

SENTENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, DEL 6 DE JULIO DE 1914, ANÁLISIS

Luis Andrés Fajardo Arturo

La sentencia de la Corte Suprema de Justicia, del 6 julio 1914, constituye una pieza fundamental para los estudiosos del abordaje constitucional colombiano respecto del derecho internacional público, puesto que si bien se enmarca en una Constitución diferente de aquella que actualmente nos regenta, el modelo estatal implantado en 1886, al menos en lo que respecta a la conducción de las relaciones internacionales, parecería asimilarse completamente al que se dibujó en la Constitución de 1991. Fuera de ello, la sentencia es muy relevante puesto que da cuenta de la posición respetuosa de las obligaciones internacionales que el Estado colombiano tiene ya en una época que bien puede calificarse como temprana para el derecho internacional público puesto que aún no se habían tomado, con la claridad y el rigor con que se tomarían varias décadas después, decisiones fundamentales sobre los principios que rigen la comunicación entre derecho internacional y los derechos nacionales.

En 1914, no existía un tratado internacional que regulara o definiera la posibilidad de afectar el cumplimiento de obligaciones internacionales amparado en disposiciones constitucionales internas; por eso la discusión que surge en la sentencia del 6 julio 1914 plantea un interrogante fundamental y es el de determinar, qué debe hacer el órgano judicial de control constitucional cuando haya divergencias entre un tratado vigente y aprobado con el lleno de los requisitos fundamentales sobre competencia para firmar tratados, y las disposiciones de la Carta Constitucional.

En la sentencia sub examine, la Corte toma una posición que genera una división en el seno del cuerpo colegiado. Básicamente, la Corte

asume que el postulado establecido por el Art. 57 de la Carta según el cual todos los “poderes públicos” son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones, lo que implica que al haber conferido al ejecutivo y en su cabeza al presidente de la República la potestad para firmar tratados y al congreso la potestad para aprobarlos a través de leyes, y puesto que a la Corte la Constitución no le confirió ninguna competencia específica en esa materia, rompería el equilibrio entre los órganos del Estado el entrometerse en competencias ajenas.

Este argumento implica una toma de posición respecto de una discusión que en aquel momento estaba en plena vigencia. Se trataba de determinar, en primer lugar, si el derecho internacional y el derecho interno eran dos sistemas jurídicos diferentes autónomos y excluyentes, cuyas relaciones eran accidentales y por lo tanto no existía jerarquía entre las normas de los distintos sistemas. O si por el contrario, el derecho internacional y el derecho interno son parte de un mismo sistema jurídico, una única pirámide frente a la cual lo único relativamente importante era determinar cuál era la norma de mayor jerarquía, si la Constitución nacional o los tratados firmados con otros Estados.

El examen jurídico de la sentencia parte de un a priori indiscutible, aquél según el cual el tratado en cuestión generará efectos directos en el derecho colombiano, incluso, habida cuenta de la naturaleza misma del tratado, efectos sobre la composición territorial del Estado y por ende, afectará normas constitucionales que versaban sobre la materia.

La Corte Suprema no niega que el tratado en cuestión haga parte o afecte el derecho colombiano. Su argumento no es la falta de competencia por tratarse de una norma que pertenezca a un orden jurídico distinto del de su jurisdicción, sino por el contrario, asume que un tratado público por su importancia y naturaleza ha sido delegado por la Constitución a las competencias de otros órganos del Estado, por lo que inmiscuirse en su constitucionalidad sería atentar contra la integridad de la Constitución misma. Reafirma la Corte que intervenir en ello, sería invadir competencias de otros órganos de la siguiente forma: “Admitir la intervención de la Corte Suprema de Justicia para invalidar, por inconstitucional, un tratado público,

equivaldría, en último análisis, a asumir la corte para sí el ejercicio de la soberanía transeúnte del Estado, que a ella no le está atribuido, ya que vendría, en definitiva, a darle o negarle el pase a las estipulaciones de los pactos internacionales.”

La posición hasta allí parece claramente conservadora, puesto que la Corte asume de plano que no tiene competencia para conocer sobre la inexecutable de las leyes aprobatorias de los tratados, por no afectar el ejercicio de la competencia para dirigir las relaciones internacionales del Estado, aún si, como en este caso, el tratado no ha sido ratificado por el ejecutivo.

Debe tenerse en cuenta que, en la estructuración de un tratado internacional, la obligación de cumplir con las disposiciones del tratado solo surge a partir del momento en que el tratado entra en vigor, lo cual, en tratándose de tratados bilaterales como aquel que se examinaba, sucede con el canje de notas, es decir con la notificación del segundo instrumento de ratificación a la contraparte.

En el momento en que se encontraba el tratado en cuestión, Colombia, como Estado, no tenía ninguna obligación internacional. Ese es el sentido que tiene la figura de la ratificación, a través de la cual, el ejecutivo que ha participado en la negociación de un tratado y que está interesado en que el Estado haga parte del mismo, somete a la consideración del legislativo el texto del tratado en cuestión a fin de revisar que el convenio sea acorde con la legislación e intereses del derecho nacional. En caso de que los órganos del derecho interno consideren que dicho texto es contrario a la legislación nacional, el ejecutivo no podría comprometer válidamente al Estado a cumplir con ese tratado. Esta figura evita que el Estado entre en contradicciones con la legislación nacional a la hora de cumplir el tratado, facilitando el cumplimiento del mismo y al mismo tiempo, garantiza una especie de control democrático sobre las decisiones del ejecutivo en cuanto a la dirección de las relaciones internacionales del Estado.

Algunos países, suman al control legal de los tratados un control constitucional, a cargo de órganos judiciales, sin que ello genere, de ninguna forma una contradicción con el derecho internacional.

Es solo a partir de la ratificación del tratado y más específicamente, a partir de la entrada en vigor del instrumento internacional, cuando

el Estado queda obligado, según el principio *pacta sunt servanda*, a cumplir con las obligaciones del tratado, de forma que si no se cumple se compromete la responsabilidad internacional del Estado.

Por ello las consideraciones de la Corte implican una posición rígida de no intromisión en asuntos de tratados por parte del alto órgano judicial. La Corte establece un argumento constitucional de fondo y es la división de funciones a los órganos del poder público, argumento que no le permite, de ninguna forma y en ninguna circunstancia, entrometerse en la construcción de los tratados públicos. Los argumentos de refuerzo sobre los efectos en el derecho internacional, que vienen a sentar posición sobre la necesidad de respetar la intangibilidad de un tratado en firme para garantizar la seguridad jurídica internacional corresponden a una discusión formal.

Esta posición de la Corte respecto de su falta de competencia sobre tratados, da cuenta de otra toma de posición importante en materia de constitucionalismo y derecho internacional, y es la primacía de los tratados internacionales sobre el derecho interno.

En efecto, al asumir que los tratados hacen parte del derecho interno, la Corte debía tomar la posición sobre si la Constitución primaba respecto de los mismos o si, por el contrario el derecho internacional tenía primacía respecto de la Constitución. En el tratado sobre examine se establecían puntos referentes a los límites territoriales del país, que implicaban la sesión de territorios importantes de la nación, y el reconocimiento de la soberanía de un nuevo Estado nacido por la secesión de un territorio Colombiano. Ello sin lugar a dudas, contrariaba las normas constitucionales que habían establecido como parte del territorio nacional, dichas áreas geográficas, y por lo tanto, existía entre dichas normas una contraposición que evidenció en su demanda el señor Carlos José Espinoza.

La Corte era consciente de dicha contraposición, y era consciente de que al declararse inhibida por falta de competencia permitiría que el tratado en cuestión entrara en vigor, y por lo tanto, que las normas constitucionales dejaran de cumplirse. Sin embargo, la Corte decide evitar el examen de fondo del instrumento internacional y se dedica a analizar elementos de procedibilidad de la acción con base en la competencia del órgano, a partir de lo cual, la Corte construye un argumento según el

cual el control constitucional a ella otorgado no le permite analizar la congruencia de los tratados internacionales con la carta magna nacional. De dicho postulado, sumados aquellos que refuerzan la decisión con base en principios del derecho internacional público, según los cuales un Estado no podría dejar de cumplir sus obligaciones internacionales fundamentándose para ello en el respeto de sus disposiciones constitucionales, es posible concluir, que para la Corte existe una primacía de los tratados internacionales respecto de la Constitución.

El segundo argumento enarbolado por la Corte Suprema tiene relación con el derecho internacional público y la seguridad jurídica que él mismo exige: “si a la luz de elementales principios no puede admitirse que la validez y eficacia de los pactos internacionales quedan sujetas, y sobre todo sujetas de forma indefinida, a la decisión de una sola de las altas partes contratantes, es forzoso deducir que la Corte no puede acceder a la demanda promovida contra el tratado del 6 abril del año en curso, por carecer de facultades para ello.” En virtud de ello, al decidir sobre la Ley aprobatoria, en realidad estaría la Corte decidiendo sobre el tratado mismo, frente a lo cual no tiene competencia alguna, puesto que ello traería consecuencias graves para la seguridad jurídica internacional: “(...) menos aún podría la corte declarar la inconstitucionalidad del tratado, después del canje de las ratificaciones; porque, siendo un acuerdo de voluntades entre los dos Estados, no sería dable que uno solo de ellos, aun por medio de su más alto tribunal, desatare el vínculo contraído, que a tanto equivaldría declarar inconstitucional y por lo mismo sin fuerza obligatoria la ley que lo aprobó.”

En realidad esta última postura resulta adelantada a lo que, unas décadas después, se consagraría en el derecho internacional público y que, si bien en su momento no existía convencionalmente sí estaba implícito en la costumbre internacional en materia de tratados.

En efecto, en la Convención de Viena de 1969 sobre el derecho de los tratados, el Art. 27 establece: “El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.” A su vez el Art. 46 determina:

“Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación manifiesta sí resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe.”

En pocas palabras, lo que determina la Convención de Viena es que si el consentimiento de un Estado para obligarse con un tratado ha sido válidamente otorgado por haberse dado en cumplimiento de las normas fundamentales (léase constitucionales) en la materia, el Estado no podrá excusarse en las normas del derecho interno para dejar de cumplir con sus obligaciones internacionales, sin importar que las normas del derecho interno sean de carácter constitucional, y sin importar el modelo jurídico adoptado por dicho Estado.

Esta posición ha sido ratificada en toda una serie de tratados internacionales que normalmente contienen disposiciones referentes a la improcedencia de las normas de derecho interno como eximentes de responsabilidad internacional en caso de violaciones del tratado. Así por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo segundo establece no sólo la obligación de cumplir con el tratado sino incluso la de adoptar disposiciones de derecho interno incluyendo disposiciones legislativas o de otro carácter necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades en ella contenidos.

Muy interesante resulta en la materia el Proyecto de Artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados, que en su Art. 3 estipula: “Calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito. La calificación del hecho del Estado como internacionalmente ilícito se rige por el derecho internacional. Tal calificación no es afectada por la calificación del mismo hecho como lícito por el derecho interno.” Y en su Art. 32 reitera: “y relevancia del derecho interno. El estado responsable no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud de la presente parte.” Lo que deja en claro que existe

consensus internacional respecto de la imposibilidad de argumentar normas de derecho interno como causal válida para el incumplimiento del derecho internacional.

Por lo tanto, esta posición tempranamente tomada por el derecho colombiano no sólo tenía validez para la época, sino que su fuerza argumentativa dejó marcada una línea de conducta en el derecho colombiano de respeto a las obligaciones internacionales, aún por encima de las normas constitucionales, que perduró al menos hasta 1993.

En efecto, con la Constitución de 1991 se estableció el control previo de constitucionalidad de los tratados y las leyes aprobatorias de los mismos (Art. 241.10) pero, tal como lo entendió la Corte Constitucional en un primer momento, el alcance de dicha competencia estaba limitado exclusivamente a ello, y no tendría sentido adentrarse en el examen de un tratado en vigor puesto que el mismo debería seguir cumpliéndose por encima de la norma constitucional. Así lo expresó la Corte Constitucional en la sentencia C 276 de 1993:

“en el caso bajo examen, el presupuesto procesal para que la revisión sobre el contenido de los tratados prospere no se cumple por cuanto el examen constitucional no se puede ejercer respecto de instrumentos públicos internacionales ya perfeccionados. Esto se entiende como un reflejo natural de la supranacionalidad en este tipo de convenios que comprometen a la relación, como persona de derecho público internacional, en un acto en el que ha perfeccionado su voluntad y en donde ningún organismo de carácter interno, ni siquiera el órgano encargado de la jurisdicción constitucional, puede entrar a revisar aquello que es ley entre las partes, siendo tales los Estados vinculados. La carta política ha tenido en cuenta este espíritu de equivalencia entre las partes, al considerar que el control constitucional tan sólo se puede ejercer con anterioridad al momento en que se perfeccione el tratado, esto es, previamente a la manifestación íntegra de la voluntad del Estado pactante.”

Y reitera:

“La ley aprobatoria de los tratados es una ley que, si bien cumple con una función de carácter interno, darles un fundamento a los tratados internacionales que se pretende hacer valer, los tratados en el ámbito internacional están incólumes, sin estar condicionados a que exista o no un pronunciamiento, bien jurisdiccional o bien legislativo,

respecto de los mismos. Es cierto que a la Corte Constitucional le confía la carta política la cuarta de la integridad y supremacía de la Constitución; pero esta cláusula general de competencia no debe interpretarse, en el caso que nos ocupa, de manera absoluta, pues debe recordarse que a renglón seguido, la norma constitucional que se le otorgó le está señalando unos límites perentorios: “en los estrictos y precisos términos de este artículo” (artículo 241). La actuación del órgano jurisdiccional sólo puede recaer sobre aquello que legalmente está dispuesto como apto para ser revisado. No considera esta Corte que proceda la revisión de un acto jurídicamente superfluo, puesto que la materia sobre la cual recae, los tratados ya perfeccionados, no puede ser afectada por decisión alguna del orden interno. Es así como sobre estos tratados no cabe pronunciamiento de fondo y, por tanto esta corporación habrá de inhibirse en el presente caso.”

Esta jurisprudencia da cuenta de un apego riguroso a la línea establecida por la sentencia aquí estudiada, según la cual, se respeta la intangibilidad de los tratados en vigor, en consonancia con las costumbres, y ya para la época, obligaciones convencionales existentes en la materia.

Según esta decisión, a la Corte Constitucional solamente le era posible conocer la exigibilidad de los tratados y las leyes aprobatorias antes de su perfeccionamiento, en un control previo dirigido a evitar que entraran en vigor tratados contrarios a las disposiciones constitucionales; pero no le era posible conocer demandas de inconstitucionalidad contra las leyes aprobatorias de aquellos tratados que ya están en vigor, puesto que la Corte consideraba que en cualquier caso dichos tratados eran intangibles, y por ende la anulación o no de la norma que había servido para la autorización de su ratificación terminaba siendo inocua frente a la validez del tratado.

En esta decisión la Corte da cuenta nuevamente de una posición comunista con primacía del derecho internacional. De hecho, la misma Corte habla del valor “supranacional” de los tratados, queriendo significar con ello la imposibilidad de afectarlos con decisiones judiciales del orden interno.

Sin embargo, pocos años más tarde la posición de la corte constitucional al respecto varió de forma fundamental en la Sentencia C 400

de 1998 cuando el alto tribunal, al interpretar el Art. 4 constitucional entendió la supremacía constitucional como aplicable incluso a los tratados internacionales con excepción de aquellos relativos a fronteras, derechos humanos y Dih.

La Corte cambio su propia jurisprudencia a fin de ampliar sus competencias de control constitucional frente a los tratados que estaban en firme, aun antes de entrada en vigor la Carta del 1991, de forma tal que su competencia no se restringiera al control previo de constitucionalidad sino que llegara incluso al control posterior, a través de la posibilidad de conocer las demandas de inconstitucionalidad que se hiciese sobre leyes y tratados que el Estado colombiano ya hubiere ratificado y que incluso estuvieran en vigor.

Justamente, en la Sentencia C 400 del 98, la Corte debe revisar la exequibilidad del Tratado VIENA II, que al igual que el Convenio de Viena sobre tratados entre Estados, contiene en su Art. 27 la norma según la cual el derecho interno no puede servir de excusa para dejar de cumplir las obligaciones internacionales. En dicha providencia, la Corte, considerando la exequibilidad del tratado en cuestión, desarrolla una serie de argumentos según los cuales, la Constitución es la norma superior y a excepción de los tratados limítrofes y de derechos humanos, todos los demás están sometidos al orden constitucional, y el Alto Tribunal es competente tanto previa como posteriormente para conocer sobre la adecuación de los mismos a las normas constitucionales.

La dificultad identificada por las Cortes anteriores sobre la posibilidad de declarar inconstitucional un convenio en firme, es resuelto por la Corte en el 98 a través de la denominada “integración dinámica” del derecho constitucional con el derecho interno en el siguiente sentido:

Un pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad o no de las leyes aprobatorias de tratados perfeccionados en manera alguna afecta las relaciones internacionales del país sino que, por el contrario, les confiere mayor seguridad jurídica, en el entendido de que si la Corte declara su inexecutable, es deber del Gobierno proponer la reforma de la Carta, o renegociar o denunciar los correspondientes tratados, según el caso. De esa manera, y conforme a la tesis de la integración dinámica entre el derecho internacional y el derecho

interno, quedan solucionados los eventuales problemas que puedan surgir por contradicciones entre la Constitución y los tratados, o por conflictos que deriven de sentencias de la Corte Constitucional que puedan entrar en contradicción con los compromisos internacionales del Estado colombiano. Por esa razón, también en otros países se admite que el tribunal constitucional pueda controlar la constitucionalidad de tratados que ya se encuentran perfeccionados.

Con ello la Corte Constitucional rompe con una tradición constitucional de antaño, y genera una variación compleja, de difícil ejecución, respecto de la relación entre derecho interno y derecho internacional. Sin embargo, es necesario entender que la posición que se toma en 1998, es fruto de un avance que ya se había construido previamente con sentencias como la C 225 de 1995, en que, al analizar la constitucionalidad del Protocolo Adicional II a los Convenios de Ginebra, la Corte desarrolló la teoría del Bloque de Constitucionalidad internacional, estipulando para ello, que en Colombia existía un sistema monista constitucionalista moderado, en el sentido en que la Constitución primaba sobre todas las normas incluso los tratados internacionales, existiendo la excepción para los de derechos humanos y Dih, que al hacer parte del Bloque de Constitucionalidad tienen el mismo nivel que la Constitución.

La Sentencia del 6 de julio de 1914 da cuenta de una posición meticolosa en el respeto de las competencias internas e internacionales, tanto de los órganos como del Estado. Esta posición aún se mantiene en muchos países, la mayoría de ellos del primer mundo y en general facilita el cumplimiento de las obligaciones internacionales, sin que por ello se deba entender, ni *más faltaba, un menoscabo a la Constitución*.

En Colombia, la Corte Constitucional decidió abrir la puerta a una vía muy compleja de integración, permitir que los ciudadanos demanden tratados por inexecutable cuando ya estén en vigor, lo que podría generar situaciones difíciles de sortear a la hora de cumplir obligaciones internacionales en firme. Lo cierto es que a catorce años de haberse tomado esta decisión aún no ha habido ningún inconveniente de esa naturaleza, pero, con el advenimiento de los Tratados de Libre Comercio, es posible que la puerta abierta se convierta en un camino de tropiezos si no se administra con prudencia.

*Corte Suprema de Justicia – Sala Plena – Bogotá,
julio seis de mil novecientos catorce¹.*

(Magistrado ponente, doctor Suárez Murillo).

Vistos:

El señor Carlos José Espinosa ha comparecido ante la Corte Suprema de Justicia acusando como inconstitucional la Ley número 14 del año en curso, por la cual se aprueba un Tratado entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, y solicita que, en ejercicio de la atribución consignada en el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, se declare inexecutable dicha Ley.

A su petición acompaña los siguientes documentos:

1°. Copia auténtica expedida por el Director de la Sección 2ª del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Ley 14 de 1914, en la cual copia se halla inserto el Tratado que celebró la República de Colombia con los Estados Unidos de América, el seis de abril del año en curso.

2°. El memorial que a los honorables Senadores y Representantes dirigieron el 15 de mayo del propio año los señores Carlos José Espinosa y Jorge Martínez L; y

3°. El número 15216 del Diario Oficial de 13 de junio del mismo año, debidamente autenticado, en el que aparece publicada la Ley número 14 de 1914, por la cual se aprueba un Tratado. Este, que es el celebrado entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, para el arreglo de sus diferencias provenientes de los acontecimientos realizados en el Istmo de Panamá en noviembre de 1903, se encuentra reproducido en su totalidad en el cuerpo de esa Ley.

La demanda en cuestión fue pasada al señor Procurador General de la República, para que diese su dictamen, como lo estatuye la Carta Fundamental; y este alto empleado, en memorial de fecha 25 del pasado mes, dice lo que en seguida se copia: <<Creyendo ejercitar el derecho que da el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, y demandando en apariencia la inexecutable de la Ley 14 del presente año, lo que el señor General Carlos José Espinosa pide, en realidad, es que se decida por vosotros la inconstitucionalidad del proyecto de tratado entre Colombia y los Estados Unidos. Yo os daré con mucho gusto mi concepto sobre el fondo del extenso y razonado memorial del señor General Espinosa, cuando hayáis decidido por auto ejecutoriado

¹ Gaceta Judicial, Tomo XXIII, Números 1147 y 1148, Bogotá, p. 9-16.

que la Corte Suprema de Justicia tiene facultad constitucional o legal para intervenir en la hechura de tratados públicos de la manera ideada por el señor General Espinosa, o de cualquiera otra manera, y que un fenómeno jurídico en potencia imperfecto o incompleto puede ofrecer materia de acciones judiciales. Antes de dictarse esa decisión, mi trabajo carece de objeto.

>>Señores Magistrados. “Ricardo Ochoa González”>>.

Siendo llegado el caso de que esta corporación decida lo que sea legal sobre la demanda del señor Espinosa, se procede a ello, mediante los razonamientos que van en seguida:

Empieza el solicitante por manifestar que el artículo único de la Ley que acusa ante la Corte dice así: “Apruébase el Tratado suscrito en esta capital el día seis de abril del corriente año, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”; y para sostener que su acusación es fundada, se expresa en los siguientes términos:

<<El Tratado que se aprueba por medio de esa Ley es inconstitucional porque viola los artículos 1°, 2°, 4°, 19, 76 y 120 de la Constitución, y el artículo 1° del Acto legislativo de 1910, que sustituye el artículo 3° de la Constitución, y más que eso, porque pugna abiertamente con los principios fundamentales de esa Constitución, con el espíritu que la informa y que presidió a su expedición, y por consiguiente mina por su base todo nuestro sistema constitucional, como me propongo demostrarlo>>.

Al fin de su demanda concreta el solicitante los motivos en los cuales funda su petición, en la forma siguiente:

<<1°. El reconocimiento de la independencia del Departamento de Panamá, hecho por el Tratado de 6 de abril del presente año, rompe la unidad nacional y, por consiguiente, VIOLA EL ARTÍCULO 1° DE LA CONSTITUCIÓN según el cual *la Nación Colombiana es una República unitaria*;

>>2°. Al reconocer la independencia y por consiguiente la soberanía del Departamento de Panamá SE HA VIOLADO EL ARTÍCULO 2° DE LA CONSTITUCIÓN, según el cual *la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación*;

>>3°. El reconocimiento de la independencia de Panamá, a que se ha hecho referencia, y la consiguiente segregación de una porción del territorio colombiano, VIOLA EL ARTÍCULO 1° DEL ACTO LEGISLATIVO DE 1910, *que demarca y circunscribe claramente el territorio de la República*.

>>4°. Por el Tratado de 6 de abril del presente año, no sólo se han cambiado sustancialmente los límites de la República con una de las naciones limítrofes, sino que se ha sustituido esta nación limítrofe, por uno de los Departamentos

que componen la República, luego SE HA VIOLADO POR SEGUNDA VEZ EL ARTÍCULO 1° DEL ACTO LEGISLATIVO DE 1910, *que señala y determina cuáles son los límites de Colombia, y cuáles las naciones limítrofes;*

5°. Al reconocer a Panamá como nación independiente por el Tratado en referencia, se ha enajenado parte del territorio de la República y segregado una de las secciones que la integran, luego SE HA VIOLADO EL ARTÍCULO 4° DE LA CONSTITUCIÓN, *que expresa cuál es el territorio de la República, y cuáles las secciones que la componen;*

>>6°. Por el dicho Tratado de 6 de abril, al borrar los límites constitucionales y fijar otros con la titulada República de Panamá, se le entrega a ésta la región colombiana del Darién, dejando a los indios que la habitan a merced de los panameños, sus mortales enemigos; luego no se dispensa a estos ciudadanos colombianos la protección a que tienen derecho, y por tanto SE VIOLA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN, *según el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en sus vidas, honra y bienes;*

>>7°. Por el Tratado mencionado, al reconocer la independencia de Panamá, se *desmiembra* el territorio de la República y se alteran de una manera sustancial sus límites constitucionales con la aprobación del Congreso, luego se VIOLA EL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN, que fija, determina y, por consiguiente, limita las atribuciones del Congreso, entre las cuales no se encuentra la de desmembrar la República ni la de cambiar sus límites constitucionales;

>>8°. Por el Tratado tantas veces citado, al convenir celebrar con Panamá un tratado *de paz y amistad que tenga por objeto el establecimiento de relaciones diplomáticas regulares* con esa supuesta República, tácitamente se conceden indulto y amnistía a reos de delitos comunes y, por tanto, SE VIOLA POR SEGUNDA VEZ EL ARTÍCULO 76 DE LA CONSTITUCIÓN, según el cual el Congreso sólo puede conceder estas gracias por delitos políticos, y esto “por dos tercios de votos en cada Cámara” y “por graves motivos de conveniencia pública”;

>>9°. Por el Tratado aludido, al aceptar Colombia, de los Estados Unidos, una suma de dinero sin que se diga a título de qué, se ha celebrado un contrato ilícito, lo cual es lesivo de la honra nacional, y por consiguiente, SE HA VIOLADO EL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN, que impone al Presidente de la República el deber de “defender la independencia y la honra de la Nación”;

>>10°. El reconocimiento de la independencia del Departamento de Panamá, llevado a cabo por el Tratado en referencia, es una desmembración

territorial, y por tanto UNA SEGUNDA VIOLACIÓN DEL ARTÍCULO 120 DE LA CONSTITUCIÓN, que impone al Presidente de la República el deber de defender la inviolabilidad del territorio;

>>11°. Al reconocer el Departamento de Panamá como nación independiente y por consiguiente soberana, no sólo se han violado todos los artículos constitucionales enumerados en esta demanda, sino lo que es más grave, SE HA VIOLADO LA CONSTITUCIÓN EN SU ESENCIA MISMA, EN LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA INFORMAN, como se deduce de todos los antecedentes de esa Constitución, cuyo preámbulo dice: “.....

“Y CON EL FIN DE AFIANZAR LA UNIDAD NACIONAL y *asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz, hemos venido en decretar, como decretamos, la siguiente* CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA”;

>>12°. Aunque la secesión del Departamento de Panamá se considere como un hecho cumplido, no por eso es menos inconstitucional reconocerlo como nación independiente; porque en derecho y constitucionalmente, Panamá continúa siendo uno de los Departamentos que integran la República de Colombia, y así lo estatuyó el constituyente de 1910 al dejar vigentes todos los artículos constitucionales que consagran la unidad y la soberanía de la República y garantizan la integridad y el honor nacionales;

>>13°. No puede exceptuarse de lo preceptuado por la Constitución la Ley 14 del presente año, porque el artículo constitucional que confiere a la Corte Suprema la atribución de decidir sobre la exequibilidad de las leyes acusadas como inconstitucionales, no sólo no establece excepción alguna sino que se refiere a “TODAS LAS LEYES”, y porque hay razones muy poderosas para que aquéllas por las cuales se aprueban los tratados públicos, no puedan exceptuarse por ningún motivo de lo prescrito en tal artículo;

>>14°. El dicho Tratado de 6 de abril del corriente año, no sólo es inconstitucional, sino que traería consigo grandes males y graves peligros a la Nación; luego al acceder a mi solicitud, la Corte Suprema de Justicia no sólo salvaría la integridad de la Constitución, sino que prestaría un inmenso servicio a la República;

>>15°. El Tratado suscrito en esta ciudad el 6 de abril del presente año, entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, es a todas luces inconstitucional; luego la Ley 14 del presente año, que lo aprueba, que le da validez, y en la cual ha quedado incorporado, como consta de la copia autorizada que tengo el honor de acompañar adjunta, es una ley inconstitucional, y por consiguiente, inexecutable>>.

Se ve, pues, sin lugar a duda, que la demanda sobre inexecutable se dirige contra el artículo único de la Ley 14 de 1914, aprobatoria de un tratado, y que el fundamento de esa inexecutable se hace consistir, no en que ese artículo sea contrario a la Carta Fundamental, sino en que algunas de las estipulaciones contenidas en el expresado pacto violan, no sólo los preceptos que se citan de la Constitución, sino que pugnan contra el espíritu que informa nuestro Estatuto. En otros términos, se ataca el espíritu de la Ley, no en sí mismo, sino en cuanto aprueba un tratado que contiene cláusulas que atentan contra la Constitución Nacional.

Como, por otra parte, el demandante razona largamente sobre la competencia que la Corte tenga para decidir el asunto, y el señor Procurador general manifiesta que no emitirá su concepto en el fondo de la cuestión, sino cuando este Cuerpo resuelva, por auto ejecutoriado, que tiene facultad constitucional o legal para intervenir en la negociación de tratados públicos, es preciso entrar a dictaminar si la Corte tiene o no la competencia que le atribuye el demandante.

Invoca éste, en su apoyo, lo que dispone el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, reformativo de la Constitución, que dice: “A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la executable de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”.

Se acoge especialmente el autor a lo dispuesto en la segunda parte del inciso segundo, es decir, a la facultad concedida a la Corte para decidir sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales; y alega que, dados los términos generales en que está concebida esta disposición, *le compete a la Corte decidir sobre todas ellas*, sin que pueda argüirse que la ley a que se refiere su acusación es una ley excepcional, y que por lo tanto no cae dentro de la atribución citada.

Aun cuando la ley que aprueba un tratado público esté sometida en su formación a los requisitos ordinarios que presiden la expedición de los actos legislativos comunes, no puede revocarse a duda que, por otros aspectos, difiere sustancialmente de las leyes ordinarias. Estos son actos unilaterales, expresión de voluntad del soberano que manda, prohíbe o permite, y que se cumplen con sólo el requisito de su sanción y promulgación. Aquella es elemento de un acto jurídico complejo, es la manera como una de las altas partes contratantes manifiesta su consentimiento a las estipulaciones

de un pacto sinalagmático internacional, no establece por sí sola relaciones de derecho, y su eficacia depende del consentimiento de la otra nación contratante, si ésta por su parte ratifica las cláusulas convenidas por sus negociadores. La ley que aprueba un tratado público tiene, pues, un carácter especial. “El papel del Parlamento, en materia de tratados –dice el ilustre profesor francés Merignhac- no se asemeja al que desempeña en materia legislativa”.

A pesar de que, según se ha dicho antes, la ley viene a ser un elemento necesario del tratado, no por eso puede lógicamente confundirse el pacto con la ley que lo aprueba. Aquél contiene las estipulaciones recíprocas de las partes, los deberes que contrae cada una de ellas y los derechos que adquiere, y no surge a la vida jurídica sino cuando las potestades supremas contratantes lo han ratificado y se han canjeado las ratificaciones. Esta, o sea la ley, es tan sólo el acto en virtud del cual uno de los dos Estados que negocian acepta las cláusulas convenidas, cuando, según sus instituciones, se exige la intervención del Poder Legislativo en la celebración de los tratados públicos.

Ahora bien: como los fundamentos de la acusación promovida ante esta Corte se encaminan todos a demostrar que existe pugna entre algunas de las cláusulas del Tratado de 6 de abril y varias de las disposiciones de nuestra Carta Fundamental, es evidente que la materia sujeta a la decisión de la Corte es el Tratado mismo. Y esta Superioridad no tiene, según la Constitución, facultad ninguna para resolver si han de subsistir o no las estipulaciones acordadas, porque no es de su incumbencia el conocimiento de tratados públicos.

Menos aún podría la Corte declarar la inconstitucionalidad del Tratado, después del canje de las ratificaciones; porque, siendo un acuerdo de voluntades entre los dos Estados, no sería dable que uno solo de ellos, aun por medio de su más alto Tribunal, desatase el vínculo contraído, que a tanto equivaldría declarar inconstitucional y por lo mismo sin fuerza obligatoria la ley que lo aprobó.

Según esto, por más que el artículo 41 del Acto legislativo reformativo de la Constitución hable, en términos generales de que a la Corte Suprema corresponde decidir definitivamente sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano, como inconstitucionales, si de la aplicación del tenor literal de este precepto se llega a conclusiones que abiertamente hieran otros cánones fundamentales de la Carta, la jurisprudencia y la más sana crítica forense imponen el no darle a aquel precepto mayor alcance que el que debe tener para llenar su fin, que es el de guardar la integridad de la Constitución. En tal virtud, si conforme al artículo 57 del Estatuto, todos

los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones; si de acuerdo con el artículo 34 del Acto legislativo número 3 de 1910, reformatorio de la Constitución, corresponde al Presidente de la República celebrar con potencias extranjeras tratados y convenios que se someterán a la aprobación del Congreso; si según el numeral 20 del artículo 76 de la Carta corresponde al Poder Legislativo aprobar o desaprobar los tratados que el Gobierno celebre con potencias extranjeras; si la misma Constitución no le ha dado al Poder Judicial ingerencia en la formación de tratados públicos; y por último, si a la luz de elementales principios no puede admitirse que la validez y eficacia de los pactos internacionales queden sujetas, y sobre todo sujetas de modo indefinido, a la decisión de una sola de las altas partes contratantes, es forzoso deducir que la Corte no puede acceder a la demanda promovida contra el Tratado de 6 de abril del año en curso, por carecer de facultades para ello.

Compete a la Corte Suprema la guarda de la integridad de la Constitución, y no sería mantener esa integridad el romper con la armonía que existe y debe existir entre sus diferentes partes. Por eso, si de la observancia textual del artículo 41 ya citado, resultan en algún caso vulneradas otras reglas constitucionales, es indudable que entonces no corresponde aplicarlo.

Admitir la intervención de la Corte Suprema de Justicia para invalidar, por inconstitucional, un tratado público, equivaldría, en último análisis, a asumir la Corte para sí el ejercicio de la soberanía traseúnte del Estado, que a ella no le está atribuido, ya que vendría, en definitiva, a darle o negarle el pase a las estipulaciones de los pactos internacionales.

De otro lado, considérese la consecuencia, absolutamente inadmisibles, que surgiría de que la Corte pudiese declarar la ineficacia de la ley que aprueba un tratado, después que haya recibido la ratificación de la otra parte contratante. El Gobierno y el pueblo de la Nación se hallarían en un conflicto irresoluble: de un lado, en la obligación de cumplir lealmente las estipulaciones de un pacto internacional perfecto, en el cual estaría solemnemente empeñada la fe pública; y de otro, en el deber de acatar la decisión del más alto Cuerpo judicial del país, que al declarar inconstitucional el tratado, implícitamente dispondría que no obedeciese. No cabe en modo alguno suponer que semejante absurdo, que nace de la aplicación literal del artículo 41 del Acto reformativo, haya estado en la mente de los que expidieron ese acto inconstitucional.

En mérito de las razones anteriormente expuestas, la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, se abstiene de decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley 14 de 1914, aprobatoria del Tratado entre la República

de Colombia y los Estados Unidos de América, por estimar que carece de facultad para ello.

Notifíquese, cópiese y publíquese esta providencia en la *Gaceta Judicial*.

El Presidente, EMILIO FERRERO – El Vicepresidente, LUIS EDUARDO VILLEGAS – MANUEL JOSÉ ANGARITA – CONSTANTINO BARCO – TANCREDO NANNETTI – BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ P. – LUIS RUBIO SAIZ – AUGUSTO N. SAMPER – ALBERTO SUÁREZ MURILLO – *Vicente Parra R.*, Secretario en propiedad.

SALVAMENTO DE VOTO

Estando en absoluto desacuerdo, como lo estamos, con la anterior decisión de la mayoría de la Corte, salvamos nuestro voto, por las razones que a continuación exponemos.

Para ello seguiremos el orden de las razones que se exponen en la sentencia, las cuales creemos concretar fielmente, como en seguida lo hacemos.

1ª. Que aun cuando la ley que aprueba un tratado público es *un elemento necesario* del mismo, no se confunden lógicamente la una y el otro, porque el tratado no tiene vida jurídica, sino desde que las potestades respectivas lo ratifican y se canjean las ratificaciones, mientras la ley es tan sólo la aceptación de él por uno de los Estados contratantes.

Y que como la acusación de la ley que aprueba el Tratado celebrado entre Colombia y los Estados Unidos del Norte, se funda en que alguna de las estipulaciones pugnan con la Carta Fundamental, lo que se ha sometido a la decisión de la Corte es el tratado mismo, para lo cual no es ella competente, porque dicha Carta no le asigna el conocimiento de las denuncias de tratados públicos;

2ª. Que después de ratificado el Tratado menos puede la Corte tener la facultad de declararlo inconstitucional, porque eso sería desatar uno de los dos Estados contratantes el vínculo que lo ha ligado al otro, y que es inadmisibles por elementales principios, que la validez y eficacia de los pactos internacionales, queden sujetas a la decisión de una sola de las altas partes contratantes;

3ª. Que siendo atribución del Poder Ejecutivo y del Congreso, como lo es, celebrar y aprobar tratados públicos respectivamente, y no habiéndole dado la Constitución ingerencia a la Corte *en la formación de éstos*, el artículo 41 del Acto legislativo reformativo de aquélla no tiene aplicación a las leyes que aprueban pactos internacionales, porque si la tuviera, violaría esta Superioridad la misma integridad del Estatuto, cuya guarda le ha confiado

dicho artículo 41, interviniendo en asuntos que la Constitución ha asignado a los otros Poderes;

4ª. Que con la ingerencia de la Corte a invalidar los tratados por inconstitucionales, se arrogaría la soberanía transeúnte y daría y negaría el pase a aquéllos, sin que se le haya conferido esta atribución; y

5ª. Que si la Corte pudiera declarar ineficaces los tratados por inconstitucionales, surgiría para el Gobierno un conflicto irresoluble, pues se hallaría entre la obligación de cumplir los tratados y la de obedecer la resolución de aquella corporación, lo que por absurdo no ha podido estar en la mente de los que adoptaron el referido artículo 41.

Separadamente examinaremos estas argumentaciones.

1ª. La primera de ellas considera en síntesis que el tratado se anexa las leyes de las naciones que lo aprueban, y que éstas son actos constitutivos de aquél, por lo cual la ley acusada no está sujeta a que la Corte la declare inconstitucional, siendo mero elemento del tratado.

Esta teoría, si fuera jurídicamente verdadera, no justificaría la resolución de la cual nos apartamos, puesto que no ha sido aprobado el tratado referido sino por ley de uno de los dos Estados contratantes, y no existe por ello el pacto producto de las leyes de ambos, que sería el que, según la misma teoría, había de anexarse una y otra ley. No es posible por lo mismo que lo acusado por el Señor Espinosa sea el tratado.

No ha sido tampoco el que está en gestación, esto es, el aprobado por la ley colombiana, el que se ha sometido a la decisión de la Corte, porque él está incorporado en la ley y es parte integrante de ella. No es la ley elemento necesario del tratado en desarrollo, como lo enuncia la mayoría sentenciadora, sino, al contrario, el último es elemento necesario de la primera, porque el tratado no existe jurídicamente sin la aprobación de la ley.

Mas la teoría de que el tratado ratificado por leyes de las potencias contratantes, adhiere éstas a él, no se ajusta a la relación de causa y efecto entre uno y otras, porque son las leyes las que generan el tratado, no éste a aquéllas, y una vez que, según expresión de la mayoría de la Corte, no se confunden lógicamente el uno y las otras.

Así pues, no es el tratado lo que acusa el peticionario, puesto que todavía no ha sido ratificado por ley del otro Estado contratante. Si lo hubiese sido, el denunciante habría contraído la acusación a la ley colombiana que lo aprobó, por no autorizar la Constitución la solicitud de inexecutable de una ley extranjera, solicitud que por lo visto no ha hecho ni podía hacer.

La acusación versa sobre la ley, y así lo expresa claramente el señor Espinosa. La inexecutableidad de ella es lo que está en discusión, no la del tratado. La Corte estaba por tanto en el deber de resolver este punto preciso que se ha sometido a su consideración. La distinción que ha hecho entre tratado y ley, para abstenerse de decidir la cuestión, no reviste la solidez jurídica indispensable para apoyar la abstención.

2ª. Si la Corte pudiera declarar inexecutable la ley que aprueba un pacto internacional, aprobado también por ley de otra nación contratante con Colombia, dice la mayoría de esta corporación, la República haría ineficaz el pacto por su sola voluntad, contra triviales principios de Derecho Universal. Este razonamiento es la aplicación efectiva de la teoría de la mayoría, sobre que el tratado se anexa las leyes de los países que lo aprueban, teoría que traducida a un lenguaje más inteligible significa que el tratado impide a los Poderes públicos de cualquiera de los Estados contratantes, acto alguno que tienda a hacerlo ineficaz. Ahora bien, esta teoría es contraria a los principios reconocidos por el Derecho Internacional, para los casos en que los tratados públicos violan la Constitución de alguna de las naciones contratantes, por lo que pasamos a exponer acerca de punto tan importante, y sobre el cual ha guardado silencio la mayoría sentenciadora.

Los expositores de Derecho Internacional asientan el principio de que los tratados públicos pueden no ejecutarse cuando son contrarios al Derecho Constitucional de los Estados que los celebran, salvo en muy pocos casos. Entre otros autores que tratan de esta materia se encuentra Bluntschli, quien en su obra *Droit International*, a las páginas 248 y 249 de la cuarta edición se expresa así:

<<Les traités qui tendent à abroger ou à modifier la constitution ou les lois d'un état ne constituent pas nécessairement une violation du droit international, lorsqu'ils ont été conclus par les représentants de l'état ; mais ils seront dans certains cas inexécutables et resteront sans effet. "Le droit international n'oblige que l'état dont les représentants ont conclu le traité, et admet que c'est à l'état à réaliser, en modifiant sa constitution ou ses lois, les promesses faites par le traité. Mais on peut concevoir le cas où l'exécution du traité rencontrerait de la résistance dans le pays ; dans ce conflit, le droit international ne doit pas nécessairement avoir la préférence sur le droit constitutionnel. Car on pourrait de cette façon renverser la constitution d'un pays et réduire à néant les libertés des citoyens. La résistance constitutionnelle à l'exécution du traité doit être reconnue et sanctionnée par le droit. On doit cependant faire une exception pour les traités de paix, parce qu'ils sont l'expression de la nécessité des faits">>.

Calvo en su tratado *Le Droit International*, a la página 665 de la tercera edición, dice que no puede ser obligada una nación a cumplir un tratado que constitucionalmente no puede entrar en vigor.

De acuerdo con este principio, observado por las naciones civilizadas, los tratados que violan manifiestamente la Constitución de uno de los Estados contratantes, pueden no ser cumplidos por él, exceptuándose los tratados de paz, por ser una imposición del vencedor a que no puede resistir el vencido.

La Ley acusada está por consiguiente bajo la jurisdicción de la Corte, aun después de ratificado el tratado que ella aprueba por los dos contratantes, teniendo, como tiene, esta corporación a su cargo la guarda de la integridad de la Constitución, cuando las leyes son contrarias a ella, porque el Derecho Público colombiano conserva su imperio sobre aquella ley, según el principio de Derecho Internacional que se acaba de exponer. Puede por ello la Corte declarar inexecutable esa Ley, si hay fundamentos para estimarla inconstitucional, sin que por esto se ingiera indebidamente en la inexecución del tratado, porque el Derecho Internacional reconoce a los Estados celebrantes de un pacto, y en consecuencia a los Poderes públicos que deben ejercer la atribución correspondiente, el derecho de resolver que no se puede cumplir el pacto cuando viola la Carta constitucional de la Nación.

La Corte puede hoy con mayor razón decidir la solicitud de inexecutable del acusador de la misma ley, una vez que el tratado no ha surgido a la vida jurídica, según el concepto de la mayoría de la Corte, porque no lo ha aprobado todavía el Senado americano.

Si los tratados ratificados por los Poderes respectivos de las naciones contratantes, sustrajesen las leyes que los aprueban de la acción del Derecho Constitucional de las mismas naciones, y fueran por esto un obstáculo inallanable, para que el soberano de un país, cuyo Estatuto constitucional ha sido violado por un pacto internacional, pudiera excusarse de cumplirlo por este motivo, esta regla absoluta sería la justificación de todo atentado, por las habilidades de la diplomacia o la presión de los Estados fuertes sobre los débiles, contra la soberanía, la independencia, la libertad y demás atributos de la personalidad internacional de los Estados, lo cual es contrario a los altos fines del Derecho Internacional, que son principalmente los de asegurar todos los atributos esenciales de la existencia, la integridad y la honra de las naciones.

El Derecho Internacional en la imposibilidad de establecer sanción por los tratados injustos, consagra por lo menos el principio de la ineficacia de ellos si quebrantan el Derecho Público de los Estados contratantes, porque los Poderes nacionales que los acuerdan carecen en tal caso de la potestad

de obrar contra la Constitución. Si no fuese así, el Jefe de un Estado y su Cuerpo Legislativo no obrarían como mandatario del país en la celebración de los pactos internacionales, sino como árbitros absolutos de él, lo cual por antipatriótico y funesto se debe rechazar.

3ª. La decisión de la Corte sobre inexecutableidad que se solicite de la ley que aprueba un tratado público, sería una ingerencia indebida de ella en la formación del mismo, dice la mayoría sentenciadora, porque la celebración de ellos y su aprobación corresponden al Poder Ejecutivo y al Congreso, respectivamente.

Este argumento reposa sobre una apreciación inexacta del asunto, cual es la de estimar que la Corte cooperaría a *la formación* del tratado, al decidir sobre la inexecutableidad de la ley que lo aprueba. En la formación del Tratado de Colombia con la Unión Americana, o sea en la celebración y en la ratificación de él, ninguna ingerencia tendría la Corte por el hecho de que decidiera la petición de inexecutableidad de la ley que aprobó ese tratado, porque las funciones de los Poderes nacionales que lo *formaron*, ya las ejercieron. Y en cuanto a la ratificación que haga el Senado americano del tratado, es imposible que esta Superioridad intervenga en las deliberaciones de ese Cuerpo extranjero.

Lo que la mayoría de la Corte califica de ingerencia de ésta en la formación del tratado, es el conocimiento que asumiera de la petición de inexecutableidad de la Ley que lo aprueba. Pero esto no constituiría en manera alguna intervención en las atribuciones del Ejecutivo y del Legislativo, puesto que ellos las han ejercido sin la cooperación de esta Superioridad. Lo que ésta hiciera en tal caso sería ejercer una atribución que recae sobre un objeto diferente del que determina el ejercicio de las adscritas a los otros dos Poderes, visto como es que ninguno de los dos tiene facultad de declarar que las leyes son inconstitucionales, la cual es privativa de la Corte, y que el reformador constitucional de 1910 se la asignó, precisamente para limitar el radio de acción de los otros Poderes en armonía con el artículo 57 de la Constitución, que estatuye que los Poderes Públicos son limitados.

4ª. No pudiendo establecer relaciones la Corte con los soberanos extranjeros, no se comprende cómo pudiera arrogarse la soberanía traseúnte por el hecho de que conociera de las peticiones sobre inexecutableidad de las leyes que aprueben tratados.

Tampoco se ve por qué con el ejercicio de esta función, se erigiera la Corte en dispensadora del pase de una ley de esa especie, porque lo que ella decidiera no sería potestativo, sino fundado en la Constitución, y no para aprobar o improbar la ley sino para declararla inexecutable por contravenir a la Carta.

Las razones de la Corte sobre este punto son propiamente hipérboles, que no perjudican la aplicación del artículo 41 supradicho al presente asunto.

5ª. El Gobierno no sabría qué cumplir, dice la mayoría de la Corte, si el Tratado, o la decisión de ésta que declarara inexecutable la ley que lo hubiese aprobado, y por ello reputa absurdo que esa ley quedara sometida al expresado artículo 41.

El conflicto que de esta enunciación se cree que resultaría para el Gobierno, no puede presentársele, porque desde que la Corte declarara inexecutable una ley que apruebe un tratado, el Gobierno ya no estaría obligado a cumplir éste, sino a expresar al soberano del otro Estado contratante que no le sería posible cumplirlo, porque la Corte Suprema en virtud de disposición constitucional había decidido que no era ejecutable por ser contrario a la Constitución. Si después de representarlo así el Gobierno al soberano de la nación con la cual se hubiese celebrado el pacto, ésta exigiera sin embargo su cumplimiento, se suscitara entre las dos naciones una disputa, que se solucionaría de común acuerdo o por las armas, y si por medio de éstas se forzara a la República a ejecutar el tratado, el Gobierno habría cumplido su deber obedeciendo primero lo resuelto por la Corte, y resignándose después a cumplir el tratado por la imposición violenta de la otra potencia contratante.

La mayoría de la Corte ha introducido pues una excepción al artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, porque este artículo somete a la jurisdicción de ella *todas las leyes*, para el efecto de declararlas inexecutable por inconstitucionales cuando lo pida algún ciudadano. Para hacer esa excepción, en presencia de la claridad de ese artículo, la Corte no tiene facultad de ninguna especie. Las razones que ha presentado la mayoría para sostener que la ley aprobatoria de un tratado público no quedó incluida en la disposición constitucional citada, no obstante la respetabilidad de su origen, se estrellan con lo expreso y terminante del mismo artículo 41, y con principios tutelares del Derecho Internacional.

La mayoría de la Corte no ha tenido pues fundamentos sólidos de derecho para declarar que no le incumbe resolver sobre la acusación hecha por el señor Espinosa, de la Ley aprobatoria del tratado de que se ocupa el fallo de esta corporación, y ha debido resolver la acusación, declarando que es inexecutable por inconstitucional la ley en referencia, por las consideraciones de que vamos a hacer mérito.

La solicitud del denunciante de la ley se contrae con especialidad al artículo del Tratado en que Colombia reconoce a Panamá como nación independiente, por considerarla contraria, entre otros, a los artículos 1º, 2º, 4º, 76 y 120 de la Constitución, y al 1º del Acto legislativo 3 de 1910. El artículo

1° de la Carta Fundamental reconstituye la Nación en República unitaria, de federal que era; el 2° radica la soberanía exclusivamente en la Nación; el 4° establece que el territorio con los bienes públicos a él anexos pertenecen a la Nación, y que los Estados y Territorios que formaban la Unión Colombiana constituirán la República de Colombia, con el nombre de Departamentos, y dentro de los límites que entonces tenían; el 76 enumera las atribuciones que el Congreso puede ejercer por medio de leyes; y el 120 detalla las atribuciones del Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, entre las cuales está la de defender la inviolabilidad del territorio nacional.

Y el artículo 1° del Acto legislativo número 3 de 1910 determina los límites de la República con las naciones vecinas, y dispone que las líneas divisorias de aquélla con éstas, sólo podrán variarse por tratados públicos aprobados por ambas Cámaras.

Claramente se ve en los artículos 1°, 2° y 4° de la Ley cardinal, y en el 1° del de su reforma de 1910, que el Departamento de Panamá es una porción integrante del territorio nacional, sobre el cual, como sobre el resto del país, ejerce soberanía exclusivamente la Nación, a la cual pertenece. En consecuencia es canon constitucional el derecho de soberanía y propiedad de Colombia sobre todo el territorio nacional, y sobre cada una de las secciones que lo componen, y es deber del Presidente defender el territorio. Ese canon es la base esencial de la existencia e integridad de la nacionalidad colombiana; y como fue el constituyente el que así lo estatuyó, sólo a él corresponde resolver en definitiva las cuestiones que sobrevengan, relativamente a la soberanía y propiedad de la Nación sobre el territorio que la integra.

El legislador carece de facultad para ello, no sólo porque el Estatuto constitucional no se la ha asignado en disposición alguna, ni siquiera en el artículo 76, que enumera las materias de las leyes que puede expedir, sino porque conforme a la ciencia del Derecho Constitucional no debe tener tal facultad.

Por el tratado que aprueba la ley acusada, el Congreso colombiano acepta la desmembración del Departamento de Panamá del territorio nacional, y reconoce al mismo Departamento como nación independiente de Colombia, lo que implica sustancialmente la pérdida de la soberanía y propiedad nacionales sobre esa sección de la República. La inconstitucionalidad de la ley es manifiesta, porque de los derechos de soberanía y propiedad del territorio patrio no puede disponer el legislador sino el constituyente, como ya lo hemos demostrado de manera irrefutable.

Los defensores del tratado en cuestión, excepto uno que otro, han sostenido que no es inconstitucional, por cuanto el artículo 1° del Acto legislativo

número 3 de 1910 señala en su primer inciso los límites del territorio nacional con las naciones vecinas, y el segundo faculta al Poder Ejecutivo y a las Cámaras para variar las líneas divisorias con las mismas naciones por tratados públicos, deduciendo del contexto de uno y otro inciso que la segregación de Panamá la autoriza esa disposición constitucional, por medio de un tratado como el de que venimos hablando. Este razonamiento lo apoyan los defensores de dicho pacto, en la equivalencia que dan a la palabra *límites* con las palabras *líneas divisorias*, empleadas en el uno y en el otro de esos incisos, respectivamente, de lo cual concluyen que por medio de tratados públicos se pueden fijar los límites de la República, por donde estimen conveniente el Gobierno y el Cuerpo Legislativo.

Empero, esta argumentación es inconducente en el caso del reconocimiento de la independencia de Panamá, por el Presidente y el Congreso de Colombia, en el Tratado celebrado con los Estados Unidos, porque el inciso 2 del artículo 1° del Acto legislativo número 3 de 1910 habla claramente de la variación, por tratados públicos, de las líneas divisorias del territorio colombiano con el de las naciones vecinas, y el Tratado que aprueba la ley denunciada no tiene por objeto variar línea divisoria alguna con otra nación limítrofe de Colombia, sino aprobar la segregación del Departamento de Panamá, parte integrante de la Nación, y reconocerlo como Estado independiente, lo cual es del todo diferente de variar la línea divisoria del territorio patrio con la República de Costa Rica, que es la limítrofe con él, según el inciso 1 del mencionado artículo 1° de la reforma constitucional de 1910.

La desmembración de aquel Departamento del suelo nacional no corresponde decretarla al Congreso como legislador, por poderosos que sean los motivos que haya para ello, porque en virtud de lo que atrás hemos demostrado, la potestad de consentir en la desintegración de la República, es exclusiva del constituyente, quien, como tal, posee la plenitud de la soberanía de aquélla. La ley acusada no ha podido, constitucionalmente hablando, reconocer a Panamá como un Estado internacional.

Se ha argüido también por los sostenedores de la constitucionalidad del tratado colombo-americano, que por él se determina la línea divisoria entre el territorio colombiano y el de la vecina nación de Panamá de acuerdo con la precitada disposición constitucional. Pero no es exacto que sea nación esa sección colombiana, porque el reconocimiento que de tal le hace la ley denunciada, no lo habilita de persona internacional para Colombia, no estando autorizados los Poderes Públicos que han reconocido la independencia del mismo Departamento por la ley suprema de la República, como no lo están, para reconocerlo como Estado independiente.

Fuera potestativo de la ley desmembrar el territorio nacional, y entonces cualquier dictador audaz, secundado por un Congreso pasivo, podría enajenar a Gobiernos extranjeros ambiciosos las secciones más importantes de la Nación, reduciéndola a ínsula despreciable. Todavía no ha degenerado el pueblo colombiano hasta el extremo de tolerar que Gobernantes faltos de patriotismo mutilen y degraden la patria.

Para la solución del asunto de Panamá se han dividido los colombianos en dos opiniones: unos piensan que conviene a los intereses nacionales aceptar la desmembración de aquel Departamento del territorio colombiano, a trueque de unos millones de dólares y algunas concesiones en el Canal ístmico y su zona adyacente; y otros, que es preferible para el bien de la República persistir en la reclamación de sus derechos o si fuese imposible que se la satisficiera por esta vía, exigir una satisfacción por el atropello al derecho nacional, y una indemnización proporcionada a la magnitud del daño causado al país, por la usurpación del mismo Departamento, y que el Congreso, obrando como constituyente, aprobara el tratado en que se diese la satisfacción y se estipulase la indemnización por la separación forzada de Panamá de la República.

Habiendo prevalecido en el Gobierno y en el Congreso la primera de las opiniones expresadas se celebró el tratado supradicho con los Estados Unidos y fue aprobado por la ley cuya inconstitucionalidad hemos examinado.

Por nuestra parte, sin inclinarnos como Magistrados a ninguno de los conceptos relacionados antes, estimamos, no obstante, que sostener la inviolabilidad de los fundamentos de la Nación, reconocidos en la Carta constitucional, es el primer deber de todo funcionario público, y que obedeciendo nosotros a este imperativo indeclinable, hemos votado en la definición del presente asunto porque se declare inexecutable, como contraria a los principios constitucionales, la ley que reconoce la desmembración del Departamento de Panamá.

Por la exposición que antecede, conceptuamos que la Corte, en guarda de las instituciones y de la integridad nacional, ha debido declarar inexecutable la Ley 14 de 1914, por la cual se aprueba el Tratado celebrado entre Colombia y la Unión Americana, el 6 de abril del corriente año.

Bogotá, julio 6 de 1914.

BARTOLOMÉ RODRÍGUEZ P. – AUGUSTO N. SAMPER – FERRERO – VILLEGAS – ANGARITA – BARCO – NANNETTI – RUBIO SÁIZ – SUÁREZ MURILLO – *Vicente Parra R.*, Secretario en propiedad.