



Revista IUSTA

ISSN: 1900-0448

revistaiusta@usantotomas.edu.co

Universidad Santo Tomás

Colombia

Molina Peláez, Sandra Milena

Las relaciones exteriores y los tratados internacionales en la Constitución de 1991

Revista IUSTA, vol. 1, núm. 34, enero-junio, 2011, pp. 87-105

Universidad Santo Tomás

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=560358693012>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Las relaciones exteriores y los tratados internacionales en la Constitución de 1991\*

## Foreign relations and international treaties in the 1991 Constitution

Fecha de recepción: 2 de junio de 2011

Fecha de evaluación: 16 de junio de 2011

Fecha de aprobación: 21 de junio de 2011

SANDRA MILENA MOLINA PELÁEZ\*\*

### Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar la evolución constitucional respecto del tema de relaciones exteriores y tratados internacionales, hasta culminar con la normatividad establecida en la Constitución de 1991.

**Palabras clave:** Relaciones exteriores, control constitucional de los tratados internacionales, Constitución de 1991

### Abstract

The purpose of the following article is to recreate and analyze the evolution of the National Constituent Assembly, to introduce several new concepts in matters of foreign relations and international treaties to the get to the regulations established in Colombia since 1991.

**Keywords:** Foreign Affairs, the constitutionality of international treaties, Constitution of 1991

\* Artículo de reflexión.

\*\* Abogada de la Universidad Externado de Colombia, Especializada en Derecho Internacional Público, Universidad París II Pantheon-Assas, con estudios de Maestría en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Ex funcionaria del Ministerio de Relaciones Exteriores. Actual docente en Derecho Internacional Público, Universidad Santo Tomás, Bogotá.

## INTRODUCCIÓN

En materia de relaciones exteriores, la Constitución de 1991 incorporó nuevas normas con respecto a la Carta de 1886; disposiciones estas que estructuran la forma como Colombia asume actualmente su política internacional.

Para la época en la que se conformó la Asamblea Nacional Constituyente, la comunidad internacional había vivido un sinnúmero de transformaciones, entre ellas el cambio de la concepción y de fin del Estado, nuevos sistemas de gobierno, el desarrollo del comercio internacional multimodal, el surgimiento de las organizaciones internacionales, guerras mundiales, migración, alianzas regionales, dominio y preservación de los mares y la conquista del espacio.

Igualmente, para el Estado surgieron gran cantidad de obligaciones de imperativo cumplimiento, como la protección a los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la preservación del ambiente. No obstante lo anterior, el Estado se vio amenazado por fenómenos contra los cuales se debió emplear a fondo, son ejemplo de ellos: el tráfico de drogas ilícitas, de armas, el terrorismo, el crimen internacional y la amenaza nuclear, que revive nuevamente por nuestros días<sup>1</sup>. En este orden de ideas, el producto de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 –la Constitución del mismo año– reflejó los aconteceres de la estructura estatal colombiana. Sin embargo, las disposiciones normativas vertidas allí no siempre se entendieron de dicha manera, sino que por el contrario fueron el fruto de una evolución constitucional.

<sup>1</sup> Con el terremoto que generó el tsunami en Japón, ocasionando un colosal desastre ambiental en la planta nuclear Fukushima Daiichi el pasado 11 de marzo, el mundo vuelve a reflexionar sobre la seguridad de las plantas nucleares y los costos que implica tener energía nuclear en el mundo. Entendiendo el riesgo que conlleva contar con este tipo de tecnología, independientemente de su uso en el ámbito meramente militar, como ocurrió durante el periodo de la guerra fría (<http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=20757&criteria1=SG&criteria2=Energia Nuclear>).

En efecto, en lo tocante a las relaciones exteriores, la Constitución de 1886 en comparación con la de 1991 desarrollaba de manera mínima el tema, pues dentro de sus contenidos contemplaba pocos conceptos al respecto: territorio (art. 3, título I), calidad de nacionales y extranjeros (arts. 8 – 13, título II), las relaciones Iglesia – Estado, celebración de concordato (art. 56, título IV), leyes sobre territorio y tratados (art. 76, título VI), función del presidente de dirigir las relaciones diplomáticas ( art. 120, título XI), administración de justicia – Corte Suprema (art. 151, título XV). Valga anotar que, respecto de la Corte Suprema, consagró la posibilidad de juzgar a los diplomáticos acreditados ante el gobierno de Colombia, lo cual se refiere a los funcionarios extranjeros que laboran en nuestro país<sup>2</sup>.

## PRIMERA PARTE

### I. LOS CAMBIOS QUE INCORPORÓ LA CONSTITUCIÓN DE 1991

La Carta de 1991 introdujo un artículo nuevo, que no contemplaba la constitución anterior, y es el referente a relaciones exteriores.

<sup>2</sup> Artículo 151. Son atribuciones de la Corte Suprema: 1. Conocer de los recursos de casación, conforme a las leyes; 2. Dirimir las competencias que se susciten entre dos o más tribunales de distrito; 3. Conocer de los negocios contenciosos en que tenga parte la Nación o que constituyan litigio entre dos o más departamentos; 4. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de actos legislativos que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales; 5. Decidir, de conformidad con las leyes, sobre la validez o nulidad de las ordenanzas departamentales que hubieren sido suspendidas por el gobierno, o denunciadas ante los tribunales por los interesados como lesivas de derechos civiles; 6. Juzgar a los altos funcionarios nacionales que hubieren sido acusados ante el Senado, por el tanto de culpa que corresponda, cuando haya lugar conforme al artículo 97; 7. Conocer de las causas que por motivos de responsabilidad, por infracción de la Constitución o leyes, o por mal desempeño de sus funciones, se promuevan contra los agentes diplomáticos y consulares de la República, los gobernadores, los magistrados de los tribunales de justicia, los comandantes o generales en jefe de las fuerzas nacionales, y los jefes superiores de las oficinas principales de Hacienda de la Nación; 8. Conocer de los negocios todos contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el gobierno de la Nación, en los casos previstos por el derecho internacional; 9. Conocer de las causas relativas a navegación marítima o de ríos navegables que bañen el territorio de la Nación. Y las demás que le señalen las leyes.

## El artículo 9º, sobre relaciones exteriores

Se señalaron tres pilares esenciales en esta disposición. El primero de ellos es el concepto de soberanía, sobre el cual se fundamentan dichas relaciones. El segundo son los principios bajo los cuales se construye la política exterior, donde se hace mención a la autodeterminación de los pueblos<sup>3</sup> o su libre determinación, como se menciona en la Resolución 2625 de las Naciones Unidas de 1970, Relativa a Los Principios de Derecho Internacional –propia en un país diverso como Colombia–.

Al respecto, el ex constituyente doctor Fabio Villa Rodríguez considera que la incorporación de dicho concepto como base de las relaciones exteriores respondió a la idea de reforzar el concepto de soberanía de Colombia.

Finalmente, un tercer pilar fue la integración con Latinoamérica y el Caribe como aspectos prioritarios de la agenda exterior colombiana.

### La extradición

El manejo que se le dio en la Constitución de 1991, a través del artículo 35 relativo a ese tema, fue bien polémico. Ciertamente, para ese año, se consagró la prohibición a nivel constitucional de la extradición para nacionales colombianos.

Como se sabe, para dicha época la extradición se había convertido en una herramienta –por algunos discutida– contra el fenómeno del narcotráfico, que imperaba en la sociedad colombiana. Para el imaginario colectivo, las organizaciones delincuenciales permearon la Asamblea Nacional

<sup>3</sup> El principio de autodeterminación de los pueblos, que en una de sus connotaciones puede entenderse como que: “un pueblo, con clara identidad y evidente carácter nacional, se constituya como Estado, con el fin de organizar de modo propio su vida política, sin interferencia de otros pueblos” (Seara Vázquez, 1974). Para el caso colombiano es inquietante el sentido de dicho principio, pues Colombia es una nación multiétnica que decidió conformarse políticamente como República unitaria. Para los autores, el fin de este postulado es entender la posibilidad separatista de una población dentro de un Estado.

Constituyente, para que se incluyera su prohibición en la Carta de 1991 (Velásquez, 1995).

Es a partir del Acto Legislativo de 1997 que la extradición se consagró dentro del corolario constitucional. La norma permitió que la extradición, como mecanismo internacional de cooperación judicial, se presentara por dos vías: una consistente en que, si existe un tratado internacional con otro Estado sobre el particular, podrá otorgarse, concederse u ofrecerse.

La otra es la llamada vía administrativa, que dice que en todo caso la extradición se permitirá, atendiendo las pautas que se encuentren en la normatividad penal.

La norma inicial que planteó la Constitución de 1991, sobre la prohibición para extraditar a nacionales colombianos, fue una novedad en la medida en que se mencionaba el tema. Tal prohibición existió a comienzos de siglo pasado, cuando la figura se prohibió para los colombianos a través de la normatividad penal. Fue luego, en la reforma penal de 1980, que se permitió. Para la época anterior a la Constituyente del 91 y en el presente, esta herramienta es sumamente importante para las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos de América, en vista de que entre estos dos países no existe un acuerdo bilateral vigente sobre extradición.

Ahora bien, la ponencia del constituyente Julio Salgado Vásquez (1991) dentro la Comisión Cuarta de la Asamblea Nacional Constituyente, relativa a la administración de justicia y Ministerio Público, fue osada, pues solo hablar de dicho tema generaba un reproche social e insinuaba complicidad con el narcotráfico. Al presentar su ponencia, el ex constituyente manifestó:

Se ha esgrimido que oponerse a la extradición de colombianos es hacer la más paladina confesión de que se está al servicio de los narcotraficantes y autores de delitos conexos. La tradición colombiana

enseña precisamente que prohibir dicha clase de extradición es lo aconsejable.

Es incuestionable que la mala imagen de los colombianos en el extranjero ha sido obra de los colombianos que se han dedicado a regar la muerte en el mundo entero mediante la explotación de las actividades del narcotráfico en general. Pero tales sujetos son nacionales colombianos y no es posible abandonarlos en los momentos en los que se les niega en el mundo el sol de la justicia.

Su propuesta incluía un artículo sobre la repatriación de los colombianos extraditados, pero solo se aprobó la prohibición de extradición para nacionales colombianos.

El ex constituyente y miembro de la subcomisión de relaciones exteriores, el doctor Fabio Villa Rodríguez, quien fuera el único estudiante en el proceso constituyente de 1991 por la lista de la Alianza Democrática M-19, relata la tensión que se vivió en el momento en el que se presentaba una ponencia procurando la prohibición de la extradición<sup>4</sup> (Villa Rodríguez, 2011). Advierte que cada vez que un ponente presentaba su propuesta en este sentido, era llamado por la Embajada de los Estados Unidos de América con el fin de explicar sus móviles, pero de por medio existía una presunción de culpa si alguien abordaba el tema. Advierte además Villa que entre los constituyentes se corrió el rumor de que dineros del narcotráfico pudieron permear de manera sustancial el proceso de aprobación. En las gacetas de la Asamblea Nacional Constituyente reposan no una propuesta sobre la prohibición de la extradición, sino varias, dentro de las cuales se resalta la de Augusto Ra-

mírez Ocampo y la del doctor Villa Rodríguez, a través del Acto Reformatorio 45.

Solo hasta 1997, a través del Acto Legislativo 1, se reformó la disposición permitiendo la extradición para nacionales colombianos. Esto coincidió con el declive de los grandes carteles del narcotráfico. Lo curioso es que no es claro cómo para 1991 la prohibición de la extradición llegó a formar parte de la Carta Política de nuestro país, ni por qué se ubicó entre los artículos relativos a los derechos fundamentales.

### **El bloque de constitucionalidad y alusión al *iustitia cogens***

Otro componente novedoso en la Constitución de 1991, señalado en el artículo 93, fue el relativo al bloque de constitucionalidad. Dicha norma establece que los tratados sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario tendrán una especial prevalencia en el orden interno, y que los derechos de los títulos I y II se interpretarán a la luz de esos tratados. Lo anterior resaltó la importancia de los derechos humanos, y los entiende como normas superiores.

Artículo 94. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como la negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos (C.P., 1991).

Esta disposición complementa el artículo 93, al referirse a derechos inherentes a la persona. La institución del *iustitia cogens* como pilar del derecho internacional público se invoca en esta norma<sup>5</sup>.

El artículo 93 concluyó uno de los debates más llamativos en el interior de la Asamblea Nacional Constituyente, que versó sobre la necesidad de

<sup>4</sup> La Comisión Tercera sobre estructura del Estado se dividió a su vez en tres subcomisiones, dentro de las que se encontraba la Subcomisión de Relaciones Exteriores, conformada por Alfredo Vázquez Carrizosa, experto en derechos humanos y derecho internacional humanitario, quien participó de la Asamblea a sus 84 años de edad, Gustavo Zafra Roldán y Fabio Villa Rodríguez, con el acompañamiento de Diego Uribe, ex Ministro de Relaciones Exteriores. El 18 de abril de 2011 se adelantó una entrevista entre la autora y el ex constituyente Fabio Villa, en el municipio de Santa Fe de Antioquia, al occidente de este departamento.

<sup>5</sup> *iustitia cogens*. Norma de imperativo cumplimiento, sin definición taxativa pero considerada como marco de los derechos inherentes al ser humano (Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, 1969, art. 51).

diferenciar los tratados internacionales, aquellos que discurren sobre temas generales y tratados de derechos humanos y derecho internacional humanitario. En efecto, en la mente de los constituyentes existía el propósito de incorporar una disposición que reflejara la evolución del derecho internacional humanitario (Ramelli Arteaga, 2000) y su importancia para Colombia. El ex constituyente Villa Rodríguez advierte que este fue el mayor logro de la obra política en materia de relaciones exteriores. Alfredo Vázquez Carrizosa lideró la discusión, quien dio gala de su conocimiento en la materia, contando con el apoyo de la Asamblea hasta concretar la propuesta. Así mismo, en las discusiones sobre este artículo se reflejó la situación que vivía el país frente a la legislación aplicable sobre el conflicto armado del momento.

El desarrollo de esta disposición constitucional ha sido por demás interesante, ya que la jurisprudencia ha tenido un amplio progreso en el sentido de establecer cuál es la normatividad que se considera de rango constitucional. Fallos como la Sentencia C-295 de 1993 y la C-179 de 1994, con ponencia de Carlos Gaviria Díaz, la C-225 de 1995 cuya ponencia es de Alejandro Martínez Caballero, y las C-578 de 1995 y C-191 de 1998 de Eduardo Cifuentes Muñoz, por mencionar algunas, han llegado a considerar que no solo los tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario son norma superior en el ordenamiento jurídico colombiano. Ciertamente, la jurisprudencia constitucional entiende que otras normas como las leyes estatutarias, las leyes orgánicas, así como los tratados sobre territorio y las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en materia de derechos humanos, son de autoridad reforzada como *ius cogens*.

La normatividad penal internacional también se considera dentro del bloque de constitucionalidad, en virtud de la ratificación del Estatuto de Roma. Sin embargo, las disposiciones de este estatuto aún no han tenido el desarrollo y la aplicación

esperada en la jurisprudencia.

## La nacionalidad

El artículo 96 de la Carta refiere a la nacionalidad. La norma introduce la posibilidad de tener más de una, a diferencia de la Constitución de 1886, que señaló que la calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir carta de naturalización de país extranjero (art. 9, C.P., 1886)<sup>6</sup>.

El Acto Legislativo 1 de 2002 permitió que quien fuere colombiano y tuviese un hijo en el exterior no requería registrarla en el consulado, para que dicho hijo tuviera la calidad de nacional colombiano<sup>7</sup>.

## El territorio

El artículo 101 refleja la coyuntura en materia de controversias limítrofes del momento de la Asamblea Constituyente del 91. En efecto, si bien en las constituciones colombianas se incorporaron los tratados limítrofes del país, en la de 1991 se hizo un traslado del desarrollo normativo internacional en materia del mar y de derecho del espacio aéreo en general. Términos como el de zona económica exclusiva, órbita geoestacionaria, espectro electromagnético, son todavía controvertidos en el derecho internacional.

La Constitución se refirió de modo específico al archipiélago de San Andrés y Providencia diciendo que forma parte de Colombia<sup>8</sup>, en un momento en

<sup>6</sup> Constitución Política de 1886. Artículo 9º. La calidad de nacional colombiano se pierde por adquirir la carta de naturaleza en país extranjero, fijando en él domicilio, y podrá recobrarse con arreglo a las leyes.

<sup>7</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 96. Son nacionales colombianos: (...) Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción (...) (artículo modificado por Acto Legislativo 1 de 2002).

<sup>8</sup> Constitución Política de 1991. Artículo 101. Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. Los límites señalados en la forma prevista

el que se advertía una controversia internacional con Nicaragua. En comparación con la Constitución de 1886 el cambio es total en materia de territorio, pues la disposición responderá mucho más a los conceptos y términos que maneja el derecho internacional, a pesar de que Colombia no es parte de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, firmada en Montego Bay en 1982, en donde se recogieron todos los conceptos y costumbres en materia de derecho marítimo.

### **Las autoridades públicas y las relaciones exteriores**

Dentro de las autoridades se mencionan al Congreso de la República, que aprueba los tratados a través de leyes, al Presidente, que como Jefe de Estado dirige las relaciones exteriores, y la Corte Constitucional, quien debe ejercer control de constitucionalidad sobre las leyes aprobatorias de tratados y los tratados mismos. Sobre esto volveremos en la segunda parte de este documento.

Una cuarta autoridad que se menciona es la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. La Ley Orgánica 1 de 1974 regulaba el cuerpo asesor en materia de relaciones exteriores. Este pasó a tener rango constitucional, y posteriormente se desarrolló a través de la Ley 68 de 1993. Para algunos, establecer la Comisión en el texto constitucional fue un acierto en la medida en que reflejó la necesidad de un cuerpo consultivo con un carácter más técnico que político; para otros, el cambio normativo obedeció a algo meramente cosmético, en tanto

que las calidades que deben tener los miembros no cambiaron significativamente (Tokatlian, 1994).

A nuestro modo de ver, se pretendió resaltar la importancia de un cuerpo consultivo del gobierno en materia de relaciones exteriores, más allá que modificar la esencia de la Comisión. Se hace evidente el interés de la Constituyente en darle carácter técnico a las relaciones exteriores que el Ejecutivo dirige. Según el ex constituyente Villa Rodríguez (2011), un fin primordial de la Carta Política fue el de ejercer un sistema de pesos y contrapesos entre los poderes públicos, especialmente el Ejecutivo.

### **A modo de conclusión de la primera parte**

Después del anterior recorrido, evidenciamos que el Constituyente plasmó en la Carta nuevas disposiciones, amplió su horizonte en materia internacional. Sobre los temas de territorio, dirección de relaciones internacionales por el Ejecutivo, misión del Congreso frente a la aprobación de tratados y nacionalidad, se presentaron modificaciones importantes.

De otra parte, se incorporaron nuevas disposiciones, como el artículo referente a relaciones exteriores como introducción a los lineamientos fundamentales en la materia, la supremacía de los tratados de derechos humanos en el ordenamiento jurídico, los acuerdos de aplicación provisional, la extradición, la comisión de relaciones exteriores, la integración que va desde el preámbulo constitucional hasta el artículo 227, siendo un tema transversal en toda la Carta Política.

Sin embargo, quisiera detenerme especialmente en los tratados internacionales y cómo se ocupó la Constitución de desarrollar sus alcances en el país.

---

por esta Constitución sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. También son parte de Colombia el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

## SEGUNDA PARTE

### II. LOS TRATADOS INTERNACIONALES COMO NORMA EN LA CONSTITUCIÓN DEL 91

Todos los ordenamientos jurídicos estatales prevén el valor que en su interior tienen los tratados internacionales.

Solo hasta 1969 se emitió la norma de normas internacional, en materia de tratados internacionales. La Convención de Viena sobre el derecho en estos tratados<sup>9</sup> codificó la costumbre e incorporó en sus disposiciones las reglas básicas en materia de dicha normatividad. Vale la pena recordar que entre sus disposiciones iniciales advierte que acuerdo, tratado, convenio, protocolo, convención, son términos sinónimos para el derecho internacional, pues afirma que no importa el nombre que se le dé al documento, o si este consta en uno o más textos; mientras allí se consagren compromisos entre sujetos de derecho internacional público, se considerará un tratado internacional. En Colombia, estos tratados tienen valor de ley y algunos tienen valor constitucional.

Al revisar la historia constitucional de Colombia, encontramos como primer hito el Acta Constitucional del Socorro, de agosto de 1810, y el Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada de Bogotá, de noviembre de 1811.

Carlos Restrepo Piedrahita comenta que, por estos mismos años, se celebró el primer tratado público de Colombia (Piedrahita, 1996), y se refiere a las crónicas de José María Caballero y Eduardo Posada. Recuerda que las negociaciones de este tratado comenzaron en marzo de 1811, cuando el canónigo Madariaga fue enviado por Venezuela como

plenipotenciario para celebrar un tratado con el Estado de Cundinamarca, el cual se concluyó el 28 de mayo de 1811. Podría decirse que sería el primer diplomático que ofreció alianza con nuestro país.

Relata la crónica que luego de ofrecer "un almuerzo al canónigo Madariaga de valor 1.000 pesos y una bebida que costó 400", se concluyó el primer tratado público, cuyo objeto fue:

(...) asegurarnos mutuamente los dos Estados contratantes la libertad e independencia que acaban de conquistar, y en caso de verse atacados por cualquiera potencia extraña, sea la que fuere, con el objeto de privarlos de esta libertad e independencia, en el todo o en alguna parte, harán causa común y sostendrán la guerra a toda costa, sin disponer las armas hasta que estén asegurados de que no se los despojará de aquellos preciosos bienes (...).

Dicho acuerdo quedó sin efecto cuando Venezuela se proclamó federalista y las provincias lo rechazaron una a una por diferentes motivos.

#### Recorrido de los tratados internacionales en las constituciones colombianas

A partir del Acta de Federación de las Provincias Unidas de Nueva Granada, adoptada en Santa Fe de Bogotá en noviembre de 1811, se comienzan a incluir en las constituciones contenidos normativos referentes a los tratados internacionales.

<sup>9</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho de los Tratados. Viena, 1969.

**Tabla 1.** Relación entre las diferentes constituciones y los tratados internacionales

Año	Referencia en materia de tratados
1811. Acta de Federación de las Provincias Unidas de la Nueva Granada	Los tratados no podían celebrarse sino con el voto de las dos terceras partes de los diputados en el Congreso.
1819. Decreto de Reglamento para la Presidencia de la República, Angostura	El Presidente puede enviar y recibir agentes diplomáticos, celebrar tratados con otros Estados y con los particulares, sometiendo todo a ratificación del Congreso.
1821. Constitución para la República de Colombia	Es atribución propia del Congreso prestar su consentimiento y aprobación a los tratados de paz, de alianza, de amistad, de convenio, de neutralidad y otros que celebre el Ejecutivo. Es deber del Presidente celebrar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de treguas, de comercio, de neutralidad y otros, con los principes, naciones y pueblos extranjeros; pero requieren el consentimiento y aprobación del Congreso para ser ratificados.
1830. Constitución Política (expósita), Bogotá, 5 de mayo	El Congreso tiene la atribución de prestar el consentimiento y aprobación a los tratados de comercio, paz, amistad y alianza ofensiva o defensiva, neutralidad, enajenación, adquisición o cambio de territorio, concluidos por el Ejecutivo. Este último podría dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de comercio, paz, amistad, alianza, neutralidad, enajenación, adquisición o cambio de territorio, y ratificarlos con previo consentimiento y aprobación del Congreso.
1832. Carta Fundamental República de la Nueva Granada	El Congreso tiene la atribución de prestar consentimiento y aprobación a los tratados públicos y convenios celebrados por el Ejecutivo. Es atribución del Ejecutivo dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados públicos y convenios, y ratificarlos con previo acuerdo y consentimiento del Congreso.

<b>Año</b>	<b>Referencia en materia de tratados</b>
1843. Carta Constitucional	<p>El Congreso tiene la atribución exclusiva de aprobar tratados o convenios públicos que celebre el Poder Ejecutivo con algún otro gobierno o nación, para que puedan ser ratificados o canjeados.</p> <p>El Ejecutivo debe dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados o convenios públicos con otros gobiernos o naciones, y ratificarlos previa aprobación del Congreso.</p>
1853. Constitución	<p>El Gobierno general tiene las facultades y funciones siguientes: el derecho a resolver sobre la paz y la guerra, las relaciones exteriores y consiguiente facultad para celebrar tratados y convenios.</p> <p>El Poder Legislativo hace las leyes sobre los negocios atribuidos al Gobierno general y presta su aprobación a todos los tratados públicos. El Poder Ejecutivo encomendado al Presidente de la República los ejecuta y hace ejecutar.</p> <p>El Ejecutivo tiene como atribución negociar y concluir los tratados y convenios públicos con las naciones extranjeras, y cuidar de su exacta y fiel observancia desde que sean debidamente ratificados y canjeados.</p>
1858. Constitución de la Confederación Granadina	<p>Es competencia exclusiva del Gobierno general las relaciones de la Confederación con las demás naciones.</p> <p>Son atribuciones exclusivas del Congreso resolver sobre los tratados y convenios públicos que el Presidente de la Confederación celebre con otras naciones, y sobre los contratos que haga con Estados o con particulares, bien sean nacionales o extranjeros, y que deba someter a su consideración.</p> <p>Son atribuciones del Presidente de la Confederación negociar y concluir tratados y convenios públicos con las naciones extranjeras, ratificarlos y canjearlos, previa aprobación del Congreso, y cuidar de su exacta y fiel observancia.</p>

<b>Año</b>	<b>Referencia en materia de tratados</b>
1936. Acto Legislativo 1	Modificó el artículo sobre los convenios con la Santa Sede y consagró: El Gobierno celebrará con la Santa Sede convenios sujetos a posterior aprobación del Congreso, para regular, sobre bases de recíproca deferencia y mutuo respeto, las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica.
1945. Acto Legislativo 1	Modificó las atribuciones del Congreso estableciendo que en su función de hacer las leyes le corresponde... Aprobar o desaprobar los tratados y convenios que el Gobierno celebre con potencias extranjeras.
1968. Acto Legislativo 1 (vigente hasta la Carta de 1991)	<p>Es atribución del Congreso aprobar o improbar tratados o convenios que celebre el Gobierno con otros Estados o con entidades de derecho internacional.</p> <p>Por medio de tratados o convenios aprobados por el Congreso, podrá el Estado obligarse para que en bases de igualdad y reciprocidad sean creadas instituciones supranacionales que tengan como objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados.</p> <p>Se reformará el artículo relativo a las funciones del Presidente de la República, y la disposición quedará de la siguiente manera:</p> <p>Corresponde al Presidente de la República [...] Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional; nombrar los agentes respectivos y celebrar, con otros Estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.</p> <p>Sobre las funciones de la Corte Suprema de Justicia, se advierte: [...] a la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren esta y las leyes, tendrá las siguientes: [...] Decidir definitivamente, sobre la exequibilidad de todas las leyes. [...]</p>

Año	Referencia en materia de tratados
1863. Constitución de Rionegro, Estados Unidos de Colombia	<p>Los Estados Unidos de Colombia como Gobierno general que será popular, electivo, representativo, alternativo y responsable, somete ante su autoridad las relaciones exteriores, la defensa exterior y el derecho de declarar y dirigir la guerra y hacer la paz.</p> <p>Atribuciones del Congreso: Resolver sobre los tratados y convenios públicos que el Presidente de la Unión celebre con otras naciones, y sobre los contratos que haga con los Estados y con los particulares, bien sean nacionales o extranjeros, que deba someter a su consideración.</p> <p>Funciones del Presidente de la Unión: Negociar y concluir los tratados y convenios públicos con las naciones extranjeras, ratificarlos, canjearlos previa la aprobación del Congreso, cuidar de su puntual observancia.</p>
1886. Constitución de la República de Colombia	<p>El Gobierno podrá celebrar tratados con la Santa Sede Apostólica, a fin de arreglar las cuestiones pendientes, y definir y establecer las relaciones entre la potestad civil y la eclesiástica.</p> <p>Corresponde al Congreso aprobar o desaprobar los tratados que el Gobierno celebre con potencias extranjeras.</p> <p>Corresponde al Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias o soberanos; nombrar libremente y recibir a los agentes respectivos, y celebrar con potencias extranjeras tratados o convenios.</p> <p>Los tratados se someterán a la aprobación del Congreso, y los convenios serán aprobados por el Presidente en receso de las cámaras, previo dictamen favorable de los ministros y del Consejo de Estado.</p>
1910. Acto Legislativo 3	<p>Reforma el artículo 76 (subrayado arriba) y contempla que los tratados y los convenios que el Gobierno celebre con potencias extrajeras se someterán a la aprobación del Congreso.</p>

## Los tratados internacionales y su incorporación en la Constitución de 1991

La obra constitucional ha sido ampliamente reconocida por sus aportes en el orden valorativo, así como jurisdiccional (Fuentes Contreras, 2010); sin embargo, debe reconocerse el tributo normativo en materia de política exterior.

Históricamente, ha existido una relación entre el derecho constitucional y el de los tratados. Si bien las constituciones suelen describir su nación, sus intereses, sus lineamientos y estructura, los tratados internacionales permiten la interacción entre estos sujetos de derecho en la comunidad internacional.

Más allá de la discusión sobre la forma en la que un Estado entiende o asimila el derecho internacional (monismo vs. dualismo), se plantea cuál puede ser la verdadera relación entre la Constitución y los tratados internacionales. Paul Reuter considera que es muy posible que esta relación sea de influencia (1985), y a su vez refleja la importancia del derecho internacional para cada Estado. Reuter considera que las constituciones políticas estatales tienen una superioridad indiscutible, en virtud de su significado como norma fundamental de una nación (1985).

Sin embargo, no puede desconocerse la relevancia actual de los convenios internacionales, los cuales pueden asimilarse a los contratos en la sociedad moderna, tanto en su estructura como en su objetivo, que es el desarrollo de los compromisos a los que se llega entre sujetos, sobre las diversas materias, dentro de un mundo globalizado.

Dentro de las discusiones sobre las jerarquías normativas, en *Doctrina constitucionalista* y *Doctrina*

*internacionalista* (Monroy Cabra, 2002) observamos que un Estado que entiende la constitución política como norma de normas deja a los convenios internacionales en una posición de total subordinación normativa, subestimando el compromiso internacional. No obstante, no es posible partir del supuesto de que nos encontraremos aislados y sin relación alguna con nuestros semejantes. La influencia que ejercen las organizaciones internacionales, y la misma sociedad civil, no les permiten a los Estados desconocer la normatividad internacional o al menos los lineamientos en políticas externas que se introducen dentro de cualquier ordenamiento jurídico, como verdaderas fuentes materiales del derecho.

A partir de la concepción *ius positivista*, los tratados son una norma jurídica con todas las implicaciones que de esto se derivan, como la necesidad de su aplicación por los jueces, de su cumplimiento en el interior de los Estados, y de la misma contradicción entre los tratados u otras normas (o leyes en el caso colombiano).

Ahora bien, internacionalmente no existe jerarquía entre los convenios internacionales. La Convención de Viena de 1969 no priorizó las materias objeto de convenciones internacionales, solo se refirió al modo de resolver los conflictos con los tratados que regulen la misma materia, a manera de conflicto de leyes.

La Asamblea Constituyente de 1991 discutió ampliamente sobre el tema de tratados internacionales. Un balance de este desarrollo en materia de acuerdos internacionales, veinte años después, nos muestra que en efecto estos ocuparían un lugar determinante para la política exterior del país.

**Tabla 2.** Referencias sobre tratados internacionales

Constitución de 1886	Constitución de 1991
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratados de paz</li> <li>• Tratados entre la Iglesia y el Estado</li> <li>• Tratados limítrofes</li> <li>• Funciones del público en la formación de tratados</li> <li>• Tratados supranacionales (a 1968)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tratados en derechos humanos y derecho internacional humanitario, incluyendo aquellos sobre los derechos de los niños</li> <li>• Tratados de extradición</li> <li>• Tratados sobre pueblos indígenas en frontera</li> <li>• Tratados de aplicación provisional</li> <li>• Tratados limítrofes</li> <li>• Funciones de los entes públicos en tratados</li> <li>• Tratados supranacionales</li> </ul>

Las siguientes son referencias sobre las diferentes clases de acuerdos internacionales en la Constitución de 1991:

- Art. 93: Tratados en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, Estatuto de Roma, como bloque de constitucionalidad.
- Art. 101: Tratados limítrofes
- Art. 189: Tratados de paz
- Art. 44: Tratados sobre derechos de los niños
- Art. 214: Garantías en estados de excepción de respetar tratados de derechos humanos
- Art. 96: Tratados sobre nacionalidad de comunidades indígenas en territorio fronterizo
- Art. 224: Tratados en aplicación provisional
- Art. 164: Prioridad para aprobar tratados en materia de derechos humanos
- Art. 150: Tratados generales y de orden supranacional

Sobre las funciones de las ramas del poder público en materia de tratados:

- Art. 89: Celebración por el Ejecutivo
- Art. 150, num. 16: Aprobación de las leyes en materia de tratados por el Congreso
- Art. 241: Control constitucional en tratados

En primer lugar, el desarrollo más amplio es sobre derechos humanos, lo que se constituye como una grata novedad de la Carta: garantías que van desde la disposición sobre bloque de constitucionalidad, los derechos de los niños, la prioridad para dar trámite ante el Congreso de la Republica, y la protección de estos derechos en estados de excepción.

En segundo lugar, resulta novedosa la figura de los acuerdos provisionales. Si bien la Convención de Viena se refiere a ellos en su artículo 25, Colombia delimitará su desarrollo en el artículo 224 constitucional, condicionando su existencia a tratados de materia económica y comercial, que se celebren en el interior de una organización internacional.

La figura de acuerdo provisional generalmente se utiliza en Colombia para aquellos que son aprobados dentro de organizaciones como la Asociación Latinoamericana de Integración, ALADI, también llamados acuerdos de alcance parcial. Estos regulan los precios de los productos de los Estados miembros de dicha organización, y en virtud a la rápida evolución en materia de precios, no justifica adelantar un trámite de dos o tres años de aprobación interna para que los mismos entren en vigor. Por esto se previó la figura de entrada

en vigor provisional, con el compromiso de que dichos acuerdos, luego de su firma, entren en vigor provisional, pero solo después de la aprobación interna entrarán en vigor definitivo.

### **Función de cada una de las ramas del poder público en materia de tratados**

Como se observó en la tabla 1 sobre la evolución histórica de los tratados en Colombia, el Presidente de la República y el Congreso han sido los principales protagonistas del desarrollo en materia de relaciones internacionales.

El rol del Presidente es preponderante, ya que este ha tenido dentro de sus facultades la de dirigir las relaciones internacionales, dentro de lo cual se le permite celebrar diferentes tipos de tratados internacionales y nombrar a sus agentes diplomáticos.

En su papel de Jefe de Estado, el Presidente junto con su ministro de relaciones exteriores, adelanta varias actuaciones en la elaboración de un tratado: avanzan en la negociación de los temas que considera interesantes para el país, suscribe o autoriza a quien suscriba el tratado, inicia consultas técnicas internas entre los diferentes ministerios o demás autoridades administrativas sobre el interés en concluir dicho acuerdo. Decide si este debe presentarse ante el Congreso para aprobación con su debida exposición de motivos, o si por el contrario se encuentra dentro de los llamados acuerdos simplificados que no requieren aprobación por el Congreso.

Esta decisión, por demás sumamente importante, genera una gran responsabilidad de su parte para que estos tratados y sus alcances se conozcan en la sociedad colombiana.

Así mismo, decide si da aplicación provisional a los tratados que considere cumplan con las condiciones constitucionales para serlo. También, decide cuándo denuncia los tratados y si emite una reserva.

De otra parte, el papel del Congreso, a pesar de importante, ha sido menos protagónico. Su función se limita a aprobar los tratados internacionales que el Ejecutivo le presenta. Por más de un siglo ha desempeñado el mismo rol, sin modificaciones significativas. A través del Acto Legislativo 1 de 1968, se aclaró que aprobaría igualmente los tratados que otorgan competencias supranacionales a organizaciones de este tipo.

La Ley 5 de 1992<sup>10</sup> establece que el texto de los tratados no puede enmendarse. Es tan limitada la labor del Congreso de la República, en materia de aprobación de tratados internacionales, que lo único que se le permite hacer es aprobar o improbar; en este último caso el proyecto se archiva. Si el Ejecutivo persiste en su interés de que se apruebe el tratado, deberá presentarlo para la próxima legislatura.

No se le permite al Congreso modificar el texto del tratado, como sí se le permite enmendar cualquier texto de proyecto de ley. Esto ha generado que la función de tal entidad, en materia de aprobación de tratados, se sumerja en un notable desinterés, tanto que en oportunidades se aprueban los tratados a "pupitazo limpio" y sin siquiera conocerlos en lo más mínimo<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Ley 5 del 17 de junio de 1992, Diario Oficial 40.483 de 18 de junio de 1992. Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes. V. Proyectos de ley sobre tratados internacionales, 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 plenarias, de conformidad con las normas generales, propuestas razonadas sobre si debe accederse o no a la autorización solicitada.

<sup>11</sup> En una oportunidad, cuando me encontraba trabajando en la Oficina Jurídica de la Cancillería, se envió desde el Congreso un tratado que había sido aprobado mediante ley, y en el momento en el que abrimos el documento nos encontramos frente a un acuerdo multilateral, que se aprobó en su versión en inglés, con lo cual se duda si fue conocido para su discusión.

La función encomendada al Congreso en materia de aprobación de tratados internacionales no refleja continuamente el espíritu del sistema de pesos y contrapesos que encarna una nación con tridivisión del poder público.

La tercera rama del poder público, la judicial, tiene una función frente a los tratados internacionales a través de la Corte Constitucional. Revisaremos su participación indirecta, pero fundamental en la elaboración de la política exterior del país.

### **Control constitucional en materia de tratados**

Los tratados internacionales siempre han sido aprobados en Colombia mediante leyes. En este sentido, hacen parte del cuerpo normativo del Estado. Al ser leyes, el ente judicial podría revisarlas en aras de verificar su constitucionalidad. Es probable que por su estructura de acto complejo<sup>12</sup>, la Corte Suprema de Justicia (en su sala constitucional), en el pasado, se abstuviera de conocer su constitucionalidad. Y solo unos años antes de la entrada en vigor de la Carta del 91 conocería de algunas demandas contra textos de tratados internacionales que contradijeran la Constitución Política.

La Asamblea Nacional Constituyente tenía un claro interés en generar controles entre los poderes públicos, incluso en materia de acuerdos internacionales.

Aprovechando la creación de la Corte Constitucional, se presentaron varias propuestas sobre control de constitucionalidad, en donde se contempló el estudio no solo de las leyes, sino de los tratados que estas aprueban.

12 Ley 7 de 1944: (...) Artículo 1º. Los tratados, convenios, convenciones, acuerdos, arreglos u otros actos internacionales aprobados por el Congreso, de conformidad con los artículos 69 y 116 de la Constitución, no se considerarán vigentes como leyes internas mientras no hayan sido perfeccionados por el gobierno en su carácter de tales, mediante el canje de ratificaciones o el depósito de los instrumentos de ratificación, u otra formalidad equivalente (...).

Se cuestionó si todos los acuerdos requerían dicho control<sup>13</sup>, si el estudio debía ser previo y automático<sup>14</sup> o si, por el contrario, este se daba solo en caso de que el Congreso, el Presidente o cualquier ciudadano lo solicitara<sup>15</sup>.

Se habló de los acuerdos derivados y, claro está, de los acuerdos en materia de derechos humanos.

Las tesis acogidas fueron las de María Teresa Garcés Lloreda, de Alfredo Vázquez Carrizosa, de Fabio de Jesús Villa, siendo la seleccionada con algunos ajustes la de la constituyente Garcés Lloreda, cuya

13 Asamblea Nacional Constituyente. Propuesta No. 2 del Gobierno Nacional (Gaceta Constitucional No. 5, del 15 de febrero de 1991): 1. No se requerirá aprobación por parte del Senado, para los tratados de cooperación y los que se refieran a asuntos administrativos dentro de la órbita constitucional del Presidente de la República. Tampoco se requerirá tal aprobación cuando se trate de ejecutar y desarrollar tratados internacionales vigentes.

Propuesta No. 113 de Alfredo Vázquez Carrizosa, que inicialmente era (texto del proyecto, p. 2): Los tratados, convenios, y acuerdos internacionales de los cuales es parte la Nación requieren ser aprobados por una ley especial presentada por el Ministro de Relaciones Exteriores a consideración del Congreso Nacional. Exceptúense los tratados, convenios o acuerdos adoptados en los organismos internacionales o por otros Estados que versen sobre los derechos humanos, en cuyo caso entrarán en vigor tan pronto como el Presidente de la República los apruebe.

14 Los proyectos No. 68 de Armando Holguín, No. 7 de Antonio Navarro Wolf y otros, No. 27 de María Teresa Garcés Lloreda, proponían que el estudio por parte de la Corte Constitucional fuera antes de que el tratado se ratificara internacionalmente por el Presidente.

Los proyectos No. 9 de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño, y No. 126 de Antonio Galán, proponían que el estudio se hiciera antes de que el tratado fuera sometido ante el Congreso de la República.

15 Proyecto 103 de Gustavo Zafra Roldán (21 de marzo de 1991): El gobierno enviará a la Corte Constitucional, al día siguiente de su sanción, las leyes aprobatorias de tratados públicos o convenios internacionales para que decidan sobre su exequibilidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de remitirla, la Corte Constitucional aprehenderá inmediatamente, de oficio, su conocimiento.

Propuesta No. 113 de Alfredo Vázquez Carrizosa (texto del proyecto, p. 3): Institúyese la instancia de revisión de constitucionalidad de los tratados, convenios o acuerdos internacionales en los cuales la Nación sea parte contratante. El Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional o cualquier ciudadano podrán promover dicha instancia mediante una petición motivada ante la Corte Constitucional, una vez firmado este instrumento internacional, y antes de la ratificación del mismo. Es improcedente la instancia de revisión de constitucionalidad una vez ratificado el instrumento internacional por el Presidente de la República.

propuesta<sup>16</sup>, de la mano con la de Fabio de Jesús Villa, fue la siguiente:

Artículo 8º. Atribuciones de la Corte Constitucional: A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la Constitución, y en consecuencia tendrá las siguientes atribuciones:

(...) 7. Decidir directamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; con tal finalidad, el gobierno los remitirá a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes al de la sanción de la ley. Si la Corte los declara constitucionales, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados.

### **Veinte años después...**

Luego de veinte años de ejercicio en materia de control constitucional, en leyes aprobatorias de tratados y tratados mismos, el desarrollo jurisprudencial ha sido muy abundante. También ha evolucionado vacios, pero nadie podría negar el aporte que este control brinda a nuestro ordenamiento jurídico, así como a la política exterior del país. Esto consolidó el papel del derecho internacional en el sistema normativo colombiano.

En cuanto a los temas estudiados, se encuentra que la revisión de acuerdos marco, las inmunidades diplomáticas, las reservas solicitadas al Ejecutivo, la supranacionalidad, el desarrollo en materia de estándares internacionales en derechos humanos, el rigor al Congreso para estudiar los tratados internacionales so pena de declarar inexequible la ley aprobatoria de tratados, entre otros, gozan de una interesante evolución.

Existen otros temas que representan aún un reto en la revisión de los tratados internacionales por parte de la Corte Constitucional. Algunos de estos son:

- Los acuerdos que pierden valor por una decisión interna, como el Concordato. La Convención de Viena de 1969 advierte en su artículo 27<sup>17</sup> que ningún compromiso internacional puede ser desconocido por causa del derecho interno. En 1993 fue demandado el Concordato, y se generó lo que se llamó la inconstitucionalidad sobreviniente de una norma internacional (la Sentencia C-027 de 1993 revisó el Concordato y Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede, suscrito en 1993, aprobado mediante Ley 20 de 1974). Este fallo fue importante a la luz de los fallos constitucionales; sin embargo, existen otros tratados que también sufrieron a causa del derecho interno. Este fue el caso de los tratados internacionales en materia de extradición entre Colombia y Estados Unidos, los cuales no entraron en vigor o fueron demandados ante el juez interno, y no pudieron aplicarse. Lo anterior nos lleva a pensar que, en el caso de que un acuerdo se celebre entre Colombia y otro Estado, que haya sido ratificado (como los acuerdos simplificados) y por razones del derecho interno no pueda ser aplicado, podría incumplir el principio de derecho internacional conocido como *Pacta Sunt Servanda*. Este podría ser el caso de un tratado internacional que contravenga disposiciones que a futuro comprometan a Colombia dentro del derecho subregional.

- Los acuerdos simplificados. En el rigor jurídico, estos no requieren de revisión constitucional, pues se entienden como un complemento de un acuerdo marco o general, y solo si desbordan el objeto de este deben tener su revisión constitucional. Estos tratados han sido estudiados en múltiples ocasiones por diferentes autores, encontrando que la figura permite que existan acuerdos que solo conozca el Ejecutivo, pero que pueden engendrar obligaciones nuevas o controvertidas que ameriten

<sup>16</sup> Informe de Ponencia. Gaceta Constitucional de 29 de mayo de 1991. No. 85. Asamblea Nacional Constituyente.

<sup>17</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969. Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

un control de parte de los otros entes públicos. Es el caso del Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica entre Colombia y Estados Unidos de 2003, cuyo estudio se origina no por control de oficio, sino por demanda ciudadana ante el alto tribunal. Su revisión por la Corte Constitucional, a través del Auto 288 de 2010, ordenó que fuera ajustado por el Ejecutivo y tuviera su revisión por el Congreso de la República (demanda de inconstitucionalidad contra el Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2010). Este fallo expone además que el acuerdo en estudio no era simplificado, sino un tratado general o marco, ya que contiene nuevas obligaciones. El Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos respecto a la entrega de personas de los Estados Unidos de América a la Corte Penal Internacional de 2003, fue analizado por la academia deduciendo que debió ser objeto de control como un acuerdo general (Abello & Quinche Ramírez, 2006). En general, pueden haber críticas en varios de los acuerdos entre estos dos países, que tienen como marco general el Convenio General para Ayuda Económica, Técnica y Afín entre el Gobierno de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América, suscrito en Bogotá el 23 de julio de 1962<sup>18</sup>.

• Los tratados de libre comercio –TLC– o acuerdos de polémica nacional. Si bien, dentro del trámite de control constitucional a tratados se cuenta con la posibilidad de intervención ciudadana para defender o solicitar la inexequibilidad del tratado que se estudia, dicha intervención es solo un argumento para que la Corte Constitucional emita su fallo. El

alto tribunal tiene a su cargo la revisión de la ley y del tratado, pero debe enmarcarse en su estudio de constitucionalidad; no se pronuncia sobre su conveniencia, pues esta la estudia el Congreso de la República, que representa al pueblo colombiano. Sin embargo, como se señaló anteriormente, el papel del Congreso no es determinante, y los juegos políticos pueden permitir que no se adelante un estudio serio sobre la relevancia del compromiso internacional que se adquiere. En este sentido, la única esperanza reposa en el estudio de constitucionalidad, que al hacer un control de fondo de los tratados puede revisar su contradicción con los principios fundamentales de la Carta Política.

Recientemente, el pueblo hizo uso de una acción popular para impedir que el Presidente de la República celebrara un tratado de libre comercio, la cual no prosperó (solicitud de medida cautelar, fallo Consejo de Estado, 2006). Los tratados de libre comercio se han tornado herramientas que se enmarcan dentro de la tendencia mundial al libre comercio, sin embargo son ampliamente controvertidos ya que pueden considerarse lesivos para los intereses del agro y otros sectores de la economía colombiana.

## A MODO DE CONCLUSIÓN GENERAL

La Constitución de 1991 tuvo un importante desarrollo en relaciones exteriores, el cual reflejó las temáticas y la tendencia de globalización de nuestro país en la última década del siglo pasado.

Se trabajaron varios temas y nuevos conceptos se incluyeron, en especial el amplio desarrollo en materia de derechos humanos y la integración económica en la región.

Otro de los aspectos que incorporó la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 fue el control de los tratados internacionales, tanto político como de constitucionalidad, en cabeza de la Corte Constitucional, reiterando la importancia del derecho

<sup>18</sup> Revisar la intervención ciudadana ante la Corte Constitucional de la autora, referente al citado acuerdo internacional sobre cooperación militar, en donde se expone que el acuerdo general del cual se derivan todos los demás cuenta con un vicio de fondo y posible inconstitucionalidad, en virtud de su aprobación.

internacional público dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno.

Veinte años después de establecer el control de constitucionalidad sobre tratados públicos, aún permanecen retos que debe asumir la justicia nacional; sin embargo, la jurisprudencia sobre esta materia ha definido los lineamientos que deben seguirse en materia de derecho internacional y derecho constitucional colombiano.

## REFERENCIAS

Abello, R., & Quinche Ramírez, M. F. (2006). El control constitucional de los acuerdos simplificados en Colombia. En *Revista Colombiana de Derecho Internacional*. Bogotá: Universidad Javeriana.

Asamblea General ONU. (1970). *Declaración relativa a los principios de derecho internacional a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados*. Ginebra: Naciones Unidas.

Consejo de Estado. (2006, 6 de julio). *Medida Cautelar*. Radicación 25000-23-27-000-2005 01725-01(AP).

Constitución Política de Colombia (1886).

Constitución Política de Colombia (1991).

Convención de Viena sobre relaciones diplomáticas. (1961).

Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. (1969).

Corte Constitucional. (1993, 5 de febrero). *Inexequibilidad parcial de la Ley 20 de 1974 "Por la cual se aprueba El Concordato y Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede"*, suscrito, C-027.

Fuentes Contreras, E. H. (2010). *Papel jurisdiccional en la aplicación de las normas internacionales*.

Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.

Galvis, R. A., & Quinche Ramírez, M. F. (2006). *El control constitucional de los acuerdos en forma simplificada en Colombia, un caso de evasión del control*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Monroy Cabra, M. G. (2002). *Derecho internacional público*. Bogotá: Temis.

Palacio, J. I. (2010). *Auto 288. Demanda de inconstitucionalidad contra el "Acuerdo complementario para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad entre los Gobiernos de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América"*, suscrito en Bogotá el 30 de octubre de 2008. Corte Constitucional.

Piedrahita, C. R. (1996). *Primeras constituciones de Colombia y Venezuela 1811-1830*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ramelli Arteaga, A. (2000). *La Constitución colombiana y el derecho internacional humanitario*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Reuter, P. (1985). *Introduction au droit des traités*. París: Presses Universitaires de France.

Salgado Vásquez, J. (1991). *Extradición de colombianos. Proyecto de acto reformatorio a la Constitución No. 18*. Bogotá: Gaceta Constitucional.

Seara Vázquez, M. (1974). *Los límites al principio de autodeterminación de los pueblos. Veinte años de la evolución de los derechos humanos*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Tokatlian, J. G. (1994). La Comisión de Relaciones Exteriores y la política exterior de Colombia, ¡revolución o regresión? En *Revista Colombia Internacional*, 26.

Velásquez, F. V. (1995). *Derecho penal*. Santafé de Bogotá: Temis.

Villa Rodríguez, F. d. (2011, 18 de abril). *Entrevista, Santa Fe de Antioquia, proceso Constituyente de 1991* (Sandra Molina Peláez, Entrevistador).

### **GACETAS DE LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE**

Informe de Ponencia Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política de Colombia. Presentado por Arturo Mejía Borda, Guillermo Plazas Alcid, Miguel Santamaría Dávila, Alfredo Vázquez Carrizosa, Fabio de Jesús Villa Rodríguez. Gaceta No. 68, de 6 de mayo de 1991.

Proyecto No. 2 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por el Gobierno Nacional. Gaceta No. 5, de 15 de febrero de 1991.

Proyecto No. 7 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Antonio Navarro Wolf et ál. Gaceta No. 8, de 19 de febrero de 1991.

Proyecto No. 9 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño. Gaceta No. 9, de 19 de febrero de 1991.

Proyecto No. 27 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por María Teresa Garcés Lloreda. Gaceta No. 20, de 12 de marzo de 1991.

Proyecto No. 65 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Rodrigo Lloreda Caicedo. Gaceta No. 23, de 19 de marzo de 1991.

Proyecto No. 68 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Armando Holguín. Gaceta No. 20, de 8 de marzo de 1991.

Proyecto No. 103 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Gustavo Zafra Roldán. Gaceta No. 25, de 21 de marzo de 1991.

Proyecto No. 126 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Antonio Galán Sarmiento. Gaceta No. 31, de primero de abril de 1991.

Proyecto No. 133 de Acto Reformatorio de la Constitución Política de Colombia. Presentado por Alfredo Vázquez Carrizosa.