

Comentarios sobre las acciones populares y su impacto en las políticas públicas:

El caso del manejo de las relaciones exteriores

JOSÉ MANUEL ÁLVAREZ ZÁRATE*

La coyuntura de contar con el excelente trabajo de la doctora RUTH STELLA CORREA, publicado en esta edición, y el debate que abrió el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, a propósito de las medidas cautelares sobre los compromisos que adquirió Colombia con Estados Unidos en el TLC, nos alienta a hacer unos breves comentarios sobre estos dos tópicos que queremos compartir con ustedes.

Para abordar el asunto, de la lectura del artículo de la doctora CORREA podemos extraer las siguientes ideas: Las acciones populares definitivamente tienen un impacto en las políticas públicas, pues ayudan a modelar el comportamiento de la administración pública a través de las órdenes que profiere el juez, quien remedia una situación de vulneración de uno o varios derechos o intereses colectivos, cuyo titular es la comunidad entera. Como lo observara *Bobbio*, el problema no era fundamentar los derechos humanos, sino lograr su efectiva protección, por lo que no se resignó a consignarlos, sino que perfiló el instrumento para hacerlos efectivos¹.

La Constitución de 1991 incorporó un amplio catálogo de derechos cuyo titular es

la comunidad entera, estos son derechos humanos de tercera generación los cuales tienen un rango constitucional. La experiencia ha mostrado que es necesario reconocer a cualquier ciudadano la legitimación para defenderse de las agresiones de los funcionarios del Estado –en la mayoría de los casos– a estos derechos, dada la pluralidad de sujetos afectados por su alteración. La lesión al derecho perjudica con rasgos homogéneos a un conjunto o a todos los miembros de la comunidad².

Por otro lado, a raíz de la discusión generada por la acción popular que se sigue en la sección IV del Tribunal Administrativo de Cundinamarca surgen varias preguntas para enfrentar el problema, de una forma menos sentimental, que la expresada por varios comentaristas subjetivos. Por lo tanto, no me voy a referir a los asuntos procesales que han suscitado las mayores críticas, sino que voy a plantear otros asuntos de fondo, que no han sido contestados por quienes han opinado sobre la medida judicial, y en mi criterio son los realmente importantes.

Tomaremos en cuenta los siguientes tópicos: en primer lugar, si el manejo de las

relaciones exteriores del país la puede conducir a su arbitrio del ejecutivo y sin limitación alguna; segundo, si dentro del objeto de las acciones populares cabría un control al manejo de aquellas; y tercero, en el evento de existir el control, cuales serían los límites a los puntos uno y dos.

Debemos resaltar que el asunto es de la mayor importancia, por ello, la decisión que tome el Consejo de Estado, cualquiera que ella sea, debe contener al menos los anteriores elementos. Se debate entre otras, si es posible que exista un poder supralegal o supraconstitucional del ejecutivo en el manejo de las relaciones exteriores; el nivel de protección de los derechos colectivos en el ámbito de las obligaciones internacionales que asuma Colombia; y, el alcance del principio democrático del estado social de derecho.

De acuerdo con el artículo 189.2 de la Constitución Política, el manejo de las relaciones exteriores en Colombia se puede dividir en dos tipos de acciones de parte del ejecutivo: uno es el relacionamiento a nivel diplomático y político, y el otro de contenido obligacional concretado en acuerdos o tratados internacionales.

En el primer caso, el ejecutivo no contrae obligaciones ejecutables internacionalmente o que generen responsabilidad internacional inmediata, se trata del proceso de cooperación internacional y político donde se discuten objetivos generales. Esta acción del ejecutivo no está sometida a un control inmediato para su aprobación del Congreso y Corte Constitucional, pero si sometidas al control político del Congreso que es poco efectivo en términos del poder que pueden tener para direccionar la política exterior del país.

En el segundo caso, se contraen las obli-

gaciones concretas a través de acuerdos o tratados internacionales, estos pactos si están sujetos al control político y jurídico del Congreso, y solamente jurídico—hasta ahora— de la Corte Constitucional.

El nivel de control jurídico que se realiza ha sido limitado hasta ahora, pues se ha basado fundamentalmente en la comparación del texto constitucional con el tratado, dejando por fuera del análisis (o control), si el tratado vulnera derechos de los ciudadanos, pasando por alto los casos donde el tratado pone en peligro o vulnera derechos humanos, o pone en peligro los llamados derechos colectivos. Esta problemática por supuesto tiene respuesta en un sistema de estado de derecho democrático.

La Constitución de 1886 dejó una mala costumbre sobre el manejo de las relaciones exteriores. En efecto, el ejecutivo negociaba los tratados internacionales sin una discusión pública democrática, dejando al Congreso todo el control para su aprobación, que era solamente político y absolutamente deficiente. Era un asunto que no interesaba a los políticos y como se hacía sin informar siquiera a la opinión pública, pues esta nunca se interesó tampoco.

Los postulados constitucionales de 1991 no permiten un comportamiento como el anterior. La Carta Política acepta que el Congreso pueda limitar la acción internacional del ejecutivo a través de las leyes de relaciones internacionales que se inicien en el Senado (art. 154) y por ser mandatario del pueblo soberano, pues cada acción internacional que se concrete limita la soberanía. El sistema político contenido en la Carta Constitucional también permite que los ciudadanos ejerzan acciones judiciales para salvaguardar sus derechos humanos y colectivos, ante las vulneraciones de los mismos,

así estas provengan del ejercicio de una función constitucional exclusiva del ejecutivo, pues de no ser así, esos derechos carecerían de contenido.

Sobre esto último llamamos la atención, pues el juez constitucional a pesar de sus amplios poderes no puede constituirse en sustituto de la Administración cuando ella no cumple sus funciones, no debe indicar el camino al ejecutivo en el manejo de las relaciones exteriores, pero sí puede corregirlo y ordenar un no hacer cuando en el ejercicio de sus facultades vulnera los derechos colectivos. Es necesario que el juez sea ponderado y equilibrado para que el sistema de protección de derechos funcione dentro del marco de las relaciones internacionales, para mantener el equilibrio –la equidad– en la protección de los derechos y el manejo de las relaciones exteriores.

No está contra la Constitución ni atenta contra las facultades del ejecutivo en el manejo de las relaciones exteriores, llamar la atención para que se respeten los derechos humanos e intereses colectivos que la misma Constitución consagra. La idea que el manejo de las relaciones exteriores de Colombia no tienen ningún tipo de control en la observancia de los derechos colectivos o fundamentales es equivocada en un Estado de derecho, pues indicaría que el ejecutivo no es responsable de sus actos si se vulneran estos derechos y que el respeto de la Constitución se traduce en una obligación de medios, no de resultados. En un Estado democrático de derecho no puede

existir ninguna decisión política o jurídica sin control del sistema –judicial o político– y tampoco puede existir un poder que rompa el equilibrio de derechos fundamentales o colectivos.

El manejo de las relaciones exteriores no es una actividad de medios, sino de resultados. No sería dable afirmar que se trabajó mucho para lograr salvaguardar la equidad en un tratado pero que no se pudo, que se hizo el mejor esfuerzo pero no fue posible garantizar los derechos humanos o colectivos. Por ello las obligaciones en el manejo de las relaciones exteriores son de resultado, pues no se puede quebrar el orden y equilibrio jurídico-político pactado en la Carta.

La Constitución es entonces el primer límite a la acción internacional del ejecutivo, porque la redacción de la misma fue una negociación de intereses de los diferentes sectores representados en la Asamblea Nacional Constituyente, es un interés nacional lograr su respeto y promoción a nivel internacional³. A manera de ejemplo, algunos intereses constitucionales protegibles son: la independencia nacional, la independencia o soberanía alimentaria o comúnmente llamada seguridad alimentaria, la integridad territorial, los derechos humanos y colectivos como el de la vida, la salud, la educación, etc.

Con el ánimo de entrar en el debate, hacemos una clasificación de las formas de control jurisdiccional en las relaciones exteriores del Estado las podríamos resumir así:

ACCIÓN DEL ESTADO	CORTE CONSTITUCIONAL	JUSTICIA ADMINISTRATIVA
Diplomacia	No	Si
Negociación tratado	No	Si
Firma tratado	Si, después del Congreso	No
Ratificación	No	Si
Incorporación	No	Si
Reglamentación interna	Ley si, decreto no	Decreto si, ley no

Vemos entonces que la vulneración de un derecho colectivo o un interés colectivo debe poder ser protegible en cualquier circunstancia, no importa cual sea la autoridad que lleva a esa vulneración. Alegar que no existe competencia para controlar la acción internacional del Estado, es afirmar que existe un poder supra-constitucional dentro del Estado que tiene licencia inclusive para comprometer derechos fundamentales del más alto nivel. Ni siquiera el derecho internacional acepta esta teoría, pues cuando en la suscripción de un tratado se vulneran normas fundamentales que hacen parte del *ius cogens*, el derecho de los tratados comúnmente reconocido por la comunidad internacional, acepta que estas obligaciones internacionales son anulables.

* Profesor Derecho Internacional Económico, Universidad Externado de Colombia, Editor *Revista Con-Texto*.

- 1 Ver nota 12 del artículo de RUTH S. CORREA.
- 2 Ver notas 7, 10 y 11 del artículo de RUTH S. CORREA. Se presenta entonces una constitucionalización que "obedece a la necesidad de protección de los derechos derivados de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas, en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos. Las personas ejercen entonces, verdaderos derechos de orden colectivo para la satisfacción de necesidades comunes, de manera que cuando tales prerrogativas sean desconocidas y se produzca un agravio o daño colectivo, se cuente con la protección que la Constitución le ha atribuido a las acciones populares, como derecho de defensa de la comunidad". Sentencia C-215 de 1999, M. P.: MARTHA SACHICA (nota 2).
- 3 Cfr. JOSÉ MANUEL ÁLVAREZ ZÁRATE. *El interés nacional en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.