

Las relaciones internacionales en la constitución colombiana¹

Por: Ricardo Zuluaga Gil*

Colombia es un Estado soberano e independiente. Y así lo ha sido desde que el art. 1º de la Constitución de Cúcuta de 1821 dispuso que: “*La Nación Colombia es para siempre, e irrevocablemente libre e independiente de la Monarquía española; y de cualquier otra Potencia o dominación extranjera, y no es, ni será nunca el patrimonio de ninguna familia ni persona.*” Una declaración como estas, que ha sido reiterada sistemáticamente a lo largo de nuestra historia constitucional, significa, ni más ni menos, que el Estado colombiano es un sujeto de derecho internacional² y que como tal, tiene la potestad, y en la mayoría de las ocasiones, la necesidad de interactuar con los restantes sujetos de derecho que reconoce el orden internacional, máxime en los tiempos actuales que son los de la globalización de casi todas las facetas de la vida institucional e individual, lo cual genera el evidente incremento de los niveles de comunicación e interdependencia entre los distintos países del mundo.

Ahora bien, esa capacidad relacional que abarca los ámbitos cultural, económico y político, es una función tan consubstancial a la vida del Estado, que un teórico tan significativo como Locke ya la consideraba así al hablar de la necesaria existencia de un poder federativo, entendido como “*Es el poder de hacer la guerra y la paz. Surge de la necesidad de defenderse frente a otras sociedades o Estados.*”³ Además, se trata de una función que se desarrolla de forma permanente, de tal manera que desde una perspectiva positiva, las relaciones internacionales se llevan a cabo en tiempos de paz mediante el reconocimiento de nuevos estados, la suscripción de convenios y tratados, o el envío de agentes diplomáticos; mientras que desde una perspectiva negativa, ellas también tienen lugar en épocas de beligerancia, ya sea declarando la guerra, suscribiendo alianzas, decretando armisticios, o celebrando la paz. La naturaleza fundamental de esta función llega a ser tan evidente que parte importante de la doctrina afirma que además de la tradicional tríada de elementos constitutivos del Estado

(territorio, población y poder), se hace necesario que él goce de reconocimiento internacional.

Ahora bien, no está de más advertir desde ahora que las relaciones internacionales han sido profusamente recogidas por la Constitución de 1991, pero lo han sido en una clave específica, tal como queda enunciado incluso desde el mismo preámbulo, donde se expresa que la expedición del texto superior busca, entre otras finalidades “*impulsar la integración de la comunidad latinoamericana*”. Propósito que es ratificado y elevado a la categoría de principio fundamental en el art. 9 de la Constitución, en el que después de advertir que nuestras relaciones internacionales se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, agrega que: “*... la política exterior colombiana se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe*”. Pero no suficiente con esto, este mandato es ratificado por el art. 227, que dispone que el Estado debe promover la integración económica, social y política con las demás naciones,⁴ pero “*especialmente con los países de América Latina y del Caribe*”, con los cuales es posible, sobre la base de tratados fundados en la equidad, la igualdad y la reciprocidad, crear “*... organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones.*”

En cuanto a la dirección de las relaciones internacionales hay que decir que nuestro país es un Estado que goza de una inveterada tradición presidencialista, fuertemente presidencialista, y lo es en la medida que el Presidente de la República ostenta las calidades tanto de Jefe de Estado, como de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa.⁵ Además, y teniendo en cuenta que en los términos del art. 1 de la C.P., Colombia opera bajo el modelo republicano de gobierno, esto permite, según lo dispuesto por el art. 188, que sea el Presidente de la República quien simbolice la unidad nacional⁶ y consecuentemente resulta natural que en virtud de tal prerrogativa ejerza la representación del Estado, especialmente en el ámbito internacional.

* Abogado, doctor en derecho de la Universidad de Salamanca y Director del Departamento de Ciencias Jurídica y Política

¹ Como una muestra del escaso cuidado y diligencia al momento de redactarse la Constitución, hay que decir en su texto ella habla indistintamente de relaciones internacionales y relaciones exteriores.

² En el plano internacional, el Estado sigue siendo el sujeto de derecho preponderante, pero no es el único. Bien se afirma que: “*... en la Comunidad Internacional contemporánea actúan y se relacionan entre sí una serie de entes de diferente naturaleza que poseen la subjetividad internacional en algún grado.*” Cf. Mariño Menéndez, Fernando M. *Derecho Internacional Público. Parte General*, 3ª, Trotta, Madrid, 1999, p. 81. Y agrega el mismo autor que una posible enumeración de tales sujetos sería: los estados, las organizaciones internacionales intergubernamentales, la persona humana (dentro de precisos límites, los pueblos (en ciertos supuestos), los grupos alzados en armas, y la Santa Sede.

³ Cf. Locke, John: Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil, Capítulo XII

En virtud de lo anterior y no obstante que la Constitución no distingue las diferentes funciones que en relación con cada cargo ejerce el Presidente de la República, es fácil saber, a partir de lo dispuesto por el art. 189, que las obligaciones que a este funcionario la conciernen en su calidad de Jefe de Estado y que tengan relación con la actividad exterior del Estado, son las siguientes:

- Dirigir las relaciones internacionales
- Nombrar agentes diplomáticos y consulares
- Recibir los agentes diplomáticos que acrediten los otros sujetos internacionales
- Celebrar con otros estados y entidades de derecho internacional, tratados o convenios que someterá a la aprobación del Congreso.
- Dirigir la fuerza pública y disponer de ella como comandante supremo de las fuerzas armadas de la República.⁷
- Dirigir las operaciones de guerra cuando lo estime conveniente
- Proveer la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio.
- Declarar la guerra con permiso del Senado, o hacerlo sin tal autorización para repeler una agresión extranjera.
- Convenir y ratificar los tratados de paz



Corte Suprema de justicia.

■ Permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la república

■ Expedir cartas de naturalización

Pero la Constitución no es sistemática en esta materia, y existen otras referencias a la actividad exterior, diseminadas por el texto de la Constitución. Tal es el caso de la extradición, que es un instrumento de cooperación penal internacional que esta recogido en el art. 35.

Ahora bien, el Jefe de Estado no ejerce estas funciones de manera solitaria. Al fin y al cabo, el art. 113 de nuestra Constitución si bien reconoce el principio de separación del poder en diversas ramas, es decir acoge el tradicional principio de la tridivisión del poder, a renglón seguido enuncia que ellas cumplen "... *funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines*". De tal suerte que en este caso no se trata de una función exclusiva de la rama ejecutiva, sino de una función que se ejerce de manera compartida con las ramas legislativa y judicial. Ellas cumplen funciones de control; mientras que el Jefe del Estado se encarga de la dirección y ejecución, entre otras razones, porque como se ha dicho: "*La acción exterior se identifica con la unidad y la celeridad, la constancia y la continuidad de los objetivos, la discreción -incluso la simulación- y el secreto, la pericia y especialización y hasta la madurez biológica*",⁸ condiciones todas que no muy propias de una asamblea representativa, que por definición debe ser dialéctica y pública.

Por una parte, al Congreso de la República le corresponde aprobar, mediante su incorporación en una ley, los tratados que el gobierno celebre con otros estados o sujetos de derecho internacional (art. 150.16 de la C.P.). No obs-

tante, existe la posibilidad de que el Presidente pueda dar aplicación provisional a un tratado de naturaleza económica y comercial acordado en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como el tratado entre en vigor provisionalmente, deberá ser enviado al Congreso para su aprobación y si este no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado (art. 224 de la C.P.). Habría que anotar una inquietud en relación con los tratados de paz, pues si se sigue el tenor literal de la Constitución (art. 189.6), al Presidente le corresponde "*convenir y ratificar los tratados de paz, de todo lo cual dará cuenta inmediata al Congreso*" y por consiguiente no pareciera necesaria la ratificación congresional de que venimos hablando.

Por otro lado, además del control político que se acaba de ver, el art. 241.10 de la C.P. dispone que a la Corte Constitucional le corresponde decidir sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Si ella los declara ajustados a la Constitución, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias disposiciones de un tratado sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva. Finalmente, otro mecanismo de control entre las ramas viene dado por el hecho de que si bien quien concede la extradición es el gobierno (arts. 491 y 492 del Código de Procedimiento Penal), la misma, según el art. 501, requiere concepto previo de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que será obligatorio en tanto el sea negativo y facultativo si es positivo.

Adicionalmente, y conforme lo dispone el art. 225 de la C.P., existe un órgano, la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, que sirve

⁴ La utilización de esta expresión resulta problemática, en la medida que el concepto nación es más una referencia de carácter sociológico y no jurídico. De lo que la Constitución debe hablar es de estados, que son los sujetos reconocidos por el derecho internacional, y no las naciones.

⁵ Cf. arts. 115 y 189 de la Constitución Política.

⁶ Distinto fuera si se tratara de un sistema monárquico, donde la naturaleza hereditaria, así como el carácter vitalicio del cargo, hacen al Jefe de Estado absolutamente irresponsable y le confieren una condición simbólica y no representativa.

⁷ En este punto es preciso distinguir que de conformidad con la Constitución (art. 216) la fuerza pública está integrada por las fuerzas militares y la policía nacional. Y agrega el art. 217 que las fuerzas militares, integradas por el ejército, la armada y la fuerza aérea "*... tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional*".

⁸ Cf. Remiro Brotons, Antonio. *La acción exterior del Estado*, Tecnos, Madrid, 1984, p. 15

⁹ Cf. Ley 68 de 1992

como cuerpo consultivo del Presidente de la República. Ella está integrada por los ex presidentes de la República elegidos popularmente, 6 miembros elegidos por el Congreso (3 por el Senado y 3 por la Cámara de Representantes. Dos de cada uno de estos, deberán ser miembros de la respectiva Corporación y uno de ellos, por cada Cámara, pertenecerá a la Comisión de Relaciones Exteriores), y dos miembros designados por el Presidente de la República. El Vicepresidente asiste con voz a las reuniones.⁹

Por último, anotar que en esta materia, la Constitución en el art. 289 reconoce una ligera facultad a las entidades territoriales (departamentos y municipios) para llevar a cabo acciones en materia de relaciones internacionales, consistentes en la posibilidad de adelantar directamente con una entidad territorial limítrofe de igual nivel, programas de cooperación e integración dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente. Para ello, los respectivos gobernadores y alcaldes deberán estar previamente autorizados por las asambleas departamentales y concejos municipales respectivos (art. 7 de la Ley 191 de 1995 Zonas de Frontera).