

PAHM- SL- 468- 2025

Bogotá D.C., 21 de agosto de 2025

Honorables Magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad en contra del *“Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)”*

PAOLA ANDREA HOLGUÍN MORENO, ciudadana en ejercicio, identificada con cédula de ciudadanía No. 43.585.559 expedida en la ciudad de Medellín, Antioquia, a las voces de los artículos 241 y 242 de la Constitución Política de Colombia y el Decreto Ley 2067 de 1991, me permito presentar demanda de Inconstitucionalidad en contra del *“Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)”*, suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Venezuela en Caracas, Venezuela, el diecisiete (17) de julio de dos mil veinticinco (2025) por violación de la Constitución Política e inaplicación del procedimiento legislativo previsto en la Ley Orgánica No. 5 de 1992.

I. NORMA DEMANDADA

La norma que se demanda, corresponde al *“Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)”*, suscrito entre la señora Goromoto Godoy, ministra del poder popular para el comercio exterior de la República Bolivariana de Venezuela, la señora Diana Morales Rojas, ministra de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia y la señora Delcy

Rodríguez Gómez, Vicepresidente Ejecutiva de la República Bolivariana de Venezuela, el diecisiete (17) de julio de dos mil veinticinco (2025); que a continuación se incorpora al texto desde su versión en PDF.

MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO

**ENTRE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA
DE VENEZUELA Y LA REPÚBLICA DE
COLOMBIA**

**SOBRE LA CREACIÓN DE LA ZONA DE PAZ, UNIÓN Y DESARROLLO
BINACIONAL (ZONA ECONÓMICA ESPECIAL BINACIONAL)**

La República de Colombia, representada por la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, por una parte y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte, representada por la Vicepresidenta Ejecutiva de la República y la Ministra del Poder Popular de Comercio Exterior, en adelante ambas denominadas "las Partes",

Inspirados en la historia común de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia, basada en el legado de independencia del Libertador Simón Bolívar.

Deseando fortalecer los lazos de amistad entre los pueblos de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia.

Teniendo presente la importancia de la paz, la unión y la integración para el desarrollo económico y social de los pueblos de la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia.

Reconociendo la importancia de profundizar la integración económica bilateral, promover el comercio justo y equilibrado, y fortalecer los lazos históricos de cooperación entre ambos países

Acuerdan suscribir el presente Memorándum de Entendimiento para la creación y desarrollo de una Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional.

Artículo 1

Objeto

Establecer un marco de cooperación para la pronta conformación de una Zona Económica Especial que se denominará "Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional", que comprende las poligonales en los estados Táchira y Zulia por la parte venezolana y el Norte de Santander por la parte colombiana, en los términos previstos en este Memorándum de Entendimiento.

Las Partes coordinarán con las autoridades competentes para abordar los temas relacionados con cultura, educación, salud, comercio, turismo y cualquier otro que tengan a bien designar.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Asimismo, las Partes podrán acordar la creación de otras Zonas Binacionales para ampliar y profundizar la unión y el desarrollo conjunto, al amparo de lo previsto en este Memorándum de Entendimiento.

Artículo 2

Cooperación institucional

Las Partes realizarán esfuerzos para promover la cooperación entre sus respectivas autoridades nacionales competentes y facilitar la articulación con instituciones públicas, privadas y actores relevantes de ambos países, con el propósito de desarrollar de manera coordinada los objetivos del presente Memorándum de Entendimiento, en especial el diseño, creación e implementación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional, siempre respetando las disposiciones legales y regulatorias vigentes en cada país.

Dentro de este esfuerzo conjunto, se reconocen las grandes potencialidades bilaterales para el desarrollo económico, turístico y social. Para tal fin, se trabajará de manera coordinada con los Ministerios y entidades competentes de ambos países para evaluar el alcance, los instrumentos normativos y demás acciones necesarias que faciliten alcanzar los objetivos propuestos y sacar el máximo provecho a las potencialidades existentes. De especial relevancia será el sector de producción agroalimentaria primaria donde se contempla productos como café, frutas tropicales, musáceas, cacao, caña de azúcar, tubérculos, ganadería, producción láctea y otros que podrían ser identificados de manera conjunta.

Artículo 3

Coordinación Institucional

Para garantizar la implementación efectiva del presente Memorándum de Entendimiento, las Partes aunarán esfuerzos para establecer mecanismos formales de coordinación institucional, bajo los siguientes lineamientos:

- a) **Designación de puntos focales nacionales:** Cada Parte designará uno o varios puntos focales institucionales encargados de coordinar, articular y dar seguimiento a las acciones derivadas de este Memorándum. Estos puntos focales actuarán como enlace directo entre las autoridades competentes de ambos países y velarán por el cumplimiento oportuno de los compromisos asumidos.
- b) **Creación de un Equipo de Trabajo Bilateral:** Se constituirá un Equipo de trabajo bilateral integrado por representantes designados por las Partes, con funciones específicas que incluirán, entre otras: Elaborar planes de acción anuales y cronogramas de actividades, coordinar el intercambio de información técnica y estadística necesaria para la toma de decisiones, identificar retos, oportunidades y necesidades de ajuste normativo o administrativo, siempre respetando las leyes nacionales de cada país, presentar informes periódicos de avances y resultados a las autoridades superiores de cada Parte.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

c) **Reuniones periódicas y alternancia:** El Equipo de Trabajo Bilateral celebrará reuniones ordinarias de manera presencial o virtual, alternando la sede entre ambos países. Asimismo, podrá convocar reuniones extraordinarias cuando lo requieran las circunstancias o por solicitud de cualquiera de las Partes.

d) **Respeto a los marcos legales nacionales:** Todas las actividades, decisiones y recomendaciones del Equipo de Trabajo Bilateral deberán ejecutarse en estricto cumplimiento de las leyes, regulaciones y políticas nacionales vigentes en cada país, así como en armonía con los compromisos y obligaciones internacionales vigentes por las Partes.

Este esquema de coordinación busca fortalecer la cooperación técnica, adelantar el seguimiento efectivo de las iniciativas priorizadas e impulsar que el desarrollo de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional y demás temas contemplados en este Memorándum se implementen de forma ordenada, transparente y conforme a los marcos normativos de ambos Estados.

Artículo 4

Alcance

El presente Memorándum de Entendimiento establece un marco de cooperación amplia y flexible, orientado a consolidar la paz y fortalecer la unión, la integración y el desarrollo económico compartido.

En este sentido, las Partes reconocen que:

- El área geográfica específica de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional aún está por definirse y requerirá trabajo técnico conjunto para identificar, delimitar y acordar los sectores y territorios que integrarán esta Zona, de conformidad con las disposiciones legales, administrativas y de planificación territorial vigentes en cada país.
- Este Memorándum no limita ni condiciona las decisiones soberanas que cada país adopte respecto de sus políticas de ordenamiento territorial, incentivos o instrumentos de desarrollo económico.

Además, la cooperación bilateral podrá profundizarse progresivamente en otras áreas, sin excluir temas adicionales que sean identificados como de interés mutuo.

Artículo 5

Intercambio de información y buenas prácticas

Las Partes podrán intercambiar información relevante sobre estadísticas, políticas sectoriales, investigaciones y estudios técnicos que resulten útiles para fortalecer las potencialidades de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional. Este intercambio estará orientado a enriquecer la toma de decisiones, identificar oportunidades de desarrollo y promover iniciativas conjuntas que contribuyan al crecimiento económico de la región fronteriza.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Asimismo, las Partes podrán fomentar la cooperación técnica mediante el intercambio de conocimientos, experiencias prácticas y buenas prácticas en las áreas relacionadas con la Zona Binacional. Del mismo modo, se procurará la organización de actividades de capacitación, formación técnica y fortalecimiento de capacidades destinadas a actores locales, micro, pequeñas y medianas empresas, y comunidades ubicadas en el área de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional.

Todas estas acciones estarán orientadas a impulsar la diversificación productiva, generar valor agregado y fomentar un desarrollo económico inclusivo y sostenible, siempre respetando las leyes, regulaciones y políticas nacionales vigentes en cada país, así como los compromisos internacionales suscritos por las Partes.

Artículo 6

Grupo de Trabajo

Se podrá establecer un Grupo de Trabajo cuyo objetivo será coordinar y revisar la implementación del presente Memorándum de Entendimiento, mediante consultas bilaterales, el seguimiento técnico de las acciones acordadas y la formulación de recomendaciones dirigidas a las autoridades competentes de ambos países. El Grupo de Trabajo estará integrado por un número igual de representantes designados por cada una de las Partes y se reunirá periódicamente, alternando su sede entre los dos países, en fechas que sean acordadas de manera conjunta. Asimismo, las Partes podrán invitar a participar, en calidad de expertos o asesores, a representantes del sector productivo, empresarial, académico, social y comunitario que puedan aportar conocimientos técnicos y experiencia para el desarrollo de Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional y de las demás áreas priorizadas en este Memorándum.

El Grupo de Trabajo tendrá dentro de su alcance la consideración de aspectos estratégicos como el gran interés que existe en todos los sectores productivos; la coordinación de acciones con los Ministerios correspondientes para evaluar el alcance normativo, técnico y operativo de las iniciativas; la identificación y aprovechamiento de diferentes incentivos disponibles; así como la promoción de herramientas de facilitación del comercio.

Del mismo modo, el Grupo de Trabajo realizará el seguimiento técnico para definir la extensión total de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional.

Artículo 7

Solución de diferencias

Cualquier diferencia relacionada con la implementación o interpretación del presente Memorándum de Entendimiento será resuelta mediante negociaciones directas entre las Partes, a través de la vía diplomática.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

Artículo 8

Disposiciones

Financieras

Todas las actividades contempladas en este Memorándum de Entendimiento se ajustarán a las leyes y reglamentos nacionales de las Partes. Cada una de las Partes asumirá sus propios costos derivados de la cooperación o las actividades realizadas en virtud del presente Memorándum, a

menos que mutuamente acuerden lo contrario por escrito. Estos costos estarán sujetos a la disponibilidad de las respectivas partidas presupuestarias de las Partes

Artículo 9

Modificaciones y

Este Memorándum de Entendimiento podrá ser modificado mediante el consentimiento mutuo por escrito de las Partes.

Artículo 10

Estatus legal

El presente Memorándum de Entendimiento se ha concertado sobre la base de la igualdad, el beneficio mutuo y el cumplimiento de las respectivas legislaciones nacionales, así como de sus compromisos y obligaciones internacionales. Este Memorándum de Entendimiento no crea obligaciones vinculantes entre las Partes en virtud del derecho internacional o nacional.

Artículo 11

Disposiciones finales

El presente Memorándum de Entendimiento entrará en vigor en la fecha de su firma por ambas Partes. Este Memorándum de Entendimiento tendrá una vigencia de cinco (5) años a partir de su fecha de entrada en vigor y se prorrogará automáticamente por períodos iguales, a menos que cualquiera de las Partes notifique por escrito al otro su intención de dar por terminados los efectos del presente Memorándum de Entendimiento al menos seis (6) meses antes del vencimiento del período inicial o de cualquier período posterior.

Cualquiera de las Partes podrá terminar en cualquier momento este Memorándum de Entendimiento, notificando por escrito a la otra Parte. La terminación surtirá efecto noventa (90) días después de recibida dicha notificación.

El cese de los efectos del presente Memorándum de Entendimiento no afectará la ejecución de proyectos, programas y cualquier otra iniciativa emprendida bajo este Memorándum de Entendimiento hasta su culminación, a menos que las Partes acuerden lo contrario.

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los abajo firmantes, debidamente autorizados por sus respectivas organizaciones, han firmado este MOU en dos ejemplares originales en castellano, siendo todos los textos igualmente válidos en caso de discrepancia.

Suscrito en Cancas, el día 17 de julio de 2025.

POR LA REPÚBLICA BOLIVARIANA
DE VENEZUELA



COROMOTO GODOY
MINISTRA DEL PODER POPULAR
PARA COMERCIO EXTERIOR

POR LA REPÚBLICA DE COLOMBIA



DIANA MORALES ROJAS
MINISTRA DE COMERCIO, INDUSTRIA
Y TURISMO



DELCY RODRÍGUEZ GÓMEZ
VICEPRESIDENTA EJECUTIVA
DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

La versión transcrita del Memorando demandado corresponde a la publicada en la página oficial del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia (<https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/comercio/mou-colombia-venezuela-zona-paz-union-desarrollo>)

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

II. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

El Memorando de marras, especialmente por el alcance que le ha reconocido el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, como más adelante se explica, desconoce lo previsto en las siguientes normas Constitucionales, así como las consagradas en la Ley Orgánica No. 5 de 1992, que las desarrollan, relativas al trámite legislativo:

ARTÍCULO 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

(...)

16. *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.*

ARTÍCULO 154. *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.*

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado.

ARTÍCULO 157. *Ningún proyecto será ley sin los requisitos siguientes:*

1. *Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.*
2. *Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara. El reglamento del Congreso determinará los casos en los cuales el primer debate se surtirá en sesión conjunta de las comisiones permanentes de ambas Cámaras.*
3. *Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.*

4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

ARTÍCULO 158. *Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.*

ARTÍCULO 160. *Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.*

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo Proyecto de Ley o de Acto Legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

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.

ARTÍCULO 165. *Aprobado un proyecto de ley por ambas cámaras, pasará al Gobierno para su sanción. Si éste no lo objetare, dispondrá que se promulgue como ley; si lo objetare, lo devolverá a la cámara en que tuvo origen.*

ARTÍCULO 224. *Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.*

ARTÍCULO 241. *A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:*

(...)

10. *Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.*

Dada la jerarquía normativa que la jurisprudencia de esa Corporación le ha reconocido a las Leyes Orgánicas como parámetro de validez de las normas jurídicas de menor nivel (Bloque de Constitucionalidad en sentido lato), deviene necesario relacionar las disposiciones de la Ley 5ª de 1992, relativas al “Proceso Legislativo Ordinario” (Capítulo Sexto) que resultan desconocidas por el Memorando de Entendimiento demandado:

ARTÍCULO 139. *Presentación de proyectos. Los proyectos de ley podrán presentarse en la Secretaría General de las Cámaras o en sus plenarias.*

ARTÍCULO 140. Iniciativa legislativa. *Pueden presentar proyectos de ley:*

(...)

2. *El Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho.*

ARTÍCULO 142. Iniciativa privativa del Gobierno. *Sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes referidas a las siguientes materias:*

(...)

20. *Leyes aprobatorias de los Tratados o Convenios que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional.*

ARTÍCULO 143. Cámaras de origen. *Los proyectos de ley relativos a tributos y presupuesto de rentas y gastos serán presentados en la Secretaría de la Cámara de Representantes, mientras que los de relaciones internacionales lo serán en el Senado.*

ARTÍCULO 147. Requisitos constitucionales. Ningún proyecto será ley sin el lleno de los requisitos o condiciones siguientes:

1. Haber sido publicado oficialmente por el Congreso, antes de darle curso en la comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente comisión permanente de cada Cámara, o en sesión conjunta de las respectivas comisiones de ambas Cámaras, según lo dispuesto en el presente Reglamento.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno La Constitución Política y este Reglamento contienen procedimientos especiales y trámites indicados para la expedición y vigencia de una ley.

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.

ARTÍCULO 217. Condiciones en su trámite. Podrán presentarse propuestas de no aprobación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales.

El texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda.

Las propuestas de reserva sólo podrán ser formuladas a los Tratados y Convenios que prevean esta posibilidad o cuyo contenido así lo admita. Dichas propuestas, así como las de aplazamiento, seguirán el régimen establecido para las enmiendas en el proceso legislativo ordinario.

Las Comisiones competentes elevarán a las plenarios, de conformidad con las normas generales, propuestas razonadas sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada.

III. CONCEPTO Y FUNDAMENTO DE LA VIOLACIÓN

La presente Acción Pública se fundamenta en los siguientes cargos:

CARGO UNO:

Violación de la Carta Política por desconocimiento del trámite constitucional previsto para la aprobación de tratados internacionales e instrumentos materialmente asimilados, conforme a lo previsto en la Constitución Política y la Ley Orgánica No. 5 de 1992.

De acuerdo con las normas constitucionales y orgánicas citadas en el acápite anterior, y en especial con el precedente constitucional fijado en la Sentencia C-400 de 1998 –reiterado de manera constante en diversas providencias–, para que un instrumento internacional suscrito por el Gobierno Nacional produzca efectos jurídicos en el orden interno, ya sea que adopte la forma de Convenio o de Tratado conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (Ley 32 de 1985), o que materialmente comporte efectos equivalentes, resulta ineludible agotar el trámite legislativo ordinario previsto para su aprobación.

Alcance vinculante de los MoU: jurisprudencia internacional y precedente constitucional vigente.

Aunque, en principio, la firma y entrada en vigor de instrumentos como los Memorandos de Entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés) no se rige por las normas internacionales y nacionales aplicables a los Tratados o Convenios en los términos de la Convención de Viena de 1969 – dado que no están concebidos para generar obligaciones jurídicas vinculantes entre los Estados –, su contenido material puede, excepcionalmente, conferirles efectos jurídicos que los hacen susceptibles de ser sometidos al dicho régimen jurídico.

De hecho, la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ha reconocido en múltiples ocasiones que ciertos documentos suscritos por representantes estatales, aún careciendo de la forma o nomenclatura de un tratado, pueden ser jurídicamente vinculantes bajo el Derecho Internacional y dar lugar a la responsabilidad

internacional del Estado por su incumplimiento. Así ocurrió, por ejemplo, en 1994, cuando dicho Tribunal reconoció fuerza obligatoria a las “*minutas*” firmadas por los cancilleres de Qatar y Bahrein en el contexto de su disputa fronteriza¹; o en 2002, cuando otorgó ese mismo carácter a una “*declaración conjunta*” firmada por los presidentes de Nigeria y Camerún².

De manera aún más precisa, en su sentencia sobre excepciones preliminares del 2 de febrero de 2017, en el caso de la delimitación marítima entre Somalia y Kenia, la CIJ concluyó que el Memorando de Entendimiento suscrito por ambos países en 2009 era jurídicamente vinculante bajo el Derecho Internacional, y que su eventual incumplimiento podía dar lugar a responsabilidad internacional. (CIJ, “*Judgment of 2 February 2017*”, *Somalia v. Kenya*)³.

Ahora bien, en similar sentido, con la Sentencia C-710 de 1998 -con fundamento en lo afirmado, a su vez, en la Sentencia C-400 de 1998— la Corte Constitución expresamente varió su precedente en relación con la naturaleza y alcance jurídico de los Acuerdos simplificados o MoU -inicialmente considerados como “actos políticos” -en especial cuando adoptan materialmente el contenido propio de un Tratado internacional; en cuyo caso, sus efectos jurídicos en el orden interno está condicionado a su aprobación por parte del Congreso de la República y su control judicial por ese Tribunal, de conformidad con las normas superiores señaladas como violadas.

¹ CASO RELATIVO A LA DELIMITACIÓN MARÍTIMA Y CUESTIONES TERRITORIALES ENTRE QATAR Y BAHREIN (QATAR CONTRA BAHREIN) (COMPETENCIA Y ADMISIBILIDAD). Fallo de 15 de febrero de 1995, mediante el cual la CIJ dictó su fallo sobre competencia y admisibilidad en el caso relativo a la delimitación marítima y cuestiones territoriales entre Qatar y Bahrein.

² FRONTERA TERRESTRE Y MARÍTIMA ENTRE EL CAMERÚN Y NIGERIA (EL CAMERÚN CONTRA NIGERIA: INTERVENCIÓN DE GUINEA ECUATORIAL) (CUESTIONES DE FONDO) Fallo de 10 de octubre de 2002. Nigeria alegaba que la Declaración de Maroua carecía de efectos jurídicos por no corresponder a un Tratado.

“La Corte considera que la Declaración de Maroua constituye un acuerdo internacional concertado entre Estados por escrito y en el que se traza una frontera; así pues, está regida por el derecho internacional y constituye un tratado en el sentido de lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (véase el art. 2, pág. 1), en la que Nigeria es parte desde 1969 y el Camerún desde 1991, y que, en cualquier caso, recoge el derecho internacional consuetudinario al respecto.”

³ La decisión puede ser consultada en: [Judgment of 2 February 2017 | INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE](#)

“2.2.- Cambio de jurisprudencia en relación al control constitucional a que deben ser sometidos los denominados "Acuerdos Simplificados”

Anteriormente esta Corporación no admitía su competencia para conocer acerca de la constitucionalidad de los denominados "Acuerdos Simplificados", al considerar que estos regían con la sola firma o el canje de los respectivos instrumentos, razón por la cual no se encontraban sometidos a control constitucional. A partir de lo expresado en la sentencia C-400 de 1998, dichos Acuerdos están sometidos a la exigencia según la cual, para que el consentimiento pueda ser prestado por el representante colombiano, debe haberse aprobado el tratado por el Congreso y verificada su constitucionalidad por la Corte Constitucional.

(...)

Ahora bien, en esta oportunidad es preciso señalar que aun cuando en el texto de la Constitución Política (artículos 150-16 y 241-10) no se mencione sino a los tratados para efectos de su aprobación o improbación, y del control constitucional, ello no significa que los demás acuerdos internacionales, como los simplificados, no requieran aprobación del Congreso mediante ley, sanción ejecutiva y revisión constitucional, formal y material por la Corte Constitucional, pues, como ya se anotó, se trata de verdaderos tratados internacionales. En tal virtud, deben cumplir los requisitos exigidos constitucionalmente (artículos 150, 189 y 241): negociación, adopción y autenticación; aprobación interna por parte de los Estados, lo cual incluye, la intervención del Congreso, del Ejecutivo y de la Corte Constitucional; y la manifestación internacional de los sujetos del consentimiento de obligarse por medio del tratado. En este aspecto, se modifica por lo tanto, en esta providencia, la jurisprudencia de la Corporación.

Aplicados los anteriores razonamientos al asunto materia de examen constitucional, es preciso concluir que el Convenio que se revisa, celebrado entre el Gobierno de Colombia y la Universidad para la Paz, crea un "centro mundial de investigación y capacitación para la solución de conflictos", el cual se constituye en sujeto de derecho internacional, y en consecuencia, debe ser objeto del control constitucional por esta Corporación, de conformidad con la nueva posición jurisprudencial aquí adoptada por la Corte Constitucional”.

Siguiendo el mismo precedente, en sentencia C-269 de 2014, la Corte explicó en extenso esta regla:

3.3.4. Control constitucional de instrumentos internacionales que carecen, formalmente, de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

3.3.4.1. Actas y Acuerdos de procedimiento simplificado.

3.3.4.1.1. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de examinar si es o no procedente, de conformidad con las competencias asignadas en el artículo 241 de la Carta, adelantar el examen constitucional de instrumentos internacionales que, aunque formalmente no revisten la forma de los tratados solemnes -a los que alude el numeral 10 de dicha disposición-, si tienen tal naturaleza jurídica, en tanto su contenido implica, o bien (i) la asunción de nuevas obligaciones para el Estado colombiano o bien (ii) el desbordamiento de las facultades atribuidas a la órbita exclusiva del Presidente de la República. Dentro de los instrumentos internacionales que carecen formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241, pero que en eventos específicos, materialmente pueden tener la naturaleza jurídica de tratados solemnes se encuentran, por ejemplo: (i) determinadas “actas” y (ii) “acuerdos de procedimiento simplificado”.

3.3.4.1.2. Las “actas”, en estricto sentido, son una subcategoría de los documentos comúnmente denominados “memorandos de intención o de entendimiento”. Se caracterizan porque su contenido se limita a consagrar exhortaciones y declaraciones de orden programático y político de sus signatarios, y no contienen términos imperativos o jurídicamente exigibles. Surten efectos con su suscripción. En relación con los efectos legales de los memorandos de entendimiento, el doctrinante Anthony Aust, en su obra titulada “Modern Treaty Law and Practice”, afirma que los mismos sólo pueden surtir efectos en el ámbito de la política o la moral: “Si un Estado no honra sus compromisos, consignados en un memorando de entendimiento la sanción es política, por lo que otro Estado no puede llevar el asunto a una corte o tribunal internacional ni imponer contramedidas sobre las que podría estar facultado en el evento de un incumplimiento o violación de un tratado”. En consecuencia, por no ser instrumentos internacionales gobernados por el derecho internacional público ni consagrar obligaciones para los signatarios, no son objeto de control constitucional. No obstante lo anterior y como se señalará más adelante, algunas “actas”, suscritas por entidades del Estado colombiano y conocidas por esta Corporación con ocasión de demandas de constitucionalidad, habrían llegado a consagrar obligaciones a cargo del Estado colombiano, sólo susceptibles de preverse en un tratado solemne.

3.3.4.1.3. En relación con los acuerdos de procedimiento simplificado, es preciso señalar que los instrumentos internacionales a los que se atribuye tal condición, se caracterizan porque la adopción, autenticación del texto y manifestación del consentimiento en obligarse, se consuman con la suscripción del instrumento internacional, en un solo acto, sin necesidad de surtir los requisitos constitucionales previstos para los tratados solemnes. Esta definición comprende aquellos acuerdos derivados de tratados solemnes, perfeccionados según el procedimiento constitucional referido y los acuerdos que versan sobre materias de órbita exclusiva del Presidente de la República -como director de las relaciones internacionales-. La celebración de acuerdos de procedimiento simplificado derivados o complementarios tiene como propósito ejecutar o desarrollar de forma concreta las cláusulas sustantivas consignadas en el tratado del cual se deriva, sin exceder o desbordar lo allí estipulado, es decir, que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas. Es de señalar que el tratado solemne del que se derivan los acuerdos de procedimiento simplificado complementarios debe haber surtido todos los trámites constitucionales.

De otra parte, los acuerdos de procedimiento simplificado celebrados en desarrollo de funciones de órbita exclusiva del Presidente de la República, encuentran sustento en aquellas facultades constitucionalmente asignadas al Jefe de Estado, en su condición de director de las relaciones internacionales, que excluyen la competencia *rationae materiae* de las demás ramas del Poder Público. A pesar de ello, algunos “acuerdos de procedimiento simplificado”, conocidos por esta Corporación, a raíz de demandas de constitucionalidad, consagraron -según lo estableció este Tribunal- nuevas obligaciones a cargo del Estado colombiano, sólo susceptibles de preverse mediante la celebración de un tratado solemne.

3.3.4.1.4. La fijación de una regla de decisión en esta materia fue el resultado del siguiente proceso: (i) una etapa inicial de negación de la facultad de juzgar instrumentos internacionales que carecen formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241, pero que materialmente ostentan la naturaleza jurídica de tratados solemne, advirtiendo, sin embargo, la irregularidad existente al no observar el trámite previsto en la Constitución Política; (ii) un momento de delimitación conceptual de los instrumentos internacionales que demandaban seguir el curso del tratado solemne y, por ello, se encontraban sometidos al control constitucional; y (iii) una etapa final en la que se produjo el reconocimiento de una competencia atípica para juzgar si la aplicación de un acuerdo internacional, instrumentado mediante formas diferentes a las del tratado solemne, resultaba compatible con la Constitución.

(...)

3.3.4.4. Tercera etapa: la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la exequibilidad de instrumentos internacionales que, requiriendo trámite de un tratado, se incorporan al ordenamiento interno como acuerdos de procedimiento simplificado.

3.3.4.4.1. En la sentencia C-710 de 1998, la Corte anuncia una modificación al precedente relacionado con el régimen aplicable a los denominados acuerdos de procedimiento simplificado, advirtiendo que se encuentran sometidos a las reglas de aprobación de tratados prevista en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta. En esa medida, según la Corte, respecto de tales instrumentos este Tribunal debía adelantar el control constitucional. A su juicio, el cambio de precedente en esta materia tenía fundamento en lo que había previsto la sentencia C-400 de 1998 al adelantar el control constitucional de la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”: la Corte había advertido que todos los tratados debían ser sometidos al trámite de aprobación legislativa y al control constitucional correspondiente. Indicó sobre el particular:

“Anteriormente esta Corporación no admitía su competencia para conocer acerca de la constitucionalidad de los denominados “Acuerdos Simplificados”, al considerar que estos regían con la sola firma o el canje de los respectivos instrumentos, razón por la cual no se encontraban sometidos a control constitucional. A partir de lo expresado en la sentencia C-400 de 1998 (MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero), dichos Acuerdos están sometidos a la exigencia según la cual, para que el consentimiento pueda ser prestado por el representante colombiano, debe haberse aprobado el tratado por el Congreso y verificada su constitucionalidad por la Corte Constitucional.”

Y más adelante, en la misma providencia, fijó así la razón de su decisión:

“Ahora bien, en esta oportunidad es preciso señalar que aun cuando en el texto de la Constitución Política (artículos 150-16 y 241-10) no se mencione sino a los tratados para efectos de su aprobación o improbación, y del control constitucional, ello no significa que los demás acuerdos internacionales, como los simplificados, no requieran aprobación del Congreso mediante ley, sanción ejecutiva y revisión constitucional, formal y material por la Corte Constitucional, pues, como ya se anotó, se trata de verdaderos tratados internacionales. En tal virtud, deben cumplir los requisitos exigidos constitucionalmente (artículos 150, 189 y 241): negociación, adopción y autenticación; aprobación interna por parte de los Estados, lo cual incluye, la intervención del Congreso, del Ejecutivo y de la Corte Constitucional; y la manifestación internacional de los sujetos del consentimiento de obligarse por medio del tratado. En este aspecto, se modifica por lo tanto, en esta providencia, la jurisprudencia de la Corporación.”

(...)

3.3.4.4.4. Finalmente, en el Auto 288 de 2010 la Corte sintetizó su jurisprudencia en esta materia indicando la existencia de una regla conforme a la cual “no es posible exceder, ampliar o superar el alcance de las obligaciones adquiridas previamente mediante un tratado celebrado de manera solemne”. En el caso en que el instrumento internacional tenga ese resultado o efecto debe someterse al trámite regular de aprobación legislativa y control constitucional previsto entonces en el artículo 241 de la Carta. Adicionalmente, advirtió que en el evento en que un acuerdo se refiera a materias que no corresponden a la “órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales”, tampoco se tratará de un acuerdo de procedimiento simplificado. Con fundamento en esa premisa, la Corte consideró que era competente para conocer las demandas interpuestas contra instrumentos internacionales que a pesar de requerir el trámite de los tratados solemnes debido a su contenido, no habían surtido dicho procedimiento. Esta conclusión encontró apoyo en varias razones. Así (i) aunque el control de constitucionalidad de los tratados internacionales recae, en principio, sobre las leyes que los aprueban y sobre los tratados mismos, razones fundadas en la necesidad de un control material justifican que la Corte adelante el examen constitucional correspondiente. Igualmente (ii) a pesar de que el artículo 241 advierte que las competencias asignadas a la Corte se ejercerán en los precisos términos que allí se señalan, no se opone a ello y por el contrario se sigue de su mejor interpretación, que con fundamento en el numeral 4, se admitan acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de los instrumentos que materialmente tienen fuerza de tratado. En tercer lugar (iii) admitiendo incluso que existieran dudas acerca de la habilitación de la Corte Constitucional, esa duda debería resolverse a favor de aquella interpretación que, de mejor manera, asegure la supremacía de la Constitución. Finalmente, en cuarto lugar, (iv) la Corte consideró que de no asumir la competencia en esos casos habría entonces de admitirse, de manera contraria a la Constitución, la existencia de actos carentes de control.

3.3.4.4.5. Es importante señalar que la regla de decisión adoptada por la Corte implicaba que, mediante la acción pública, procedía adelantar el examen de los acuerdos, no con el

propósito de adelantar un juicio de validez material sino, en otra dirección: con el propósito de establecer si se vulneraba la Constitución por haberse pretermitido el trámite de aprobación de los tratados internacionales. En el caso de ser aquello lo que ocurría, procedía ordenar que se le impartiera al acuerdo el procedimiento previsto para los tratados solemnes incluyendo, en su momento, el control constitucional a cargo de esta Corte establecido en el artículo 241 de la Constitución. (Subrayado y negrilla fuera del original)

Bajo dicho criterio, la Corte Constitucional ha avalado la sujeción de diversos MoU al trámite previsto para los tratados internacionales, al haber examinado y declarado la exequibilidad de leyes aprobatorias de este tipo de instrumentos. Así ocurrió, entre otros casos, con las Leyes 1226 de 2008 (Sentencia C-094 de 2009), 1186 de 2008 (Sentencia C-685 de 2009) y 1513 de 2012 (Sentencia C-714 de 2012), todas ellas referidas a memorandos de entendimiento que, como el impugnado mediante esta acción, contenían compromisos materiales que exigían el cumplimiento del procedimiento constitucional de aprobación legislativa y control previo de constitucionalidad.

Cabe destacar que esto mismo aplica para el Memorando que se demanda, no obstante, lo expresamente consagrado en su artículo 10, relativo al “**estatus legal**”, en el sentido de precisar que “*Este Memorándum de Entendimiento no crea obligaciones vinculantes entre las Partes en virtud del derecho Internacional o nacional*” y el artículo 11 que dispone que “*...entrará en vigor en la fecha de su firma por ambas Partes.*”.

Como se expone enseguida al sustentar el “Cargos Dos”, este Memorando de Entendimiento efectivamente supone la asunción material de obligaciones por parte del Estado colombiano, desnaturalizando así el carácter meramente político o programático de este tipo de instrumentos o documentos.

En consecuencia, el Memorando, por su contenido material, debe ser sometido al trámite constitucional previsto para los tratados internacionales. La omisión de dicho trámite constituye un desconocimiento directo de los artículos 150-16, 224 y 241-10 de la Constitución –así como las disposiciones de la Ley Orgánica 5ª de 1992 que se señalaron–, y acarrea la inconstitucionalidad del instrumento, impidiendo con ello que surta efectos jurídicos en los términos expuestos en su artículo 11 (entrada en vigor a partir de la simple firma).

CARGO DOS:

Violación del principio de supremacía constitucional por desnaturalización de los acuerdos simplificados o memorandos de entendimiento, conforme al precedente constitucional y su indebida sustracción del control judicial.

El artículo 4º Superior establece como eje axial del modelo constitucional colombiano el principio de supremacía de la Constitución, en virtud del cual, todo el ordenamiento jurídico se debe ajustar a sus expresos términos, así como a la interpretación que de ellos haga la Corte Constitucional. Asimismo, por expresa autorización del artículo 93, la Carta reconoce a los Tratados de Derechos Humanos (lo que incluye los de Derecho Internacional Humanitario, conforme lo expuesto en la sentencia C-225/1995) ratificados por Colombia igual rango o jerarquía jurídica que el texto constitucional, conformando un solo “Bloque” normativo que funge de parámetro de validez de las demás normas.

Bajo este entendimiento fundamental de la manera en que se estructura y valida el ordenamiento jurídico interno, el Constituyente determinó que los instrumentos internacionales que formal o materialmente supongan efectos propios de un Tratado Internacional deben someterse al trámite de aprobación legislativa y al control previo de constitucionalidad, lo cual asegura tanto el respeto al principio democrático y a la deliberación parlamentaria como la verificación de su contenido frente al Bloque de Constitucionalidad.

En ese orden de ideas, la suscripción de acuerdos, memorandos, actas o instrumentos similares con otros sujetos de derecho internacional no puede materialmente comprometer al Estado colombiano en la realización de actuaciones de sus autoridades nacionales ni incidir en el ejercicio de sus competencias constitucionales o legales, salvo que se sometan al trámite constitucional previsto para la aprobación congresional y el control judicial de los tratados internacionales. De modo que las disposiciones o manifestaciones que llegaren a pactar las Partes que impliquen la sustracción o elusión de dicho trámite legislativo, así como del examen de constitucionalidad, carecen de validez intrínseca.

Advierte la Suscrita, que precisamente esto es lo sucede con el *Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)*, según se pasa a explicar.

Como se indicó anteriormente, el artículo 10 del Memorando establece de manera expresa que este carece de carácter jurídicamente vinculante y, en consecuencia, no genera obligaciones recíprocas entre las Partes, limitándose –en apariencia– a recoger una manifestación conjunta de voluntad de cooperar entre los Estados.

Así lo reafirmó el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, en el oficio radicado No. 1-2025-023925 del 1º de agosto de 2025 (copia del cual anexo como prueba a la presente), en respuesta a una solicitud de información presentada por la Suscrita, para conocer el alcance y contenido material del Memorando.

“El memorando de entendimiento suscrito entre Colombia y Venezuela el pasado 17 de julio de 2025 sobre la creación de una Zona Económica Especial Bilateral (ZEEB) que se denominará “Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional”, materializa la intención de los dos países de trabajar a través de un marco de cooperación, de carácter no vinculante, que busca explorar mecanismos de cooperación técnica y productiva con nuestro país vecino.

(...)

De modo que, desde esta cartera nos permitimos precisar que el Memorando no constituye un acuerdo vinculante que establezca algún tipo de afectación o condiciones específicas para los habitantes de frontera o zonas aledañas, tan solo establece la intención de adelantar discusiones técnicas entre los gobiernos.

(...)

En síntesis, el documento corresponde a un instrumento de naturaleza estrictamente no vinculante, cuyo propósito es establecer un marco general de cooperación entre ambos Estados para iniciar estudios técnicos, identificar proyectos estratégicos y definir, en una etapa posterior, el área geográfica específica y sus sectores prioritarios.”

Tal interpretación desconoce de manera abierta la Constitución y el precedente constitucional, pues implica sustraer del estudio del Congreso de la República y del

control judicial un instrumento que, aunque titulado “memorando de entendimiento”, tiene un contenido y unos efectos materiales que lo ubican en el rango de los tratados internacionales.

En efecto, el Memorando no se limita a expresar una declaración política de voluntad o de intención, sino que establece compromisos concretos y permanentes entre los dos Estados, tales como: (i) la creación de una Zona Económica Especial Binacional, (ii) la conformación de instancias de coordinación y seguimiento, (iii) la adopción de políticas conjuntas en materia de comercio, infraestructura, seguridad y desarrollo sostenible, y (iv) la ejecución de programas bilaterales de cooperación. Dichos compromisos, por su naturaleza, no pueden entenderse como meras expresiones programáticas, sino como verdaderas obligaciones internacionales que comprometen la soberanía del Estado y producen efectos jurídicos en el orden interno.

Además, el documento específicamente prevé:

- a. *El establecimiento de una institucionalidad binacional* (Equipo de Trabajo, Grupo Técnico de Seguimiento, puntos focales nacionales), que implica la creación de mecanismos permanentes de coordinación interestatal en diversos niveles y sectores (Artículos 2, 3 y 6).

Los términos empleados imponen a las autoridades de ambos países la obligación de “coordinar” en una amplia y ambigua gama de asuntos:

*“Artículo 1. Objeto: (...) Las Partes **coordinarán** con las autoridades competentes para abordar los temas relacionados con cultura, educación comercio, turismo y cualquier otro que tengan a bien designar.”*

Se trata, como se evidencia, de una formulación en términos imperativos que va más allá de la mera manifestación de intención, con el agravante que el deber de coordinación puede abarcar otros asuntos que supongan un riesgo aún mayor para la soberanía y la integridad territorial, como sería la acción conjunta entre las Fuerzas Armadas de ambos países. Esta preocupación se refuerza con lo dispuesto sobre el “alcance” del MoU

(Artículo 4º): *“Además, la cooperación bilateral podrá profundizarse progresivamente entras áreas, sin excluir temas adicionales que sean identificados como de interés mutuo.”*

No está por demás, traer a colación las recientes órdenes públicas de Nicolás Maduro hacia sus Fuerzas Armadas para que coordinen con las colombianas el desarrollo de operaciones militares en la frontera; afirmaciones que se han hecho más apremiantes desde que el Gobierno de los EE. UU. ordenó la movilización de una importante flota militar hacia aguas del Mar Caribe y la calificación de la cúpula del Gobierno venezolano como “una organización criminal”.

Otras de las disposiciones formuladas en términos imperativos, más que meramente declarativos son las siguientes:

“Artículo 2º. Cooperación institucional

*Las Partes realizarán los esfuerzos para promover la cooperación entre sus respectivas autoridades nacionales competentes y facilitar la articulación con instituciones públicas, privadas y actores relevantes de ambos actores, con el objetivo de desarrollar de manera coordinada los objetivos del presente Memorando de Entendimiento, especialmente el **diseño, creación e implementación de la Zona de Paz, Unión y Desarrollo Binacional...**”*

- b. **La definición de obligaciones sustantivas** en materia de cooperación económica, social, cultural, educativa, productiva y ambiental, con miras a implementar planes conjuntos en el territorio fronterizo (Artículos 1, 4 y 5).
- c. **El compromiso de recursos públicos** al prever que cada Estado asumirá los costos derivados de las actividades de cooperación, conforme a sus presupuestos nacionales, lo cual tiene indiscutibles implicaciones fiscales (Artículo 8).

Llama la atención que, aunque el Ministerio de Comercio interprete lo contrario, precisamente el artículo 8º del MoU deja abierta la posibilidad para las Partes acuerden una fórmula distinta en lo que respecta a la financiación de las actividades que conlleve su cumplimiento:

“Cada una de las Partes asumirá sus propios costos derivados de la cooperación o las actividades realizadas en virtud del presente Memorándum, a menos que mutuamente acuerden lo contrario por escrito.”

Esta cláusula resulta en extremo problemática en la medida en que implica que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales, entre otras entidades públicas, deban asumir el costo de los proyectos, planes y programas derivados del MoU, sin consideración de la autonomía financiera que la Constitución y la Ley les reconoce.

- d. *La fórmula pactada para la modificación (artículo 9), entrada en vigor, renovación y terminación (artículo 11) equivalen materialmente a los mecanismos de enmienda, vigencia y denuncia propios de los Tratados Internacionales, y no se simples declaraciones de carácter político.*
- e. *Una ejecución inmediata*, al señalar que el Memorando entra en vigor desde el momento de su firma, sin necesidad de trámite adicional alguno, lo cual configura un vínculo bilateral operativo que pretende escapar a la aprobación interna de que tratan las normas superiores y orgánicas que se alegan como vulneradas (Artículo 10).

Esto confiere al Memorando un verdadero carácter normativo, dotado de la capacidad de condicionar y orientar la actuación de las Partes, e incluso de incidir de manera directa en el ejercicio de las competencias de sus autoridades nacionales. En consecuencia, se trata de un instrumento que trasciende la mera función programática o declarativa que se predica en abstracto de dicha clase de instrumentos.

En este contexto, la cláusula que pretende atribuirle un carácter de “no obligatoriedad” se revela como un formalismo vacío, toda vez que el contenido material de los compromisos allí asumidos genera, en la práctica, obligaciones para el Estado colombiano que no pueden eludirse mediante una simple denominación.

Pero si lo anterior no fuera suficiente para evidenciar que el Memorando se “comporta” materialmente como un Tratado internacional, el inciso de cierre de su artículo 11 no deja espacio para ningún grado ni tipo de duda, comoquiera que termina por reconocer que su contenido tiene la potencialidad de generar “la ejecución de proyectos, programas y cualquier otra iniciativa”, cuya continuidad puede afectarse por acuerdo entre las Partes. A continuación, se transcribe dicho apartado:

“El cese de los efectos del presente Memorándum de Entendimiento no afectará la ejecución de proyectos, programas y cualquier otra iniciativa emprendida bajo este Memorándum de Entendimiento hasta su culminación, a menos que las Partes acuerden lo contrario.”

Surge, entonces, como obvia y inevitable la siguiente cuestión: Si el MoU que se demanda, como lo interpreta el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, es un simple “*acuerdo programático*” sin fuerza vinculante, ¿qué sentido tiene haber previsto en el mismo reglas precisas e **imperativas** sobre su entrada en vigor, modificación, renovación o terminación?

Y, más aun, ¿Qué necesidad acusaban las Partes de aclarar que su terminación no tiene efectos en los proyectos, programas o cualquier otra iniciativa desarrollada en virtud del MoU? De carecer materialmente de valor normativo, la suerte posterior del Memorando devendría en irrelevante frente a las actuaciones iniciadas por las autoridades venezolanas y colombianas con ocasión de su implementación.

De este modo, muy a pesar de lo previsto en el artículo 10 y de la errada interpretación del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo expuesta en el referido documento, las Partes son plenamente conscientes de que el Memorando suscrito va más allá de una mera declaración de intención o de buena voluntad de cooperar recíprocamente, dado que no solo puede generar la realización de

actuaciones públicas en desarrollo de proyectos, programas o cualquier otra iniciativa, sino que el cese de sus efectos puede llegar a afectar los que aún hayan culminado. De lo contrario no lo habrían formulado de la manera en que finalmente fue firmado.

Precedente en un caso similar: Auto 288 de 2010.

Esa Corporación, en el Auto 288 de 2010, estableció que la calificación formal de un instrumento internacional como “memorando de entendimiento” no lo sustrae automáticamente del control judicial. Lo determinante es su contenido material y sus efectos jurídicos. En esa providencia, se advirtió que admitir lo contrario equivaldría a permitir que el Ejecutivo, mediante la simple denominación de “memorando”, burlara el principio de supremacía constitucional y desconociera la competencia del Congreso y de la propia Corte.

La postura del Ministerio resulta, entonces, contradictoria con el contenido mismo del Memorando y con la jurisprudencia constitucional. Mientras el Ministerio afirma que no es vinculante, el texto del instrumento evidencia la creación de obligaciones internacionales y la estructuración de mecanismos permanentes de cooperación binacional. Esta contradicción revela una maniobra fraudulenta que, consciente o no, desnaturaliza el carácter jurídico del Memorando suscrito, y que acarrea, entre otras cosas, la elusión de las normas constitucionales que rigen la aprobación y control judicial de los Tratados, en clara transgresión de las disposiciones ya relacionadas.

Finalmente, huelga la pena reivindicar e insistir en la observancia del principio hermenéutico reconocido por la jurisprudencia constitucional desde sus albores, expresado en la Sentencia C-400 de 1998:

“Es cierto que la Corte ejerce su control en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Carta. Pero la función de este tribunal es preservar la supremacía e integridad de la Constitución, por lo cual, cuando existen dudas sobre el alcance de una de las competencias consagradas en el artículo 241 superior, es natural que

se prefiera aquella interpretación que mejor permita la guarda de la supremacía de la Carta. (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

IV. OPORTUNIDAD PROCESAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 242.3 de la Constitución Política, la oportunidad para ejercer la Acción Pública de Inconstitucionalidad de una norma es de un (1) año contado a partir de su publicación.

Considera la Suscrita, que, al no existir Ley aprobatoria del Memorando de Entendimiento demandado, se está ante una situación *sui generis* por lo que el término indicado no le es aplicable y, por tanto, puede ser impugnado mediante la presente Acción judicial en cualquier tiempo, en tanto “esté vigente”.

V. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Asimismo, esa Corporación es la instancia competente para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad, de conformidad con lo previsto en el artículo 241.10 de la Carta Política de 1991, conforme su interpretación constitucional pacífica y consistente, como fue destacado en la sustentación de los cargos formulados.

VI. PRETENSIÓN

De conformidad con el único cargo expuesto, me permito solicitar a esa Corporación, en idéntico sentido en que lo ordenara el Auto 288 del 17 de agosto de 2010 (Expedientes D-7964 y D-7965):

REMITIR al Presidente de la República el denominado “*Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)*”, suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Venezuela en

Caracas, Venezuela, el diecisiete (17) de julio de dos mil veinticinco (2025), para que le imparta el trámite constitucionalmente previsto para los tratados internacionales.

DECLARAR que el denominado “*Memorando de Entendimiento entre la República Bolivariana de Venezuela y la República de Colombia sobre la creación de la zona de paz, unión y desarrollo binacional (Zona Económica Especial Binacional)*”, suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de Venezuela en Caracas, Venezuela, el diecisiete (17) de julio de dos mil veinticinco (2025), no surte efectos para Colombia sino a partir de su aprobación mediante el trámite constitucional previsto para los tratados internacionales, de conformidad con lo establecido en las normas Superiores referenciadas como inobservadas por parte del Gobierno Nacional.

VII. PRUEBAS

Con el fin de que obre como prueba dentro de la presente, me permito allegar a esa Corporación:

1- Copia del oficio radicado No. 2-2025-23925, del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

VIII. ANEXO

Anexo copia del documento de identidad de la Suscrita.

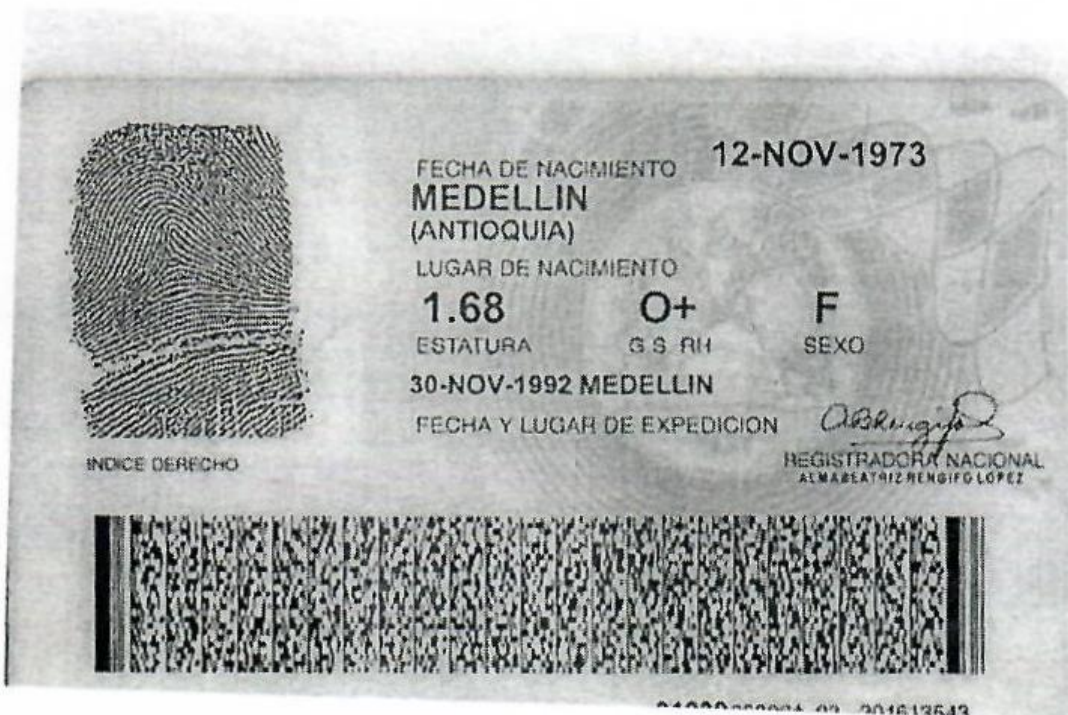
IX. NOTIFICACIONES

La Suscrita recibirá notificaciones en la Oficina 214-215 del edificio Nuevo del Congreso ubicado en la carrera 7 No. 8-68, así como al correo paola.hoguin@senado.gov.co.

De los Honorables Magistrados,



PAOLA HOLGUÍN
Senadora de República



AQUÍVIVE LA DEMOCRACIA