

La cláusula latinoamericana de integración en Colombia: entre el “lazo de la unión” y la tautología de la “camisa de fuerza”**

Latin American integration clause in Colombia: between the “bond of union” and the tautology of “straitjacket”

RESUMEN

Desde los primeros intentos por descolonizar Latinoamérica se ha planteado la necesidad de un proceso de integración supranacional. Dicha demanda integradora desde hace algunas décadas ha tenido acogida constitucional en buena parte de las cartas políticas de la región. La Constitución colombiana (1991) contempla un excelente ejemplo de lo que se ha denominado “cláusula de integración latinoamericana”. Sobre la base de estos presupuestos, el presente artículo ofrece un análisis de la línea jurisprudencial de uno de los tribunales constitucionales más respetados de lo que se ha venido denominando “Sur global”. Aparte de elaborar una radiografía inédita sobre la

* Juan C. Herrera es doctorando y profesor asistente del área de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (UPF). Máster en Derecho (LL.M) de la misma institución y abogado de la Universidad de Ibagué. El presente texto contempla algunas reflexiones relacionadas con su experiencia en la Corte Constitucional de Colombia y su investigación de posgrado relacionada con la integración latinoamericana. Contacto: juan.herrera@upf.edu

El presente artículo corresponde a la segunda parte de una investigación más amplia efectuada durante los estudios de Maestría. Versiones previas fueron presentadas en la UPF y en el XII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional y la respectiva memoria, celebrado en la Universidad Externado de Colombia, septiembre de 2015. Agradezco a todos los miembros del área de Derecho Constitucional de la UPF y a los asistentes a la presentación de las ponencias, por sus ideas y críticas. Gracias asimismo a Colciencias y al MINECO DER2014-57116-P por el apoyo económico otorgado.

** Recibido el 27 de julio de 2016, aprobado el 1.º de octubre de 2016.

Para citar el artículo: J. C. HERRERA. La cláusula latinoamericana de integración en Colombia: entre el “lazo de la unión” y la tautología de la “camisa de fuerza”. *Derecho del Estado* n.º 37, Universidad Externado de Colombia, julio-diciembre de 2016, pp. 127-163. DOI: <http://dx.doi.org/10.18601/01229893.n37.04>

temática, este texto propone tres conclusiones y esboza una propuesta para los futuros desarrollos doctrinales y jurisprudenciales, tanto en Colombia como por fuera de sus fronteras.

PALABRAS CLAVE

Integración regional, cláusula de integración latinoamericana, jurisprudencia, Corte Constitucional de Colombia, derecho constitucional, integración económica, tratados internacionales, tratado de libre comercio o TLC.

ABSTRACT

From the very first attempts to decolonize Latin America, the need for a supranational integration process has raised. In the last decades, this integrationist demand has had constitutional reception in several constitutions of the region. The Colombian Constitution (1991) provides an excellent example of what has been called “Latin American integration clause”. Based on these assumptions, this article offers an analysis of the case law of one of the most respected courts from what has been called “global South”. In addition to the development of an unpublished study on the subject, this paper proposes three conclusions from the integration clause studied and outlines a proposal for future doctrinal and jurisprudential developments, both in Colombia and outside its borders.

KEYWORDS

Regional integration, Latin American integration clause, jurisprudence, Constitutional Court of Colombia, constitutional law, economic integration, international treaties, free trade agreement or FTA.

SUMARIO

Introducción. 1. La cláusula latinoamericana en la Constitución de 1991. 1.2. Breve referencia a la cláusula latinoamericana en las constituciones de las Américas y el Caribe 2. Alcance dado por la Corte Constitucional de Colombia a la cláusula de integración latinoamericana en la Constitución de 1991: línea jurisprudencial (1992-2016). 2.1 Integración supranacional comunitaria. 2.2 Integración supranacional económica, comercial o mercantil. 3. Tres conclusiones y una propuesta en relación al texto explícito en la jurisprudencia estudiada. 4. Gráficas de las líneas jurisprudenciales. Referencias.

INTRODUCCIÓN

Desde la segunda mitad del siglo xx, aparte de Europa, Latinoamérica es la región que con mayor énfasis ha procurado afianzar un proceso de supranacionalidad tanto en la esfera de la cooperación como en la esfera de la integración económica, política y social. De este modo, distintas iniciativas, han promovido la integración de mercados y a la vez la convergencia política y social.

En pleno inicio del siglo xxi es posible observar la transición del liderazgo internacional de las aguas del Atlántico Norte a las del Pacífico. De un lado, debido a la falta de capacidad de Europa para mantener su influencia, así como a la evidente crisis interna¹. De otra parte, la recuperación de Rusia y el crecimiento galopante de China y otros Estados asiáticos constituyen un factor relevante que es preciso considerar en la región². En este nuevo contexto, el desafío geopolítico para las naciones latinoamericanas se traduce en una situación fundamental de la cual el derecho constitucional no puede estar exento debido al impacto que tiene y tendrá tanto en el derecho interno como en el regional³.

En el caso de Suramérica, procesos como el de la CAN, Mercosur, Unasur y recientemente la Alianza del Pacífico han sido posibles en parte por la existencia de cláusulas de integración supranacional⁴. Al mismo tiempo, la irrupción de tratados de libre comercio ha generado rupturas e interrogantes dentro de las iniciativas referidas. Una eventual y necesaria profundización de estos mecanismos, desde la perspectiva del derecho constitucional e internacional, sin duda alguna cobra relevancia⁵.

1 Actualmente, los principales problemas que afronta la Unión Europea están relacionados con: (i) la economía, (ii) la migración de distintos tipos y (iii) la integridad de la Unión, ya sea por el desafío del *Brexit* o por los ultranacionalismos. Sobre el particular, ver HABERMAS, J. *The Crisis of the European Union: A response*. Cambridge, UK: Polity, 2012; PISANI-FERRY, J. *The Euro crisis and its aftermath*. New York: Oxford University Press, 2014.

2 EITERITZ, R. J. *China and Latin America: A marriage made in heaven?* *Colombia Internacional* (75), 2012, 49-81.

3 Este aspecto está ligado directamente tanto al proceso de creación como al de asimilación jurídica. Ver SLAUGHTER, A. *A New world order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2004; TORRES, A. *Internationalization of lawmaking processes: Constraining or empowering the executive?* *Tulsa Journal of Comparative and International Law*. 2006, (14), 1-23.

4 “[L]a voluntad de la mayoría de los plenipotenciarios en las asambleas constituyentes de América del Sur ha sido precisamente procurar la integración regional”: HERRERA, J. Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica. En *Colombia Internacional*, (86), enero-abril, 2016, 188. DOI: [dx.DOI.org/10.7440/colombiaint86.2016.04](https://doi.org/10.7440/colombiaint86.2016.04)

5 Ver MARTÍNEZ, R. y TREMOLADA, E. Integración latinoamericana: democracia y cláusulas de apertura en el nuevo constitucionalismo. En *Los procesos de integración como factor de paz*. E. Tremolada, ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2014, 119-147.

A diferencia del precedente europeo, en el que las cláusulas jugaron un rol de bajo impacto⁶, en América Latina y en especial en Suramérica sería plausible, durante estos tiempos de evolución lenta o fría, poder contar con los mecanismos para que la habilitación y adaptación dentro de los ordenamientos de los Estados y sus instituciones sea lo más funcional, creativa e integral posible⁷.

El presente artículo ofrece una radiografía y análisis de la forma en que la Corte Constitucional de Colombia (en adelante CCC) ha interpretado lo que podría entenderse como un mandato constitucional *pro integracione* contenido en el Preámbulo (arts. 9 y 227) de la Constitución de 1991. Para la doctrina especializada, la jurisprudencia constitucional colombiana es una de las más emblemáticas de lo que se ha denominado Sur global⁸, y más para bien que para mal despierta un claro interés en cuanto al análisis del rol que le está imprimiendo al ejercicio del poder judicial⁹.

Teniendo como base este presupuesto, se ha efectuado una investigación de la línea jurisprudencial, y la forma de presentación está influenciada por el estilo en que la propia CCC en algunas ocasiones ha expuesto sus precedentes jurisprudenciales¹⁰. Por tanto, se ilustrará la forma en que el tribunal constitucional (entre 1992 y 2016) ha desarrollado y dado alcance a la cláusula latinoamericana tanto en materia de integración comunitaria como también exclusivamente económica o mercantil¹¹. En razón del formato de la investigación, se ofrece un trabajo que busca facilitar el diálogo jurisprudencial y a la vez plantear algunos interrogantes para participar en el debate en relación con el entendimiento de tratados, jurisprudencia y normativa relacionada con la integración regional.

6 Ver CLAES, M. Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las “cláusulas europeas” en las constituciones nacionales: evolución y tipología. En *Constitución europea y constituciones nacionales*. Itziar Gómez et al., coord. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005, 123-190.

7 Sobre la materia, ver PEROTTI, A. *Habilitación constitucional para la integración comunitaria - Estudio sobre los Estados del Mercosur*. Tomo 1, vol. 1. Montevideo: Universidad Austral y Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

8 BONILLA, D., ed. *Towards a constitutionalism of the global south the activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press, 2013.

9 LANDAU, D. *Beyond Judicial Independence: The construction of judicial power in Colombia*. Doctoral dissertation. Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences, 2015, disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/14226088> Último acceso: 07/12/16.

10 A manera de ejemplo, sentencias T-414 de 2008, T-760 de 2008, T-129 de 2011, T-314 de 2011, entre otras.

11 Cuando se hace referencia a “integración comunitaria” me refiero a la integración sistémica que abarca lo económico, lo político y lo social. Es decir, la conexión de todos los ejes y no solo el económico.

1. LA CLÁUSULA LATINOAMERICANA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991

Históricamente, el constitucionalismo latinoamericano ha jugado un rol secundario o, si se quiere, emulador de los centros de producción del Norte global, específicamente del derecho continental europeo o de distintos matices del *common law*. Sin embargo, en las últimas décadas se asiste a la configuración de un derecho constitucional distinto, tanto que algunos se han atrevido a llamarlo “nuevo” o “neo”, pero que en todo caso corresponde a una formulación propia del constitucionalismo históricamente etiquetado como de la “periferia”¹².

Sin lugar a duda, una de las constituciones que ha contribuido a la configuración distinta o impura del derecho en la cultura jurídica latinoamericana es la de Colombia de 1991, que en distintos apartes se refiere a la vocación integracionista. Tanto así que se trata de la primera carta política suramericana que desde el preámbulo contempla el objetivo “de impulsar la integración de la comunidad latinoamericana”¹³.

Además, el artículo 9 estipula que la política exterior y la configuración del derecho internacional deberá tener especial interés en “la integración latinoamericana y del Caribe”. En materia de nacionalidad, el artículo 96 contempla la posibilidad exclusiva de “los latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia” de adquirir la nacionalidad colombiana conforme a la ley y al principio de reciprocidad¹⁴.

De igual modo, se da por descontada la relevancia que un tratado de integración tiene respecto de los derechos fundamentales, puesto que el artículo 93 especifica que los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso en materia de derechos humanos prevalecen en el orden interno¹⁵.

12 En cuanto a la caracterización de la noción y las tendencias, ver C. BERNAL. *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho: escritos de derecho constitucional y filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2009; VICIANO, R. y MARTÍNEZ, R. *El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal*. Revista General de Derecho Público Comparado (9), 2011, 1-24.

13 “El Preámbulo de la Constitución incorpora, mucho más allá de un simple mandato específico [...] [L]ejos de ser ajeno a la Constitución, el Preámbulo hace parte integrante de ella. [...] [E]l Preámbulo goza de poder vinculante en cuanto sustento del orden que la Carta instaura y, por tanto, toda norma –sea de índole legislativa o de otro nivel– que desconozca o quebrante cualquiera de los fines en él señalados, lesiona la Constitución porque traiciona sus principios”: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-479 de 1992. M.P.: J. Hernández y A. Martínez.

14 Decreto 1869 de 1994 y artículo 39 de la Ley 962 de 2005. Sobre la materia, ver Sentencia C-893 de 2009. M.P.: M. González. Para la Corte, la Constitución dispuso la nacionalidad por adopción en armonía “con el mandato general de promoción de la integración latinoamericana”.

15 A partir del bloque de constitucionalidad se ha podido construir un esquema dialógico de protección multinivel de derechos fundamentales y sociales en el campo transnacional, que incluso ha permitido la formulación o –si se quiere– la posibilidad de consolidar un *Ius Constitutionale Commune* bajo el faro del Sistema Interamericano de protección de los derechos

Adicionalmente, la CCC ha extendido este criterio para el control abstracto de normas y para analizar acciones de tutela (recursos de amparo).

Para la CCC, los tratados relacionados con la integración económica o comunitaria no hacen parte del bloque de constitucionalidad ya que su objetivo no es el reconocimiento y protección de derechos fundamentales, puesto que las materias que suelen tratarse están ligadas a temas económicos, fiscales, técnicos, entre otros. En consecuencia, podrán ser parte, siempre y cuando contemplen o ingresen en la órbita de las garantías dogmáticas de la Constitución¹⁶.

Dentro de las funciones del Congreso de la República, en el artículo 150.16 se establece la función de aprobar o rechazar los tratados en los que se transfieran “parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados”. Respecto de esta potestad del Congreso, se enfatiza en la necesidad de consolidar la integración económica con otras naciones. No obstante, frente a la conformación de un ente supranacional que abarque más de la integración económica, surge el interrogante de si estaría cobijado por la literalidad del texto constitucional o deberá entenderse en sentido amplio.

En el capítulo de las relaciones internacionales, el artículo 227 contempla la proyección del Estado colombiano para con la región, por lo que determina que el Estado “promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe”. Para ello, conmina a “la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones”. En adición, autoriza la celebración de elecciones directas tanto para el Parlamento Andino como para el latinoamericano.

Sobre la base de lo brevemente expuesto, es posible afirmar que el interés del constituyente de 1991 estuvo enmarcado en la construcción de un imperativo constitucional de dos aristas: una general referida a la cooperación global, y otra especial de integración para con las naciones de América Latina y el

humanos. Ver Bogdandy, A. v.; Ferrer, E. y Morales, M., coords. *La justicia constitucional y su internacionalización. Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* Vol. 1 y 2. México D.F.: UNAM, 2010; BOGDANDY, A. v. *Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador*. Revista Derecho del Estado (34), Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2015, 3-50. DOI: 10.18601/01229893.n34.01

16 Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-251 de 2012. Fundamento jurídico 5.2.4. M.P.: H. A. Sierra; Sentencia C-809 de 2007. Fundamento jurídico 1.2.1.6. M.P.: M. J. Cepeda; Sentencia C-864 de 2006. Fundamento jurídico 29. M.P.: R. Escobar. Hasta la fecha, la jurisprudencia constitucional solo ha aceptado que una norma emanada de los órganos comunitarios sea parte del bloque de constitucionalidad. En el caso de la Decisión 351 de 1993 de la CAN, se estimó que la misma tocaba aspectos de los derechos morales de autor, por lo que se decidió su fundamentalidad y respectivo ingreso al bloque de constitucionalidad. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1490 de 2000. M.P.: F. Morón.

Caribe. También cabe sostener que este segundo aspecto no se circunscribe a lo económico, sino que se extiende a lo social y lo político.

1.1. Breve referencia a la cláusula latinoamericana en las constituciones de las Américas y el Caribe

En la primera parte del presente estudio publicado en la revista *Colombia Internacional* propuse clasificar las cláusulas latinoamericanas de integración. En términos generales son: (i) *mayor apertura*, corresponde a aquellas cláusulas que contemplan un imperativo constitucional en relación con una región específica. Así mismo, en uno o varios apartes del texto constitucional se expone la necesidad o voluntad del constituyente de expandir los preceptos constitucionales en esferas transnacionales, con el fin de compartir o ceder soberanía; (ii) *apertura intermedia*, es el tipo de normativa que, si bien no hace referencia a un órgano regional concreto, autoriza sesión de soberanía —de manera directa o indirecta— a un ente supranacional abstracto, en otras palabras, la intención del poder constituyente no es la de limitar o auspiciar algún tipo de modelo específico; (iii) *menor apertura*: se refiere a disposiciones constitucionales que guardan silencio en relación con la integración regional o la posibilidad de pertenecer a un órgano supranacional¹⁷.

A continuación propongo una tabla con todas las disposiciones de las constituciones nacionales de las Américas y el Caribe en relación con la integración latinoamericana. El objetivo de presentarla de esta manera es el de incentivar estudios tanto jurisprudenciales como doctrinales en relación con la cuestión latinoamericana en las constituciones de la región.

Tabla 1. La “cláusula latinoamericana” en las constituciones nacionales de las Américas

País	Año	Referencia a Latinoamérica en el preámbulo	Referencia directa a Latinoamérica	Ente supranacional de integración	Determina el alcance de los tratados	Tipo de apertura de la cláusula
Antigua y Barbuda	1981	No	No	No	No	Menor
Argentina	1853 1994	No	Art. 75.24	Art. 75.24	Arts. 75.22 y 75.24 (Gral.)	Intermedia
Bahamas	1973	No	No	No	No	Menor
Barbados	1966	No	No	No	No	Menor

17 La noción de cada una de las categorías es explicada con mayor amplitud en HERRERA. *Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica*, cit., 171.

País	Año	Referencia a Latinoamérica en el preámbulo	Referencia directa a Latinoamérica	Ente supranacional de integración	Determina el alcance de los tratados	Tipo de apertura de la cláusula
Belice	1981	No	No	No	No	Menor
Bolivia	2009	No	Arts. 10. I y 265	Arts. 257. II.4 y 266	Art. 410.2 (Gral. / Intgron.)	Mayor
Brasil	1988	No	Art. 4	Art. 4, 21.I	Art. 5.3 DD. HH.)	Mayor
Canadá	1867 2011	Norteamérica británica	No	No	No	Menor
Chile	1980	No	No	No	No	Menor
Colombia	1991	Sí	Arts. 9 y 227	Art. 227 Art. 150.16	Art. 93 (DD. HH.)	Mayor
Costa Rica	1949	No	No	Art. 121.4	Art. 7	Menor
Cuba	1976	Sí	Art. 412. c	Art 12. b	No	Mayor
Dominica	1978	No	No	No	No	Menor
Ecuador	2008	Sí	Arts. 276.5, 416.10, 416.11 y 423	Arts. 416.10, 416.11, 422 y 423	Arts. 417, 422, 424 y 425 (Gral.)	Mayor
El Salvador	1983	No	Art. 89	Arts. 89 y 133.5	Art. 144 a 148	Mayor
Granada	1973	No	No	No	No	Menor
Guatemala	1985	No	Art. 150 Centroamérica	Art. 150 Centroamérica	Art. 150	Intermedia
Guyana	1980	No	No	Art. 38	No	Menor
Haití	1987	No	No	Art. 277	No	Menor
Honduras	1982	Sí Centroamérica	Art. 335 Centroamérica	Art. 205	Arts. 17 y 18	Intermedia
Jamaica	1962	No	No	No	No	Menor
EUM (México)	1917	No	No	No	No	Menor
Nicaragua	1986	Sí Centroamérica	Arts. 5 y 9	Art. 140.4		Mayor
Panamá	1972	Integración regional	Art. 10	No	No	Intermedia
Paraguay	1992	No	No	Art. 144	Art. 137	Intermedia

País	Año	Referencia a Latinoamérica en el preámbulo	Referencia directa a Latinoamérica	Ente supranacional de integración	Determina el alcance de los tratados	Tipo de apertura de la cláusula
Perú	1993	No	Art. 44	No	Arts. 56.2, 55 y 57 (Gral.)	Mayor
Puerto Rico	1952	No	No	No	No	Menor
R. Dominicana	2015	No	Art 26.(1) (5) y (6)	No	No	Mayor
San Cristóbal y Nieves	1983	No	No	No	No	Menor
San Vicente y las Granadinas	1979	No	No	No	No	Menor
Santa Lucía	1979	No	No	No	No	Menor
Surinam	1987	No	No	Art. 7	No	Menor
Trinidad y Tobago	1976	No	No	No	No	Menor
Uruguay	(1830) 1967	No	Art. 6	No	No	Intermedia
EUA "USA"	1789 1992	No	No	No	No	Menor
Venezuela	1999	Sí	Art. 153	Art. 153	Art. 153 (Intgron.)	Mayor

Fuente: elaboración propia, conforme a las versiones alojadas (a 30/09/2016) en: <https://www.constituteproject.org> y confrontada con las versiones disponibles en la base de datos políticos de las Américas: <http://pdba.georgetown.edu/>

Tabla 2. Apertura de las cláusulas latinoamericanas de integración en las Américas

*	<i>Mayor apertura:</i> Cuba, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, R. Dominicana, Perú y Venezuela.
*	<i>Apertura intermedia:</i> Argentina, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay.
*	<i>Menor apertura:</i> Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Chile, Costa Rica, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, México, Puerto Rico, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Surinam y Trinidad y Tobago.

Fuente: elaboración propia, conforme a las versiones alojadas (a 30/09/2016) en: <https://www.constituteproject.org> y confrontada con las versiones disponibles en la base de datos políticos de las Américas: <http://pdba.georgetown.edu/>

2. ALCANCE DADO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
A LA CLÁUSULA DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991: LÍNEA JURISPRUDENCIAL (1992-2016)

El estudio jurisprudencial en relación con la cláusula de integración latinoamericana está dividido en dos grandes temas: de un lado, se ha identificado la jurisprudencia relativa a la integración supranacional de corte comunitario, de otro, la referida a la cooperación y la integración comercial o económica¹⁸.

Las categorías de análisis se han clasificado conforme a la terminología que el propio tribunal ha usado, ya que a juicio de este la Carta Política diferencia entre la simple cooperación económica y las derivadas de las organizaciones de integración supranacional de enfoque comunitario¹⁹. Conforme al método aplicado, corresponde a una compilación cronológica, descriptiva y analítica de la interpretación que la CCC ha hecho de la cláusula latinoamericana. Se ha revisado íntegra la base de datos alojada en la página web oficial [www.corteconstitucional.gov.co] a 16 de julio de 2016 para proceder a la identificación de toda la línea jurisprudencial y a la referencia de las providencias. Las secciones 2.1 y 2.2 justifican la diagramación de las líneas jurisprudenciales que se encuentran en el acápite de anexos e hipervinculadas para la versión electrónica (secc. 4, gráficos 1 y 2). En otras palabras, corresponde a una parte más ilustrativa que analítica. El análisis de fondo se encuentra en las demás secciones.

2.1. Integración supranacional comunitaria

Si bien existen providencias anteriores que analizaron asuntos relacionados con Latinoamérica antes de la existencia de la CCC actual²⁰, dados los linderos de

18 En el enfoque de orden comunitario se encuentra básicamente la proyección supranacional bajo los ejes político y social. Es decir, las sentencias que revisaron tratados o acuerdos enfocados en la integración política y social, entre otros aspectos. Respecto de lo económico, se refiere a instrumentos relativos al libre comercio, tratados de libre comercio (TLC) o simplemente acuerdos comerciales.

19 “[E]l propio Constituyente de 1991 diferenció los tratados de integración económica de los de enfoque comunitario”: Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-231 de 1997. Fundamento Jurídico 8. M.P.: E. Cifuentes. Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-400 de 1998. M.P.: A. Martínez: “La Constitución distingue entre las organizaciones internacionales de simple cooperación—esto es, aquellas que buscan armonizar los intereses de los Estados miembros, pero sin afectar su condición de Estados soberanos— y las organizaciones de integración, a las cuales la Carta autoriza la transferencia de ciertas competencias originariamente residenciadas en el Estado”.

20 Es fundamental anotar que el Acuerdo de Cartagena (hoy CAN) fue suscrito el 26 de mayo de 1969 y la Corte Constitucional colombiana fue creada en la Constitución de 1991 e inició labores el 17 de febrero de 1992. Por tanto, no ejerció un control de constitucionalidad o similar del mencionado acuerdo.

la presente investigación, identifico como *sentencia hito fundadora de línea*²¹ la C-228 de 1995^[22], por medio de la cual se revisó un aspecto modificatorio del Acuerdo de Cartagena producto de una demanda ciudadana en contra de los artículos 61 y 62 de la Ley 44 de 1993^[23] en las cuales se desarrollaron aspectos de la reserva del nombre como instrumento de protección y la propiedad intelectual en el Pacto Andino. Esta providencia es una de las pocas que ha abordado la supranacionalidad, de manera directa y amplia.

Sobre el particular, la Corte dedicó un capítulo al derecho comunitario y nacional. Efectuó una breve referencia a los orígenes del Pacto Andino y reconoció una concepción moderna en la cual el poder del Estado nacional pueda ser limitado o transformado en la esfera internacional.

Así mismo, se refirió al precedente sostenido por la Corte Suprema de Justicia en la época en que era constitucionalmente el órgano de cierre del poder judicial²⁴. De otra parte, reseñó las disposiciones normativas contempladas por el constituyente de 1991 en analogía con la integración regional y el derecho comunitario, así como la doble característica de una estructura de aplicación preferencial frente al derecho interno de los países parte del Acuerdo Andino, en el cual es posible oponer materias que limiten su aplicación. Análogamente, se pronunció en relación a la limitada potestad regulativa de los Estados miembros respecto de materias de derecho andino, ya que se restringe a la expedición de normas complementarias cuando sean necesarias para reforzar decisiones de las autoridades comunitarias.

De la providencia es posible concluir que la doctrina del tribunal se ha edificado en la concepción moderna de soberanía relativa, la cual desconoce el tradicional concepto absolutista del poder: “como algo limitado y restringido por la interacción de los demás Estados dentro de la comunidad internacional, lo cual obviamente implica la reasignación de específicas

21 En relación a la terminología de las clases de sentencias dentro de una línea jurisprudencial, ver LÓPEZ, D. *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis, 2011, 161 ss.

22 M.P.: A. Barrera.

23 De 5 de febrero, por la cual se modifica y adiciona la Ley 23 de 1982 y se modifica la Ley 29 de 1944.

24 El fallo corresponde a los efectos de las decisiones emanadas por órganos comunitarios y en él se puntualizaron dos aspectos clave: (i) la eficacia de las providencias emanadas por los entes del pacto y quienes lo suscribieron; y (ii) desde la óptica de las disposiciones regionales, ya sean nacionales o de los órganos comunitarios, se especificó que la diferencia fundamental radica en su origen, el cual a su vez determina el objeto a decidir, puesto que si proviene de un ente supranacional obligará solo su esfera de acción así como en el caso de una norma de origen nacional. “Tales reglas expedidas por la entidad andina rigen la conducta de los países comprometidos y sus habitantes en asuntos fundamentales de la actividad económica, de manera directa, sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada uno de los Estados que componen el área territorial del pacto; sólo cuando éste lo establece o la naturaleza de las materias lo exige, requieren el desarrollo de trámites nacionales”: Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia del 27-02-1975. M.P.: J. de La Vega.

competencias de los Estados en organismos comunitarios con el fin de hacer viable los procesos de integración”.

La Sentencia C-283 de 1996^[25] correspondió al estudio de la Ley 215 de 1995^[26]. Para la Corte, la OEA es una “sólida expresión de continuidad jurídica en materia de organismos políticos panamericanos y ocupa un privilegiado lugar de alto prestigio, legitimidad y credibilidad política en el concierto universal de las naciones”.

La reforma planteada por el Protocolo de Managua se adecuó a lo que la propia CCC entiende como un mandato constitucional derivado del Preámbulo y de los artículos 9 y 227 respecto de la integración latinoamericana y a que en efecto el instrumento había sido creado para darle eficacia y eficiencia dentro de los países americanos, en particular, para contribuir a la eliminación de la pobreza en los campos económico, social, educativo, cultural, científico y tecnológico.

Posteriormente, en la Sentencia C-231 de 1997^[27] se produce un *hito o sentencia consolidadora de línea* en relación con la supranacionalidad²⁸. Como producto de este acuerdo comunitario, se pasaría del Pacto Andino a la Comunidad Andina, que entre otros aspectos creó instituciones similares a las existentes actualmente en la Unión Europea (UE), tales como el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento, el Consejo Consultivo Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Latinoamericano de Reservas, entre otros²⁹.

25 M.P.: J. Ortiz.

26 De 7 de noviembre, por medio de la cual se aprueba el protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos –Protocolo de Managua–, suscrito el 10 de junio de 1993.

27 M.P.: E. Cifuentes.

28 LÓPEZ. *El derecho de los jueces*, cit., 164.

29 La providencia se apoya en los precedentes contenidos en las providencias ya citadas en lo que va de línea, la de 1973 expedida por la Corte Suprema de Justicia y la C-137 de 1996 de la CCC, que si bien no desarrolló un tema de enfoque comunitario sí citó una valiosa sentencia del Consejo de Estado en materia de supranacionalidad en materia de la revisión del Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología, y que vale la pena citar dado el diálogo jurisprudencial retrospectivo que ofrece: “[la integración] implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional”: Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-137/96. M.P.: E. Cifuentes. En la que se cita al Consejo De Estado de Colombia. Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto de 6 de septiembre de 1979, C.P.: J. Paredes, fundamento jurídico 24.

Visto en perspectiva, se podría decir que el Acuerdo de Trujillo, respecto de los países parte de la región andina, sería el más cercano al de Maastricht en Europa, en la medida en que se crean órganos de índole supranacional con fundamento precisamente en la “cláusula de integración”. No obstante, aunque de forma tímida plantea un interrogante en relación con un posible desborde de competencias respecto de un eventual caso en el que los órganos de la comunidad tendrían a cargo un poder que el constituyente no imaginó conferirles. Para la Corte, esta hipótesis es inviable ya que “[l]as facultades de las autoridades de la subregión se limitan al ejercicio de las competencias que se trasladan a la comunidad y éstas, como emanación de los diferentes pueblos soberanos, no comportan la posibilidad de quebrantar tales principios”.

Ahora, en el evento de que decisiones comunitarias llegaren a violar los principios superiores, se deberán reputar *ultra vires* y proceder a su anulación por contener una deformación del poder concedido. Sin embargo, reconoce conforme al propio texto un poder limitado tanto del órgano legislativo como del judicial ante la eventual maduración y consolidación de la Comunidad Andina, sin descartar una apertura a recibir más funciones.

De otra parte, la providencia también se refiere al rol del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, al cual corresponde declarar la nulidad de las decisiones de la Comunidad que desconozcan el ordenamiento jurídico a la luz de los principios superiores de la Constitución. Para el estadio al que se ingresaba y que prometía el proceso de integración en materia de expansión se especificó la prohibición de desconocer la dignidad humana. Por ello, en cuanto al rol del ciudadano dentro de este nuevo espectro del concepto de Estado, afirma:

El lazo que une al ciudadano con las autoridades nacionales, ahora se extiende respecto de los órganos comunitarios, que también son titulares del poder público y que como tales no pueden ignorar que sus atribuciones tienen origen en la decisión de pueblos soberanos que condicionan positivamente su ejercicio al respeto de principios jurídicos que se sitúan en un plano superior (resaltado fuera del texto original).

La Corte reconoce que el derecho comunitario va más allá de la mera cooperación en la medida en que persigue una integración en la cual existen dos tipos de normativa que no surgen exclusivamente de las convenciones, protocolos y tratados. En consecuencia, los órganos de la Comunidad han sido revestidos como fuente de derecho primario en los casos de los tratados internacionales, y secundariamente en las que se crean bajo su autorización y que son en principio vinculantes desde su promulgación, salvo que deba ser incorporada por trámites especiales en el plano nacional.

De otra parte, puso de presente un escenario hipotético de conflicto, en el que una normativa producida en desarrollo del Acuerdo desconociera un

principio superior establecido por la Carta nacional. Como respuesta, estimó que en principio primaría el derecho comunitario; pero en el evento de que se deniegue justicia por parte del Tribunal comunitario o por la probada ineficacia del mismo, condicionó que “podría eventualmente llevar a la jurisdicción constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del Tribunal Andino la interpretación de la norma sobre cuya aplicación se centra la controversia”. Sobre la base de los argumentos expuestos, se declaró exequible el Protocolo y se precisó la importancia de la colaboración armónica entre los entes nacionales y la articulación de la Comunidad Andina bajo las instituciones que nacían para esa época.

La hipotética opción prevista en la providencia anterior se materializaría en la Sentencia *C-155 de 1998*^[30], ya que la Corte conoció de un asunto en el cual chocarían una norma de origen comunitario con otra del orden interno. Un grupo de ciudadanos interpuso acción de inconstitucionalidad contra la Ley 397 de 1997^[31]. A juicio de los demandantes, se cometieron errores materiales al regular por parte del Congreso los artículos 33 y 34^[32] ya que la Decisión 351 del Acuerdo de Cartagena, relativa al régimen común sobre derechos de autor y derechos conexos, había dispuesto lo contrario.

Para solucionar el asunto, la Corte apeló a la interpretación evolutiva del derecho internacional e hizo referencia especial al comunitario. Enfatizó que este permite a los países suscriptores de un acto o convenio trasladar competencias a órganos supranacionales, de los cuales se reputa la preeminencia y la aplicabilidad preferente respecto del derecho nacional de cada país firmante. Por tanto, dijo, “no es posible que la legislación nacional modifique, agregue o suprima normas sobre aspectos regulados por la legislación comunitaria”. En relación con la demanda, aplicó distintos argumentos respecto de los derechos de los artistas y autores. No obstante, como fundamento de refuerzo al aspecto técnico, declaró inexecutable un aparte de la norma demandada ya que se “debe respetar una voluntad inequívoca del constituyente que avala la preeminencia de la normatividad supranacional”³³.

30 M.P.: V. Naranjo.

31 De 7 de agosto, por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.

32 El artículo 33 disponía como inalienables, respecto de sus obras, los derechos patrimoniales de autores, actores, directores y dramaturgos, y el artículo 34 prescribía como irrenunciable para actores, directores, dramaturgos, libretistas y guionistas la participación en regalías por reproducción de la obra en que actúen.

33 Para continuar con el recorrido cronológico, se expidió la Sentencia C-154 de 1999 que revisó la Ley 458/98. Para la Corte, el Protocolo de Sucre se ajustó a la Constitución y por tanto lo declaró exequible. Estimó que las normas no se oponen al ordenamiento constitucional, dado que su contenido responde a los principios básicos que rigen las relaciones internacionales,

Aunque no está relacionada con un organismo de integración, en la Sentencia C-246 de 1999 se revisó el Tratado de Cooperación en Materia de Patentes (PCT). Cuatro ciudadanos señalaron el peligro que el tratado representaba para con el proceso de integración de la CAN³⁴. Sin embargo, la CCC se refirió al asunto declarando la exequibilidad y señalando que no era de su competencia hacer una confrontación entre la Decisión 344 de la CAN y el Tratado. Por tanto, a pesar de reconocer la cláusula de integración en la Constitución, afirmó: “aunque el Preámbulo de la Constitución de Colombia y sus artículos 9 y 227 señalan, como cometido del Estado, la integración Latinoamericana y del Caribe, en lo económico, social y político, ello no se confunde con la absoluta inalterabilidad de determinados tratados celebrados en la órbita regional o subregional”.

Los magistrados E. Cifuentes y V. Naranjo presentaron contundente salvamento de voto ante la falta de competencia que tenía el Congreso colombiano para regular la materia que había sido entregada a los órganos comunitarios de la CAN. En consecuencia, se trata de una sentencia modificadora de línea, y por tal motivo así será graficada.

Mediante Sentencia C-227 de 1999 de la CCC³⁵ la Ley 457/98^[36] fue declarada exequible como parte de la potestad habilitante abstracta del artículo 227 en materia de integración supranacional. Sin embargo, a pesar de que el Ministerio de Relaciones Exteriores así como la Procuraduría General lo habían indicado, no se realizó un pronunciamiento expreso sobre la integración latinoamericana, lo cual constituye una variación a la línea jurisprudencial ya que no dice nada al respecto. No obstante, por tratarse de un órgano de la Comunidad Andina, cuyo ente ya había sido objeto de control abstracto en las sentencias C-228 de 1995 y C-231 de 1997, y debido a que tácitamente se citó esta última, resulta consecuente ubicarlo dentro de la “sombra decisional aceptable para el nuevo caso”³⁷.

La Sentencia C-633 de 2011^[38] da cuenta del control constitucional ejercido sobre la Ley 1440/11^[39]. Esta providencia hito sin lugar a duda, la identifico como la sentencia *dominante*⁴⁰ de la línea jurisprudencial. Como primera

consignados a la evolución propia de un proceso de integración como el andino y al mandato de los artículos 9 y 227. Se trata de una eminente providencia de reiteración jurisprudencial.

34 Ver el numeral III de la providencia citada.

35 M.P.: E. Cifuentes.

36 De 4 de agosto, por medio de la cual se aprueba el “Protocolo modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena”, suscrito en Cochabamba (Bolivia) el 28 de mayo de 1996.

37 LÓPEZ. *El derecho de los jueces*, cit., 145.

38 M.P.: J. C. Henao.

39 De 28 de enero, por medio de la cual se aprueba el Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), acordado en Brasilia el 23 de mayo de 2008.

40 LÓPEZ. *El derecho de los jueces*, cit., 165.

medida, en ella se dedica un extenso capítulo (3.1) a la integración latinoamericana en la Constitución de 1991, así como a la referencia de algunas intervenciones en la Asamblea Nacional Constituyente y a las discusiones en relación con las cláusulas de integración latinoamericana. A partir de este análisis, concluyó la CCC que para el constituyente originario fue fundamental la necesidad de establecer que la política exterior del Estado colombiano se orientara particularmente a la integración latinoamericana.

El fallo en comento referencia los principios constitucionales y específica que lo dispuesto en los artículos 9 y 227 corresponde sin lugar a equívocos a un mandato constitucional: “De lo dicho es posible concluir que desde el compromiso de impulsarla, el ser orientación de la política exterior colombiana y su inclusión como mandato de especial promoción, la integración política, económica, social con Latinoamérica y el Caribe representa en la Constitución una apuesta especialmente deseable”. Para la CCC, el artículo 229 y su enfoque de mandato orientado a la integración queda reconocido con plenitud ya que, “al suponer cesión de soberanía, debe estar precedida de la adopción de acuerdos equitativos, igualitarios y recíprocos, que se pactan con reconocimiento de las asimetrías y desigualdades evidentes y el trato justo que merece cada Estado”.

De otra parte, en relación con el artículo 150.16, teniendo la oportunidad de clarificar la ambigüedad en relación con las facultades del Parlamento en materia de tratados que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados, la CCC la aborda pero no esclarece la disyuntiva respecto de si la potestad del legislador se limita solo a la integración económica o se extiende a la comunitaria. Dicho de otra manera, la interpretación de la Corte es más descriptiva que interpretativa en uno u otro sentido. Descriptiva porque se limita a establecer lo evidente, y es que, en efecto, la disposición del artículo 227 es mucho más amplia que la del artículo en cuestión⁴¹. Por tanto, continúa el vacío interpretativo respecto de si ante un eventual control por parte del poder legislativo su función debe limitarse exclusivamente a lo económico, conforme a una interpretación literal, o si debe darse una interpretación holística por la que, de entrada, se aboga. De una lectura sistemática de la Constitución y del equilibrio de poderes sería posible concluir que las facultades del Congreso de la República como parte fundamental del Estado irradian el Preámbulo y el resto del articulado constitucional relevante al respecto (arts. 9 y 227).

De otra parte, la CCC efectúa un estudio amplio del precedente jurisprudencial en el cual cita varias sentencias que han desarrollado asuntos en

41 “[L]a integración latinoamericana a la que se refiere el preámbulo y los artículos 9.º y 227 C.P. [...] es visiblemente más amplia y sólida, pues su especial reconocimiento incluye aspectos sociales y políticos, a más de contener mayores garantías institucionales para su funcionamiento”: fundamento jurídico: 49.

relación con la región latinoamericana en distintas áreas en las que se ha hecho referencia a Latinoamérica y aplicación de los artículos 9.º, 226, 227, 150.16 CP, y concluye “que lo ordenado en tales instrumentos y por tanto en las leyes que los incorporan al derecho interno, son concordantes con lo dispuesto en la Constitución”⁴².

En relación con la revisión del precedente jurisprudencial, concluye la Corte que del conjunto de acuerdos y tratados suscritos se destacan en número los de carácter económico⁴³. De este modo, los asuntos de esta naturaleza no tienen la fuerza de convertirse en fuente de restricción de los poderes del Congreso y del Gobierno en materia de configuración legislativa e iniciativa (arts. 154, 189 num. 20, 24 y 25, 341 y 347 CP). “Sin que ello implique que el Estado a través de sus representantes busque permanentemente pactos en los que se obtenga el mejor y mayor beneficio”.

Por último, uno de los grandes aportes de la Sentencia C-633 de 2011 se traduce en que aplica expresamente el mandato constitucional de especial integración como *ratio decidendi* para concluir que el tratado de la Unasur se encuadra desde su definición y objetivos en el arquetipo de integración perseguido por la Constitución: “El Tratado de *Unasur* configura desde su definición y objetivos, el tipo de integración especialmente protegido por la Constitución, a saber, la integración latinoamericana política, social y económica, todas juntas, una integración a ser impulsada para orientar la política exterior colombiana y ser promovida con el propósito de alcanzar incluso la comunidad latinoamericana”.

Desde el punto de vista técnico, la providencia en cita representa un excelente ejemplo de armonización entre parte dogmática y *ratio decidendi*. Por tanto, es una de las sentencias angulares dentro de la línea jurisprudencial que a la fecha ha producido la CCC de cara al proceso de integración. Denota

42 He procedido a confrontar, organizar y ampliar la lista de providencias citadas para clasificarlas por temas, que si bien no son parte angular de este estudio, sirven para ilustrar los sectores en los que la Corte se ha pronunciado tangencialmente respecto de asuntos latinoamericanos: (i) asuntos técnicos o culturales (C-204/93, C-070/95, C-1439/00, C-091/01, C-820/04); (ii) judiciales (C-418/95, C-656/96, C-261/96, C-404/99, C-406/99, C-1184/00, C-326/00, C-012/01), (iii) de cooperación (C-682/96, C-914/01), (iv) de fronteras (C-269/00, C-303/12), (v) de ambiente (C-176/97; C-401/97, C-1333/00, C-012/04) y (vi) de educación (C-277/98). Del estudio de las providencias consta que en todas ellas se celebraron acuerdos internacionales en las materias descritas con uno o más países latinoamericanos.

43 Estas consideraciones atañen a la otra facción de la línea jurisprudencial de este estudio, ya que se trata del aspecto económico de la integración; no obstante, se plasman por pertenecer a la sentencia en estudio. Para la Corte se caracterizan tres aspectos: i) ni su preferencia y preeminencia a la hora de crear futuras relaciones internacionales, ii) ni, en general, pertenecer al bloque de constitucionalidad lato o estricto, no obstante su carácter de normas vinculantes. Y esto es así, porque no cabe atribuir tales consecuencias a las medidas de integración económica frente a los poderes constitucionales que se ejercen y frente al principio de conveniencia económica”. Para mayor información, ver el fundamento jurídico 54 de la referida Sentencia C-633 de 2011.

un alto grado de armonización entre el objetivo del constituyente y entendimiento de lo que va del proceso.

La Sentencia *C-256 de 2014* consigna *in extenso* los antecedentes de conformación del Sistema Andino de Integración (SAI), la estructura de la CAN, las fuentes normativas y la jurisprudencia constitucional⁴⁴, y en cuanto al fondo del proyecto de ley considera que lo estipulado en el artículo 227 CP en relación con la elección del Parlamento Andino es “una posibilidad que puede ser o no acogida por el Estado colombiano; en otras palabras, se trata de una facultad otorgada al Legislador. [...] [L]a introducción de otras formas de designación no está prohibida, siempre y cuando ellas respeten los demás preceptos constitucionales”.

En relación con la integración, la CCC acogió los argumentos expuestos por el Ministerio de Relaciones Exteriores ya que “el contexto de la integración ha cambiado y la política exterior colombiana se ha volcado a la consolidación de la Unasur, el desmonte del Parlamento Andino y la creación de un Parlamento Suramericano”.

Recordó la Corte que las decisiones del Consejo Andino de Ministros son vinculantes dentro del SAI, y que precisamente la Decisión 792 del 18 de septiembre de 2013 emanada por dicho ente contempla la “Implementación de la Reingeniería del Sistema Andino de Integración”, la cual en efecto considera el desmonte del Parlamento del actual sistema andino. Por último, estima que no representa una medida regresiva puesto que contempla un mecanismo para que los congresistas colombianos puedan participar de las discusiones del Parlamento Andino mientras se procede a su disolución⁴⁵. Sobre la base de lo expuesto, la CCC declaró exequible el proyecto de ley referido.

Sobre la constitucionalidad del acuerdo que dio origen a la Alianza del Pacífico, la CCC se pronunció en la sentencia *C-163 de 2015*. El artículo 1 del Acuerdo Marco se autodefine como “un área de integración regional”. En cuanto a su caracterización, es posible afirmar que se trata de una iniciativa que pretende la integración supranacional en perspectiva económica en un primer nivel y política de forma secundaria⁴⁶. Dado que se trata de una or-

44 Para efectos de la medición de la línea jurisprudencial, es de resaltar que se citaron la ya mencionada sentencia consolidadora *C-231 de 1997*, la *C-137 de 1996*, la fundadora de línea *C-228 de 1995* y la *C-227 de 1999*, con el objetivo de poner de presente el alcance y la jerarquía de las normas comunitarias andinas y el ordenamiento interno.

45 En las elecciones legislativas del 9 de marzo de 2014, el voto en blanco logró 3.7 millones de sufragios, es decir alcanzó más de la mitad de los votos válidos de un total de 6,6 millones. Por tanto, los aspirantes a este Parlamento quedaron inhabilitados para volver a aspirar, por lo que se hizo necesario repetir el proceso con nuevos candidatos a una entidad cuya función en la práctica resultó meramente consultiva. Fuente: <http://www.registraduria.gov.co/> [Consultada el 01-10-2015].

46 Ver artículo 3 del Acuerdo relativo a los objetivos y la intervención del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia en la Sentencia *C-258 de 2014*.

ganización que en sus propias palabras procura una “integración profunda” y el fortalecimiento de los diferentes esquemas de integración en América Latina, se ha procedido a ubicar en este espectro de la línea jurisprudencial y no en el de mera apertura económica.

El Acuerdo fue declarado exequible por estimar que la Ley 1721 de 2014 se enmarca dentro del mandato de apertura internacional y de especial integración con la región latinoamericana. En varias partes la sentencia se refiere a la cláusula, y de hecho por primera vez afirma expresamente que debe leerse de forma sistemática. Afirma el tribunal: “interpretados de forma sistemática, permiten establecer un cumplimiento con el propósito de alcanzar la integración latinoamericana desarrollado en el preámbulo y los artículos 9.º, 226 y 227 de la Carta”⁴⁷.

Para la CCC, la Alianza del Pacífico no ostenta la calidad de una organización internacional o supranacional a la cual se le haya cedido soberanía o que cuente con personalidad jurídica independiente de los Estados que representa⁴⁸. Por tal motivo, en materia de nuevas obligaciones internacionales para el Estado colombiano, “no importa la denominación del documento que las contenga- deberán ser sometidas al Congreso de la República y al control de constitucionalidad”⁴⁹.

2.2. Integración supranacional económica, comercial o mercantil

Entre las primeras decisiones en las que se revisaron aspectos de la categoría descrita se encuentra la Sentencia *C-070 de 1995*^[50] en la que se estudió la Ley 151/94^[51]. Aparte de los argumentos específicos de orden estratégico, la Corte concluyó que el articulado se adaptó a los “principios rectores y postulados normativos comprometidos a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana” (Preámbulo y arts. 9 y 227), para en efecto declarar la exequibilidad de la norma; es decir, reconoció el carácter vinculante de los preceptos que dieron origen a la creación del mercado común⁵².

47 Posteriormente, la CCC bajo similares argumentos procedió a declarar exequible en la Sentencia C-620 de 2015 el Protocolo Adicional al Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico.

48 Ver fundamento jurídico 5.5.

49 Acertadamente, la magistrada G. Ortiz presentó aclaración de voto de la sentencia respecto del alcance de las decisiones del Consejo de Ministros ya que no se abordó la identificación y el alcance de las cláusulas de apertura constitucional, “que permita entre otras analizar, la eficacia directa de las decisiones que se adopten por los organismos supraestatales”.

50 M.P.: F. Morón.

51 De 15 de julio, por medio de la cual se aprueba el Acuerdo para la creación del Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano, hecho en Caracas, el 11 de noviembre de 1989.

52 Con anterioridad aparece en los registros la Sentencia C-294 de 1994, M.P.: J. Arango, relativa al Acuerdo entre Colombia y Brasil para la recíproca exención de doble tributación a favor de las empresas marítimas o aéreas de ambos países. No obstante, a pesar de que el Ministerio

En el mismo año se proferiría la Sentencia *C-178 de 1995*^[53], fundadora en materia de libre comercio y conocida como el G-3 (México, Colombia y Venezuela). Conforme a los argumentos de los intervinientes del poder ejecutivo y del Ministerio Público, la Corte declaró exequibles los criterios y estimó que la firma de un tratado de libre comercio entre los países descritos era constitucional, y como argumento de refuerzo puso de presente la pertenencia a la región y la necesidad de la integración económica en general.

Según el parecer de la CCC, el Tratado se enmarcó dentro de los cánones exigidos por la Constitución, ya que la “integración económica, en auge en todo el mundo en la última década, en particular a lo largo de toda la región latinoamericana, tendrá a su favor las nuevas posibilidades que le brinda el Tratado de libre comercio del G-3, para promover la convergencia hacia el antiguo anhelo de conformar el mercado común latinoamericano, todo lo cual encuentra pleno fundamento en el Preámbulo y en los artículos 1.º, 9.º inciso segundo y 227 de la Constitución Política”⁵⁴.

En la Sentencia *C-172 de 1996*^[55] se revisó la adhesión de Colombia al Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Para la Corte se cumplieron los requisitos formales y de fondo para que la Nación hiciera parte de ese ente supranacional, y debido a su relevancia, sin muchas consideraciones concluyó la constitucionalidad del Tratado. En relación con el tema supranacional y regional, manifestó: “constituye un elemento eficaz de internacionalización de las relaciones económicas y de integración política y económica con países que justamente pertenecen a América Latina y el Caribe”.

Las sentencias *C-379 de 1996*^[56] y *C-008 de 1997*^[57] revisarían acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, el primero con Cuba y el segundo con Perú. Respecto de la región, en las dos providencias se sostuvo que lo acordado no solo “se dirige a garantizar un orden económico y social justo, sino también a lograr una mayor integración latinoamericana, lo cual es ciertamente plausible”. Conforme al criterio de las providencias citadas, la protección de inversiones tanto con naciones de la región como por fuera de la misma se adapta a los preceptos constitucionales⁵⁸.

de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General subrayaron la importancia de la integración latinoamericana, la Corte guardó silencio al respecto.

53 M.P.: F. Morón.

54 Bajo la misma cuerda argumentativa han sido declarados exequibles los acuerdos de complementación económica entre las naciones referidas y contenidos en las sentencias C-923 de 2007, C-248 de 2009 y C-051 de 2012.

55 M.P.: V. Naranjo.

56 M.P.: C. Gaviria.

57 M.P.: A. Martínez.

58 Las mencionadas providencias reprodujeron los criterios acogidos en la Sentencia C-358 de 1996, en relación con un acuerdo similar con el Reino Unido declarado exequible,

No mucho tiempo después, la Sentencia C-218/97^[59] revisaría el Protocolo interpretativo del Tratado de Montevideo de 1980 (art. 44) que crearía la ALADI y lo relativo a la cláusula de la nación más favorecida. En materia constitucional, sin mayor profundidad estimó que la contemplación de este tipo de disposiciones se acoplaba al compromiso de promover la integración latinoamericana y económica.

Con posterioridad se expidieron las sentencias C-334 de 2002^[60] y C-581 de 2002^[61] respecto de acuerdos de complementación económica entre Brasil y Argentina en el primer caso, y de calidad de países de la CAN (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) en el segundo. La Corte declaró la exequibilidad y afirmó la importancia del fortalecimiento del comercio internacional del país, así como la necesidad de afianzar el objetivo prioritario de “fortalecer y profundizar el proceso de integración latinoamericana y conformar áreas de libre comercio sobre la base de acuerdos subregionales y bilaterales para que los países avancen en su desarrollo económico y social”.

Cuatro años después, la Sentencia C-864 de 2006^[62] da cuenta de un importante paso en relación con la integración regional desde lo económico. En ella se revisó la Ley 1000/05 correspondiente al acuerdo de complementación suscrito entre los Estados Parte del Mercosur y de la CAN. La Corte acogió los alcances pretendidos por la ALADI y la necesidad de contribuir a la materialización de la integración de América Latina a partir de un espacio económico ampliado con el fin de estimular la libre competencia entre los países miembros de cada organización. También se destacan la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica, el desarrollo de acciones que contribuyan a la ampliación de los mercados y el establecimiento, gradual y progresivo, de un mercado común latinoamericano con efecto directo en materia de barreras arancelarias y no arancelarias.

En cuanto al análisis sustancial, la Corte reiteró el precedente exigido para este tipo de instrumentos comerciales, independientemente de si se trata de países que hacen parte de la región latinoamericana o de zonas distintas. Es decir, que sean “compatibles con los mandatos señalados en el Texto Superior, siempre que promuevan la internacionalización de las relaciones del Estado Colombiano y se ajusten a los principios, valores, fines y derechos consagrados en la Carta”.

con la excepción de la inconstitucionalidad de las normas que prohibían la expropiación y la falta de asimetría en materia de igualdad entre nacionales y extranjeros, por vulneración de los artículos 13 y 58. Se hace referencia a este punto puesto que buena parte de las consideraciones, exceptuando las referencias a la integración latinoamericana, son idénticas, incluso la parte resolutive de las sentencias.

59 M.P.: J. G. Hernández.

60 M.P.: Á. Tafur.

61 M.P.: C. Vargas.

62 M.P.: R. Escobar.

En relación con el mandato especial de integración latinoamericana y la firma de acuerdos con países que no son parte de la región, dada su relevancia, procedo a la transcripción *in extenso* de la sentencia:

Ahora bien, esto no significa que una dirección contraria en el manejo de las relaciones internacionales, como ocurriría en el caso en que se privilegie los acuerdos económicos con otras naciones del mundo distintas a las que integran la región de América Latina sean *per se* inconstitucionales, pues lo que la Carta Fundamental establece, a juicio de esta Corporación, es un mandato de preferencia en la orientación de las relaciones internacionales y no una *camisa de fuerza* en el desarrollo de las mismas. Precisamente, con anterioridad se demostró, como -en ocasiones previas- esta Corporación ha avalado la constitucionalidad de acuerdos comerciales con Países de otras latitudes, como lo son, la República Checa, Malasia, Marruecos, Rumania, Costa de Marfil, etc. (resaltado fuera del texto original).

Sobre la base de la premisa enunciada, declaró exequible el acuerdo ya que es una manifestación de la globalización de las relaciones mercantiles y a nivel regional facilita la concurrencia de productos de origen latinoamericano, lo cual contribuye al crecimiento y el progreso de los países de la región. Es de destacar la importancia de esta providencia en la configuración de la línea jurisprudencial, y dado el alcance de lo que precisa, se trata evidentemente de una decisión consolidadora de la línea.

Del estudio de la jurisprudencia en materia económica resalta cómo la política exterior se desplazó con mucha fuerza a la liberación comercial y al rompimiento de trabas para la circulación de mercancías y/o establecimiento de relaciones comerciales bajo la modalidad de tratados de libre comercio (TLC) dentro y fuera de la región. Prueba de ello son las sentencias *C-750*^[63] y *C-751*^[64] de 2008 (TLC entre Colombia y los Estados Unidos de América), *C-031 de 2009*^[65] (TLC entre Colombia y Chile), *C-446 de 2009*^[66] (TLC entre Colombia y El Salvador, Guatemala y Honduras, conocido como el triángulo norte centro-americano), *C-608 de 2010*^[67] (TLC con Canadá), *C-941 de 2010*^[68] (TLC con los países miembros de EFTA: Islandia, Liechtenstein, Suiza y Noruega).

Todas las sentencias declararon la exequibilidad de los tratados revisados, y en cada una se hizo especial énfasis en la necesidad de promover la internacionalización de las relaciones económicas. En especial, en los casos de países de la región involucrados, se especificó la importancia de la profundización

63 M.P.: C. Vargas.

64 M.P.: M. J. Cepeda.

65 M.P.: H. A. Sierra.

66 M.P.: M. González.

67 M.P.: H. A. Sierra.

68 M.P.: J. Palacio.

del mercado común latinoamericano; de ahí que proceda a ubicar a estos últimos en un punto neutral de la gráfica. En otras palabras, la Corte aplicó un criterio de expansión a la integración económica en general, y en los casos en los que en los TLC coincidieron miembros de la región latinoamericana, se usó la integración como un argumento de mero refuerzo.

Dado el hecho histórico que significó para la historia económica del país la firma del TLC con EUA, y que su “celebración” ha generado reacciones de unión y ruptura, cobra especial relevancia la forma en que la Corte abordó la cuestión latinoamericana de la integración. Sobre el particular, referenció distintos acuerdos comerciales mediante los que el Estado colombiano se ha obligado con múltiples países. Es decir, reiteró el argumento tautológico de la “camisa de fuerza” y repitió que es posible efectuar tratados con naciones distintas a las que componen la región latinoamericana, así como que el artículo 227 habilitaba al Estado colombiano para celebrar el TLC con EUA⁶⁹.

De la lectura de las 523 páginas que componen la sentencia en cuestión, así como de las 167 de la C-751 de 2008, la pregunta en relación con el mandato de la integración latinoamericana, si bien fue puesto de presente, terminó rápidamente marginalizado bajo la repetición viciosa e inútil del argumento de la “camisa de fuerza”⁷⁰. A lo lejos, se oye la voz de un salvamento de voto que planteó la necesidad de proteger el “norte” trazado por el constituyente en el artículo 9 en materia de integración regional y la independencia económica ante el riesgo de declarar la constitucionalidad de un acuerdo comercial del que solo se estudiaron generalidades y sin poder llegar a “realizar un balance que permita determinar si real y efectivamente existe equidad y reciprocidad entre los Estados pactantes”⁷¹. Dado que se trata de una sentencia hito dentro del estudio, en la medida que enfrenta la pregunta de la línea jurisprudencial y determina el rumbo de la misma, tiene los elementos clave para ser considerada como sentencia dominante.

Posteriormente se expidió la Sentencia C-335 de 2014^[72] que da cuenta del acuerdo de libre comercio *tándem* entre Colombia y Perú de un lado y la Unión Europea del otro. Durante la etapa de implementación se declaró

69 Para efectos de demostrar mi punto, transcribo: “Esta Corporación se ha referido a la posibilidad que tiene el Estado de suscribir instrumentos internacionales de carácter comercial con otras naciones distintas a las que integran la región latinoamericana y del Caribe. Ello, por cuanto en materia de internacionalización de las relaciones económicas si bien la Carta Política parte de establecer un mandato de preferencia con Latinoamérica y el Caribe, no está excluyendo la posibilidad de su celebración con los demás países del mundo”.

70 Por el bien de los precedentes de la CCC, resulta de carácter urgente que el tribunal se autorregule y sintetice el núcleo duro de sus argumentos. Es decir, menos transcripción y más síntesis. El acervo de páginas a estudiar para este artículo supera las 3.000. La cantidad no implica calidad.

71 Salvamento de voto, Sentencia C-750 de 2008. M.P.: J. Araújo.

72 M.P.: G. Mendoza.

provisionalmente vigente el acuerdo, pese a la inexequibilidad de orden formal detectada⁷³.

En relación a la cláusula en estudio, ni la Corte ni los intervinientes consideraron directamente los aspectos relacionados con el mandato de integración latinoamericano. Sin embargo, de la revisión material se puede colegir el interés del tratado en el Preámbulo y los capítulos 2 y 6 que expresamente contemplan la necesidad de preservar el “ordenamiento jurídico andino en los acuerdos de comercio con terceros países y de la importancia de los respectivos procesos de integración regional”.

De este modo, en materia de libre circulación de mercancías reafirma la importancia de “los niveles alcanzados por los procesos de integración regional en la Unión Europea y entre los países andinos signatarios” y se comprometen a mejorar las condiciones para la libre circulación de mercancías de las otras partes en sus respectivos territorios. Sin mayores consideraciones de fondo y bajo un esquema de parafraseo con poco análisis material, la Corte procedió a declarar la compatibilidad con la Carta de 1991.

Recientemente se ha expedido la exequibilidad de la Sentencia *C-157 de 2016* correspondiente al TLC entre Colombia y Costa Rica. Sin mayores novedades, la Corte ha procedido a reiterar su jurisprudencia en materia de libre comercio y argumento de refuerzo en materia de integración latinoamericana por tratarse de un país de la región. Por último se tiene la Sentencia *C-184 de 2016*^[74], relativa al TLC entre Colombia y Corea del Sur. A pesar de que en la parte de intervenciones ciudadanas se señaló la inconstitucionalidad del tratado por “la ausencia de la aplicación del mandato de integración y cooperación latinoamericana, en tanto que el acuerdo suscrito afecta a países vecinos y a los productos que exportan a nuestro país”, la Corte guardó silencio al respecto y procedió a “notarizar” el acuerdo y efectuar una declaración interpretativa condicional en relación a las competencias constitucionales autónomas del Banco Emisor (art. 371 CP).

Para finalizar, la orientación por el libre comercio regional y global sigue siendo la bandera principal de los gobiernos colombianos desde el inicio de la década de 1990^[75]. Sobre el particular se han suscrito similares acuerdos

73 El Gobierno colombiano, en el Decreto 1513 de 2013, dio aplicación provisional al acuerdo comercial. No obstante, la Sentencia C-280 de 2014, M.P.: L. Guerrero, lo declaró inexequible dado que no se cumplieron los requisitos del artículo 224 para la ejecución provisional de los tratados, con la paradoja de que la exequibilidad entró a regir a los 6 meses de la promulgación de la providencia.

74 M.P.: G. Ortiz.

75 “[E]l debate en torno a la integración y el libre comercio se mueve entre dos polos ideológicos: por una parte, los que lo defienden como concepto absoluto, los que son cautelosos en cuanto a su configuración y efectos, y, por la otra, los que se oponen al mismo”: H. Alviar. *Aspectos teóricos e históricos de la integración regional en América Latina*. En *Revista de Derecho Privado* de la Universidad de los Andes, (30), 2003, 27.

con Costa Rica, Panamá e Israel. Además, constan en los registros oficiales y en la prensa negociaciones en curso con Turquía y Japón, al igual que acercamientos con China⁷⁶. De lo consultado al 30 de septiembre de 2016 en la página web de la CCC no se encuentran disponibles más sentencias sobre la materia para ser incluidas en la revisión. Sin embargo, de una revisión visual a la gráfica 2 disponible en la sección de anexos no resulta muy difícil predecir el sentido de los futuros fallos. El análisis que sigue propone un análisis crítico del problema y alternativas para solucionar el mismo.

3. TRES CONCLUSIONES Y UNA PROPUESTA EN RELACIÓN AL TEXTO EXPLÍCITO EN LA JURISPRUDENCIA ESTUDIADA

3.1. El lazo de la unión (gráfica 1 en la sección de anexos)

Con el ánimo de concretar la regla o las subreglas en relación con el alcance que la jurisprudencia de la CCC le ha dado a la cláusula, cabe deducir que en lo relativo a órganos de enfoque comunitario el mandato constitucional y el peso que la jurisprudencia le ha dado está estrechamente vinculado al de una cláusula de mayor apertura. Así mismo, es posible sostener que en la mayoría de los casos las consideraciones o *dictas* de las providencias se han vinculado a la *ratio decidendi*.

En cuanto a los elementos comunes a los que se ha hecho referencia a esta tipología de providencias –si bien no se han sistematizado oficialmente por la CCC–, para fines ilustrativos y en lo referente a la cuestión comunitaria se identifican las siguientes: (i) el respeto de los derechos humanos; (ii) la importancia y vigencia del Estado social de derecho; (iii) el principio democrático⁷⁷; (iv) la separación de poderes; (v) la cesión de soberanía parcial y no absoluta; (vi) la equidad, igualdad, reciprocidad y conveniencia nacional; (vii) salvo afectación de garantías fundamentales, la prevalencia de normas comunitarias sobre las ordinarias⁷⁸.

76 Para mayor información en relación con los documentos oficiales, y los estados de cada tipo de tratado, consultar el portal electrónico: <http://www.tlc.gov.co> Último acceso 30/09/16.

77 Las sentencias C-178 de 1996, C-644 de 2004, C-538 de 20010 y C-246 de 2013 revisaron la cláusula de condicionalidad democrática dentro de los procesos de integración suramericana de la OEA, CAN, Mercosur y Unasur. Bajo el mismo esquema resolutorio de fondo, el tribunal considera que este tipo de protocolos amplifican y consolidan el proceso de integración contenido en la línea jurisprudencial expuesta y lo ordenado por los artículos 9 y 227, siempre y cuando “(i) respondan concretamente a la suspensión de la participación en la estructura regional; o (ii) se refieran a medidas aceptadas por el derecho internacional; y (iii) no comprendan medidas indeterminadas para el Estado afectado”.

78 Las categorías surgen de la lectura integral de la línea jurisprudencial presentada.

A juicio de la CCC, los actos y decisiones que violen los principios superiores indicados deberán reputarse *ultra vires* y ser anulados. Lo anterior, sobre la base de presuponer que están fundamentados en la desviación de poder⁷⁹. En otras palabras, en la medida en que dentro de las instituciones supranacionales no se desconozcan los presupuestos citados, el tribunal se abstiene de intervenir para salvaguardar la Constitución sobre los acuerdos comunitarios⁸⁰. Sin lugar a duda, las sentencias que más han tratado de abarcar, conceptualizar y dar peso a la cláusula de integración comunitaria bajo el arquetipo del “*lazo de la unión*” son la Sentencia dominante C-633 de 2011 y la consolidadora C-231 de 1997.

3.2. La tautología de la camisa de fuerza (gráfica 2 en la sección de anexos)

De otro lado, en materia económica los fallos C-750 y 751 de 2008 como precedente dominante y C-864 de 2006 como consolidador son las sentencias prevalentes de la línea jurisprudencial. De este modo, respecto de países de América Latina, el peso que la jurisprudencia ha otorgado a la cláusula es más de orden neutral o de refuerzo argumentativo. En contraste, en los casos de TLC con países que no hacen parte de la región, como EUA y Canadá, se expuso que la doble arista del artículo 227 ordena la “integración con las demás naciones”.

De este modo, a la luz del mandato *pro integratione* se constata la tendencia a presentar un argumento tautológico relativo a que la Carta simplemente no lo prohíbe. Sobre el particular, valga decir que resulta evidente que la Constitución no impide la internacionalización de los mercados y que en ningún caso el mandato en estudio podría ser considerado una “camisa de fuerza”. Sin embargo, sobre la base de la radiografía que ofrece esta investigación vale la pena cuestionar si los esfuerzos que se hacen con una mano en materia de integración comunitaria se están borrando con la otra en materia económica y de libre comercio.

En relación con el canónico TLC firmado con EUA (sentencias C-750 y 751 de 2008), la Sala Plena de la CCC se limitó a poner de presente que en la Sentencia C-864 de 2006 ya se había pronunciado respecto de la posibilidad de firmar tratados de libre comercio con otras naciones distintas a las que componen la región latinoamericana y del Caribe, por lo que procedió a efectuar una extensa lista de acuerdos comerciales con otras naciones. No

79 Ver Sentencia C-231 de 1997.

80 Valga reiterar que la única excepción corresponde a la Sentencia C-1490 de 2000, que examinó la pertenencia al bloque de constitucionalidad de la Decisión 351 de 1993, en materia de derechos morales de autor. Y queda la duda a la luz de los votos disidentes de la Sentencia C-246 de 1999.

obstante, la Corte ha eludido el estudio de fondo y continúa en deuda respecto de la carga argumentativa frente a la materia, ya que, como se dijo, se limitó a enlistar instrumentos internacionales en abstracto, pero sin enfrentar el asunto del especial mandato de la integración comunitaria. Paradójicamente, en el acuerdo de complementación económica entre los países de la CAN y del Mercosur –crucial para la integración regional– se implantó en la línea jurisprudencial un dilema innecesario al considerar en abstracto y sin argumentación que el mandato de integración no constituye una “camisa de fuerza”.

De consolidarse este precedente, la interpretación que la Corte ha efectuado no se complementaría respecto de uno de los objetivos estructurales planteados por el constituyente de 1991 y estaría erróneamente desconociendo un mandato constitucional de carácter vinculante. Si bien es cierto que la revisión constitucional de los tratados por parte de la CCC debe ser exclusivamente jurídica y no debe comprender cuestiones de conveniencia, oportunidad, utilidad y eficiencia⁸¹, también es cierto que dicha labor debe confrontar los tratados precisamente con los aspectos imperativos de la Constitución. En este caso, el mandato *pro integratione*.

En suma, la Corte no ha estudiado holísticamente las implicaciones del mandato. Es decir, se ha detectado una contradicción o bipolaridad entre las líneas jurisprudenciales (ver gráficas 1 y 2). Por tanto, se torna fundamental que la mencionada incoherencia sea introducida por la ciudadanía en las demandas o por la propia CCC en el control automático de leyes aprobatorias de tratados⁸².

De la observación de la línea jurisprudencial en materia comercial es posible afirmar que para el precedente jurisprudencial la integración latinoamericana es un criterio de refuerzo retórico y no vinculante, es decir que da lo mismo Brasil que China, cuando precisamente el constituyente estableció un mandato para diferenciar al respecto. Si hipotéticamente fuera posible extraer las referencias a la integración latinoamericana en las sentencias del gráfico 2, el examen de constitucionalidad objeto de los fallos tendría el mismo resultado: exequibilidad. La contradicción ha sido detectada y explicada en el presente artículo.

81 Ver apartado 4.2.1 de la Sentencia C-750 de 2008, y las sentencias C-609 de 2010, C-930 de 2014 y C-049 de 2015, que lo reiteran.

82 Especialmente se requiere de mayor intervención ciudadana que permita un examen más riguroso del contenido material de la normativa, como bien lo señala Alviar: “el examen de los tratados carece de intervención ciudadana y habitualmente, termina declarando fácilmente la exequibilidad”: ALVIAR, H. *Uso y límites de la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia*. En *Teoría constitucional y políticas públicas*. M. Cepeda y E. Montealegre (dirs.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, 491.

3.3. *¿Libre comercio sin control o integración latinoamericana?*

Resulta pertinente recordar que el libre comercio no fue uno de los objetivos esenciales ordenados por el constituyente de 1991 y que la revisión material de tratados internacionales que pueden poner en juego las aspiraciones mismas de la Constitución debería tener en cuenta el mandato de integración. El artículo 227 CP contiene un mandato doble: de un lado, el de la integración global, y del otro, el de la integración regional comunitaria con América Latina. Los dos son adecuados y necesarios, recomendables y en principio no disyuntivos. No hay lugar a establecer dilemas binarios innecesarios.

Sin embargo, es innegable que van de la mano, en especial porque uno de los objetivos de la integración comunitaria es la homogeneización mercantil para después pasar a la esfera social y política. Tal y como aconteció en el único referente comparable, la Unión Europea. Ante la presencia de factores e intereses confusos, la sola firma de un tratado de libre comercio con una gran potencia económica como EUA, la UE, China o Japón tiene la fuerza suficiente para dar al traste con los esfuerzos de integración latinoamericana⁸³.

Según el Banco Interamericano de Desarrollo, “[l]os países de la región [latinoamericana] todavía tienen la misma proporción en el comercio global: alrededor de 8% de su valor total del comercio mundial, similar a la que tenían en 1960”⁸⁴. Si pasados más de 50 años no se ha podido sobrepasar ese 8% y que la posible solución conforme al curso citado, estaría en la mejora de la infraestructura y la competitividad, ¿no habría sido mejor prepararse gradualmente durante todo ese tiempo (y el que falta) en mejorar la infraestructura (vías, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones) para después salir a competir?

Lo que Colombia ha hecho podría ser asimilable a inscribirse en una carrera de ciclismo e, iniciada la competición, caer en la cuenta de que había que actualizar la bicicleta, mejorar las llantas, entrenar, etc. Los TLC y el libre comercio no son negativos *per se*. Todo lo contrario, son excelentes oportunidades para avanzar en la integración económica (regional y global), pero si no se cuenta con la preparación y los controles apropiados, no se pueden aprovechar las ventajas de los acuerdos.

83 En 2014, un ex asesor de la Casa Blanca y premio Nobel de Economía, de visita por Colombia, se refirió a lo que denominó un antiguo problema. Según Joseph Stiglitz, “Colombia firmó un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, y los tratados de libre comercio tienen efectos variados, no son tratados de libre comercio, ese es solo el nombre que se les asigna, son tratados de libre comercio manejados para el interés de los Estados Unidos en su mayoría o en favor de otros países avanzados”. *Portafolio*. Los consejos de Stiglitz a Juan Manuel Santos. Abril 8 de 2014. Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/nobel-economia-stiglitz-aconseja-al-presidente-santos> Último acceso 16/07/16.

84 Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Nuevas tendencias en los tratados comerciales en América Latina*, Módulo 1, 2016, 38.

El hecho de que competidores más fuertes hagan parte de esa carrera se traduce en la desprotección de las industrias y empresas de la región. Es el caso, por ejemplo, de la industria agrícola latinoamericana frente a los subsidios de las grandes empresas europeas o de EUA del mismo ramo. Las asimetrías son enormes y visibles⁸⁵.

Procesos como los de Mercosur, CAN, Unasur y la Alianza del Pacífico plantean la necesidad de correr estas carreras como equipo y no de forma individual. Por la vía asociativa, los mismos principios y roles que se aplican en las carreras de ciclismo se podrían aplicar a la competencia que plantea el comercio global⁸⁶. La federación de 50 Estados en EUA así lo hace, y en la UE hasta el momento 28 naciones son otro excelente ejemplo. El trabajo en equipo contribuye al éxito.

Se está perdiendo una carrera para la que había que prepararse antes. En ese contexto, la probabilidad de seguir llegando con los ciclistas del último lote resulta bastante elevada. ¿Deben Colombia y las naciones latinoamericanas competir de forma individual o en equipo?

3.4. Propuesta para elaborar un test pro integratione en el control de constitucionalidad⁸⁷

Desde el campo propositivo y de cara a futuros desarrollos jurisprudenciales, no es del todo tarde para que la CCC y los demás tribunales constitucionales latinoamericanos, al momento de revisar tratados de libre comercio o similares, cumplan un rol preponderante dentro del equilibrio de poderes y la protección de los pilares estructurales. En el caso colombiano, en materia internacional, la Corte podría dejar de lado la labor notarial que ha venido desempeñando⁸⁸. En especial en aquellas circunstancias, tanto por fuera como

85 Para efectos del caso del TLC con EUA, las principales desventajas que se han identificado del mismo se pueden sintetizar en dos aspectos. De un lado, la ausencia del reconocimiento de las enormes asimetrías entre los países y la ausencia de mecanismos de compensación. Sumado a ello, se presenta la negativa “a discutir con los países latinoamericanos el desmonte de sus ayudas internas y de su proteccionista legislación anti dumping, con lo cual acentúa el desequilibrio a su favor y, por tanto, reafirma su interés en ejercer sin obstáculos arancelarios la competencia desleal contra los productores de los países latinoamericanos”: CANCINO, A. *Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos*. Revista Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales. Universidad Libre, 2005, 164.

86 Entre otros, en el ciclismo existen roles tales como el jefe de filas, el co-líder, el gregario y el contrarrelajista. Similar esquema se podría extrapolar a la integración regional. Más que un liderazgo caudillista de derechas o izquierdas, lo que se requiere es una cooperación colectiva y efectiva entre las distintas gamas.

87 Quisiera agradecer expresamente a mi colega Jorge E. Roa, por sus constantes críticas e ideas respecto de las alternativas que se plantean.

88 En Colombia, el control de constitucionalidad está compuesto por un esquema mixto que de un lado permite la resolución de los conflictos entre las ramas del poder (influencia francesa), y de otro, permite la revisión como herramienta para proteger las garantías esenciales

dentro de la región, en que respecto de las potencias extranjeras se tienen asimetrías y desventajas notables⁸⁹.

En algunas ocasiones los TLC corresponden a tratados negociados entre partes iguales o equiparables, pero en otras no. Por tanto, dada la abstracción, extensión y detalle de macro-tratados asimétricos, la fórmula para proteger la Constitución y el Estado más débil podría estar en las siguientes herramientas:

(i) *Un test pro integratione*. Si se estudia de forma aislada el artículo 227 respecto de las cuestiones económicas, como en efecto lo hace la CCC, es posible concluir que la integración regional no resulta prevalente. No obstante, si se interpreta de forma sistemática con el Preámbulo y el artículo 9, que de un lado dispone defender la soberanía y de otro ordena que la política exterior se debe volcar a la integración latinoamericana, sería posible introducir un cambio en la línea jurisprudencial.

En pocas palabras, lo que se propone sobre la base del principio de igualdad es que cuando la revisión de los tratados sea con uno o más países latinoamericanos o del Caribe, la jurisprudencia nacional aplique un juicio paritario o levemente diferenciado⁹⁰; y que, de otro lado, si se trata de países externos a la región o que, siendo de la región, no hagan parte del proceso de integración, se efectúe un estudio de trato diferenciado⁹¹.

Por regla general, la Corte efectúa un control constitucional débil cuando se trata de tratados internacionales o de materias económicas⁹². Lo que se propone es una excepción a esa regla, fundamentada en el mandato de integración latinoamericana. Como consecuencia de ello, según la injerencia del tratado en los principios y valores constitucionales, entre ellos el mandato de integración, se podría aplicar un escrutinio débil, intermedio o estricto según sea el caso⁹³.

(influencia de EUA). Ver ALVIAR. *Uso y límites de la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia*, cit., 480.

89 A manera de ejemplo, en el reciente TLC con la UE (ver Sentencia C-335 de 2014), el propio gobierno procedió a expedir un decreto de ejecución inmediata, saltándose los trámites constitucionales y legales para este tipo de acuerdos (precisamente el que la Corte juzgará sobre la constitucionalidad antes de aplicarse).

90 Entre las primeras sentencias sobre el uso de esta herramienta, ver la Sentencia C-022 de 1996. M.P.: C. Gaviria.

91 En casos de tratados que contemplen mixturas entre países latinoamericanos y por fuera de la región, ante la presencia de uno o más externos, sobre la base de la precaución, se debería aplicar un análisis estricto.

92 Conforme a la Sentencia C-673 de 2001, “en diversas hipótesis la Corte ha optado por aplicar un test leve de razonabilidad, como por ejemplo en ciertos casos que versan exclusivamente sobre materias 1) económicas, 2) tributarias o 3) de política internacional, sin que ello signifique que el contenido de una norma conduzca inevitablemente a un test leve” (num. 7.2).

93 Para efectos de entender el uso de esta técnica por parte de la CCC, ver BERNAL, C. *El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. En Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Vega, J. y Corzo, E. (eds.), Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ciudad de México: UNAM, 2002, 51-74.

El respeto del mandato *pro integratione* no sería la razón principal para efectuar un juicio estricto, sino que haría parte de un todo con la protección de los principios y valores de la Constitución, ya que lo que se pretende es que la autorización de los tratados internacionales permita una distribución equitativa de bienes, derechos y cargas sociales⁹⁴. Ya no solo para con los nacionales, sino sobre la base del respeto del “lazo de la unión” y de soberanía compartida que se extiende con los latinoamericanos.

(ii) *Una declaración interpretativa*. En teoría, un tratado internacional es ante todo un acto jurídico complejo que cuenta con la participación de las tres ramas clásicas del Estado. ¿Debe ser la labor del juez constitucional la de un notario? ¿Podría ejercer su poder en la legítima proporción que le corresponde? De ser afirmativa la respuesta, se podría explorar o discutir la posibilidad de efectuar una declaración interpretativa o modulación del fallo en la que, sin necesidad de entrar en materia de conveniencia (conforme a los propios informes del ejecutivo y los ingredientes de cada caso concreto), se establezca un término para evaluar los efectos esperados por el respectivo acuerdo comercial. Vencido este lapso y ante la constatación de un eventual impacto negativo, se procedería a la renegociación o denuncia del mismo.

La declaración interpretativa y la contemplación de un término aproximado no comprometerían la revisión de fondo del tratado al momento del control, pero sí podrían dar pautas para que las demás ramas del poder puedan verificar el cumplimiento de las expectativas que se tienen con el tratado. La sentencia se constituye en un mecanismo de presión para la efectividad prometida y para recordar que se trata de un mecanismo complejo, en el que el poder ejecutivo está sometido al control parlamentario y judicial bajo el esquema de pesos y contrapesos⁹⁵.

Dada la relevancia y capacidad de irradiación que tienen este tipo de acuerdos internacionales frente a principios y valores reconocidos en las constituciones, con mayor urgencia se requiere de una sentencia “atípica”⁹⁶ que proteja los intereses soberanos y que, entre otros fines, contribuya a la consolidación del proceso de integración latinoamericana. Esta es una de las formas en que se podría aportar a repensar el rol global de la región en el marco de un constitucionalismo latinoamericano o *Ius Constitutionale Commune en América Latina* (ICCAL). La apuesta está dada para todos los poderes y actores vinculados a estos procesos, y definir si se prefiere pensar en términos del “lazo supranacional de la unión” o estancarse en la tautología de la “camisa de fuerza”.

94 Al respecto, sentencias C-371 de 2000, M.P.: C. Gaviria, y C-093 de 2001, M.P.: A. Martínez, entre otras.

95 La aclaración de voto de la magistrada G. Ortiz a la Sentencia C-184 de 2016 profundiza con excelentes argumentos lo aquí esbozado en relación al rol del juez constitucional y los demás poderes.

96 LANDA, C. Las sentencias atípicas en la jurisdicción constitucional latinoamericana. *La justicia constitucional y su internacionalización*, cit., 620.

Gráfica 2. Línea jurisprudencial de la Corte Constitucional de Colombia en materia de integración supranacional económica, comercial o mercantil (1992-2016)

¿Tiene la cláusula de integración latinoamericana relevancia y real poder vinculante en el control abstracto de normas relacionadas con enfoque económico, comercial o mercantil?		
La interpretación o referencia a la cláusula es parte de la <i>ratio decidendi</i> de la sentencia y determina el sentido del fallo.		La interpretación o referencia a la cláusula es parte del <i>obiter dictum</i> de la sentencia y no es un elemento determinante al momento de la adopción del fallo.
La integración del mercado con Latinoamérica es una prioridad y ocupa un renglón principal en el estándar de control abstracto por la Corte.	*C-070/95 (Mercado Común Cinematográfico Latinoamericano). *C-178/95 (G-3 Colombia, Venezuela y México) *C-172/96 (Banco Centroamericano de Integración Económica -BCIE)	
(Vinculante).	*C-358/96 (Promoción y protección recíproca de inversiones-Reino Unido) *C-379/96 (Promoción y protección recíproca de inversiones-Cuba) *C-008/97 (Promoción y protección recíproca de inversiones-Perú) *C-218/97 (Aladi) *C-581/02 / C-334/02 (Acuerdo de complementación Brasil / Argentina + CAN) *C-864/06 (Consolidadora) (Acuerdo de complementación Mercosur y CAN) *C-923/07 (TLC Colombia, México y Venezuela)	La integración del mercado con Latinoamérica no es una camisa de fuerza, se trata de un factor secundario. (Retórica, no vinculante).

¿Tiene la cláusula de integración latinoamericana relevancia y real poder vinculante en el control abstracto de normas relacionadas con enfoque económico, comercial o mercantil?

*C-750/08

*C-751/08

(Dominantes)

(TLC Colombia y EUA)

*C-031/09

(TLC Colombia y Chile)

*C-446/09

(TLC Colombia, El Salvador, Guatemala y Honduras)

*C-608/10

(TLC con Canadá)

*C-941/10

(Islandia, Liechtenstein, Suiza y Noruega-EFTA).

*C-335/14

(TLC-Unión Europea)

*C-157/16

(TLC- Costa Rica)

*C-184/16

(TLC- Corea del Sur)

*C-...

(TLC /: Panamá, Israel, China, Japón, etc.)

Las sentencias han sido hipervinculadas para la versión digital.

El asterisco (*) determina la ubicación dentro del cuadro comparativo.

Fuente: elaboración propia, conforme a jurisprudencia alojada (a 30/09/2016) en: www.corteconstitucional.gov.co

REFERENCIAS

Fuentes primarias

Corte Constitucional de Colombia. Sentencias

C-479 de 1992, C-204 de 1993, C-294 de 1994, C-070 de 1995, C-178 de 1995, C-228 de 1995, C-418 de 1995, C-022 de 1996, C-172 de 1996, C-137 de 1996, C-261 de 1996, C-283 de 1996, C-358 de 1996, C-379 de 1996, C-656 de 1996, C-682 de 1996, C-008 de 1997, C-176 de 1997, C-218 de 1997, C-231 de 1997, C-401 de 1997, C-155 de 1998, C-277 de 1998, C-400 de 1998, C-154 de 1999, C-246 de 1999, C-227 de 1999, C-404 de 1999, C-406 de 1999, C-269 de 2000, C-326 de 2000, C-371 de 2000, C-1184 de 2000, C-1333 de 2000, C-1439 de 2000, C-1490 de 2000, C-012 de 2001, C-091 de 2001, C-093 de 2001, C-914 de 2001, C-581 de 2002, C-673 de 2001, C-334 de 2002, C-012 de 2004, C-820 de 2004, C-864 de 2006, C-809 de 2007, C-923 de 2007, T-414 de 2008, C-750 de 2008, C-751 de 2008, T-760 de 2008, C-031 de 2009, C-446 de 2009, C-008 de 2010, C-941 de 2010, T-129 de 2011, T-314 de 2011, C-633 de 2011, C-303 de 2012, C-251 de 2012, C-256 de 2014, C-258 de 2014, C-280 de 2014, C-335 de 2014 y C-163 de 2015, C-157 de 2016, C-184 de 2016.

Corte Suprema de Justicia de Colombia. Sentencia del 27 de febrero de 1975.

Consejo de Estado de Colombia. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto de 6 de septiembre de 1979.

Fuentes secundarias

Doctrina

ALVIAR, HELENA. (2007). Uso y límites de la acción pública de inconstitucionalidad en Colombia. En *Teoría constitucional y políticas públicas*. M. Cepeda y E. Montealegre, dirs. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 479-519.

ALVIAR, HELENA. (2003). Aspectos teóricos e históricos de la integración regional en América Latina. *Revista de Derecho Privado* (30). Universidad de los Andes, 25-40.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). *Nuevas tendencias en los tratados comerciales en América Latina*. Módulo I, 2016, 1-41.

BOGDANDY, A. v.; FERRER MAC-GREGOR, E. y MORALES ANTONIAZZI, M. (2010). *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale commune en América Latina?* T. I y II. México D.F.: UNAM.

BOGDANDY, A. v.; FIX-FIERRO, H. y MORALES ANTONIAZZI, M. (2014). *Ius Constitutionale Commune en América Latina. Rasgos, potencialidades y desafíos*. México D.F.: UNAM.

BOGDANDY, A. v. (2015). Ius Constitutionale Commune en América Latina: una mirada a un constitucionalismo transformador. *Revista Derecho del Estado*, (34), Universidad Externado de Colombia, enero-junio de 2015, 3-50. DOI: 10.18601/01229893.n34.01

- BONILLA, D., ed. (2013). *Towards a constitutionalism of the global south: The activist tribunals of India, South Africa, and Colombia*. New York: Cambridge University Press.
- BERNAL, C. (2009). *El neoconstitucionalismo y la normatividad del derecho: escritos de derecho constitucional y filosofía del derecho*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BERNAL, C. (2002). El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. En *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*, Vega, J. y Corzo, E., eds. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Ciudad de México: UNAM, 51-74.
- CANCINO, A. (2005). Los motivos del ALCA y los TLC con Estados Unidos. *Diálogos de Saberes: Investigaciones y Ciencias Sociales*, 153-166.
- CLAES, M. (2005). Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las “cláusulas europeas” en las constituciones nacionales: evolución y tipología. *Constitución europea y constituciones nacionales*, Itziar Gómez et al., coords. Valencia: Tirant lo Blanch, 123-190.
- HABERMAS, J. (2012). *The Crisis of the European Union: A Response*. Cambridge, UK: Polity.
- HERRERA, J. (2016). Las cláusulas de integración en las constituciones de Suramérica: 200 años después de la Carta de Jamaica. *Colombia Internacional*. Universidad de los Andes. Vol. 86, enero-abril, 2016, 165-192, disponible en: <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/9266/index.php?id=9266>
- LANDA, C. (2010). Las sentencias atípicas en la jurisdicción constitucional latinoamericana. *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* Vols. 1 y 2. México D.F.: UNAM, 599-621.
- LANDAU, D. (2015). *Beyond judicial independence: The construction of judicial power in Colombia*. Doctoral dissertation. Harvard University, Graduate School of Arts & Sciences, disponible en: <https://dash.harvard.edu/handle/1/14226088>
- LEITERITZ, R. (2012). China and Latin America: a marriage made in heaven? *Colombia Internacional* (75), Universidad de los Andes, 49-81.
- LÓPEZ, D. (2011). *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.
- MARTÍNEZ, R. y TREMOLADA, E. (2014). Integración latinoamericana: democracia y cláusulas de apertura en el nuevo constitucionalismo. *Los procesos de integración como factor de paz*, Eric Tremolada, ed. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 119-147.
- MORALES, M. (2010). *¿La democracia como principio del ius constitutionale commune en américa latina? Construcción, reconstrucción y desafíos actuales para la justicia constitucional*. En *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?* Vols. 1 y 2. México D.F.: UNAM, 199-240.
- PEROTTI, A. (2004). *Habilitación constitucional para la integración comunitaria - Estudio sobre los Estados del Mercosur*. T. 1, vol. 1. Montevideo: Universidad Austral y Konrad Adenauer Stiftung.
- PISANI-FERRY, J. *The euro crisis and its aftermath*. New York: Oxford University Press, 2014.

Portafolio. (2014). *Los consejos de Stiglitz a Juan Manuel Santos*, [en línea], abril 8 de 2014. Disponible en: <http://www.portafolio.co/economia/nobel-economia-stiglitz-aconseja-al-presidente-santos> (Último acceso: 16/07/16).

SLAUGHTER, A.-M. (2004). *A new world order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

TORRES, A. (2006). Internationalization of lawmaking processes: constraining or empowering the executive? *Tulsa Journal of Comparative and International Law*, (14), 1-23.

VICIANO, R. y RUBÉN, M. (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado* (9), Universidad Rey Juan Carlos, 1-24.