

Control político en tiempos de pandemia: la autorización del tránsito de tropas estadounidenses en Colombia

Carol E. Alfonso Benavides

Estudiante de Derecho. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. cealfonsob@unal.edu.co

Juan Sebastián Cepeda Sánchez

Abogado. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. juscepedasa@unal.edu.co

A mediados de mayo, durante el auge de la crisis por el covid-19, el presidente de la República de Colombia anunció la llegada de tropas extranjeras provenientes de Estados Unidos (EE. UU.) con el fin de apoyar la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, por disposición constitucional, estas actividades deben ser autorizadas por la plenaria del Senado. Ante el no sometimiento de la cuestión al trámite correspondiente, diferentes órganos del país, así como distintos sectores políticos y académicos, han manifestado sus consideraciones al respecto teniendo en cuenta que la presencia de la brigada estadounidense podría interferir en la soberanía nacional.



Introducción

Desde hace varias décadas, EE. UU. y la República de Colombia sostienen una alianza estratégica en relación a la denominada “lucha contra el narcotráfico”. En el marco de esta cooperación, ha sido habitual que los EE. UU. brinden servicios técnicos y militares a nuestras Fuerzas Armadas, suscitando ciertas controversias en el ámbito nacional.

Recientemente el debate giró en torno a la presencia de tropas de ese país en territorio colombiano a raíz del anuncio de la Embajada de EE. UU. del 27 mayo de 2020 (Embajada de

EE.UU. en Colombia, 2020) y del Ministerio de Defensa, en el que se informaba que una brigada de la Security Force Assistance Brigades (SFAB) brindaría apoyo en la tarea contra el narcotráfico, centrándose en las “zonas futuro”, así denominadas por el Gobierno Nacional (Ley 1941, 2018 y Decreto 2278, 2019). Es así como el contingente extranjero arribó al país el pasado 1.º de junio (*El Tiempo*, 2020) en medio de la emergencia provocada por el covid-19, generando el interrogante sobre la procedencia o no de la autorización que debe ejercer el Senado de la República para estos casos. En este sentido, el presente artículo tiene por objeto abordar la problemática respecto a qué limitaciones se han presentado en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el covid-19 en punto al desarrollo de la atribución constitucional del Senado de permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Para tal fin se presentará, en primera medida, la normativa que rige el caso concreto, incluyendo pronunciamientos judiciales relevantes sobre el tema, para luego, en segunda medida, traer estas disposiciones a la situación que nos ocupa dilucidando la problemática antes planteada. Finalmente, se brindarán algunas conclusiones.

Sobre la normativa aplicable

Son dos los supuestos normativos que, a nuestra consideración y desde una perspectiva constitucional, regulan el tema aquí analizado. El primero de ellos corresponde al artículo 173.4 de la Constitución Política de 1991 (CP/91), el cual, junto con el artículo 313.9 de la Ley 5 de 1992, dispone como atribución del Senado “permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”, en tanto el artículo 237.3 exige en estos casos que el Gobierno Nacional escuche el concepto previo del Consejo de Estado. El segundo supuesto, por su parte, contemplado en el artículo 189.7 CP/91, tiene lugar cuando, en receso del Senado, pasa a ser función del presidente permitir, “previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”.

Ahora bien, estas disposiciones están íntimamente relacionadas con la soberanía e independencia nacional, concretadas en el artículo 9 CP/91, que establece este principio rector como fundamento de las relaciones exteriores del Estado. En este sentido, tanto el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 11001-03-15-000-2009-00935-00, 2009) como la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-440, 2019) han recalcado la relevancia de cumplir con los requerimientos y procedimientos que nuestro ordenamiento jurídico prevé frente a la ejecución de actividades por parte de tropas extranjeras en territorio colombiano.

De allí que desde una visión sistemática de estos conceptos y del sistema de separación de poderes, el procedi-

miento constitucional consagrado en el art. 173.4 opere con la mera presencia o tránsito de las tropas foráneas, sin que las actividades que como tal vayan a desarrollarse, *verbi gratia* asesoría o cooperación *in genere*, sean el criterio que defina la operatividad de la figura. Es precisamente el control político que se ha de surtir en plenaria del Senado, con las formalidades y requisitos que establece principalmente la Ley 5 de 1992, el escenario en el que se analizarán las actividades que las unidades militares extranjeras pretenden llevar a cabo durante su permanencia en el territorio nacional y el motivo concreto de su despliegue, con observancia, especialmente, de los principios de soberanía nacional, no intervención (deber de un Estado de no intervenir en los asuntos internos de otros estados), pesos y contrapesos de los poderes públicos, y supremacía constitucional.

Con todo, los sectores políticos afines al Gobierno actual sostienen que en este caso las tropas estadounidenses no requieren autorización del Senado, pues las actividades por desarrollar son de asesoría y entrenamiento, cuyo fundamento reside en los acuerdos de cooperación entre ambos países, de manera que la competencia para autorizar el ingreso de las tropas recae en el presidente y no en el Senado, escapando del ámbito de aplicación de los supuestos constitucionales antes expuestos.

No obstante, hay que recordar que los acuerdos de asistencia militar entre EE.UU. y Colombia de los años 1952, 1962, 1974 y, en especial, 2009, son considerados acuerdos simplificados, los cuales por su naturaleza dependen de un tratado principal que al día de hoy no ha sido tramitado bajo los procedimientos requeridos. En este sentido, sobre el mencionado Acuerdo de 2009, el Auto A288 de 2010 (Corte Constitucional, A-288, 2010) dispuso que no podía surtir efectos jurídicos en nuestro ordenamiento hasta tanto no cumpla con el trámite constitucional previsto para la ratificación de los tratados en forma solemne, a la vez que destacó que la importancia de que se surta dicho trámite viene a ser reforzada cuando un acuerdo internacional involucra obligaciones que son cuantitativa y sobre todo cualitativamente sensibles para el Estado, pues guardan íntima relación con importantes principios como el ejercicio de la soberanía, la restricción de la potestad punitiva, el monopolio de la fuerza y el dominio eminente sobre el territorio, entre otros.

El caso de las tropas estadounidenses que arribaron a Colombia durante 2020

Acotado lo anterior, consideramos que el supuesto normativo que regula este caso es el del artículo 173.4 CP/91, pues para la fecha del anuncio del arribo de las tropas, la cámara alta del legislativo se encontraba en la segunda

legislatura del periodo ordinario de sesiones, ostentando la atribución de permitir el tránsito y, más aún, la permanencia de las tropas estadounidenses, cuya autorización previa procede por el mero hecho de la presencia de este cuerpo armado en el territorio nacional y no intrínsecamente por la especie de actividades que vayan a efectuar, máxime cuando la misión que desarrollarán los efectivos SFAB está estrechamente relacionada con la soberanía, seguridad y defensa nacionales.

Aunque con la situación generada por el covid-19 el ejercicio del control político se vio inicialmente limitado por las restricciones de movilidad y reunión contempladas para la contención del virus, las funciones del Congreso no se vieron suspendidas, por el contrario, con el fin de continuar con el periodo ordinario de sesiones, se implementó con algo de dificultad la virtualidad para seguir dando trámite a los proyectos de ley presentados y para ejercer también las funciones de control en cabeza del poder legislativo. Lo anterior, aclarando que si bien, por medio del Decreto 417 de 2020, el Ejecutivo asumió facultades extraordinarias para conjurar exclusivamente la crisis, el presidente no puede omitir los requerimientos que en derecho proceden en otros aspectos de interés nacional, como el caso *sub examine*, que implica reconocer las competencias naturales del legislativo.

Es por lo anterior que algunos congresistas, al advertir que el presidente junto con el ministro de Defensa estaban omitiendo el trámite ante el Senado para el despliegue o tránsito de tropas extranjeras, interpusieron una acción constitucional de tutela en virtud de la posible violación de la soberanía y en la cual se solicitaba que se suspendieran las operaciones de las tropas estadounidenses en el país. Como consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acogió la pretensión y conminó al presidente a someter el asunto ante el Senado de la República (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección A, n.o 2020-02312, 2020). Así mismo, el Consejo de Estado emitió un comunicado (Consejo de Estado, CE-Presidencia-OFI-INT-2020-2054, 2020), fechado del 3 de junio, en el que le solicitó al presidente un informe oficial sobre el arribo de los militares extranjeros al país, recordando que “por virtud de la Constitución Política (artículos 173.4 y 237.3), el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional demanda la intervención de distintas autoridades del poder público, entre las que se cuenta el Consejo de Estado”.

Posteriormente, 69 senadores enviaron una comunicación a la Casa de Nariño manifestando el apoyo frente al ingreso de las fuerzas militares estadounidenses. Sin embargo, como bien lo consideró el entonces presidente del

Congreso, H.S. Lidio García, estas comunicaciones son solo a título informativo y no comprometen la decisión que debe tomarse en Plenaria del Senado, como lo cita la CP/91 (Presidencia del Congreso, PRE-CS-4113, 2020), lo que en definitiva ha reactivado la discusión al respecto.

Conclusiones

Tiempos de crisis como el provocado por la emergencia sanitaria declarada por el covid-19 requieren un mayor esfuerzo por parte de las instituciones no solo para hacerle frente a la situación, sino también para cumplir con mayor eficacia las funciones a ellas atribuidas. Es por ello, y por las razones antes expuestas, que aun pese a las limitaciones que representa el ejercicio de la función legislativa por medios virtuales y que tuvieron influencia en el presente caso, debe prevalecer el procedimiento previsto constitucionalmente para el tránsito y permanencia de tropas extranjeras en el territorio de la República, en pro de la salvaguarda del ordenamiento constitucional y la soberanía nacional.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. Ley 1941 de 2018. *Diario Oficial* 50 811.
- Corte Constitucional. Sentencia A-288 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia C-440 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Consejo de Estado. Comunicado CE-Presidencia-OFI-INT-2020-2054 de 2020.
- Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia 11001-03-15-000-2009-00935-00 de 2009. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (16 de diciembre de 2019). Decreto 2278 de 2019. Recuperado de <https://tinyurl.com/y62vlot7>
- El Tiempo* (2 de junio de 2020). Bajo el mayor hermetismo llegaron militares de EE. UU. a Bogotá. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5hslaw7>
- Embajada de EE. UU. en Colombia. (27 de mayo de 2020). *Misión SFAB viene a Colombia*. Recuperado de <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia/>
- Presidencia del Senado de la República (17 de julio de 2020). Comunicación PRE-CS-4113.
- República de Colombia (1991). Constitución Política.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia Rad. 25000-2315-2020-02312-00 de 2020. M.P. Bertha Lucy Ceballos.