

NULIDAD

del Tratado de 6 de abril

INEXEQUIBILIDAD

DE LA LEY QUE LO APRUEBA

**Auto de la Corte Suprema de Justicia,
Salvamento de voto de los Magistrados
Rodríguez y Samper,
Solicitud de revocatoria.**

BOGOTÁ

IMPRENTA ELÉCTRICA, 168, CALLE 10

1914

NULIDAD

del Tratado de 6 de abril

INEXEQUIBILIDAD

DE LA LEY QUE LO APRUEBA

Auto de la Corte Suprema de Justicia,
Salvamento de voto de los Magistrados
Rodríguez y Samper,
Solicitud de revocatoria.



BOGOTA
IMPRESA ELÉCTRICA, 168, CALLE 10
1914

AUTO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Magistrado ponente doctor Suárez Murillo

Corte Suprema de Justicia—Sala Plena—Bogotá, julio seis de mil novecientos catorce

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.º Copia auténtica expedida por el Director de la Sección 2.ª 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.º El memorial que a los honorables Senadores y Representantes dirigieron en 15 de mayo del propio año los señores Carlos José Espinosa y Jorge Martínez L. ; y

3.º El número 15,216 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 me-

morial de fecha 25 del pasado mes, dice lo que en seguida se copia: “Creyenlo 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 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 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.º, 2.º, 4.º, 19, 76 y 120 de la Constitución, y el artículo 1.º del Acto legislativo de 1910, que sustituye el artículo 3.º 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.º 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.º DE LA CONSTITUCIÓN, según el cual la *Nación Colombiana es una república unitaria* ;

2.º Al reconocer la independencia y por consiguiente la soberanía del Departamento de Panamá se ha violado el artículo 2.º de la Constitución, según el cual *la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación* ;

3.º 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.º del Acto Legislativo número 3 de 1910, que *demarca y circunscribe claramente el territorio de la República* ;

4.º 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.º del Acto Legislativo número 3 de 1910, que *señala y determina cuáles son los límites de Colombia, y cuáles las naciones limítrofes* ;

5.º 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.º de la Constitución, que *expresa cuál es el territorio de la República, y cuáles las secciones que lo componen* ;

6.º 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.º Por el Tratado mencionado, al reconocer la independencia de Panamá, se desmembra 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.º Por el Tratado tantas veces citado, al convenir en 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 los dos tercios de los votos en cada Cámara" y "por graves motivos de conveniencia pública";

9.º Por el Tratado aludido, al aceptar para 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 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 enviar 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 examinar en primer término, 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 decre-

los 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 a la expedición de los actos legislativos comunes, no puede revocarse a duda que, por otros aspectos, difiere sustancialmente de las leyes ordinarias. Estas son actos unilaterales, expresión de la voluntad del soberano que manda, prohíbe o permite, y que se cumplen con sólo el requisito de su sanción y promulgación. Aquélla 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 Merignbrac, 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 contiene 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 los 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 dos Estados, no sería dable que uno solo de ellos, aun por medio de su más alto Tribunal, desatase el vínculo contractual, 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, reformativo 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 desaprobado 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 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 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.

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 la 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 se 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 constitucional.

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 SÁIZ—AUGUSTO N. SAMPER—ALBERTO SUÁREZ MURILLO—*Vicente Parra R.*, Secretario en propiedad."

Es copia comparada.

Salvamento de voto

DE LOS MAGISTRADOS DOCTORES RODRÍGUEZ P. Y SAMPER

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:

1.^a 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 que 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 algunas de sus 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;

2.^a Que después de ratificado el tratado, menos puede la Corte tener la facultad de declararlo inconstitucional, porque eso sería desatar uno de los 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 sujetos a la decisión de una sola de las altas partes contratantes;

3.^a 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;

4.^a 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

5.^a 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.

1.^a 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.

Ni 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 inexecutable 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.

2.ª 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 inejecución 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 a 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 inexequibilidad 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 a la existencia, la integridad y la honra de las naciones.

El Derecho internacional, en la imposibilidad de establecer sanción para 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 mandatarios del país en la celebración de los pactos internaciona-

les, sino como árbitros absolutos de él, lo cual, por antipatriótico y funesto, se debe rechazar.

3.^a La decisión de la Corte sobre la 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.

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

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 hipérbolas, que no perjudican la aplicación del artículo 41 supra dicho al presente asunto.

5.^a El Gobierno no sabía 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 presentarse, 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 ese artículo somete a la jurisdicción de ella *todas las leyes*, para el efecto de declararlas inexecutables 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 estrella 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

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

5.^o 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 ese artículo somete a la jurisdicción de ella *todas las leyes*, para el efecto de declararlas inexecutables 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 1.º, 2.º, 4.º, 76 y 120 de la Constitución, y al 1.º del Acto legislativo número 3 de 1910.

El artículo 1.º de la Carta fundamental reconstituye la Nación en República unitaria, de federal que era; el 2.º radica la soberanía exclusivamente en la Nación; el 4.º establece que el territorio, con los bienes públicos a él anexos, pertenece a la Nación, y que los Estados y Territorios que formaban la Unión Colombiana, constituían 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.º 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 ésta, sólo podrán variarse por tratados públicos aprobados por ambas Cámaras.

Claramente se ve en los artículos 1.º, 2.º y 4.º de la Ley cardinal, y en el 1.º 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 la 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 la 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.º 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.º del artículo 1.º 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 Costarrica, que es la limítrofe con él, según el inciso 1.º del mencionado artículo 1.º 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 a 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 insula 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 Istmico y su zona adyacente; y otros, que es preferible para el bién de la República persistir en la reclamación de sus derechos, o si fuese imposible que se le 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 nacio-

nal, 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—FERRE-
RO—VILLEGAS—ANGARITA—BARCO—NANNETTI—RUBIO SÁIZ
—SUÁREZ MURILLO—*Vicente Parra R.*, Secretario en pro-
piedad.

SOLICITUD DE REVOCATORIA

Señores Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Fundándome en lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley 40 de 1907, muy atentamente solicito de vosotros que os sirváis revocar el auto de fecha 6 de los corrientes, que recayó a mi solicitud sobre inexecutablez de la Ley 14 del presente año.

En la secretaría de esa superioridad se ha querido revestir vuestro fallo de ciertas ritualidades externas, para darle las apariencias de una sentencia definitiva: oficiosamente se le agregaron algunas estampillas que yo no había suministrado, y se ha pretendido notificarlo en la forma en que se notifican las sentencias definitivas; pero como la forma no modifica la esencia de las cosas, vuestro auto interlocutorio no ha quedado elevado a la categoría de sentencia definitiva por la inocua circunstancia de que se le hayan agregado unas estampillas.

El señor Procurador de la República, en su concepto de fecha 25 de junio último, dijo, entre otras cosas, lo siguiente:

“Yo os daré con mucho gusto mi concepto sobre el extenso y razonado memorial del señor General Espinosa, cuando hayáis decidido, *por auto ejecutoriado*, que la Corte Suprema de Justicia tiene facultad constitucional o legal para intervenir en la hechura de los tratados públicos, de la manera indicada por el señor General Espinosa, o de cualquiera otra manera....”

Consideró el señor Procurador como necesario para poder emitir concepto en el fondo, el que estuviera decidida, *por auto ejecutoriado*, no por sentencia definitiva, la competencia de la Corte para conocer de mi demanda.

Aun cuando las palabras auto y sentencia tienen un mismo significado, se distinguen en el lenguaje forense porque es sentencia definitiva la que se pronuncia sobre la controversia que ha sido materia del juicio, o sea sobre lo principal del pleito (artículo 834, Código Judicial), y es auto o sentencia interlocutoria la que resuelve un punto o cuestión incidental del juicio (artículo 835, Código Judicial).

El señor Procurador habló de auto ejecutoriado porque estimó que la decisión de esa cuestión previa no constituya sentencia definitiva.

Es verdad que la competencia o incompetencia de la Corte para conocer de mi demanda, tiene una importancia capital en el debate; pero vuestro fallo no asume las propor-

ciones de una sentencia, porque no ha recaído sobre lo principal del pleito o debate jurídico, o sea sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley acusada. Vuestro fallo es apenas un auto interlocutorio que admite revocatoria, de ninguna manera una sentencia definitiva.

En los Juzgados y Tribunales de la República siempre se han considerado como providencias interlocutorias las que se dictan en ese mismo sentido, y respecto de ellas se han admitido y decidido los recursos interpuestos por las partes.

Recientemente el Tribunal de Cundinamarca declaró que no era competente para conocer de más de treinta y cinco demandas instauradas por el apoderado de la Nación. Contra tales fallos interpuso el apoderado los recursos de revocatoria y apelación; ni el Tribunal de Cundinamarca ni vosotros mismos os atrevisteis a considerarlos como sentencias definitivas, y los recursos expresados fueron decididos por los trámites que corresponden a los autos interlocutorios. También la Corte, cuando se ha declarado incompetente para conocer de algunos recursos de casación, ha considerado siempre las providencias respectivas como autos interlocutorios, puesto que ha conocido de los pedimentos de revocatoria formulados por las partes. Ejemplo reciente de ello es la petición de revocatoria formulada por el doctor Luis Forero Rubio, como apoderado de la señorita María de Jesús Pinzón, contra auto proferido por la Sala de Casación de la Corte, por el cual declaró inadmisibile la demanda de casación interpuesta por aquél contra una sentencia del Tribunal de Cundinamarca. Ese fallo se encuentra publicado en el último número de la *Gaceta Judicial*.

Fundándome, pues, en lo que dispone el artículo 42 de la Ley 40 de 1907, solicito revocatoria de vuestro fallo de fecha 6 del presente mes, a fin de que decidáis que la Corte es competente para conocer y entréis a estudiar el fondo de mi demanda.

* * *

Apoyo mi solicitud en las razones expuestas por los señores Magistrados Rodríguez y Samper, en su salvamento de voto, y en las que expondré a continuación, ninguna de las cuales fue aducida en mi citada demanda, porque, no dudando de vuestra competencia para conocer de la exequibilidad de "todas las leyes," como dice la Constitución, acusadas ante vosotros por cualquier ciudadano, sólo toqué ese punto muy someramente. A esa deficiencia de mi solicitud, y no a otra cosa, atribuyo el auto que a ella recayó, y por eso espero que en vista de todas estas razones os sirváis revocarlo.

Las en que fundo mi solicitud, además de las expuestas por los señores Magistrados Rodríguez y Samper en su salvamento de voto, las cuales no reproduzco aquí porque constan en autos, son las siguientes:

Un argumento principal, aunque con ampliaciones, hace vuestro auto de 6 de los corrientes: el de que las leyes que aprueban tratados públicos difieren sustancialmente de las leyes ordinarias; éstas son actos unilaterales, expresión de la voluntad soberana que manda, prohíbe o permite, aquéllas son elementos de un acto jurídico complejo, que no establecen por sí solas relaciones de derecho, y cuya eficacia depende del consentimiento de la otra parte contratante, dice el auto. Para apoyar esta tesis, cita la Corte al profesor francés Merignhac, quien dice que el papel del Parlamento en materia de tratados, no se asemeja al que desempeña en materia legislativa.

Se incurre en el error de considerar que la ley por la cual se aprueba un tratado no es ley en tanto que la otra parte contratante no ratifique el tratado, confundiendo así el efecto de la ley con ella misma.

La ley que aprueba un tratado, dentro del derecho público de la Nación, es ley cuando se ha expedido, sancionado y promulgado en la forma constitucional; ella es una verdadera ley, sometida como todas las demás a la revisión de la Corte, lo único que la diferencia de las otras es que no tiene efecto sino en el caso de que la otra parte contratante ratifique el tratado. Pero el efecto de la ley, el cumplimiento de ella, no tiene para qué tenerlo en cuenta la Corte; ella sólo debe averiguar si el acto legislativo ha sido expedido, sancionado y promulgado, para entrar a ejercer la función tutelar que la Carta le ha impuesto: guardar la integridad de la Constitución.

Lo mismo sucedería con la ley que hiciese donación de un edificio nacional a una comunidad extranjera. A la Corte no le correspondería averiguar si la donación estaba aceptada o no por el donatario, para decidir sobre la exequibilidad de ese acto legislativo.

Si la otra parte contratante no aprueba el tratado, la ley no perderá su carácter de ley, lo único que sucederá es que no tiene efecto, como no lo tendría la ley por la cual se hiciese una donación si el donatario no aceptara el beneficio.

Lo dicho demuestra que no hay razón para creer que puede exceptuarse del precepto constitucional una ley por la consideración de que ella puede no tener efecto.

Las palabras del "ilustre profesor Merignhac," citadas en el auto de la Corte, son aplicables al derecho público de

Francia, según el cual corresponde al Parlamento la aprobación de la mayor parte de los tratados, pero no por medio de leyes, pues este último requisito sólo se requiere en casos excepcionales. Así se explica la diferencia que hace el profesor Merignhac entre el papel que desempeña el Parlamento cuando dicta leyes y cuando aprueba tratados. Pero no son aplicables en manera alguna al derecho público de Colombia, según el cual los tratados son siempre aprobados por medio de leyes, y el papel del Parlamento, cuando dicta la ley que aprueba un tratado, es exactamente el mismo que cuando dicta cualquiera otra ley.

Según la Constitución de Colombia, los tratados públicos deben ser aprobados por medio de leyes y quedan incorporados en la legislación nacional, luego forman parte integrante de las leyes que los aprueban. Si por medio de un tratado se viola la Constitución, la ley por la cual se aprueba ese tratado es una ley inconstitucional, que está sometida, como todas las otras, a la jurisdicción de la Corte. Esta no va a decidir si han de subsistir o nó las estipulaciones de un tratado, sino a examinar los elementos constitutivos de una ley para decidir sobre su exequibilidad, porque si es de su incumbencia el conocimiento de todas las leyes acusa las ante ella como inconstitucionales. Esto no implica en manera alguna que la Corte tenga ingerencia en la formación de los tratados, porque su decisión se refiere únicamente a la exequibilidad de las leyes que los aprueban, como a la de cualesquiera otras leyes.

Yo no he pedido que la Corte impruebe o modifique el tratado de 6 de abril, ni podía pedirlo, porque bien sé que esa Superioridad no tiene facultad para hacer, modificar, o improbar tratados; yo he pedido, e insisto en mi petición, que declaréis inexecutable, por inconstitucional, la Ley 14 del presente año, que viola la Carta fundamental en varios de sus artículos y en su esencia misma.

El proyecto de Tratado de 6 de abril quedará en pie aun cuando declaréis inexecutable la ley que denuncia; y corresponde a quienes tienen potestad para ello, modificarlo, a fin de que la ley por la cual haya de aprobarse no sea una ley inconstitucional. Esto no podrá ser motivo de queja para la otra parte contratante, porque Colombia, al proceder así, obrará en uso de un derecho perfecto.

“ Los tratados son declaraciones públicas, hechas al mundo, por las partes contratantes, de los principios de derecho

público aplicados prácticamente a sus relaciones internacionales" (1).

Es atributo esencial de la soberanía nacional determinar la manera como los tratados públicos deben ser aprobados, y en consecuencia, el ejercicio de este derecho sólo puede regirse por el derecho público interno de cada nación.

"Los poderes de los plenipotenciarios son generales pero están sujetos a las limitaciones constitucionales" (2).

"El derecho de ratificar los tratados deriva de la constitución interna de cada Estado, que en virtud del principio de la soberanía nacional puede libremente ampliar o restringir el ejercicio de esta soberanía y subordinarlo a ciertas condiciones de validez. EL SOBERANO NO PUEDE, PUES, RATIFICAR SINO DENTRO DE LOS LÍMITES Y BAJO LAS RESERVAS TRAZADAS POR EL DERECHO PÚBLICO QUE LO RIGE, Y SU MISIÓN ESPECIAL ES OBSERVAR ESE DERECHO Y HACERLO RESPATAR EN EL INTERIOR COMO EN EL EXTERIOR, ASÍ POR SUS PROPIOS SÚBDITOS COMO POR LOS ESTADOS EXTRANJEROS" (3).

Según el Derecho público colombiano, los tratados deben ser aprobados por medio de leyes, que no pueden salirse de la esfera constitucional, y la Corte Suprema tiene la atribución de decidir sobre la constitucionalidad de éstas. Al hacerlo así, la Corte se ajustaría, no sólo a la Constitución de Colombia, sino también a un principio de Derecho internacional preconizado por todos los expositores de la materia y aceptado por todas las naciones civilizadas. Luego nadie tendrá por qué tachar ese procedimiento, ni derecho para quejarse de él.

Por otra parte, es cosa sabida que el Gobierno y el pueblo de los Estados Unidos quieren celebrar con Colombia una negociación válida y estable, y por tanto desean que ella se ajuste al derecho público colombiano, pues bien saben que sin ese requisito sería nula.

Nadie niega al Poder Ejecutivo la facultad de celebrar tratados ni al Legislativo la de aprobarlos o improbarlos, pero estas facultades, como ya se ha visto, sólo pueden ejercerse dentro de las prescripciones constitucionales, y según el Derecho internacional, se necesita que a ellas se ajusten para que lo pactado tenga efecto.

(1) DANIEL CARDNER. Institutes of International Law, public and private, as settled by the supreme court of the U. S. and by our Republic. Chap. XII, pag. 566.

(2) Id. Chap. 12, pag. 571.

(3) CHARLES CALVO. Le Droit International Theorique et Pratique. Troisième édition. Livre IX, § 707, pag. 665.

La ley fundamental colombiana ha limitado las atribuciones de los funcionarios encargados de celebrar y ratificar los tratados, ha establecido que éstos sean leyes, y ha conferido a la Corte Suprema de Justicia jurisdicción especial para decidir sobre la exequibilidad de esas leyes, a fin de que aquellos funcionarios no puedan extralimitar sus facultades, luego la Corte Suprema no puede negarse a conocer de mi demanda sin incurrir en evidente denegación de justicia.

El auto de esa Superioridad está fundado en gran parte sobre dos argumentos que no son aplicables al caso presente: que la Corte no puede declarar la inconstitucionalidad de un tratado después del canje de las ratificaciones, y que, a la luz de elementales principios, no puede admitirse que la validez y eficacia de los pactos internacionales queden sujetas indefinidamente a la decisión de una de las partes contratantes.

Yo no he solicitado que la Corte declare la inconstitucionalidad de un tratado, sino la in-exequibilidad de una ley inconstitucional, lo cual está dentro de sus atribuciones. Lo que se ha aprobado por medio de esa ley no es “un pacto internacional perfecto,” como dice el auto, sino un proyecto de tratado, porque no ha sido aprobado por el Senado de los Estados Unidos ni han sido canjeadas las ratificaciones. Pero aunque se hubiesen llenado tales requisitos, lejos de ser aquello “un pacto internacional perfecto,” sería, ante el Derecho internacional, un tratado absolutamente nulo, porque viola la ley fundamental de una de las partes contratantes.

“PARA QUE UN TRATADO SEA VÁLIDO debe ser hecho por el órgano ejecutivo designado al efecto por cada una de las partes contratantes, y sus estipulaciones deben estar dentro de los poderes conferidos a tales Ejecutivos por las respectivas leyes fundamentales. Como cada Nación actúa por medio de agentes, en principio, ningún acto de un agente nacional que extralimite la autoridad que le ha conferido su propio Estado, puede ser válido. La autoridad de los Ejecutivos está necesariamente limitada por las leyes orgánicas de los respectivos Estados, y a éstas se debe acudir para determinar el efecto obligatorio de los tratados” (1).

Luego para que éstos sean válidos y obligatorios es necesario que se ajusten a los preceptos constitucionales de los Estados contratantes.

(1) DANIEL GARDNER—Institutes of international Law public and private, as settled by the Supreme Court of the United States and by our Republic. Chap. XII, página 567.

“IMPORTA, ADEMÁS, QUE LOS ACTOS DE ESTA SOBERANÍA (LA SOBERANÍA TRANSEÚNTE) NO SALGAN DE LA ESFERA DE LAS FACULTADES SEÑALADAS POR LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO, PORQUE TODO CONTRATO EN QUE LAS EXCEDIESE, ADOLEGERÍA TAMBIÉN DE NULIDAD.” (1)

La atribución que tiene la Corte de decidir sobre la exequibilidad de las leyes que aprueban los tratados, no implica que la validez y la eficacia de éstos queden sujetas de modo indefinido a una sola de las altas partes contratantes. El tratado que motiva mi solicitud no ha sido aprobado por el Senado de los Estados Unidos, y la Corte podrá dictar sentencia antes de que eso suceda, o por lo menos antes del canje de las ratificaciones; y si este caso vuelve a presentarse por desgracia, es lo probable que quien se vea en la necesidad de acusar por inconstitucional la ley que apruebe un tratado, lo haga, como yo lo he hecho ahora, antes de que pueda alegarse como un pretexto plausible para no aceptar la acusación, el hecho de que ella haya sido presentada después de perfeccionado el acto que la motive. Pero aunque así no fuera, y aunque lo estatuido por la Constitución de Colombia implicara declaratoria de nulidad de los tratados, estaría dentro de las prescripciones del Derecho internacional; y cualquier ciudadano podrá, en cualquier tiempo, acusar como inconstitucional la ley que apruebe un tratado, y la Corte Suprema conocer de esa acusación y declarar inexecutable la ley acusada, sin violar aquellas prescripciones y sin que nadie tenga derecho a quejarse de su fallo.

“LOS TRATADOS CUYAS DISPOSICIONES HAYAN LLEGADO A SER INCOMPATIBLES CON EL DESARROLLO NECESARIO DE LA CONSTITUCIÓN O DEL DERECHO PRIVADO DE UN ESTADO, PUEDEN SER DECLARADOS NULOS POR ÉSTE” (2).

Si un tratado cuyas disposiciones hayan llegado, con el transcurso del tiempo, a ser incompatibles con el desarrollo de la Constitución o del derecho privado de un Estado, puede ser declarado nulo por éste, ¿con cuánta mayor razón podrá serlo en cualquier tiempo, si es incompatible desde el primer momento con la Constitución y con el Derecho privado de ese Estado, si en él se han violado de manera flagrante ese derecho y esa Constitución?

Luego, aun aceptando, en gracia de discusión, que por el hecho de que la Corte Suprema tenga competencia para decidir sobre la exequibilidad de las leyes que aprueban los tra-

(1) ANDRÉS BELLO—*Derecho de Gentes*. Capítulo I, página 13.

(2) BLUNTSCHLI—*El Derecho Internacional codificado*. Libro VI, página 231.

tados públicos, la validez y la eficacia de éstos quedarán sujetas de modo indefinido a la decisión de una de las altas partes contratantes, esto, a la luz de elementales principios de Derecho internacional, sería no sólo admisible, sino un derecho perfecto del Estado cuya Constitución ha sido violada por un pacto internacional. Por tanto, es forzoso deducir que la Corte, al acceder a mi solicitud, estará, no sólo dentro del precepto que le confió la guarda de la Constitución, sino dentro de las prescripciones del Derecho internacional.

Conforme al artículo 57 de la Constitución, todos los poderes públicos son limitados y ejercen separadamente sus atribuciones; pero esta disposición constitucional no es absoluta, ni puede tomarse literalmente: si la separación que ella prescribe fuera absoluta, no podría cumplirse la Constitución y la administración pública se haría imposible. Al Poder Legislativo corresponden algunas funciones judiciales; el Ejecutivo es colegislador; el Judicial necesita diariamente el apoyo del Ejecutivo para hacer efectivas sus providencias; y así como al Poder Legislativo corresponde acusar y juzgar al Presidente de la República, a los Ministros del Despacho, al Procurador General de la Nación y a los Magistrados de la Corte Suprema, a ésta, es decir, al Poder Judicial, corresponde decidir sobre la exequibilidad de todas las leyes y decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, sin que por esto se viole el artículo 57 citado.

Si se aceptara la teoría de la Corte, ninguna ley podría ser declarada por ella inexecutable aunque violase la Constitución; el citado artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910 no se cumpliría nunca; todas las leyes corresponden a algún ramo de la administración, todas son dictadas por el Poder Legislativo y sancionadas por el Ejecutivo, luego si se aceptase la doctrina sentada por la Corte, ésta, al entrar a conocer de la exequibilidad de cualquier ley, se ingeriría en su formación y violaría el artículo 57 de la Constitución.

Es que la limitación y la separación de los poderes públicos, son relativas, y sólo pueden tener efecto cuando no estén en pugna con otros preceptos constitucionales. Como a la Corte Suprema le está conferida expresamente la guarda de la integridad de la Constitución, ella puede y debe oponerse a toda transgresión de los preceptos constitucionales, sea cual fuere la forma que ésta revista y sea cual fuere la persona o entidad que la cometa, sin que por esto se rompa la armonía que debe existir entre los diversos poderes. Para que esta armonía sea efectiva, lo primero que se requiere es que cada uno de ellos cumpla los deberes que la Constitución le impone.

* * *

En resumen, mi solicitud queda fundada en las siguientes razones :

1.^a Que la ley por la cual se aprueba un tratado público no es un elemento constitutivo de él, sino éste de aquélla ;

2.^a Que las leyes por las cuales se aprueban los tratados son unilaterales, como todas las otras, como ellas expresión de la voluntad del soberano, de ellas no difieren en nada substancial, y por tanto, no hay razón para excluirlas de lo prescrito por el artículo 41 del Acto legislativo número 3 de 1910, ni hay nadie que tenga derecho para hacerlo ;

3.^a Que los comentarios al derecho público de Francia sobre ratificación de tratados no son aplicables al derecho público de Colombia, porque la manera de desempeñar esa función en uno y otro país difieren esencialmente ;

4.^a Que yo no he acusado como inconstitucional el proyecto de Tratado de 6 de abril del presente año, sino la ley que lo aprueba, y a la Corte no le corresponde en este caso entrar a decidir si han de subsistir o no las estipulaciones de aquél, sino estudiar los elementos constitutivos de ésta y decidir si es o no exequible, y por tanto no va a tomar ingerencia ninguna en la formación de un tratado, sino a cumplir con el precepto de defender la integridad de la Constitución ;

5.^a Que no puede tomarse como base de argumentación el caso de un tratado cuyas ratificaciones hayan sido canjeadas y cuya validez y eficacia queden sujetas indefinidamente a la voluntad de una de las partes contratantes, porque mi solicitud ha sido presentada y puede ser fallada antes de la ratificación del Tratado de 6 de abril, si es que tal ratificación llega a efectuarse, y porque, como ya se ha visto, la Corte no va a decidir sobre la validez y eficacia del tratado, sino sobre la exequibilidad de la ley ;

6.^a Que según el Derecho internacional, los tratados deben ser ratificados de acuerdo con el derecho público interno de cada Estado, el cual puede, en virtud del principio de la soberanía nacional, ampliar o restringir libremente el ejercicio de esta soberanía y subordinarlo a ciertas condiciones de validez. Luego, aun dando por sentado que la Corte Suprema, al cumplir con el mandato constitucional de decidir sobre la exequibilidad de las leyes que aprueban los tratados como sobre la de cualesquiera otras, decidiera también de la eficacia y validez de éstos, en ello no habría nada de irregular ni de inconveniente, porque sería una simple aplicación del De-

recho internacional al derecho público colombiano, y es cosa sabida que aquél se considera incorporado en éste ;

7.^a Que es canon de Derecho Internacional que, así quienes tienen la atribución de celebrar los tratados, como quienes están investidos del poder para ratificarlos, “cuya misión especial es observar el derecho público de los respectivos Estados y hacerlo respetar así en el interior como en el exterior,” no pueden celebrar ni ratificar tratados públicos sino dentro de los límites y bajo las reservas trazadas por las leyes fundamentales que los rigen, y todo contrato en que las excedan, carece de validez. Luego el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de Colombia, al celebrar y al ratificar un tratado que no está dentro de las prescripciones constitucionales, no sólo han violado las leyes fundamentales de la Nación, sino preceptos terminantes de Derecho internacional y han celebrado y aprobado un tratado nulo, que no obliga a ninguna de las partes contratantes. Por tanto, la Corte no va a decidir si han de subsistir o nó las estipulaciones de “un pacto internacional perfecto,” sino a conocer de la exequibilidad de una ley por la cual se aprueba un Tratado absolutamente nulo ;

8.^a Que aun cuando el cumplimiento de la mencionada atribución de la Corte, en cuanto se refiere a las leyes que aprueban los tratados, implicara que la validez y la eficacia de éstos hubiesen de quedar sujetas de modo indefinido a la decisión de una de las partes, la Corte podría en cualquier tiempo ejercer tal atribución, sin que esto pudiera ser motivo de queja para la otra parte contratante ; porque, si es principio de Derecho internacional que “los tratados cuyas estipulaciones llegan a ser incompatibles con el desarrollo necesario de la constitución de un Estado, pueden ser declarados nulos por éste,” con mayor razón podrán serlo en cualquier tiempo, si desde el primer momento son violatorios de esa Constitución ;

9.^a Que la separación de los poderes públicos no es absoluta, y sólo puede existir cuando no pugna con otros preceptos constitucionales, pues de otro modo ni la observancia de la Constitución, ni la administración pública serían posibles, porque lo que la constitución ha querido, al prescribir la limitación y la separación de los poderes públicos, no es que ellos dejen de cumplir las atribuciones que les ha conferido, sino que no ejerzan otras distintas de éstas. Luego la Corte, al decidir sobre la exequibilidad de una ley, sea cual fuere, no viola el citado artículo 57, porque no hace otra cosa que cumplir con una atribución que le ha sido conferida expresamente.

Solicito, pues, de vosotros, muy respetuosa y muy atentamente, que, en vista de lo expuesto, os sirváis revocar el auto de fecha 6 de los corrientes, que recayó a mi solicitud sobre inexecutablez de la Ley 14 del presente año, decidaís que la Corte es competente para conocer de ella y entréis a estudiar el fondo de mi citada demanda.

Me doy por notificado del auto en referencia.

Bogotá, julio 19 de 1914

Señores Magistrados :

CARLOS JOSÉ ESPINOSA