

República de Colombia



Corte Constitucional

**COMUNICADO 44**

**3 de octubre**

**Sentencia C-418/24**

**M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo**

**Expediente LAT-496**

Es constitucional “la Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

## **1. Norma objeto de control**

**Ley 2309 de 2023**

**(agosto 2)**

Por medio de la cual se aprueba la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

**ARTÍCULO PRIMERO:** Apruébese la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7a de 1944, la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, que por el artículo primero de esta Ley se aprueba, obligará a la República de Colombia a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

**ARTÍCULO TERCERO:** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

## **2. Decisión**

**PRIMERO.** Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 2309 de 2023, “por medio de la cual se aprueba la ‘Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación’, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018”.

**SEGUNDO.** Declarar **CONSTITUCIONAL** la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018.

**TERCERO. ADVERTIR** al presidente de la República que si, en ejercicio de su competencia constitucional de dirección de las relaciones internacionales, decide ratificar esta Convención, debe evaluar la aplicación de la reserva a que alude el artículo 8.1.a) de la Convención, teniendo en cuenta los fundamentos 254 a 260 de esta providencia.

**CUARTO.** Disponer que se comunique esta sentencia a los presidentes de la República y del Congreso de la República.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

Con fundamento en el artículo 241.10 de la Constitución, la Corte Constitucional declaró constitucional la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación”, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, y exequible la ley que la aprobó.

Dicha Convención, también conocida como “Convención de Singapur sobre la Mediación”, promueve la mediación como método alternativo para la solución de las controversias (MASC) en materia de comercio internacional, y proporciona seguridad jurídica frente a Estados con ordenamientos normativos y sistemas económicos diferentes.

La Convención consta de un preámbulo y 16 artículos, agrupados de la siguiente manera: los artículos 1º, 2º y 3º determinan el alcance y algunas definiciones necesarias para poner en funcionamiento la ejecución de los acuerdos fruto de la mediación comercial internacional; los artículos 4º, 5º, 6º y 7º contienen instrucciones en materia procesal para la ejecución de los acuerdos de transacción internacional o su oponibilidad frente a una controversia acerca de una cuestión que una parte alegue que ya ha sido resuelta a través de tal instrumento y los artículos 8º a 16 corresponden a la parte operativa del tratado, en cuanto consagran lo relativo a (i) reservas; (ii) depositarios; (iii) firma, ratificación, aceptación, aprobación, adhesión; (iv) participación de organizaciones regionales de integración económica; (v) aplicación en ordenamientos jurídicos no unificados; (vi) entrada en vigor; (vii) modificación, y (viii) denuncia.

La Corte Constitucional, en ejercicio de su competencia, desarrolló la revisión en dos etapas. Primero, efectuó el control del procedimiento de formación de la Ley 2309 del 2023 y, segundo, revisó el contenido material de la Convención y de la ley aprobatoria.

En lo que tiene que ver con el control formal de la Ley 2309 de 2023, concluyó que tanto la fase gubernamental previa como el trámite ante el Congreso de la República se adelantaron de acuerdo con las disposiciones constitucionales y legales. En particular, comprobó que en el presente caso no se requería agotar el proceso de consulta previa ni realizar el análisis del impacto fiscal.

Además, revisó la exequibilidad de los 3 artículos que componen la Ley 2309 de 2023, aprobatoria del tratado en cuestión, y concluyó que se adoptaron en ejercicio de las atribuciones del Congreso de la República frente a lo convenido por el Gobierno con otros Estados o entidades de derecho internacional, así como de conformidad con las reglas de vigencia y aplicación establecidas en el artículo 1 de la Ley 7ª de 1944.

En relación con el control material de la Convención, describió el contenido de la Ley aprobatoria (3 artículos) y de la Convención propiamente dicha (finalidad, preámbulo y 16 artículos). Mas adelante, analizó el marco constitucional de la autocomposición en Colombia, dada la estrecha relación del tratado con este tema, a fin de poner de relieve que, de cara a los artículos 116, 228 y 229 de la Carta Política, entre otros, la solución pacífica de los conflictos es un componente esencial del Estado social

de derecho, razón por la que los mecanismos orientados a ese propósito son compatibles con la Constitución, como lo ha sostenido esta corporación.

A continuación, se refirió a varios antecedentes jurisprudenciales que han encontrado acorde con la Constitución la celebración de tratados internacionales en los que se han establecido instrumentos jurídicos para la solución pacífica de conflictos, entre ellos el arbitraje, destacando su rol preponderante en el campo de las relaciones mercantiles internacionales. De ahí que su utilización en el orden interno no resulte ajeno a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el preámbulo y los artículos 9, 29, 116, 226 y 227 de la Constitución.

La corporación encontró que la finalidad de la Convención es conforme a la Carta Política, en tanto procura la ejecución de acuerdos de transacción internacional en materia comercial y ofrece nuevos espacios para la solución pacífica de controversias, con beneficios en eficacia, celeridad y descongestión judicial, lo cual resulta concordante con los mandatos de soberanía, reciprocidad, seguridad jurídica y debido proceso.

Con todo, la Corte estimó conveniente efectuar algunas precisiones con el fin de advertirle al presidente de la República que si, en ejercicio de su competencia constitucional de dirección de las relaciones internacionales, decide ratificar esta Convención, evalúe la aplicación de la reserva prevista en el artículo 8.1.a) de dicho instrumento, en cuanto a que no se aplicará a los acuerdos de transacción en los que sea parte el Estado colombiano o cualquier organismo del Estado, o cualquier persona que actúe en su nombre.

#### **4. Salvamentos parciales de voto**

Los magistrados **Jorge Enrique Ibáñez Najar** y **Juan Carlos Cortés González** salvaron parcialmente su voto.

El magistrado **Ibáñez Najar** acompañó las decisiones de declarar constitucional la Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018, y exequible su Ley aprobatoria 2309 de 2023, por cuanto cumplió con todos los requisitos de trámite especial establecido para las leyes aprobatorias de tratados. No obstante, salvó su voto respecto de la decisión de advertirle al Presidente de la República que, en caso de ratificar la convención, debe evaluar la aplicación de la reserva prevista en el artículo 8.1.a) de la Convención, ya que, a su juicio, la Corte debió ordenar que se realice la reserva contemplada en la citada norma de la Convención, por la manifiesta vulneración de los mandatos constitucionales de nuestro ordenamiento, tal como pasa a exponerse.

El artículo 8 de la Convención, en su numeral 1, prevé que “[t]oda Parte en la Convención podrá declarar que: a) No aplicará la presente Convención a los acuerdos de transacción en los que sea parte, o en los que sea parte cualquier organismo del Estado, o cualquier persona que actúe en nombre de un organismo del Estado, en la medida que se establezca en la declaración”.

A juicio del magistrado Ibáñez Najar, la sentencia debió determinar la exigencia de que el Presidente de la República establezca tal reserva en aras de proteger mandatos constitucionales como el respeto del orden jurídico, el patrimonio público, el interés público y los principios que orientan el ejercicio de las funciones públicas, los cuales se concretan en la regla constitucional conforme a la cual las autoridades solo pueden ejercer las funciones y facultades que expresamente les atribuyen la Constitución, la ley o los actos administrativos normativos sean reguladores o reglamentarios. Actualmente no existe una disposición legal que regule la mediación en Colombia y las entidades públicas solo pueden utilizar los mecanismos de resolución de conflictos que autorice la ley como la

conciliación extrajudicial ante el ministerio público y la aprobación judicial, la amigable composición y el arbitraje.

En efecto, en lo que respecta a la mediación o su figura más próxima que es la conciliación, la regla legal existente es aquella conforme a la cual las entidades públicas solo pueden concurrir a procesos de conciliación extrajudicial ante el ministerio público y la ulterior aprobación del juez contencioso administrativo, y en tratándose de conciliaciones judiciales ellas solo se pueden adelantar en el proceso judicial y deben contar con la aprobación de la respectiva autoridad judicial. Precisamente, según el numeral 3 del artículo 1 de la Convención, en tales casos ella no se aplica. El problema radica en que de conformidad con el artículo 1 de la Convención ella se aplica a todo acuerdo de transacción internacional, lo cual implica que queda abierta tanto para particulares como para entidades públicas y en este último caso, si éstas llegaren a utilizar este mecanismo, para efectos de su acuerdo y ejecución por ellas o contra ellas, no se requeriría la intervención de una autoridad judicial según lo que se prevé en el artículo 4 de la Convención, lo cual pone en serio riesgo el orden jurídico, el patrimonio público y el interés público.

Por lo tanto, no basta con realizar solo una advertencia en los términos expuestos para que se examine la posibilidad o conveniencia de hacer uso de una reserva que la Convención contempla precisamente para señalar que el Estado no se obliga a usar la mediación sin intervención o aprobación judicial puesto que de lo contrario se pone en riesgo la efectiva protección y garantía de los mencionados mandatos superiores, de los cuales el Legislador determinó el necesario control judicial con que deben contar las conciliaciones que adelantan las entidades públicas. Esto, en la medida en que el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales tiene por propósito garantizar que las obligaciones internacionales que adquiera el Estado colombiano sean compatibles con la Constitución.

Para explicar su postura, el magistrado señaló que el artículo 1 de la Convención objeto de análisis, en su numeral 1, determina que “*será aplicable a todo acuerdo resultante de la mediación que haya sido celebrado por escrito por las partes con el fin de resolver una controversia comercial (“acuerdo de transacción”) y que, en el momento de celebrarse, sea internacional*”. A su vez, los numerales 2 y 3 se refieren a los escenarios o eventos en los que la Convención no será aplicable. De manera concreta el numeral 3 señala que la Convención no se aplicará:

“a) *Los acuerdos de transacción: i) Que hayan sido aprobados por un órgano judicial o concertados en el curso de un proceso ante un órgano judicial; y ii) Que puedan ejecutarse como una sentencia en el Estado de ese órgano judicial; b) Los acuerdos de transacción que hayan sido incorporados a un laudo arbitral y sean ejecutables como tal*”.

A efectos de comprender el alcance de tal disposición en el ordenamiento jurídico interno, resulta imperativo determinar qué se refiere por *mediación* y, para tal efecto, deben examinarse los antecedentes de la Convención (Informe del Grupo de Trabajo II -Arreglo de Controversias) sobre la labor realizada en su 68º periodo de sesiones -Nueva York, 5 a 9 de febrero de 2019-<sup>1</sup> De ahí que, es posible determinar que el concepto de *mediación* se utiliza como un género de otros medios alternativos de solución de conflictos y que incluye necesariamente a la conciliación. Por lo que, para

---

<sup>1</sup> Sobre el documento de trabajo de los grupos para realizar la Convención, consultar: párrafos 4, 5 y 6 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/ltid/v17/083/19/pdf/v1708319.pdf> ; párrafos 102 y 104 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v17/072/82/pdf/v1707282.pdf> ; párrafos 120 a 122 del siguiente documento <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v16/008/03/pdf/v1600803.pdf> Para los antecedentes de la Convención, ver: [https://uncitral.un.org/es/texts/mediation/conventions/international\\_settlement\\_agreements/travaux](https://uncitral.un.org/es/texts/mediation/conventions/international_settlement_agreements/travaux)

efectos del tratado, sería lo mismo la mediación y la conciliación. A su vez, de acuerdo con la convención, es razonable entender que las partes que pueden celebrar la *mediación/conciliación* podrán ser tanto particulares como entidades del Estado.

Ahora bien, el magistrado Ibáñez Najar recordó que en Colombia las distintas clases de mecanismos alternos de solución de conflictos tienen una naturaleza y alcance propios que la Corte no puede desconocer, sobre todo cuando están involucradas entidades públicas, en atención a la protección de los ya anunciados principios y mandatos constitucionales. Recalcó que la Constitución Política de 1991 en sus artículos 6 y 121 prevén que las autoridades públicas no podrán ejercer funciones o facultades diferentes a las que les atribuyen la Constitución y la ley.

En tal virtud, en Colombia se ha admitido que para resolver sus controversias las entidades públicas pueden acudir al uso de métodos alternos de solución de conflictos ya sea de autocomposición (arreglo directo, conciliación y amigable composición) o de heterocomposición (como el arbitraje). En esa medida, solo pueden utilizarlos en los estrictos y precisos términos en que lo establezcan la Constitución y la Ley.

En torno a la mediación o la conciliación -asuntos a los que se refiere la Convención objeto de análisis-, el Legislador ha establecido que las entidades públicas solo pueden celebrar dos tipos de conciliación: la judicial, esto es, aquella que se adelanta en el marco de un proceso judicial ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo o en los procesos arbitrales; y, la conciliación extrajudicial que se adelanta ante un agente del ministerio público pero que luego debe someterse a aprobación judicial en los términos previstos en la Ley 2220 de 2022. En línea con lo expuesto, en el ordenamiento jurídico colombiano las reglas de la Convención no son exigibles respecto de las conciliaciones judiciales y prejudiciales que son las únicas que la ley habilita a las entidades públicas a realizar, tal como expresamente lo dispone al excluirlas el numeral 3 del artículo 1 del tratado.

Sin embargo, ante la formulación amplia del texto de la Convención sobre su ámbito de aplicación, el artículo 1 incluye la posibilidad de que una entidad pública pueda adelantar una conciliación extrajudicial propiamente dicha, esto es, ante un centro de conciliación y que no requiere la intervención del ministerio público y la aprobación de una autoridad judicial. Esto constituye un escenario que, como se anotó, desde hace varios años, está proscrito en el ordenamiento jurídico interno.

Tales parámetros legales y restricciones en el ejercicio de medios de solución de conflictos para las entidades públicas responde a unas exigencias y mandatos constitucionales. En concreto, ante la necesidad de proteger el patrimonio público, el interés público y los principios que rigen la función pública de acuerdo con el artículo 209 de la Constitución, así como el principio de legalidad que condiciona las actuaciones de las autoridades. Incluso, tal restricción asegura la legalidad del gasto en los términos del artículo 346 de la Constitución. Esta relevancia constitucional ha sido expresamente señalada por la Corte Constitucional en las Sentencias C-404 de 2016 y C-071 de 2024, en el sentido que si bien el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración en materia de conciliación, no puede diseñar fórmulas que generen un marco de desprotección para los principios constitucionales referidos.

En consecuencia, aceptar la posibilidad mencionada que se deriva de la aplicación del artículo 1 de la Convención para que las entidades públicas puedan acudir a mecanismos alternos de solución de conflictos, como lo son la mediación y la conciliación, sin sujetar su actuación y acuerdo a la revisión de una autoridad judicial, pone en riesgo los mandatos constitucionales referidos. En otras palabras, con el ámbito restrictivo de acción que tienen las entidades públicas en esta materia se garantiza la defensa de los intereses públicos.

Finalmente, para el magistrado Jorge Enrique Ibáñez Najar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales tiene como propósito fundamental garantizar que las obligaciones internacionales que asuma el Estado colombiano sean compatibles con la Constitución. En esa medida, no puede convertirse en una mera verificación del cumplimiento de los trámites de forma por parte del Ejecutivo y del Legislativo. Debe ser un control efectivo de las disposiciones sometidas a su consideración respecto de las cuales la Corte ejerce su función de garante de la integridad y supremacía constitucional. De manera que, al advertir que la interpretación de alguna de ellas puede poner en riesgo la supremacía constitucional, no solo debe ponerlo de presente, sino que debe adoptar los remedios constitucionales que tiene a su disposición para corregir la situación. Por tanto, en este caso, la Sala Plena debió disponer que, al manifestar el consentimiento en obligarse por este tratado, el Presidente de la República como jefe del Estado debe hacer uso de la reserva prevista por la Convención en su artículo 8.1.a).

Por su parte, el magistrado **Cortés González** presentó salvamento parcial de voto, porque consideró que, si bien procedía declarar la constitucionalidad de la “Convención de las Naciones Unidas sobre los Acuerdos de Transacción Internacionales Resultantes de la Mediación, suscrita en Nueva York, el 20 de diciembre de 2018”, la decisión debió acompañarse de la instrucción para que el Estado colombiano formule la reserva contenida en el artículo 8, numeral 1o, de la Convención, en el sentido que el instrumento internacional no aplica a los acuerdos de transacción en los que sea parte el Estado, una entidad pública o cualquier persona que actúe en su nombre.

Para el magistrado parcialmente disidente, la posibilidad de que se aplique la Convención a acuerdos de transacción en materia de comercio internacional en los que participe el Estado colombiano, resultaría contraria al ordenamiento jurídico superior, pues en tales casos el acuerdo conciliatorio quedaría desprovisto de un mecanismo de aprobación judicial por medio del cual se salvaguarde el patrimonio público. Lo anterior, en el entendido que este último se encuentra consagrado como un derecho constitucional colectivo (art. 88 C.P.) y que, además, es un instrumento para la consecución de los fines del Estado (art. 2 C.P.) y para la garantía del principio de efectividad de los derechos (art. 5 C.P), del correcto funcionamiento de los órganos del Estado (art. 113 C.P.) y de la moralidad administrativa (artículo 209 C.P.).

Con la aprobación sin reserva en este punto de la Convención, se restringe la competencia del legislador para definir el régimen de la función pública y la solución de controversias en que participe el Estado, pues se impondrá el esquema de aplicación directa e inmediata de las transacciones que se celebren en virtud de aquella.