Comisión Segunda de Cámara, folios 1-2.

31 Páginas 9-11. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

32 Páginas 9-11. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

33 Página 22-24. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

34 Página 13. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

35 Páginas 1-2. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

36 Cuaderno 6, Plenaria de Cámara, folio 3.

37 Páginas 13-14. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

38 El artículo 150-14 de la Constitución señala que corresponde al Congreso la función de *"Aprobar o improbar los tratados que el gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados"*.

39 La Ley Orgánica del Congreso, Ley 5ª de 1992, dispone en su artículo 204: *"TRÁMITE. Los proyectos de ley orgánica, ley estatutaria, ley de presupuesto, ley sobre derechos humanos y ley sobre tratados internacionales se tramitarán por el procedimiento legislativo ordinario o común, con las especialidades establecidas en la Constitución y en el presente Reglamento"*.

(i) Iniciación del debate en la Corporación correspondiente, en este caso en el Senado de la República (artículo 154 CP);

(ii) Publicaciones oficiales del proyecto por el Congreso (artículo 157 CP);

(iii) Anuncio previo a la votación en cada uno de los debates (art. 160 CP);

(iv) Aprobación del proyecto en primer y segundo debate en cada Cámara (artículo 157 CP), acompañada de la verificación del quórum y de las mayorías con las que fue aprobado en cada instancia;

(v) Cumplimiento de los términos que deben mediar para los debates en una y otra cámara (artículo 160 CP);

(vi) Sanción del Gobierno (artículo 157 CP).

De acuerdo con el trámite legislativo reseñado, la Corte observa lo siguiente:

4.1. Iniciación del trámite en el Senado de la República

El inciso final del artículo 154 de la Constitución establece que *"los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado"*. En esta ocasión dicha exigencia se cumplió, por cuanto el proyecto de ley *"por medio de la cual se aprueba el 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"*, fue presentado por el Gobierno en el Senado de la República, donde se radicó bajo el número 146 de 2007. El asunto fue luego repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de esa Corporación, donde continuó el trámite de rigor.

4.2. Publicaciones oficiales

En el trámite del proyecto de ley se efectuaron las publicaciones oficiales conforme a la exigencia del numeral 1º del artículo 157 de la Constitución. Veamos.

4.2.1.- Publicación del proyecto. El texto original del proyecto de ley junto con la exposición de motivos fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* 469 del 24 de septiembre de 2007, Senado, antes de darle curso en la comisión respectiva.

4.2.2.- Publicación de las ponencias y de los textos aprobados en cada una de las Cámaras.

- La ponencia para debate en la Comisión Segunda del Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 547 del 1° de noviembre de 2007, Senado[40].

- El texto definitivo aprobado en la Comisión Segunda del Senado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 616 del 3 de diciembre de 2007, Senado[41].

- La ponencia para debate en la Plenaria del Senado fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 616 del 3 de diciembre de 2007, Senado[42].

- El texto definitivo aprobado en la Plenaria de Senado fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 667 del 18 de diciembre de 2007, Senado[43].

- La ponencia para debate en la Comisión Segunda de Cámara fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 150 del 17 de abril de 2008, Cámara[44].

- El texto definitivo aprobado en la Comisión Segunda de Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 286 del 27 de mayo de 2008, Cámara[45].

- La ponencia para debate en la Plenaria de Cámara fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 286 del 27 de mayo de 2008, Cámara[46].

- El texto definitivo aprobado en la Plenaria de Cámara fue publicado en la *Gaceta del Congreso* 351 del 11 de junio de 2008, Cámara[47].

4.3. Anuncio previo a la discusión y votación de un proyecto

El inciso final del artículo 160 de la Constitución, adicionado por el artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003, introdujo una nueva exigencia en el trámite de aprobación de todo proyecto de ley, relacionada con el anuncio previo a la discusión y votación. Dice la norma:

"Ningún 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".

Este requisito, que ha sido objeto de amplio análisis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional[48], no sólo constituye un presupuesto de orden formal en el procedimiento legislativo sino que comprende también una dimensión material ligada a la plena realización del principio democrático. Como la ha explicado esta Corporación, "*no se está ante un simple requisito formal, sino ante una condición de racionalidad mínima del trabajo legislativo y de transparencia en el procedimiento de formación de la ley"*[49].

Su objetivo es permitir que tanto los parlamentarios como la comunidad política en general conozcan, con la debida antelación, la fecha en la cual un proyecto se someterá a discusión y votación en cada instancia legislativa. Ello evita que los Congresistas

---

40 Páginas 26 y 27. Ver Cuaderno 3, Comisión Segunda del Senado de la República.

41 Página 18. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

42 Páginas 14-18. Ver Cuaderno 4, Plenaria de Senado de la República.

43 *Gaceta del Congreso* 667 del 18 de diciembre de 2007, página 33.

44 Páginas 7-11. Ver Cuaderno 5, Comisión Segunda de Cámara.

45 Páginas 9-11. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

46 Páginas 9-11. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

47 Páginas 13-14. Ver Cuaderno 6, Plenaria de Cámara.

48 *Cfr*., Corte Constitucional, Sentencias C-533 de 2004, C-644 de 2004, C-333 de 2005, C-400 de 2005, C-473 de 2005, C-241 de 2006, C-576 de 2006, C-933 de 2006, C-665 de 2007, C-927 de 2007, así como los Autos 038 de 2004, 311 de 2006, 013 de 2007, 053 de 2007, 232 de 2007, 081 de 2008 y 126 de 2008, entre otras decisiones.

49 Corte Constitucional, Auto 081 de 2008.

sean sorprendidos con votaciones imprevistas, a la vez que asegura que tengan la posibilidad de reflexionar y preparar sus argumentos de cara al debate. En esa medida, el anuncio previo *"es una exigencia establecida por el propio Congreso para afianzar el principio democrático, el respeto por las minorías parlamentarias y la publicidad y transparencia del proceso legislativo"*[50], todo lo cual propicia una *"adecuada formación de la voluntad democrática al interior de las Cámaras legislativas"*[51].

Así mismo, la Corte ha reconocido que este requisito contribuye al ejercicio del control político por parte de la comunidad en general, pues *"bajo el influjo de esta exigencia se incrementan las posibilidades de realización de seguimiento ciudadano a los proyectos de ley, lo cual produce un benéfico resultado de ampliación de los márgenes de control popular a la actuación del Congreso"*[52].

De acuerdo con su configuración normativa, la jurisprudencia constitucional ha reseñado las siguientes características:

(i) En primer lugar, el anuncio debe hacerse siempre y su realización es inexcusable para la aprobación de todo proyecto, tanto en las comisiones como en las plenarias de Senado y Cámara de Representantes. En consecuencia, la falta del anuncio previo en cualquiera de esas instancias configura un vicio en el procedimiento de formación de la ley.

(ii) En segundo lugar, el anuncio debe hacerse por la Presidencia de la Cámara o Comisión respectiva, en sesión previa y diferente a aquella en la cual se realice la votación. Sobre este requisito la Corte ha explicado que *"no existe una fórmula sacramental o frase textual que deba utilizar el Congreso para realizar el aviso, a condición [de] que la expresión utilizada transmita inequívocamente la intención de la mesa directiva de someter a votación un determinado proyecto de ley en una sesión futura y definida"*[53].

Concordante con lo anterior, la jurisprudencia ha encontrado constitucionalmente admisibles expresiones como *"considerar", "debatir", "anuncio"*, entre otras, utilizadas en el marco de las sesiones legislativas, cuando quiera que ellas permitan inferir razonablemente que se hace alusión al requisito previsto en el inciso final del artículo 160 de la Carta Política[54].

(iii) En tercer lugar, la fecha de la votación debe ser cierta, lo que significa que la misma debe ser determinada o al menos claramente determinable. En varias oportunidades la Corte se ha referido al alcance de este requerimiento, para advertir que *"las Cámaras legislativas deben señalar la fecha precisa de la sesión en que se efectuará la discusión y votación del proyecto de ley o, en su defecto, será posible acreditar el cumplimiento del citado requisito cuando del contexto de la sesión en que se efectuó el anuncio es posible concluir, de forma inequívoca, la fecha en la que se verificará el debate y aprobación de la iniciativa correspondiente"*[55].

En consecuencia, cuando el anuncio no se hace en forma expresa para una fecha definida o determinada, el requisito anotado se tendrá como cumplido siempre y cuando del *"contexto"* de la sesión en la que se efectuó el anuncio sea posible establecer, con absoluta claridad, la fecha cierta en la que se llevará a cabo el debate y la votación de un proyecto (determinable). Con ello se abandona el exceso ritual manifiesto para privilegiar el principio de instrumentalidad, según el cual *"las formas procesales no tienen un valor en sí mismo y deben interpretarse teleológicamente al servicio de un fin sustantivo"*[56].

(iv) Finalmente, un proyecto no puede votarse en una sesión distinta a aquella para la cual ha sido previamente anunciado. Este requisito, que guarda relación directa con los anteriores, busca ofrecer un mínimo de certeza a los congresistas y a la comunidad política en general sobre el momento en el que se cumplirá el debate y votación de un proyecto.

Ahora bien, cuando por cualquier razón no se lleva a cabo el debate en la sesión anunciada, la Corte ha señalado que es necesario volver a realizar un nuevo anuncio, en los mismos términos y condiciones previstas en el artículo 160 Superior, pues sólo de esta forma se asegura la transparencia en la deliberación democrática; es lo que la jurisprudencia ha denominado *"cadena de anuncios"*. Respecto de la importancia y alcance de dicha exigencia, en la Sentencia C–933 de 2006 esta Corporación sostuvo lo siguiente:

"Cuando la votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, de manera que no se lleva a cabo en la sesión para la cual fue anunciada, es deber de las mesas directivas continuar con la cadena de anuncios; *es decir, reiterar el anuncio de votación en cada una de las sesiones que antecedan a aquella en que efectivamente se lleve a cabo la aprobación del proyecto*, toda vez que "no existe otro instrumento constitucional que permita garantizar la efectiva realización del fin que se pretende satisfacer mediante la formalidad del aviso, el cual -según se ha visto- consiste en evitar que los congresistas y la comunidad en general sean sorprendidos con votaciones intempestivas o subrepticias". *Si ello no tiene ocurrencia, es decir, si no se cumple con la secuencia temporal del aviso cuando por razones de práctica legislativa el debate y votación de un proyecto se aplaza indefinidamente, se entiende que la votación se realizó en una sesión distinta a la que fue anunciada, incumpliéndose el requisito previsto en el artículo 160 de la Carta Política*.

Sobre el particular, ha señalado la Corte que, a

---

50 Corte Constitucional, Sentencia C-333 de 2005.

51 Corte Constitucional, Auto 232 de 2007.

52 Corte Constitucional, Auto 126 de 2008.

53 Corte Constitucional, Autos 232 de 2007 y 081 de 2008, entre otros.

54 *Cfr*. Corte Constitucional, Sentencias C-475 de 2005, C-1040 de 2005, C-241 de 2006, C-276 de 2006, Autos 311 de 2006, 232 de 2007, 081 de 2008, entre otros.

55 Auto 081 de 2008. Ver también los Autos 232 de 2007, 053 de 2007, 311 de 2006, 089 de 2005, así como las Sentencias C-927 de 2007, C-276 de 2006, C-649 de 2006 y C-576 de 2006, entre otras.

56 Corte Constitucional, Sentencia C-737 de 2001.

pesar de presentarse el fenómeno de la *ruptura de la cadena de anuncios* respecto de un proyecto de ley cuya votación se ha venido aplazando indefinidamente, no se incurre en un vicio de inconstitucionalidad por desconocimiento del artículo 160 Constitucional, cuando en la sesión inmediatamente anterior a aquella en que se surte la aprobación del proyecto, "el mismo fue específicamente anunciado para ser sometido a votación en dicha sesión.". Si esto último no tiene ocurrencia, es decir, si además de romperse la cadena de anuncios el proyecto aplazado indefinidamente se vota sin haberse anunciado tal hecho en la sesión inmediatamente anterior, se entiende que se ha incumplido el requisito de *"anuncio"* previo consagrado en el artículo 160 Superior". (Subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, considera la Sala que cuando el anuncio se ha efectuado para una fecha cierta o determinada, es en ella cuando deberá adelantarse el debate y la votación del respectivo proyecto. Y cuando por alguna circunstancia no ocurre en esa fecha se torna imprescindible efectuar un nuevo anuncio, pues de lo contrario se configurará un vicio de trámite legislativo por violación del inciso final del artículo 160 de la Constitución.

Con estos elementos de juicio entra la Corte a examinar el trámite relacionado con el anuncio previo a la votación del Proyecto de ley 146 de 2007 Senado– 205 de 2007 Cámara, *"Por medio de la cual se aprueba el 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"*.

4.4. Existencia de un vicio de trámite en la Comisión Segunda de la Cámara: falta de correspondencia entre el anuncio previo y la votación del proyecto

Sobre el anuncio previo en el trámite del proyecto en el Congreso de la República, la Corte constata lo siguiente:

4.4.1. En el debate en la Comisión Segunda del Senado el anuncio fue realizado el 31 de octubre de 2007 para la sesión siguiente, es decir, en fecha diferente a la votación. Así mismo, la fecha de votación fue determinada, pues se convocó *"para el miércoles 7 de noviembre"*, cuando efectivamente se debatió y aprobó el proyecto. Todo ello puede verificarse según el consecutivo de Actas (8 y 9) y en las *Gacetas del Congreso* donde fueron publicadas.

4.4.2. En la Plenaria de Senado el anuncio fue realizado el 5 de diciembre de 2007 para la sesión siguiente, es decir, en fecha diferente a la votación. Así mismo, la fecha de votación fue determinada, pues se convocó *"para el día lunes 10 de diciembre de 2007"*, cuando efectivamente se debatió y aprobó el proyecto. Todo ello puede verificarse según el consecutivo de Actas (25 y 26) y en las *Gacetas del Congreso* donde fueron publicadas.

4.4.3. En la Comisión Segunda de Cámara el anuncio fue realizado el 7 de mayo de 2008, para la *"próxima sesión"*, la que a su vez fue convocada para el día martes 13 de mayo de 2008. De esta manera el anuncio se hizo en forma expresa *para una fecha cierta y previamente determinada*, en los siguientes términos[57]:

"Hace uso de la palabra la señora Secretaria General de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, doctora Pilar Rodríguez Arias.

Anuncio de proyectos de ley para aprobarse en la próxima sesión de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, para dar cumplimiento al artículo 8º del Acto Legislativo número 1 de 2003:

(...)

- Proyecto de ley número 205 de 2007 Cámara, 146 de 2007 Senado, por medio de la cual se aprueba el 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".

(...)

Hace uso de la Palabra el Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara, honorable representante Augusto Posada Sánchez:

Gracias señor Presidente (sic). Me permito citar a los honorables miembros de la Comisión Segunda de Cámara para el próximo martes 13 de mayo de 2008 a las 10:00 de la mañana". (Subrayado fuera de texto).

A pesar de lo anterior, la Sala encuentra que el debate y la votación del proyecto se desarrollaron el miércoles 14 de mayo de 2008, es decir, un día después de la fecha anunciada[58].

En este punto el jefe del Ministerio Público llama la atención sobre la existencia de un vicio en el trámite legislativo, "*pues el proyecto fue anunciado para ser discutido y aprobado para la sesión del día martes 13 de mayo y en realidad fue debatido y aprobado en la sesión del día miércoles 14 de mayo de 2008, no obrando en las pruebas del Expediente el anuncio previo para esta última sesión"*.

Ante la insuficiencia de elementos probatorios que dieran cuenta del trámite legislativo en la Comisión Segunda de la Cámara, la Corte solicitó al Secretario General de esa Comisión que se sirviera informar y certificar si el día 13 de mayo de 2008 se llevó a cabo o no la sesión prevista para debatir y votar el proyecto de ley número 205 de 2007 Cámara, 146 de 2007 Senado. La Secretaría atendió el requerimiento e informó *"que el día martes 13 de mayo de 2008 no se realizó sesión en la Comisión Segunda de la Cámara, debido a que la sesión citada por el señor Presidente de la Cámara en sesión conjunta del día 7 de mayo para esa fecha, no se realizó en razón a que el día 13 de mayo se atendió la visita oficial de parlamentarios canadienses en el Congreso"*. Explicó, además, que en la agenda

57 Acta 2 de la sesión conjunta del 7 de mayo de 2008, publicada en la *Gaceta del Congreso* 632 del 12 de septiembre de 2008, Cámara, página 20. Cuaderno 8, Comisión Segunda de Cámara.

58 Acta 26, publicada en la *Gaceta del Congreso* 581 de 2008.

proyectada para la semana comprendida entre el 12 y el 16 de mayo de 2008, el Presidente de la Comisión sólo programó sesión informal para el martes 13 de mayo, mientras que la sesión para discutir y votar proyecto se programó para el miércoles 14 de mayo, cuando finalmente se cumplió[59].

Examinado el material probatorio remitido, la Corte considera que asiste razón al Jefe del Ministerio Público cuando advierte la existencia de un vicio de trámite legislativo. En efecto, el anuncio de discusión y votación del proyecto fue para una fecha cierta y determinada –el 13 de mayo de 2008-, de modo que era imperativo hacerlo en esa fecha y no un día después –el 14 de mayo de 2008-, como finalmente ocurrió, sin que obre en el expediente prueba del anuncio para esta última sesión.

Si el proyecto no pudo ser debatido en la sesión para la cual fue inicialmente convocado –pues la misma no se realizó ante la visita de parlamentarios canadienses–, la Presidencia de la Comisión Segunda de la Cámara tenía el deber inexcusable de realizar un nuevo anuncio y señalar a su vez una nueva fecha (determinada o claramente determinable). Sin embargo, como esto no ocurrió, es claro que se rompió la secuencia temporal del anuncio previo a la discusión y votación (cadena de anuncios).

Ahora bien, considera la Corte que el deber de realizar un nuevo anuncio no podía obviarse ni tenerse como cumplido por el solo hecho de que la sesión del 13 de mayo no se hubiere desarrollado como sesión formal, pues en este caso la convocatoria fue para una fecha precisa y determinada. En consecuencia, al haber llegado ese día sin cumplirse el debate ni la votación del proyecto, automáticamente se generó en los congresistas y la comunidad política en general una situación de incertidumbre (al no existir elementos suficientes para determinar cuándo se realizaría la votación del proyecto), que sólo podía ser superada con un nuevo llamado acorde con las exigencias constitucionales antes reseñadas. Empero, como la nueva convocatoria nunca se realizó, se configuró un vicio en el trámite legislativo por violación del inciso final del artículo 160 de la Carta Política.

Cabe recordar que esta Corporación ya ha constatado la existencia de vicios de trámite similares, precisamente al examinar la constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados. Sólo a manera ilustrativa se destacan las siguientes decisiones:

- En la Sentencia C-930 de 2005 se declaró inexequible la Ley 943 de 2005, "*por medio de la cual se aprueba el "Convenio de reconocimiento y validez de títulos, diplomas y certificados académicos de estudios parciales de educación superior entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Bolivia, suscrito en la ciudad de La Paz a los veinte (20) días del mes de agosto del año dos mil uno (2001)"*, debido a vicios en el procedimiento relacionados con la votación del proyecto en una sesión diferente a la anunciada[60].

- En la Sentencia C-241 de 2006 la Corte declaró inexequible la Ley 968 de 2005, *"por medio de la cual se aprueba el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador"*, por cuanto no existió claridad acerca del anuncio de la votación del proyecto, lo que condujo a que los congresistas no tuvieran certeza del momento en el que se iban a realizar las votaciones.

- En el Auto 311 de 2006 la Corte encontró un vicio en el trámite de la Ley 1017 de 2006, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio sobre blanqueo, detección y confiscación de los productos de un delito', hecho en Estrasburgo el 8 de noviembre de 1990"*, debido a que ni el Secretario ni el Presidente de la Comisión Segunda de la Cámara señalaron qué fecha o para qué sesión estaba programada la votación del proyecto, sin que del contexto de las discusiones fuese posible determinar la fecha en la que tal votación tendría lugar. Dijo la Corte:

"En el caso concreto, tal como se deduce de la lectura del Acta N° 12 de 2005, ante la finalización del debate por el presidente de la Comisión y la solicitud a la Secretaría General para que continuara con la lectura del orden del día, la Secretaría informó: *"Señor Presidente, estaría para anunciar 3 proyectos",* sin que al efecto hubiese señalado, como tampoco lo hizo el Presidente, para qué fecha o para qué sesión estaba programada la votación.

Ahora bien, del contexto de las discusiones tampoco es posible derivar la fecha en que tal votación tendría lugar. Del contenido de las actas no se extrae elemento alguno del que pueda deducirse para cuál sesión o cuál fecha fue programada la votación del proyecto, *independientemente de que la aprobación del mismo hubiese ocurrido en la sesión siguiente*. La omisión en el señalamiento de la fecha o de la sesión en que habría de tener lugar dicho procedimiento hace de aquél un anuncio no determinado ni determinable y, por tanto, contrario a los requisitos señalados por la jurisprudencia". (Resaltado fuera de texto).

- En la Sentencia C–576 de 2006 fue declarada inexequible la Ley 994 de 2005, *"por medio de la cual se aprueba el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes"*, pues hubo una ruptura de la cadena de anuncios para la votación del proyecto. La providencia reseña, además, la línea jurisprudencial en la materia desarrollada

---

59 Cuaderno 9, Comisión Segunda de Cámara, folios 1-5.

60 Sentencia C-930 de 2005: "Visto lo anterior, la Corte observa que la mencionada interrupción existió en el trámite legislativo bajo estudio para el caso de la aprobación de la iniciativa en segundo debate en el Senado de la República. En efecto, *en la plenaria del 15 de junio de 2004 fue anunciada la votación del proyecto para la sesión siguiente, esto es, el 16 de junio del mismo año*. Así, la iniciativa fue incluida en el orden del día de esa sesión, mas no fue discutida ni aprobada, por lo que, en atención al requisito fijado en el artículo 160 C.P., debió continuarse con la secuencia de anuncios. *Sin embargo, esta obligación fue pretermitida al aprobar el proyecto en la plenaria del 17 de junio de 2004, esto es, en una sesión distinta a aquella en la fue anunciada la votación*. En consecuencia, se incurrió en un vicio en el procedimiento legislativo que, de acuerdo con los argumentos expuestos, acarrea la inexequibilidad de la ley aprobatoria". (Resaltado fuera de texto).

hasta entonces por esta Corporación.

- En el Auto 013 de 2007 la Corte constató un vicio en el trámite de la Ley 1037 de 2006, *"por la cual se aprueba la 'Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial', aprobada en la Conferencia General de la UNESCO, en su 32ª reunión, celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de dos mil tres (2003) y hecha y firmada en París el tres (3) de noviembre de dos mil tres (2003)"*, debido a que en la Comisión Segunda de la Cámara el anuncio se efectuó sin señalar una fecha cierta para la votación del proyecto[61].

- En el Auto 053 de 2007 se constató que en la aprobación de la Ley 1073 del 31 de julio de 2006, *"por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965"*, la Comisión Segunda de la Cámara incurrió en un vicio de trámite, ya que no precisó la fecha en la cual serían sometidos a discusión y aprobación los proyectos anunciados.

- En el Auto 119 de 2007 la Corte declaró la existencia de un vicio en el trámite de la Ley 1072 del 31 de julio de 2006, *"Por medio de la cual se aprueba 'La Enmienda al artículo 1º de la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados' adoptada en la segunda conferencia de examen de los Estados Parte en la convención, el veintiuno (21) de diciembre de dos mil uno (2001), en Ginebra, Suiza"*, por cuanto el proyecto fue aprobado sin que previamente se hubiere anunciado con precisión en qué sesión se realizaría la votación o ello pudiere deducirse del contexto.

- Finalmente, en el Auto 126 de 2008 se registró un vicio de trámite en la aprobación de la Ley 1141 de 2007 "*por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Popular de China sobre Cooperación en Sanidad Animal y Cuarentena, firmado en Beijing a los 6 días del mes de abril de 2005"*, por cuanto el anuncio para el segundo debate en la Cámara de Representantes se realizó para una fecha cierta, pero la aprobación se cumplió en la sesión subsiguiente, *"sin que durante la sesión anunciada se hiciera alusión alguna a la decisión de posponer la votación del proyecto de ley"*.

4.4.4. En síntesis, de conformidad con los parámetros trazados en amplia jurisprudencia constitucional y el material probatorio allegado, la Corte constata la existencia de un vicio de trámite en la aprobación de la Ley 1208 de 2008, debido a que la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes incumplió el requisito previsto en el artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 160 de la Constitución, según el cual *"ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado"*.

4.5. El vicio de trámite identificado es de naturaleza subsanable

4.5.1. Con todo, la Corte observa que el vicio identificado en el trámite de aprobación de la Ley 1208 de 2008 es subsanable, de manera que el asunto deberá devolverse al Congreso con el fin de que pueda ser corregida dicha irregularidad.

Al respecto cabe recordar que en la Sentencia C-576 de 2006 y en el Auto 311 de 2006 la Corte unificó la jurisprudencia sobre el carácter subsanable o insubsanable de los vicios de trámite cuando se ha incumplido con el requisito de concordancia entre el anuncio previo y la votación de un proyecto en la fecha efectivamente anunciada.

- En la primera decisión la Corte explicó que la posibilidad de que el yerro sea corregido o no por el Congreso depende del contexto en el cual se produjo el vicio y de su incidencia en la formación de la voluntad legislativa. Así, *"la condición esencial de subsanabilidad es que el Senado se haya pronunciado de tal forma que la Cámara donde por mandato constitucional ha de iniciarse el trámite de los proyectos de leyes aprobatorias de un tratado ha expresado de manera completa su voluntad"*. En consecuencia, *"una falencia en el cumplimiento del mencionado requisito en un momento posterior a la votación en la Plenaria del Senado se considera un vicio subsanable que desencadenará la devolución de la ley aprobatoria de un tratado internacional al Congreso para que subsane el vicio y continúe su trámite desde el momento en que se produjo, cuando se reúnan las demás condiciones de subsanabilidad"*. Ello se explica porque en estos eventos se ha cumplido una de las etapas estructurales del trámite legislativo en el Congreso de la República.

- Por su parte, en el Auto 311 de 2006 la Corte señaló que, *"además de las condiciones señaladas en la Sentencia C-576 de 2006, (...) el vicio es subsanable cuando su ocurrencia no incide negativamente en la manifestación de la voluntad de las minorías congresionales"*.

Los anteriores criterios han sido reiterados en decisiones posteriores, lo que ha permitido la devolución al Congreso de aquellos asuntos en los cuales (i) la mencionada irregularidad se presenta en la Cámara de Representantes –Comisión o Plenaria- y (ii) no existen discrepancias en la aprobación del proyecto que pudieran afectar los derechos de las

---

[61] Auto 013 de 2007: *"El subsecretario se limitó al final de la sesión del 27 de septiembre de 2005, a señalar el "anuncio de proyectos", entre los cuales se encontraba el Proyecto N°. 069/05 Cámara y 244/05 Senado, sin que para el efecto hubiese indicado, como tampoco lo hizo el presidente de la Comisión, fecha alguna o la sesión para la cual se programaba la votación de dicho proyecto de ley. Así las cosas, la inclusión del proyecto aludido en los términos atrás referidos no constituye cumplimiento del mandato superior a que se ha hecho referencia, pues éste supone un conocimiento previo y cierto por parte de los Congresistas de la fecha en que se efectuará la votación de determinado proyecto, circunstancia que en el presente caso no se presentó"*. (Resaltado fuera de texto).

minorías[62].

4.5.2.- La Corte ha constatado la existencia de un vicio en el trámite de aprobación de la Ley 1208 de 2008, consistente en la omisión del anuncio previo exigido por el inciso final del artículo 160 de la Constitución, para la sesión en la que fue discutido y aprobado el proyecto por la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, como quiera que fue anunciado para ser discutido y aprobado en la sesión del día martes 13 de mayo de 2008 y en realidad fue debatido y aprobado en la sesión del día miércoles 14 de mayo de 2008, sin que obre en el expediente prueba del anuncio para esta última sesión.

No obstante, este vicio es subsanable de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Por un lado, *(i)* porque el vicio ocurrió durante el tercer debate del trámite, esto es, cuando ya se había verificado la aprobación del proyecto en el Senado de la República, cumpliéndose de este modo con una de las etapas estructurales del proceso de formación de la ley; y por otro lado, *(ii)* porque las votaciones durante la totalidad del trámite fueron unánimes, sin que concurriera algún modo de oposición al proyecto presentada por el Gobierno Nacional, de manera que no se afectan los derechos de las minorías parlamentarias.

Como consecuencia de lo anterior, en el presente caso es aplicable el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, según el cual *"cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto"*.

Para tal fin, de manera similar a lo decidido en oportunidades precedentes[63], la Corte devolverá el proyecto a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, por ser ésta la instancia en la que se configuró el vicio de procedimiento, a efecto de que reanude el trámite del proyecto de ley dando cumplimiento al anuncio para votación dispuesto en el inciso final del artículo 160 Superior y de acuerdo con las reglas fijadas en la jurisprudencia constitucional.

Teniendo en cuenta lo previsto en el artículo 202 de la Ley 5ª de 1992, la Corte concederá a la Comisión Segunda de la Cámara un término máximo de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, para que proceda a subsanar el vicio anotado. De cumplirse dicho trámite, el Congreso dispondrá hasta el 16 de diciembre de 2009 para concluir el proceso de formación de la ley.

Luego el Presidente de la República tendrá el plazo señalado en la Carta para la correspondiente sanción, conservando para ello la misma numeración de la ley aprobatoria que se devuelve, ya que cuando se subsana un vicio de trámite en el Congreso de la República no hay lugar a modificar la identificación nominal del proyecto y de la ley aprobatoria resultante[64]. Finalmente, una vez cumplida la sanción presidencial la ley deberá remitirse a la Corte para que decida definitivamente sobre su constitucionalidad y la del tratado que por ella se aprueba.

5. Conclusión

Examinado el trámite surtido en el Congreso de la República al proyecto de Ley número 146 de 2007 Senado – 205 de 2007 Cámara, *"Por medio de la cual se aprueba el 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"*, posteriormente aprobado como Ley 1208 de 2008, la Corte advierte la existencia de un vicio en el procedimiento: la falta de correspondencia entre el anuncio previo y la votación del proyecto en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, en detrimento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003, que modificó el artículo 160 de la Constitución, según el cual *"ningún proyecto de ley será sometido a votación en sesión diferente a aquella que previamente se haya anunciado"*.

No obstante, como el mencionado vicio es subsanable, devolverá el expediente a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes para que rehaga el trámite respectivo. La Comisión Segunda de la Cámara tendrá un plazo de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto en la Presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado en esta providencia. Una vez subsanada dicha irregularidad, la Cámara de Representantes tendrá hasta el 16 de diciembre de 2009 para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego el Presidente de la República tendrá el plazo previsto en la Carta para sancionar el proyecto de ley (conservando la misma numeración de la ley aprobatoria que se devuelve) y finalmente el Presidente del Congreso remitirá a la Corte la Ley 1208 de 2008 para que decida en últimas sobre su exequibilidad.

VI. **DECISIÓN**

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. Por Secretaría General de esta Corporación, **Devuélvase** a la presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el 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,* con el fin de que subsane el vicio de

---

62 *Cfr*., Corte Constitucional, Autos 013 de 2007, 053 de 2007, 078 de 2007, 119 de 2007, 232 de 2007 y 126 de 2008, entre otras decisiones.

63 *Cfr*., Corte Constitucional, Autos 013 de 2007, 053 de 2007, 078 de 2007, 119 de 2007, 232 de 2007 y 126 de 2008, entre otros.

64 *Cfr*:, Corte Constitucional, Sentencia C-836 de 2006.

procedimiento señalado en esta providencia.

Segundo. Concédase a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto a la presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado en esta providencia.

Tercero. Una vez subsanado el vicio a que se refiere la parte considerativa de esta providencia, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el 16 de diciembre de 2009 para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Carta para sancionar el proyecto de ley.

Cuarto. Cumplido el trámite anterior, el Presidente del Congreso remitirá a la Corte la ley correspondiente, para decidir definitivamente sobre su exequibilidad.

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

Nilson Pinilla Pinilla, Presidente; *María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Humberto Antonio Sierra Porto, Luis Ernesto Vargas Silva,* Magistrados; *Martha Victoria Sáchica Méndez,* Secretaria General.

Corte Constitucional

Secretaría General

Oficio N°. OPC–082/10

Bogotá D. C., doce (12) de febrero de dos mil diez (2010)

Doctor

JAVIER CÁCERES LEAL

Presidente

Honorable Congreso de la República

Ciudad

Referencia: expediente número LAT– 333. Ley 1208 de 2008 "*por medio de la cual se aprueba el protocolo de Ushuaia sobre el compromiso democrático en el Mercosur, la República de Bolivia y la República de Chile, hecho en Ushuaia, Argentina, el 24 de julio de 1998".*

Nota: Al contestar por favor cite el número del expediente, oficio y magistrado.

Respetado doctor:

Comedidamente y a efecto de dar cumplimiento a lo dispuesto por el honorable Magistrado doctor Jorge I. Palacio Palacio, en providencia del 10 de febrero de 2010, atentamente me permito informarle a Usted, lo ordenado en el proveído atrás descrito, cuya parte pertinente a continuación transcribo:

"Primero. Devuélvase *el expediente legislativo al Presidente del Congreso con el fin que lo remita al Gobierno Nacional para efecto de la sanción presidencial, de acuerdo con los parámetros señalados en el Auto 171 de 2009.*

Segundo. *Cumplido el trámite anterior, el Presidente del Congreso remitirá a la Corte la ley correspondiente para decidir definitivamente sobre exequibilidad."*

Es de señalar que el expediente legislativo se devuelve con dos cuadernos con 292 y 222 folios.

Atentamente,

La Secretaria General,

Martha Victoria Sáchica Méndez.

CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Ref.: Expediente LAT-333

Revisión de 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***"**, y de la Ley aprobatoria N° 1208 del 14 de julio de 2008.

Magistrado Sustanciador: Jorge Iván Palacio Palacio

Bogotá D. C., diez (10) de febrero de dos mil diez (2010).

El suscrito magistrado sustanciador, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, profiere el siguiente:

AUTO

I. ANTECEDENTES

1. En cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, se adelanta en esta Corporación la revisión constitucional 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",* y de la Ley aprobatoria N° 1208 del 14 de julio de 2008.

2. En el análisis del trámite legislativo la Corte constató la existencia de un vicio de procedimiento de carácter subsanable, relativo al incumplimiento del requisito de anuncio previo a la discusión y votación del proyecto en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 241 de la Constitución, la Corte profirió el Auto 171 de 2009, mediante el cual ordenó devolver el expediente legislativo al Congreso de la República para subsanar el vicio anotado. Resolvió entonces lo siguiente:

"Primero. Por Secretaría General de esta Corporación, **DEVUÉLVASE** a la presidencia de la Cámara de Representantes la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, *por medio de la cual se aprueba el 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*, con el fin de que subsane el

vicio de procedimiento señalado en esta providencia.

Segundo. **Concédase** a la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes el término de treinta (30) días, contados a partir de la notificación de este auto a la presidencia de la misma, para que subsane el vicio detectado en esta providencia.

Tercero. Una vez subsanado el vicio a que se refiere la parte considerativa de esta providencia, la Cámara de Representantes dispondrá hasta el 16 de diciembre de 2009 para cumplir las etapas posteriores del proceso legislativo. Luego el Presidente de la República tendrá el plazo establecido en la Carta para sancionar el proyecto de ley.

Cuarto. Cumplido el trámite anterior, el Presidente del Congreso remitirá a la Corte la ley correspondiente, para decidir definitivamente sobre su exequibilidad". (Resaltado fuera de texto)

3. En atención a lo dispuesto en el anterior proveído y agotado el proceso legislativo en la Cámara de Representantes, el Presidente del Congreso, mediante comunicación recibida en la Secretaría General de la Corte el 4 de diciembre de 2009, remitió el expediente para continuar el trámite de revisión constitucional del tratado y de su ley aprobatoria.

4. Sin embargo, el Despacho advierte que no se ha atendido lo dispuesto en el numeral tercero de la parte resolutiva del Auto A-171 de 2009, en lo relativo a la Sanción Presidencial.

5. Por lo anterior, en virtud de lo ordenado en el precitado Auto y atendiendo los precedentes jurisprudenciales en la materia[1], se devolverá el expediente legislativo a la Presidencia del Congreso para los fines mencionados.

RESUELVE:

Primero. DEVUÉLVASE el expediente legislativo al Presidente del Congreso con el fin de que lo remita al Gobierno Nacional para efecto de la sanción presidencial, de acuerdo con los parámetros señalados en el Auto 171 de 2009.

Segundo. Cumplido el trámite anterior, el Presidente del Congreso remitirá a la Corte la ley correspondiente para decidir definitivamente sobre su exequibilidad.

Cúmplase.

Jorge Iván Palacio Palacio, Magistrado; *Martha Victoria Sáchica Méndez,* Secretaria General.

De conformidad con lo dispuesto en los Autos: 171 de fecha 29 de abril de 2009 y del 10 de febrero de 2010 – Expediente LAT– 333, de la Sala Plena de la Corte Constitucional, que en su parte motiva señaló:

"(…)

"Luego el Presidente de la República tendrá el plazo previsto en la Carta para sancionar el proyecto de ley (conservando la misma numeración de la ley aprobatoria que se devuelve)", en la fecha se sanciona aquí la Ley 1208 del 14 de julio de 2008, "*por medio de la cual se aprueba el 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", conservando su numeración y fechas iniciales.

REPÚBLICA DE COLOMBIA - GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

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

Dada en Bogotá, D. C., a 16 de marzo de 2010.

ÁLVARO URIBE VÉLEZ

El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, encargado de las Funciones del Despacho del Ministro de Relaciones Exteriores,

Bernardo Moreno Villegas.

[1] Cfr. Corte Constitucional, Auto del 19 de julio de 2007, dentro del proceso de revisión constitucional de la de la *"Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial"*, aprobada en la Conferencia General de la UNESCO, en su reunión celebrada en París y clausurada el diecisiete (17) de octubre de 2003, y de la Ley 1037 de 2006, aprobatoria de aquella. Sentencia C-120 de 2008.
Cfr. Corte Constitucional, Auto del 10 de julio de 2007, dentro del proceso de revisión constitucional de la Ley 1073 del 31 de julio de 2006, *"por medio de la cual se aprueba la 'Convención sobre la Notificación o Traslado en el Extranjero de Documentos Judiciales o Extrajudiciales en Materia Civil o Comercial" hecha en La Haya el 15 de noviembre de 1965'"*. Sentencia C-958 de 2007.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.

Bogotá, D. C., marzo de 2010

Doctor

GERMÁN VILLEGAS VILLEGAS

Presidente

Comisión Tercera Permanente

Honorable Senado de la República de Colombia

E. S. D.

Respetado Presidente, honorables Senadores:

En cumplimiento de la honrosa designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Permanente del Senado de la República y

dando cumplimiento al término establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe favorable de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 98 de 2009 Senado, *por medio del cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia*, en los siguientes términos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. **Introducción**

El proyecto en mención fue presentado el día 18 de agosto de 2009 en la Secretaría General del Senado de la República, por parte de la honorable Senadora Cecilia López Montaño, fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 752 de 2009 y correspondió su conocimiento a la Comisión Tercera Constitucional de la que hacemos parte y por la cual fuimos nombrados como Ponentes.

2. **Objetivo del proyecto**

Esta iniciativa parlamentaria tiene como objeto regular el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo multinivel, permitiendo de esta manera que sean objeto de control para que en dichas labores haya transparencia y al mismo tiempo se defiendan los derechos de las personas que participen en la venta y distribución de los bienes o servicios que se comercializan bajo este sistema.

3. **Marco Jurídico**

3.1. **Viabilidad Constitucional**

El proyecto de ley de la referencia tiene sustento Constitucional en el artículo 150, numeral 19, literal d), de la Constitución Política *"Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público"*; en el numeral 21 del mismo artículo constitucional *"Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica";* en el artículo 333 de la Carta Magna *"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común (...) 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, 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";* y en el artículo 335 Constitucional, *"Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito".*

Cumple además con los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia.

3.2. **Fundamentos legales**

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992; debido a que se trata de una iniciativa Legislativa presentada individualmente por la Senadora Cecilia López, quien tiene la competencia para tal efecto.

4. **Análisis del proyecto**

4.1. **Antecedentes históricos de la venta multinivel**

La comercialización multinivel, también conocida como "comercialización por redes", "comercialización por estructuras", o "venta directa multinivel" tuvo origen en los años veinte con el Estadounidense Carl Rehnborg, quien luego de encontrarse dentro de un campo de concentración Chino, descubrió que los alimentos que él mismo preparaba y compartía con sus compañeros de prisión contenían altos nutrientes. En el año de 1934 crea una Compañía denominada "California Vitamins" en donde decide vender su producto directamente, de persona en persona, de amigo en amigo, corriendo así la voz sobre la efectividad del multivitamínico.

El sistema de ventas de Nutrilite diseñó un plan de marketing en el que se estimulaba a los vendedores a localizar personas interesadas en distribuir sus productos entre clientes, la mayoría de ellos amigos y familiares; la comisión era no sólo por los productos que vendía el distribuidor, sino también por introducir a otras personas para que vendiesen.

Comenzó entonces la semilla del Multi Level Marketing y en 1949 cuando Richar Devos y Jay Van Andel, descendientes de inmigrantes Holandeses y empleados de Nutrilite, deciden retirarse de la compañía para conformar una nueva empresa llamada Amway, en donde ofrecían productos al ama de casa como cliente potencial. El plan de ventas y marketing de esta empresa superó las expectativas en ganancias y a finales de la década de los 70 Amway tenía más de 200 productos, 700 empleados y 100.000 distribuidores independientes en los Estados Unidos y Canadá.

Es así como en la actualidad este nuevo sistema de marketing de ventas Multinivel, permite que sean muchas las empresas que siguen este modelo, como Amway, compañía que según la Revista Dinero "*tiene como meta vender en los próximos cinco años US$500 millones por medio del desarrollo de nuevas estrategias en el mercado Latinoamericano. No es una cifra enorme para el mercado de venta directa en la región, que está cerca de los US$14.000 millones. En Colombia, Amway vendió $ 50.000 millones en 2008"*, Herbalife, Avon, Global Domains International, entre otras, las que

brindan la posibilidad a millones de personas de vivir de este negocio y mejorar la calidad de vida de otras personas a su alrededor.

4.2. **Funcionamiento del multinivel**

El mercadeo multinivel se puede describir como la comercialización de productos y servicios directamente al consumidor, generalmente en sus hogares o los hogares de otros, lugares de trabajo y otros sitios fuera de los minoristas permanentes. Dicha venta normalmente se desarrolla mediante la explicación o demostración personal de un vendedor directo independiente .

El multinivelismo consiste básicamente en el reclutamiento de personas para promover el consumo y venta de productos y servicios, soportado en un sistema de remuneraciones previamente establecido. Este se basa en el resultado diferencial de las ventas y la distribución de este monto entre los reclutadores, según el nivel o rango de los mismos.

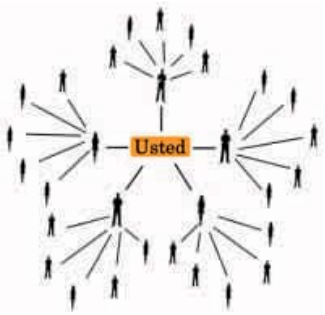
Los incentivos por venta directa mediante el cual los vendedores pueden recibir ingresos se fundamentan así:

Por un lado, pueden obtener descuentos por la cantidad personal de ventas de bienes y servicios a los consumidores, y por otro lado, pueden obtener comisiones por las ventas o compras de aquellas personas a las que reclutaron personalmente dentro del plan; y también pueden obtener comisiones sobre las ventas del grupo o red reclutado dentro del plan por aquellos a quienes reclutaron personalmente·



Comprar el producto en la compañía y venderlo al consumidor final, ganando el máximo porcentaje de comisiones por venta que se haya estipulado para cada producto.

Podemos observar que la comercialización multinivel brinda la oportunidad al vendedor directo para que construya su propio negocio de venta de bienes y servicios a consumidores, y a su vez que capacite a la organización o red de vendedores directos para que estos hagan lo mismo.



Incorporando nuevos distribuidores por las ventas que ellos realicen, se percibe un porcentaje de ganancia menor que si la hubiera realizado en forma directa, pero amplia la posibilidad de contacto, vendiendo a personas a las cuales no hubiera podido llegar sino por medio de un distribuidor, y así mismo, este tiene tanto la posibilidad de realizar ventas en forma directa a sus clientes y a la vez repetir al que lo incorporó.

4.3. **Las mujeres y el trabajo multinivel**

En su origen, la regulación del trabajo de las mujeres tuvo un importante sesgo de protección, amparándose en una representación de vulnerabilidad de las mimas. Posteriormente, la mejora de las condiciones de trabajo en términos se generalizó, sin distinción de sexo, haciendo desaparecer las protecciones especiales conquistadas inicialmente en forma exclusiva para ellas.

Esta evolución se concretó en Europa luego de las dos guerras mundiales y en América Latina coincidió con los procesos de industrialización por sustitución de importaciones, especialmente en los países del cono sur. Sin embargo, la concepción del trabajador en términos neutrales con respecto a su sexo no ayudó a las mujeres a superar su condición de desventaja en el mundo del trabajo, fundamentalmente porque ninguna transformación se había producido en la esfera de su vida privada, a principios del siglo XX continuaban importantes limitaciones a la capacidad de la mujer, especialmente aquellas que se encontraban casadas, ya que para realizar actividades lucrativas requerían del consentimiento expreso de sus maridos.

Sin embargo, con el transcurrir del tiempo se fueron superando esas desigualdades, las mujeres fueron asumiendo distintos roles, tanto en el trabajo productivo como en el mercado y los hogares. Esta creciente incorporación de las mujeres al mundo productivo puede ser observada a través de las estadísticas, pero es necesario profundizar en esa realidad para poder apreciar que a pesar de la demanda de equidad e igualdad, de estereotipos y condiciones sociales que generan para la mayoría de las mujeres, las relaciones laborales continúan menos favorables que las de los hombres.

El comportamiento del mercado laboral para las mujeres en Colombia actualmente ha venido presentando una tasa global de participación de 49,6%, con un aumento de 3,0 puntos porcentuales con respecto al trimestre móvil julio-septiembre de 2008 (46,6%), mientras que para los hombres fue 72,8%, superior en 2,0 puntos porcentuales a la registrada en el mismo período del año anterior (70,8%)[66].

El acceso a mayores niveles educativos, les permite el desarrollo profesional y la independencia económica. La obtención de recursos propios podría entenderse como un elemento necesario en

---

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares - ECH, Gran Encuesta Integrada de Hogares – GEIH.

muchos casos como el sustento de sus familias, como por ejemplo cuando se está ante la ausencia de un hombre que satisfaga las necesidades más elementales de sus hijos/as y/o de otros parientes. Es claro también que no siempre hay una necesidad explícita de hacer aportes para el sustento de las necesidades básicas de la familia; también hay mujeres que lo hacen para cubrir gastos personales como productos de aseo, belleza y vestuario, considerados en general como suntuarios.

La situación principal de las mujeres encuestadas es que su trabajo es complementario, pues su actividad se combina con otros trabajos remunerados y con el trabajo doméstico no remunerado; es decir, con trabajos de limpieza, cuidado y crianza de hijos/as y el cuidado de personas enfermas o discapacitadas en su familia.

Las mujeres se acercan a la venta directa porque en las empresas que lo requieren hay demanda permanente de personal y sus requisitos de ingreso son pocos. No hay, aparentemente, exigencias marcadas respecto a la edad, la escolaridad, el estrato o la capacitación; aunque en la práctica los criterios estéticos, de barrio de residencia o de tipo de vivienda, pueden constituirse en barreras de entrada o de permanencia, pues el ingreso está apoyado en círculos de familiares o de amigos/as que generan grupos de clientes: en los estratos más bajos hay menor capacidad adquisitiva y, generalmente, incumplen con los pagos, y los niveles de educación generan ventajas o desventajas para la construcción del saber vender, manejar las cuentas y construir la relación con clientes/as[67].

En ese sentido, se puede decir que las actividades multinivel les ofrecen oportunidades económicas a un grupo considerable de la población que, dada sus limitaciones de disponibilidad y escasa formación, anteriormente estaba excluido del mercado. Según datos del DANE respecto de los inactivos, las mujeres dedicadas a los oficios del hogar disminuyeron 7,6% en el trimestre de julio-septiembre de 2009; las estudiantes aumentaron 1,2%; y las mujeres dedicadas a otra actividad aumentaron 2,5%, respecto al mismo trimestre del año pasado.

Para proteger a este grupo de la población, de los posibles abusos de empresas que actualmente no están reguladas, es indispensable contar con este tipo de proyectos. Es que es muy difícil separar el tema de género y de protección a la mujer, cuando de reglamentar este tipo de actividades económicas se trata. Como quedó demostrado anteriormente, son las mujeres en muchos casos madres cabeza de familia, quienes más se verán beneficiadas con esta reglamentación.

4.4. **Importancia del proyecto**

Es pertinente regular una actividad que sólo en el 2008, a través del sistema de venta directa registró ingresos por 1,5 billones de pesos, y que aglutina más de 830.000 personas dedicadas a esta actividad, de las cuales la mayoría son mujeres. Solo Herbalife, cuenta con más de 400 personas afiliadas a esta modalidad de mercadeo en red o multinivel[68]. Además, dado el reciente escándalo por la caída de las pirámides y de empresas que utilizaban la mezcla pirámides y multinivel como la comercializadora DMG, y sus efectos en los ahorros de miles de colombianos, esta ley se hace imprescindible como herramienta para evitar el surgimiento de nuevas empresas de este estilo. Una empresa multinivel se convierte en una actividad piramidal cuando la mayoría de las utilidades de los distribuidores provienen de la vinculación de terceros. Por eso el proyecto establece, que (…) se prohíbe cualquier actividad de búsqueda o reclutamiento masivo de personas naturales para desarrollar actividades multinivel, cuando el beneficio económico que se ofrezca a las mismas se cause preponderantemente por la simple incorporación de otras personas a la correspondiente red comercial(…) Asimismo, se pretende imposibilitar el surgimiento de estas compañías, al prohibir el pago de más de la mitad de las utilidades del trabajo de los distribuidores en derechos de reconsumo; práctica usual en estas empresas ilegales que hacen este tipo de transacciones para hacer más efectivo el lavado de activos. Así, el proyecto establece que (…) ningún plan de compensación podrá consistir en el disfrute de créditos, o derechos de reconsumo de los productos o servicios promovidos, en más allá del cincuenta por ciento (50%) de su alcance o cubrimiento (…) Mediante mecanismos de esta índole se busca que esta ley imposibilite el surgimiento de organizaciones piramidales que, bajo el disfraz de actividades multinivel, causaron un estrago económico a miles de familias a través del territorio nacional.

Es una oportunidad para que el Congreso muestre acciones concretas para frenar este problema. En este caso puntual, es deber del legislativo complementar y mejorar el trabajo del gobierno que, de manera coyuntural, expidió una serie de decretos de emergencia para intentar controlar este fenómeno. Esta es, entonces, una iniciativa positiva para el país, ya que al no ser una norma de emergencia tiene, por un lado, mayores herramientas para hacerle frente al surgimiento de este fenómeno al contar con mayor tiempo para analizar las mejores alternativas para hacerlo, y, por el otro, un mayor impacto regulatorio al convertirse en Ley de la República.

Volviendo al tema del multinivelismo, la mayor parte de las personas se involucran en este tipo de negocios para ganar dinero. Sin embargo, muchos

67 Ramírez Madrid, Margarita y Rúa Castañeda, Sohely. Mujeres que venden y compran sueños: Vendedoras directas por catálogo en Medellín y el Área Metropolitana. Escuela Nacional Sindical: Medellín, 2008.

68 Artículo, en medio del desempleo toma impulso negocio de venta directa, periódico *El Tiempo* julio 2 de 2009. Tomado de página web: http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3508904#

ni siquiera se toman el tiempo para entender qué es lo que les están pagando o de investigar el plan de pagos para, por lo menos, ver si es un buen negocio. Las compañías saben esto y lo utilizan como ventaja a su favor, haciendo que el trabajador se enfoque tanto en emocionarse sobre los productos, que no tenga tiempo ni interés para indagar cuál es el plan de compensación ni por qué, en la realidad, puede estar ganando muy poco.

En medio de la inexperiencia y la confusión, puede suceder que una compañía esté cambiando su plan de compensación constantemente. El distribuidor debiera fijarse en los cambios estructurales de este plan y la frecuencia de los mismos para conocer la seriedad de su marca mentora. Pero la realidad es otra. Es común, sobre todo en los países latinoamericanos, que los distribuidores conozcan sobre la existencia de un contrato de distribución y sus condiciones hasta después de firmarlo; contrato que en la mayoría de las ocasiones no es público y no puede obtenerse sino por vía de un distribuidor. Así, quien se constituye como tal se suscribe en condiciones que, cuando no son equitativas, descubre tardíamente que le son imposibles de cumplir. Además, en muchos casos ya cuando está involucrado en el negocio y en su "nueva vida", encuentra que para rescindir de su contrato debe acogerse a circunstancias y condiciones poco leales e injustas frente a su compañía mentora.

Dado este complejo panorama y la ya mencionada incapacidad de analizar el fenómeno y su envergadura debido a la ausencia absoluta de regulación sobre el tema en Colombia, un proyecto de esta naturaleza se hace imprescindible. Muestra de esto es que la misma Superintendencia de Sociedades, en su Oficio 220-003058 de enero 19 de 2009, manifestó que "el sistema de marketing denominado "multinivel" aún no ha sido objeto de regulación por parte de la legislación colombiana[69]". En el oficio, el organismo responde a un escrito que fue radicado en la entidad en donde un ciudadano manifiesta su preocupación porque su actividad, venta de productos de la marca 4life, pudiera transgredir la normatividad vigente. En este caso, la Superintendencia, al no contar con una herramienta jurídica colombiana para poder describir la actividad multinivel, se remite a la legislación española, más precisamente a la Ley 7ª de 1996[70], llamada de Ordenación del Comercio Minorista, para establecer una definición. Este tipo de casos demuestran de manera clara la necesidad de que el país regule este tipo de actividades para evitar posteriores confusiones como la mencionada.

Este proyecto sería entonces una norma orientada de acuerdo con la evolución internacional en esta materia, teniendo en cuenta la regulación estadounidense, en la práctica de la Security Exchange Commission[71] y la Federal Trade Commission, que hace una diferenciación entre pirámides y multinivel, y las demás normas europeas como la legislación española. De esta forma, este es un proyecto que se encamina a regular la protección del consumidor, tema ausente en los decretos de emergencia, al igual que los intereses de los promotores que no tienen la protección del Código Sustantivo del Trabajo.

4.5. **Audiencia pública sobre este proyecto**

Los alcances de este proyecto de ley fueron analizados y debatidos el 25 de septiembre del 2009 durante una audiencia pública convocada por la Senadora Cecilia López, en la que participaron voceros de las superintendencias Financiera , de Sociedades y de Industria y Comercio, por el Gobierno; expertos que ayudaron en la elaboración de la propuesta como el doctor Gabriel Taboada, ex Superintendente de Industria y Comercio, y Acovedi, en representación de las empresas que desarrollan actividades de mercado en red.

La delegada de la Superintendencia de Sociedades, doctora Amparo Cardozo, delegada, destacó la pertinencia del presente proyecto, entre otras razones por la necesidad de que se consagre dotar a las autoridades locales de mayores herramientas de vigilancia y control. Y aseguró que en la crisis de 2008 "la Superintendencia de sociedades no tuvo la posibilidad de suspender la actividad por los requisitos; no era muy clara la aparente ilegalidad de la captación. Además se montó un esquema jurídico de tal argucia, que era muy complicado intervenir directamente, no pudo con las facultades que tenía alcanzar a poner trancas a ese tipo de actividad".

El delegado de la Superintendencia Financiera, doctor Guillermo Alberto Quevedo, también se pronunció en favor de la iniciativa y afirmó que "la Superintendencia considera que la expedición de una ley que regule el tema del mercadeo multinivel y comercialización en red es muy importante para llenar más espacios y disponer de más elementos para organizar las operaciones de captación". También precisó que lo que se pretende en relación con la delimitación de actividad multinivel y la actividad financiera, está recogido en el proyecto, particularmente en los artículos 7° y 8°, y que esto hace juego con las capacidades de la Superintendencia, de perseguir la actividad de

69 Tomado de página web: http://www.supersociedades.gov.co/ss/drvisapi.dll?MIval=sec&dir=45&id=29442

70 La Ley 7ª de 1996 o Ley de Ordenación del Comercio Minorista regula estos temas en España, y dentro de esta regulación establece condiciones y prohibiciones en los artículos 22 y 23. En México tenemos la NORMA Oficial Mexicana NOM-035-SCFI de 2003, reguladora de ventas a domicilio y expedida por la Secretaría de Economía de esa Unión Federal. En los Estados Unidos, fuera de toda la tradición jurisprudencial importante (que entre otras puso en marcha la regulación del multinivelismo allá), encontramos normatividades positivas estatales como la prohibición del piramidismo en California (Artículo 327 del Código Penal del estado), y determinaciones regulatorias en Georgia, Maryland y Wyoming.

71 Para información más detallada ingresar a la página de la U.S. Securities and Exchange Commission. www.sec.gov

captación y el ejercicio ilegal de las actividades financieras del mercado de valores. También relevó la importancia de dotar a las autoridades locales de herramientas complementarias para la detección y el control del fenómeno de captación ilegal de recursos, porque se trata de los servidores públicos que más información tienen sobre el fenómeno en las regiones".

Una ponderación importante sobre la presente iniciativa la planteó la vocera de la Superintendencia de Industria y Comercio, Natalia Alvis Rodríguez, quien afirmó que para esa entidad "el esfuerzo de tipificar o definir la figura de multinivel le da una identidad y unas características propias que permiten que el empresario que acuda a desarrollar la actividad en el mercado tenga una seguridad jurídica de la actividad que está realizando", y agregó "al cumplirse el principio de identidad legal, que le estaría permitiendo la ley a la actividad del multinivel facilita en el ámbito nacional que más productores y más distribuidores o comercializadores piensen en la figura, piensen adherirse a ella en el ejercicio dentro de los términos que estaría definiendo la ley y para ejercerla dentro de un marco netamente legal".

Otro aspecto que mereció la atención de la funcionaria fueron los artículos que consagran la protección al consumidor final de este tipo de productos, la protección a la competencia y la protección a la propiedad industrial.

La intervención de Acovedi estuvo centrada en enfatizar en que las actividades multinivel no son " pirámide" sino que corresponden a un esquema comercial que le aplica las mismas normas de otros canales de venta, y qué labores están vigiladas y controladas por las mismas entidades de vigilancia y control que regulan los demás canales de venta. "Apoyamos las normas que sancionan los sistemas fraudulentos piramidales, sin confundir pirámide con Multinivel", fue el mensaje que enviaron sus voceros.

5. **Pliego de modificaciones del Proyecto de ley número 98 de 2009 Senado**

De conformidad con lo previsto en el artículo 162 de la Ley 5ª de 1992, se presenta la siguiente enmienda parcial del articulado (2, 5, 9, 10, 12, 14 y 15) del Proyecto de ley número 98 de 2009 Senado, así:

Artículo 2°. *Definición.* Se entenderá que constituye actividad multinivel, toda actividad organizada de mercadeo, de promoción, o de ventas, en la que confluyan los siguientes elementos:

(…)

1. La búsqueda o el reclutamiento masivo de personas naturales, para que estas a su vez recluten a otras personas naturales, con el fin último de vender determinados bienes o servicios, ~~siempre que entre las personas reclutadas y el respectivo gestor multinivelista no exista contrato de trabajo.~~

2. El pago, o la obtención ~~por otras vías~~ de comisiones o recompensas u otros **beneficios** de cualquier índole, a favor de las personas reclutadas, y

(…)

Parágrafo 2°. Para efectos de esta ley, se denominará gestor multinivelista a la persona o grupo de personas naturales o jurídicas que controlen actividades multinivel en el territorio nacional, o desde fuera del territorio nacional, en la medida en que estas actividades estén dirigidas en todo o en parte hacia el mercado colombiano.

En el caso de las empresas extranjeras que ofrezcan sus servicios en Colombia, estas se deben establecer **con el lleno de los requisitos legales contemplados en la ley vigente,** mediante al menos, una sucursal del gestor multinivelista en el país.

Cuando determinada persona natural controle actividades multinivel por medio de personas jurídicas, se entenderá que tanto la persona natural como las correspondientes personas jurídicas conforman un solo gestor multinivelista, y todas responderán solidariamente por las actividades realizadas como tal. Igualmente, se entenderá que quien en la práctica actúe como director o gerente de una persona jurídica que desempeñe actividades multinivel, responderá **solidaria e ilimitadamente** como tal para todos los efectos legales, a pesar de que formalmente no ostente esa calidad.

(…)

JUSTIFICACIÓN. En el numeral 1, se suprime la parte tachada, toda vez que se limitan los derechos laborales y la autonomía de la voluntad de las partes, con respecto a la relación de trabajo que pueda surgir entre las mismas.

El tipo de relación entre el gestor multinivelista y el promotor, será determinada por el juez competente, de haber relación laboral esta se regirá por el Código Sustantivo del Trabajo.

En el numeral 2 y en el inciso 2° del parágrafo 1°, se suprime la parte tachada y se mejora la redacción.

En el inciso 3° del parágrafo 1° se adiciona **"solidaria e ilimitadamente"** a fin de ampliar la responsabilidad de los directores o gerentes de las personas jurídicas que desarrollan estas actividades.

Artículo 5°. *Derechos de los promotores.* Además de los derechos que les confieran sus contratos y la ley, los promotores tendrán derecho a:

(…)

8. Recibir de manera oportuna e integral en cantidad y calidad, los bienes y servicios ofrecidos por el gestor multinivelista.

(…)

JUSTIFICACIÓN: Se adiciona el numeral 8, a fin de que el gestor multinivelista cumpla al promotor con la cantidad y calidad de los bienes y servicios ofrecidos, en aras de proteger el derecho al consumidor.

Artículo 9°. *Inspección, vigilancia y control.*
(…)

(…)

Parágrafo 2°. Para todos los efectos de la presente ley, facúltese a los Alcaldes Municipales de precisas funciones para ejercer la vigilancia y el control dentro de su respectiva jurisdicción de las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel, los cuales actuarán en coordinación con la Superintendencia de Sociedades.

JUSTIFICACIÓN: Se adiciona el parágrafo 2°, atendiendo a una sugerencia de la Superintendencia de Sociedades y Superintendencia Financiera de Colombia, por cuanto son precisamente los mandatarios locales, quienes conocen de primera mano la problemática de su población y actualmente estos no cuentan con las herramientas jurídicas para hacer frente a la ilegalidad que se pueda presentar como consecuencia del desarrollo de las actividades reguladas por esta norma.

Artículo 10. *Facultades de la Superintendencia de Sociedades.* En virtud de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades tendrá las siguientes facultades, además de las que actualmente posee:

(…)

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades queda autorizada para cobrar a los gestores multinivelistas por el servicio de ~~vigilar las actividades multinivel y por~~ llevar el registro público al que se refiere el artículo 12 de la presente ley. Para fijar las respectivas tarifas, se tendrá en cuenta el valor de los recursos humanos y físicos que estas actividades demanden.

(…)

JUSTIFICACIÓN: En el parágrafo 2° se suprime la parte tachada, toda vez que esta es una función inherente a la Superintendencia de Sociedades, que no generaría ninguna contraprestación económica por parte de los vigilados.

Artículo 12. *Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel.* Todo gestor multinivelista estará obligado a inscribir en el Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel, la siguiente información:

(…)

3) La fecha de constitución o de establecimiento de actividades en Colombia **y el capital con el que cuenta el gestor multinivelista para iniciar operaciones.**

(…)

7. El nombre y la dirección registrada de cada uno de los promotores que mantengan vigente un contrato con el respectivo gestor multinivelista. Esta información en específico será entregada a la Superintendencia de Sociedades ~~bajo reserva.~~

(…)

JUSTIFICACIÓN: Se adiciona al numeral 3, con el propósito que en el registro público quede consignado el capital con el que cuenta el gestor multiniveslista, a fin de que las personas tengan conocimiento de la solvencia económica y la responsabilidad que pueden exigir a este.

Se suprime en el numeral 7 la parte tachada, ya que se estaría contradiciendo la finalidad del registro público.

Artículo 14. *Funcionamiento del Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel.* Mediante reglamento, el Gobierno establecerá la oficina y funcionarios competentes para la apertura, cuidado y control de este registro, los formatos, y los procedimientos de inscripción, modificación, cancelación y cierre, acceso de autoridades y terceros al mismo, y demás detalles pertinentes en el marco de la presente ley.

La Superintendencia de Sociedades podrá celebrar convenios con las Cámaras de Comercio para poner en **funcionamiento el presente registro público de las** ~~su custodia el registro de contratos modelo para~~ actividades multinivel en las ciudades de su competencia, cuidando que se asegure el acceso material al mismo por parte de la ciudadanía.

JUSTIFICACIÓN: Se mejora la redacción.

Artículo 15. *Transición*. Todo gestor multinivelista que actualmente desempeñe estas actividades en la República de Colombia, deberá depositar los documentos y la información requeridos para completar el registro al que se refiere el artículo **12** de la presente ley en un término no mayor de dos (2) meses posteriores a la promulgación del decreto que lo reglamente, término en el cual deberá estar disponible operativamente el registro de actividades multinivel por parte de la Superintendencia de Sociedades.

(…)

JUSTIFICACIÓN: Se corrige.

6. **TEXTO COMPLETO CON LAS MODIFICACIONES PROPUESTAS**

PROYECTO DE LEY NÚMERO 98 DE 2009 SENADO

por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Objeto y definiciones

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el desarrollo y el ejercicio de las actividades de mercadeo denominadas multinivel incluyendo, entre otros, el denominado mercadeo en red, y cualquier otra forma o denominación que materialmente constituya actividad de mercadeo multinivel, de acuerdo con el artículo siguiente.

Al ejercer su potestad reglamentaria respecto de la presente ley, el Gobierno buscará preservar los siguientes objetivos: la transparencia en las actividades multinivel; la preservación de la buena fe; la defensa de los derechos de las personas que participen en la venta y distribución de los bienes o servicios que se comercializan bajo este método y de los consumidores que los adquieran; la protección del ahorro público y, en general, la defensa del interés público.

Artículo 2°. *Definición*. Se entenderá que constituye actividad multinivel, toda actividad organizada de mercadeo, de promoción, o de ventas, en la que confluyan los siguientes elementos:

1. La búsqueda o el reclutamiento masivo de personas naturales, para que estas a su vez recluten a otras personas naturales, con el fin último de vender determinados bienes o servicios.

2. El pago, o la obtención de comisiones o recompensas u otros beneficios de cualquier índole, a favor de las personas reclutadas, y

3. La coordinación, dentro de una misma red comercial, de las personas reclutadas para la respectiva actividad multinivel.

Parágrafo 1°. Para efectos de esta ley, se denominará gestor multinivelista a la persona o grupo de personas naturales o jurídicas que controlen actividades multinivel en el territorio nacional, o desde fuera del territorio nacional, en la medida en que estas actividades estén dirigidas en todo o en parte hacia el mercado colombiano.

En el caso de las empresas extranjeras que ofrezcan sus servicios en Colombia, estas se deben establecer con el lleno de los requisitos legales contemplados en la ley vigente, mediante al menos, una sucursal del gestor multinivelista en el país.

Cuando determinada persona natural controle actividades multinivel por medio de personas jurídicas, se entenderá que tanto la persona natural como las correspondientes personas jurídicas conforman un solo gestor multinivelista, y todas responderán solidariamente por las actividades realizadas como tal. Igualmente, se entenderá que quien en la práctica actúe como director o gerente de una persona jurídica que desempeñe actividades multinivel, responderá solidaria e ilimitadamente como tal para todos los efectos legales, a pesar de que formalmente no ostente esa calidad.

Parágrafo 2°. La presente ley no se aplicará a las empresas que utilicen campañas de publicidad basadas en el reclutamiento masivo de personas para que estas presenten, recomienden o promocionen productos o servicios a terceros, a cambio de una recompensa o incentivo, aún cuando estos últimos se integren a la respectiva campaña de publicidad y obtengan a su vez recompensas a cambio de apoyarla. Esto último, siempre que no se derive ninguna recompensa o ventaja para los primeros por las ventas o vinculaciones que pudieran llegar a realizar los segundos.

CAPÍTULO II

De la red comercial multinivelista

Artículo 3°. *Ofertas bajo sistemas multinivel*. Siempre que sean ofrecidos bienes o servicios mediante actividades multinivel, se entenderá que la persona natural o jurídica que los produjo o que los prestó, hizo oferta pública de los mismos. El gestor multinivelista responderá solidariamente con estas personas por dicha oferta.

Cuando se trate de bienes fabricados en el exterior, se entenderá que la respectiva oferta fue realizada tanto por el respectivo productor, como por el importador, así como también por el gestor multinivelista. Por tanto, todos los anteriores responderán solidariamente por la misma.

Aquellas personas que, de acuerdo con lo previsto en el presente artículo, deban responder por la oferta pública de determinado bien o servicio, estarán obligadas a cumplir con las garantías y con los servicios posventa que exija la ley para la venta al público del respectivo bien o servicio, y con las que sean ofrecidas por el promotor cuando dichas garantías y servicios excedan las obligaciones legales.

Artículo 4°. *Promotores*. Para efectos de la presente ley se denominará promotor a cada una de las personas que sean reclutadas para integrar la red comercial a la que se refiere el numeral 3 del artículo 2° de la presente ley.

Artículo 5°. *Derechos de los promotores*. Además de los derechos que les confieran sus contratos y la ley, los promotores tendrán derecho a:

1. Formular preguntas, consultas y solicitudes de aclaración a los gestores multinivelistas, quienes deberán contestarlas de manera precisa, antes, durante y después de su vinculación con el respectivo promotor. Estas deberán versar sobre los productos o servicios vendidos, o sobre el contenido, alcance y sentido de cualquiera de las cláusulas de los contratos que los vinculen con ellos, incluyendo toda información relevante relativa a las comisiones o recompensas u otras ventajas de cualquier índole previstas en los contratos, y sobre los objetivos concretos cuyo logro dará derecho a los correspondientes pagos. Asimismo, sobre los plazos y fechas de pago o de entrega, cuando se trate de compensaciones en especie.

Las respuestas a las preguntas, consultas, o solicitudes de aclaración de que trata el inciso anterior del presente numeral, deberán ser remitidas a

la dirección que suministren los promotores que las formulen, dentro de los plazos previstos en las normas vigentes para la respuesta a las peticiones de información.

2. Percibir oportuna e inequívocamente del gestor multinivelista, las comisiones, recompensas, reembolsos, bonos y demás remuneraciones o ventajas a los que tengan derecho a cambio de sus servicios, incluyendo las que hayan quedado pendientes de pago una vez terminado el contrato que los vincule con el respectivo gestor multinivelista.

3. Conocer, desde antes de su vinculación, los términos del contrato que regirá su relación con el respectivo gestor multinivelista, independiente de la denominación que el mismo tenga.

4. Ser informado con precisión por parte del gestor multinivelista, de las características de los bienes y servicios promocionados, y del alcance de las garantías que correspondan a dichos bienes y servicios.

5. Rescindir, mediante escrito, su vínculo contractual con el respectivo gestor multinivelista.

6. Suscribirse como promotor de cualquier otro gestor multinivelista que no provea el mismo renglón o tipo funcional de servicios o productos que aquel con el cual ya se encuentre vinculado.

7. Recibir del respectivo gestor multinivelista, información suficiente y satisfactoria sobre las condiciones y la naturaleza jurídica del negocio al que se vincula con él como promotor, y sobre las obligaciones que el promotor adquiere de tipo tributario y comercial al vincularse al negocio; al igual que sobre la forma operativa del negocio y los enclaves y oficinas de apoyo a las que puede acceder en desarrollo del mismo, en términos semejantes a los del numeral primero de este artículo.

8. Recibir de manera oportuna e integral en cantidad y calidad, los bienes y servicios ofrecidos por el gestor multinivelista.

Parágrafo 1°. Cualquier cláusula del contrato que vincule a un promotor con un gestor multinivelista, en la cual se prevea la renuncia a alguno de estos derechos o a otros que se establezcan en esta ley, o que impida su ejercicio, se considerará inexistente.

Parágrafo 2°. Los gestores multinivelistas podrán contratar con terceros debidamente calificados la actividad de capacitación inicial de sus promotores, pero en ningún caso podrán cobrar a estos el pago de los derechos, honorarios o gastos que se causen por las capacitaciones, ni podrán exigirles que los contraten directamente.

Artículo 6°. *Planes de compensación*. Para efectos de la presente ley, las estipulaciones que se refieran a la remuneración, y en general a las recompensas que sean ofrecidas a los promotores por parte de los gestores multinivelistas, se denominarán planes de compensación. Igualmente se entenderá que las estipulaciones que regulen los ascensos o cualquier otro cambio de la situación de los promotores dentro de la respectiva red comercial, harán parte de estos planes de compensación.

En los planes de compensación deberán expresarse con claridad los porcentajes de recompensa o remuneración ofrecidos; los eventos o logros que darán lugar a los premios o bonos económicos que se ofrezcan a los promotores; los nombres, íconos u objetos físicos y privilegios a ganar por los promotores dentro del esquema de ascensos establecidos en el plan; los requisitos en volumen, de productos o dinero, de vinculación de nuevos promotores y logro de descendencia, tenida como tal la cadena a través de la cual un nuevo distribuidor vincula a otro, este a otro y así sucesivamente, para acceder a los ascensos, premios y reconocimientos.

Parágrafo. Ningún plan de compensación podrá consistir en el disfrute de créditos en puntos, o derechos de reconsumo de los productos o servicios promovidos, en más allá del cincuenta por ciento (50%) de su alcance o cubrimiento, y cuando las compensaciones previstas en el respectivo plan consistan total o parcialmente en estos, el promotor es libre de rechazarlos.

CAPÍTULO III

De las actividades prohibidas

Artículo 7°. *Prohibición de actividades multinivel cuando predomine el fin de reclutamiento*. Se prohíbe cualquier actividad de búsqueda o reclutamiento masivo de personas naturales para desarrollar actividades multinivel, cuando el beneficio económico que se ofrezca a las mismas se cause preponderantemente por la simple incorporación de otras personas a la correspondiente red comercial, sin transacción de bienes. Esta prohibición comprende los esquemas financieros denominados pirámides, sea cual fuere la forma en que estos se presenten o configuren.

Artículo 8°. *Prohibición de desarrollar actividades multinivel para impulsar las ventas de ciertos productos o servicios*. Sin perjuicio de la vigencia de las restricciones y prohibiciones establecidas en la ley para desarrollar determinadas actividades comerciales o financieras, se prohíbe el mercadeo multinivel de los siguientes productos o servicios:

1. Servicios o productos cuya prestación constituya la actividad principal de cualquiera de las entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera.

2. Venta o colocación de valores, incluyendo tanto los que aparecen enumerados en la Ley 964 de 2005, como todos los demás valores mediante los cuales se capten recursos del público, incluso cuando estos no aparezcan mencionados en el artículo segundo de esta ley, o en los decretos emitidos con base en las facultades establecidas por la misma. En todo caso, se entenderá que primará la

realidad económica sobre la forma jurídica al determinar si cualquier instrumento, contrato, bien o servicio que se ofrezca mediante actividades multinivel es, o no, un valor de naturaleza negociable.

3. Servicios relacionados con la promoción y la negociación de valores.

4. Alimentos altamente perecederos, u otros que deban ser sometidos a cuidados especiales para su conservación por razones de salubridad pública.

5. Medicamentos, dispositivos médicos y demás elementos que requieran prescripción profesional para su uso y aplicación.

CAPÍTULO IV

Inspección, vigilancia y control

Artículo 9°. *Inspección, vigilancia y control.* Sin perjuicio de las funciones que correspondan a otras entidades del Estado respecto de los gestores multinivelistas, su actividad como tal será vigilada por la Superintendencia de Sociedades con el fin de prevenir y, si es del caso sancionar, el ejercicio irregular o indebido de dicha actividad, y de asegurar el cumplimento de lo prescrito en esta ley y en las normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.

La Superintendencia de Sociedades será competente para realizar la vigilancia y control de los gestores multinivelistas y sus actividades, y ejercerá estas funciones de acuerdo con sus competencias legales vigentes y con las demás disposiciones aplicables de esta ley.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Sociedades podrá solicitar conceptos técnicos relacionados con bienes y servicios comercializados y/o promovidos bajo el esquema multinivel, con el fin de establecer si estos corresponden a los bienes o servicios respecto de los cuales está prohibido ejercer actividades multinivel, o para verificar si existe o no una verdadera campaña de publicidad, al evaluar la aplicación de la excepción prevista en el parágrafo 2° del artículo 2° de la presente ley. La Superintendencia Financiera de Colombia, el Invima y el Viceministerio de Turismo en forma preferente, y la Superintendencia de Industria y Comercio de modo residual, tendrán competencia para emitir estos conceptos.

En todo caso, la determinación sobre si una actividad o conjunto de actividades comerciales específicas constituyen actividades multinivel, y sobre la verdadera naturaleza de los distintos bienes o servicios que se promocionen mediante dichas actividades, quedará en cabeza de la Superintendencia de Sociedades.

Parágrafo 2°. Para todos los efectos de la presente ley, facúltese a los Alcaldes Municipales de precisas funciones para ejercer la vigilancia y el control dentro de su respectiva jurisdicción de las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel, los cuales actuarán en coordinación con la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 10. *Facultades de la Superintendencia de Sociedades.* En virtud de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades tendrá las siguientes facultades, además de las que actualmente posee:

1. Realizar, de oficio o a solicitud de parte, visitas de inspección a los gestores multinivelistas y a sus puntos de acopio, bodegas y oficinas registradas, ejerciendo, de ser procedente, el principio de coordinación administrativa con otras autoridades para este fin.

2. Ordenar, según sea el caso, la suspensión preventiva o la terminación de campañas de promoción, campañas publicitarias y de actividades de reclutamiento, o de mercadeo o ventas, cuando infrinjan, o considere fundadamente que pueden infringir, los mandatos de esta ley.

3. Crear, custodiar y actualizar el Registro Público de Multinivelistas Promotores y Contratos Multinivel al que se refiere el artículo 12 de la presente ley, pudiendo hacer de oficio los requerimientos que para estos efectos sean necesarios. Revisar los libros de contabilidad de los gestores multinivel y exigirles aclaraciones sobre su información contable y su política de contabilización, incluidos los soportes, según sea necesario para el cumplimiento de sus funciones.

4. Adelantar los procedimientos administrativos y sancionatorios previstos en esta ley, sus decretos reglamentarios y los demás ya existentes y propios de su resorte con respecto a los gestores multinivelistas y sus actividades.

5. Emitir órdenes de suspensión preventiva de todas o algunas de las actividades a determinado gestor multinivelista, cuando cuente con evidencia que permita suponer razonablemente que este está ejerciendo actividades multinivel en sectores o negocios sin dar cumplimiento a los requisitos o exigencias legales, o contra expresa prohibición legal, o no está dando cumplimiento a cualquiera de las previsiones y requisitos establecidos dentro de esta ley, o en las normas que la modifiquen, complementen o desarrollen.

Parágrafo 1°. Con el fin de asegurar el cumplimento de lo previsto en el artículo 7° y en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 8°, de la presente ley, la Superintendencia de Sociedades queda investida de las facultades otorgadas a la Superintendencia Financiera en el numeral 1 del artículo 108 y en los Capítulos XX y XXI del Decreto 663 de 1993 (Estatuto Orgánico del Sistema Financiero), y el artículo 49 y 53 de la Ley 964 de 2005, sin perjuicio de las demás facultades con las que cuenta.

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades queda autorizada para cobrar a los gestores multinivelistas por el servicio de llevar el registro público al que se refiere el artículo 12 de la presente ley. Para fijar las respectivas tarifas, se tendrá en cuenta el valor de los recursos humanos y físicos que estas actividades demanden.

La metodología de recaudo será determinada mediante Decreto Reglamentario expedido por el Gobierno Nacional.

Artículo 11. *Sanciones.* La Superintendencia de Sociedades podrá aplicar las siguientes sanciones y otras medidas a los gestores multinivelistas que infrinjan esta ley y las normas que la complementen, modifiquen o desarrollen:

1. Amonestación pública, la cual para su notificación, será comunicada a la dirección nacional que haya sido registrada por el respectivo gestor multinivelista y publicada a cargo del infractor, durante un sábado y un domingo seguidos en tamaño mínimo de cinco centímetros de altura, en un periódico de circulación nacional, y por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo 12 de la presente ley.

2. Multa, la cual se fijará entre diez y cuarenta salarios mínimos mensuales vigentes, y será publicada por un (1) año en el registro al que se refiere el artículo 12 de la presente ley.

3. Cierre temporal, por un periodo que no excederá de noventa (90) días, de los negocios de determinado gestor multinivel.

4. Cierre definitivo de los negocios de determinado gestor multinivel.

Para el procedimiento investigativo por parte de la Superintendencia de Sociedades se adoptará lo dispuesto en el artículo 28 y demás normas aplicables del Código Contencioso Administrativo vigente.

CAPÍTULO V

Registro Público

Artículo 12. *Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel*. Todo gestor multinivelista estará obligado a inscribir en el Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel, la siguiente información:

1. La razón social y objeto del gestor multinivelista, y un recuento de sus actividades comerciales.

2. El nombre y domicilio mercantil de su representante legal y/o del representante comercial principal de estas actividades en el país, y la dirección de sus oficinas principales, que serán la dirección oficial del gestor multinivelista, para efectos de notificaciones y correspondencia.

3. La fecha de constitución o de establecimiento de actividades en Colombia y el capital con el que cuenta el gestor multinivelista para iniciar operaciones.

4. Una definición técnica de los sistemas de compensación que utilice, incluyendo una descripción breve de su funcionamiento y una explicación de los premios o ventajas que ofrece a los promotores.

5. Una descripción de las características funcionales o distintivas de cada producto o servicio que comercialice a través de las actividades multinivel y de las garantías y servicios de posventa a los cuales tienen derecho los compradores de estos bienes o servicios.

6. La localización de las centrales de apoyo logístico al distribuidor y de abastecimiento al mismo en cada uno de los puntos del territorio nacional en donde opere y el cubrimiento geográfico de cada una.

7. El nombre y la dirección registrada de cada uno de los promotores que mantengan vigente un contrato con el respectivo gestor multinivelista. Esta información en específico será entregada a la Superintendencia de Sociedades.

Este registro será público; por tanto cualquier ciudadano interesado podrá acceder al conocimiento del mismo y además se entenderá rendido bajo la gravedad de juramento.

Parágrafo 1°. Como condición previa para ejercer su actividad, los gestores multinivel deberán inscribirse en el registro público previsto en el presente artículo.

Parágrafo 2°. No se aceptarán en el registro direcciones web o virtuales o apartados aéreos como únicas indicaciones de correspondencia o localización del gestor multinivelista.

Artículo 13. *Depósito de los términos contractuales de los contratos multinivel*. Los gestores multinivelistas deberán depositar en el registro público al que se refiere el artículo anterior, un documento con los términos exactos que emplearán para cada una de las modalidades de contratos que regirán sus relaciones con los promotores, incluyendo los correspondientes planes de compensación.

Para la validez de las modificaciones que las partes convengan respecto de las cláusulas de cualquiera de los contratos a cuyo texto se refiere el inciso anterior, será necesario, además del acuerdo entre las partes, que el texto correspondiente a la respectiva modificación sea depositado por parte del gestor multinivelista en el registro que llevará la Superintendencia de Sociedades.

Artículo 14. *Funcionamiento del Registro Público de Multinivelistas, Promotores y Contratos Multinivel.* Mediante reglamento, el Gobierno establecerá la oficina y funcionarios competentes para la apertura, cuidado y control de este registro, los formatos, y los procedimientos de inscripción, modificación, cancelación y cierre, acceso de autoridades y terceros al mismo, y demás detalles pertinentes en el marco de la presente ley.

La Superintendencia de Sociedades podrá celebrar convenios con las Cámaras de Comercio para poner en funcionamiento el presente registro público de las actividades multinivel en las ciudades

de su competencia, cuidando que se asegure el acceso material al mismo por parte de la ciudadanía.

CAPÍTULO VI

Varios

Artículo 15. *Transición*. Todo gestor multinivelista que actualmente desempeñe estas actividades en la República de Colombia, deberá depositar los documentos y la información requeridos para completar el registro al que se refiere el artículo 12 de la presente ley en un término no mayor de dos (2) meses posteriores a la promulgación del decreto que lo reglamente, término en el cual deberá estar disponible operativamente el registro de actividades multinivel por parte de la Superintendencia de Sociedades.

Una vez transcurrido el plazo al que se refiere el inciso anterior del presente artículo, los gestores multinivelistas que no se hayan inscrito en el mencionado registro no podrán continuar con sus actividades como tales, sin perjuicio de sus responsabilidades derivadas de las obligaciones que les establece la ley frente a los promotores, a los compradores de los productos o servicios vendidos, a los inversionistas y a las autoridades, además de las sanciones en las que puedan incurrir.

Artículo 16. *Vigencias y derogatorias*. La presente ley entrará en vigor a partir de su promulgación y publicación en el ***Diario Oficial***, y quedan derogadas todas las normas que sean contrarias a la misma.

7. **Proposición**

En los términos anteriores, nos permitimos rendir ponencia positiva para primer debate, solicitando dar primer debate en Comisión Tercera de Senado al **Proyecto de ley número 098 de 2009 Senado**, *por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia* teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la ponencia.

Se ha podido explicar en esta ponencia que existen razones de constitucionalidad que hacen viable el proyecto con algunas modificaciones, en consecuencia se emite concepto favorable con las modificaciones propuestas.

Cordialmente,

Jairo Mantilla Colmenares, Germán Villegas Villegas, Omar Yepes Alzate, Antonio Guerra de la Espriella, Gabriel Zapata Correa, Senadores ponente.

Bogotá, D. C., 24 de marzo de 2010

En la fecha se recibió ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 098 de 2009 Senado, *por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia.*

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de veintiocho (28) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

C O N T E N I D O

Gaceta número 78 - miércoles 24 de marzo de 2010

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

LEYES SANCIONADAS

Ley 1208 de 2008 por medio de la cual se aprueba el 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 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 98 de 2009 senado por medio de la cual se reglamentan las actividades de comercialización en red o mercadeo multinivel en Colombia 21

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010