

EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA. ESTUDIO DE CASO DE LA SENTENCIA C-941/10*

Claudia Lorena Sánchez Téllez
Abogada

Introducción

En el presente trabajo se buscará hacer un análisis descriptivo del proceso de toma de decisiones a nivel local, en un país como Colombia, en lo relativo a la ratificación de acuerdos internacionales en materia comercial. Para lograr este propósito, se estudiará el contenido de la sentencia C-941 de 2010, mediante la cual la Corte Constitucional colombiana hace un estudio de exequibilidad del texto legal que da vida jurídica al Tratado de Libre Comercio entre Colombia y los Estados de La Asociación Europea de Libre Comercio, así como del procedimiento interno realizado para llegar a su ratificación. Para esto, se analizará el papel del gobierno representado por el Poder Ejecutivo y de actores no estatales, en la firma del tratado.

Lo anterior, tomando como referencia el modelo de Diplomacia Económica planteado por Stephen Woolcock, según el cual los procesos de toma de decisiones a nivel doméstico son tan importantes como los procesos de negociación a nivel internacional, debido a la creciente interdependencia entre los Estados¹. Por lo cual, se hará un análisis comparativo entre los procesos de negociación definidos por el autor y las posibles diferencias en los procesos realizados por Colombia, que pertenece a la denominada “periferia”.

Para tal fin, se buscará dar respuesta a tres preguntas fundamentales: 1. ¿Cómo puede definirse la diplomacia económica y cuál es el proceso de toma de decisiones definido por Woolcock en los países desarrollados? 2. ¿De qué se trata el control de constitucionalidad y, según la Corte Constitucional colombiana, cuál fue el proceso de negociación seguido en ese país para llegar a la aprobación del tratado? 3. ¿Cuáles

*Trabajo realizado en el marco de la carrera de la Maestría en Integración Latinoamericana del Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

¹ “Economic diplomacy is concerned with international economic issues. In principle, this should amplify the analysis. But it is becoming increasingly difficult to draw any clear line between what is ‘domestic’ and what is ‘international’. The growth of economic interdependence since 1950s, which has accelerated in recent years, means that what was previously considered to be domestic (or European) is now subject to international negotiation” WOOLCOCK, Stephen and BAYNE, Nicholas, *The New Economic Diplomacy*, Ash gate publishing Company 2003. P. 17.

fueron las diferencias encontradas entre el proceso definido por el autor y el proceso seguido en Colombia?

1. ¿Cómo puede definirse la diplomacia económica y cuál es el proceso de toma de decisiones propuesto por Woolcock en los países desarrollados?

a. ¿De qué se trata la “Diplomacia Económica” y cómo la definen los autores?

Para Woolcock y Bayne no se trata solo de un área académica de estudio, sino de la forma en la que actores estatales y actores no estatales interactúan en el escenario internacional. Aunque usualmente se lo relaciona con asuntos relativos al comercio, este concepto abarca asuntos financieros, comerciales y relativos al medio ambiente, sobre todo a partir del final de La Guerra Fría, cuando las agendas de los Estados dejaron de estar centradas en aspectos de seguridad: “(...) *Economic Diplomacy is becoming more important. During the Cold War international relations were dominated by security concerns and the study of international relations reflected this. Economic diplomacy was going on the whole time (...)*”

b. ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones planteado en los países desarrollados según Woolcock y Bayne?

En este modelo, los procesos de toma de decisiones están bien definidos y son llevados a cabo en primera instancia, por el estado a través del poder ejecutivo, y en segundo lugar, por actores provenientes del sector privado y de la sociedad civil organizada.

En general, el autor establece que el procedimiento de toma de decisiones que se hace a nivel local o “doméstico”, está estrechamente relacionado con la dinámica de la toma de decisiones en la diplomacia económica a nivel internacional. Los gobiernos de los países desarrollados asumen una posición de estado al momento de negociar acuerdos internacionales, y los procesos que se llevan a cabo son complejos y estructurados.

El autor hace referencia a dos “secuencias” que tienen procesos bien definidos en ambos niveles (local e internacional), y que son cíclicas:

Secuencia Doméstica	Secuencia Internacional
1. Identificando al departamento líder: en la Diplomacia Económica el departamento encargado del asunto (Ministerio) toma las decisiones a nivel internacional,	1. Colocación de la Agenda: ¿Qué debería ser sujeto de tratamiento internacional?
2. Niveles de consulta: El Departamento líder (Ministerio) procede en tres niveles de consulta; dentro del departamento mismo, con actores o fuerzas externos, y con otros departamentos.	2. Mandato: Una vez las decisiones han sido tomadas, el lanzamiento de las negociaciones y la agenda es definida, los representantes del gobierno necesitan un mandato para negociar. Dependiendo del alcance de ese mandato, los representantes de los gobiernos tendrán un margen de negociación.
3. La decisión política: envuelve a los ministros, y al proceso como tal en el que tienen la última palabra.	3. Negociando para el acuerdo: Es el centro del proceso que se produce a nivel internacional.
4. Legitimación: Las decisiones tomadas, deben ser legítimas, es decir, deben satisfacer al electorado. Usualmente, requieren la aprobación por parte de un cuerpo legislativo.	4. Adopción del acuerdo: Las negociaciones exitosas culminan con la firma de un acuerdo
	5. Implementación: Una vez el acuerdo ha sido negociado internacionalmente y ratificado domésticamente, tiene que ser implementado. La efectividad de esta etapa dependerá de la estructura del acuerdo y las instituciones que lo soportan.

Es importante señalar que en cualquier momento del proceso los representantes del gobierno necesitan lidiar con diferentes tipos de “tensiones”, en especial con actores provenientes del sector privado, quienes representan un poder creciente, a medida que avanza el proceso de globalización (WOOLCOCK y BAYNE, 2003: 13,14)

2. ¿De qué se trata el control de constitucionalidad, según la Corte Constitucional colombiana, y cuál fue el proceso de negociación seguido en ese país para llegar a la aprobación del tratado?

La Constitución Política de Colombia en su artículo 241, establece que a la Corte Constitucional “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución” y, por esta razón, cualquier Ley que ratifique un tratado internacional debe pasar por su revisión previa antes de ser ratificada. Se entiende que dicho control efectuado por un órgano proveniente de la Rama Judicial, busca verificar que cualquier tipo de acuerdo firmado por el poder ejecutivo y aprobado por el legislativo, se ajuste al ordenamiento jurídico-político colombiano; el control de constitucionalidad busca que los acuerdos firmados no solo sean legítimos, como lo diría Woolcock, sino también sean legales y estén de acuerdo con el ordenamiento y los derechos humanos².

En esta ocasión La Corte hizo una revisión formal de los procedimientos que se concluyeron con la sanción de la ley 1372 de 2010 mediante la cual se aprueba el acuerdo de libre comercio entre Colombia y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio, más que de los efectos materiales que pudiera tener el tratado. A lo largo del estudio hecho por la Corte se encuentran en detalladas las etapas del proceso interno; para esto, los magistrados verificaron paso a paso que se hubieran llevado a cabo los procedimientos legales para la aprobación de los tratados, a saber:

² La revisión constitucional que le corresponde efectuar a la Corte Constitucional sobre los acuerdos internacionales y sus leyes aprobatorias ha sido objeto de una sólida jurisprudencia constitucional que en palabras de esta Corporación tiene las siguientes características: i) es *previo* a la ratificación del tratado aunque *posterior* a la aprobación del Congreso y la sanción del Gobierno; ii) es *automático* por cuanto deben remitirse por el Gobierno a la Corte dentro de los seis (6) días siguientes a la sanción de la ley; iii) es *integral* toda vez que se examinan los aspectos formales y materiales de los actos frente al texto completo de la Carta; iv) es *preventivo* al buscar garantizar el principio de supremacía de la Constitución (art. 4º) y el cumplimiento de los compromisos del Estado colombiano frente a la comunidad internacional; v) es una *condición sine qua non* para la ratificación del instrumento internacional; y vi) tiene fuerza de *cosa juzgada constitucional*. Sentencia C- 941 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ivan Palacio

PROCEDIMIENTO DE TOMA DE DECISIONES EN COLOMBIA	
A NIVEL EXTERNO	A NIVEL DOMÈSTICO O LOCAL
Remisión oportuna del instrumento internacional y la ley aprobatoria (art. 241.10 C.P.)	Iniciación del trámite en la cámara correspondiente
	Las publicaciones efectuadas por el Congreso (art. 157 C.P.)
	El cumplimiento de los términos que debe mediar para los debates en una y otra cámara (art. 160 C.P.)
	El quórum deliberatorio y decisorio, al igual que las mayorías con las que fue aprobado el proyecto
	El anuncio previo a la votación (art. 160 C.P.)
La validez de la representación del Estado colombiano en los procesos de negociación y celebración del Acuerdo, así como la competencia del funcionario que lo suscribió	La sanción del Gobierno (art. 157 C.P.)
	Adicionalmente, en materia comercial (TLC) debe cumplirse, de ser procedente, con x) la realización de la consulta previa a las comunidades indígenas y tribales

Diferencias entre los procesos señalados por Woolcock y Bayne y los señalados en la sentencia C-410 de 2010 por la Corte Constitucional:

A pesar de no tratarse de un juicio material al tratado, haciendo la revisión de la sentencia es posible establecer algunas similitudes y muchas diferencias, frente al proceso de toma de decisiones descrito por Woolcock para los países desarrollados.

a. En el proceso establecido por Stephen Woolcock no interviene la Rama Judicial en ninguna parte del proceso de aprobación interna.

b. En lo relativo a la inclusión de actores no gubernamentales, se evidencia que en los países desarrollados las posiciones en la toma de decisiones asumidas por el representante del gobierno tienen que ser consensuadas con actores no estatales, representado por los gremios, corporaciones y ONG (Woolcock y Bayne: 2003, 13). En Colombia, pese a realizarse encuentros informando a diferentes sectores de la sociedad los posibles efectos del tratado, esto no implica que se constituyan en grupos de presión que obliguen al gobierno a crear una estrategia de negociación diferente³.

³ - *Transparencia y participación de la sociedad civil en el proceso de negociación.* Hace notar el Ministerio que en el marco del Decreto 4712 de 2007, que reglamenta algunos aspectos de las negociaciones comerciales, se habilitaron

c. A diferencia de lo señalado por Woolcock y Bayne para los países desarrollados, se hace evidente la ausencia por parte del Estado colombiano de objetivos claros en materia comercial, que den sentido a los procesos anteriormente descritos. Al respecto, la propia Corte concluye lo siguiente: “(...) *Se llama la atención en la necesidad de que el Estado colombiano en materia de liberación comercial prevea siempre una agenda interna como herramienta que facilite y consolide el proceso de integración, prepare de la forma más idónea al país frente a los desafíos que impone*

distintos escenarios de participación para la sociedad civil colombiana, indicando que en ese momento existían varias negociaciones en curso simultáneamente, con Canadá, la Unión Europea y los Estados de la AELC:

i) Reuniones previas a cada una de las rondas, con la sociedad civil y el sector privado.
ii) Reuniones posteriores a cada una de las rondas, celebradas los días 19 de mayo, 3 de julio y 19 de noviembre de 2008.

iii) Habilitación del “cuarto de al lado”. En dicho espacio los asistentes recibieron información permanente y actualizada del desarrollo de la negociación, y se efectuaron los aportes necesarios para el buen desenvolvimiento de la ronda, acreditándose un total de 190 representantes de la sociedad civil y del sector privado, así:

I ronda en Bogotá.	4-8 jun./07.	103 participantes
II ronda en Lima.	26-31 agos./07.	10 participantes
III ronda en Ginebra.	28 oct.-3 nov./07.	18 participantes
IV ronda en Bogotá.	27-31 marz./07(sic).	59 participantes
V ronda en Crans-Montana.	9-12 jun./08.	7 participantes.

iv) Reuniones entre el equipo negociador y representantes del sector productivo, como:

22 de agost./07. Reunión con ensambladoras y Acolfa.

23 de agost./07. Consejo Gremial.

26 de agost./07. Acoplásticos.

11 de oct./07. Asopartes.

18 de oct./07. FENALCO.

23 de oct./07. ACOPI, ACICAM, FEDEMETAL, PYMES.

8 de sept./07. Congreso Analdex.

9 de oct./08. Congreso Asoleche.

v) Información en la página web y Cuarto de Lectura del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

vi) Información a representantes sindicales, particularmente con la CUT, CTC y CGTD. Se trae como ejemplos la reunión celebrada el 11 de septiembre de 2007 entre el Jefe del Equipo Negociador, un representante de la CTC y el Delegado de la Procuraduría General de la Nación, así como también la efectuada en Medellín el 9 de mayo de 2008 con varios representantes sindicales.

vii) Reuniones con grupos étnicos. A nivel de los pueblos indígenas:

-24 de oct./07. Reunión entre el Ministerio de Comercio, miembros del Equipo Negociador y representantes de la ONIC y AICO. Se informó sobre el estado actual de las negociaciones adelantadas con Canadá, los Estados de la AELC y la Unión Europea. Además, el Ministerio manifestó el interés de celebrar una Mesa Permanente de Concertación y discutir las negociaciones internacionales. No asistieron a pesar de haberseles invitado la OPIAC y CIT.

-29 de feb./08. El Ministerio de Comercio invitó a los presidentes de la ONIC, OPIAC, CIT y AICO a una reunión con el Jefe del Equipo Negociador, sin embargo, no asistió ningún representante indígena. Estuvieron presentes funcionarios del Ministerio de Comercio, del Ministerio del Interior y de Justicia, y de la Procuraduría General de la Nación.

-12 de marz./08. El Ministerio del Interior convocó una Mesa Permanente de Concertación con los pueblos indígenas donde el Jefe del Equipo Negociador les informó sobre el estado actual de las negociaciones adelantadas con Canadá, los Estados de la AELC y la Unión Europea. Se discutieron temas como medio ambiente, biodiversidad, conocimientos tradicionales y protección de los derechos constitucionales y legales. Se escucharon las preocupaciones y aportes de las comunidades indígenas.

-28 de mar./08. Reunión entre el Jefe del Equipo Negociador y representantes de OPIAC y AICO. Se discutieron nuevamente los temas de negociación con Canadá, Estados de la AELC y la Unión Europea. No asistieron representantes de la ONICA y CIT, no obstante haberseles invitado.

-12 de may./08. Se envió información actualizada sobre el estado de las negociaciones a los representantes de las organizaciones indígenas. Sentencia C-941 de 2010, intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

la internacionalización económica y comercial (...) . Lo anterior evidencia la ausencia de un procedimiento claro de negociación.

d. Pese a la ausencia de un grupo de presión con el que el gobierno colombiano tenga que lidiar, dentro de los actores no estatales que ejercen presión en la toma de decisiones a nivel local, se encuentran las comunidades indígenas, pues son sujetos de especial protección por parte del Derecho Internacional (Convenio 169 de la OIT). En la sentencia se evidencia la importancia que reviste este asunto, pues todos los intervinientes fueron enfáticos en señalar, que en este caso, las comunidades indígenas no se verían afectadas con la aplicación del tratado, y por este motivo, no sería necesaria la Consulta Previa (la Consulta Previa, cuyo concepto se encuentra definido en el numeral primero del Artículo 7 y en el artículo 15 del convenio 169 de la OIT, que hace referencia al derecho del que gozan las comunidades ancestrales a ser informadas y a decidir sobre cualquier proyecto institucional o no institucional, en el que se pretendan explotar los recursos naturales que se encuentren en sus territorios).

e. Una de las similitudes encontradas con el proceso descrito por los autores en el proceso de toma de decisiones, radica en que el departamento líder en la negociación del tratado no es, en el presente caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores, sino el Ministro del ramo (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo).

Bibliografía

Constitución Política de Colombia 1991.

Convenio 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Recuperado el 10 de octubre de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

Decreto 1320 del 13 de julio de 1998. *Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio.* Diario Oficial No 43.340, del 15 de julio de 1998.

Ley 1372 del 7 de enero de 2010: *Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Libre Comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC”.* Diario Oficial No. 47.585 del 7 de enero de 2010.

Sentencia C-941 del 24 de noviembre de 2010, MP Jorge Iván Palacio Palacio. Corte Constitucional Colombiana. Recuperado el 10 de octubre de http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/C-941-10.htm#_ftnref1

WOOLCOCK, S. y BAYNE, N. (2003). *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (4ta Edición). Londres: Ashgate Publishing Company.