

Control constitucional de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias en Colombia

Yolanda García de Carvajalino*

Resumen

Este ensayo pretende demostrar las diferentes posiciones que ha tenido el órgano encargado de la defensa de la Constitución a través de la historia en Colombia respecto a los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, y se muestra cómo las circunstancias políticas, económicas, filosóficas y sociológicas han influido en las mismas.

Abstract

The present essay tries to demonstrate the different positions of the member in charge of the Constitution protection through the history in Colombia toward the international treaties and their approbatory laws, showing how the political, economical and philosophical circumstances had influenced them.

Por «control constitucional» se entiende la facultad que tiene uno o más órganos de un Estado de velar por la guarda de la integridad de la Constitución.

Generalmente este control constitucional va ligado al momento histórico, económico y sociológico que vive la sociedad, de lo cual Colombia no es la excepción, puesto que el ejercicio de esta función ha ido evolucionando de acuerdo a las circunstancias mencionadas, y así se han dado los siguientes períodos:

1. Primer período o TESIS INHIBICIONISTA

Sobre esta temática tenemos que el primer fallo que se dio en Colombia fue proferido a raíz de la separación de Panamá, protocolizada mediante la ley 14 de 1914 que aprobó el tratado Urrutia-Thompson, suscrito entre Colombia y Estados Unidos, en el cual la Corte se declaró inhibida para decidir, por considerar que no tenía competencia, puesto que el país se vería abocado al problema de desconocer a nivel interno un tratado internacional por estar anulado, y a su vez debería cumplirlo a nivel internacional, so pena de incurrir en responsabilidad internacional.

* Abogada. Profesora de Derecho Internacional de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

En este período se habla de los «actos políticos o de gobierno» para diferenciarlos de los típicamente administrativos, considerando que dentro de los primeros estaban los relacionados con tratados internacionales, y que pertenecía al ámbito de la soberanía exclusiva del presidente la fijación de los límites del país sin intervención del Congreso de la República. Así, por medio del ya mencionado Tratado Urrutia-Thompson se permitió la pérdida de Panamá, y por medio de una simple nota suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores, el 22 de noviembre de 1952 se entregó el territorio de los Monjes a Venezuela.

Este error de nuestra Corte Suprema de Justicia, al inhibirse, equivalía a ratificar los abusos cometidos contra nuestra Carta Fundamental a través de cualquier nota, convenio o tratado internacional.

En esta época, la Corte se basó en jurisprudencia y doctrina extranjera, en la cual estaba en uso la teoría de la superioridad absoluta del derecho internacional, o sea, la teoría monista-kelsiana, y por tanto la noción de actos políticos y de gobierno, que es de carácter interno, se hace extensiva a las relaciones internacionales para colocar dichos actos fuera del alcance de las leyes nacionales, con el argumento de que eran actos «soberanos», aunque en el fondo por ese medio se perdía precisamente la soberanía del Estado y se podía dar golpes de estado, refor-

mas «constitucionales» y toda gama de actos ilegales sin tener en cuenta las instituciones del país, el órgano legislativo, la Constitución ni el Estado de derecho; sólo valía el sofisma de «acto de gobierno».

2. Segundo período o de VICIOS DE FORMA

Se caracterizó por el decaimiento de las teorías absolutistas, se dejó de rendirles culto a los actos de gobierno, tendencia está a la cual no fue ajena Colombia. Y es así como el 15 de noviembre de 1984 se profirió la sentencia, dentro del proceso 1227, de la Sala Plena Consejo de Estado por la cual se anuló el artículo 82 del Código Contencioso Administrativo que prohibía el conocimiento de los actos de gobierno por parte de la justicia contencioso administrativa por vicios de fondo, lo cual abrió la puerta para que en adelante la justicia colombiana equiparara los actos políticos o de gobierno con los actos administrativos, y empezara a fallar sobre los actos de gobierno, incluidos los tratados internacionales.

Otro hecho trascendental para el cambio de mentalidad en nuestro país fue la toma del Palacio de Justicia, con la inmolación de la mayoría de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, lo cual trajo como consecuencia inmediata el fallo del 12 de diciembre de 1986, por el cual la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la ley 27 de 1980, aprobatoria del tratado de Extradición.

ción entre Colombia y Estados Unidos. En el fallo la Corte sostuvo que se podía declarar inconstitucional un tratado sólo por vicios de forma, y en cuanto al fondo, se podía hacer siempre y cuando no se hubiese hecho el depósito o el canje de ratificaciones, según el caso. El vicio de forma aducido fue que el Tratado fue firmado por el Ministro Delegatario y no por el Presidente de la República.

3. Tercer período o de la *COMPETENCIA ABSOLUTA para conocer sobre los tratados internacionales*

Surge con la Constitución de 1991, caracterizada por la competencia que se abrogan las altas Cortes para conocer todo tipo de demandas contra los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias.

Según la Constitución de 1991, el control constitucional ya no pertenece a la Corte Suprema de Justicia sino a la Corte Constitucional y al Consejo de Estado, de acuerdo al acto que se trate, siendo competencia de la primera el conocimiento de los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, en virtud del artículo 241, numeral 10, que estipula:

Competencia de la Corte Constitucional: *A la Corte Constitucional se le confiere la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin cumplirá las siguien-*

tes funciones:

10. *Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados Internacionales y de las Leyes que los aprueben.*

Con base en dicha atribución se profirió la sentencia del 23 de octubre de 1992 de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, por la cual se anula la nota de los Monjes, por considerar que habían variado los límites del país, sin intervención del Congreso de la República, y la sentencia de la Corte Constitucional C-027, del 5 de febrero de 1993, por la cual se declaran inexecutable varias disposiciones del concordato, y que establece:

Nuestra Constitución no reconoce la supremacía de los tratados internacionales sobre la Constitución Política. Por tanto, la Carta no autoriza a su guardiana a abstenerse de pronunciar la inexecutable de un tratado que aún perfeccionado, viola los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano.

Los presupuestos del Estado de Derecho y su esquema de respeto a la supremacía de la Constitución como símbolo máximo de jerarquía jurídica e ideológica, no han sido ni superados, ni modificados; por tanto, se impone mantener la plena vigencia de sus postulados, sometiendo a control los tratados públicos perfeccionados que vulneren sus principios estructurales.

Esta jurisprudencia es a todas luces contraria al artículo 27 de la Con-

vención de Viena, que establece: «Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado», y al principio *pacta sunt servanda*, consistente en que los tratados obligan a las partes y deben ser ejecutados de buena fe, puesto que por esta vía de cambios constitucionales se podría llegar a desconocer cualquier tratado internacional, con el grave peligro que para la seguridad jurídica internacional acarrea esta actitud.

4. Cuarto período o control constitucional previo

La actual Corte Constitucional afortunadamente modificó la teoría anterior mediante providencia del 22 de julio de 1993, con ponencia del Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, en la cual se afirma que el control sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias es exclusivamente previo, o sea, antes de la ratificación del tratado, excluyéndose así el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad, esto es, por demanda de un ciudadano, tal como lo expresa:

El carácter obligatorio de los tratados perfeccionados y puestos en vigencia, para los Estados que son parte de ellos, es pues, incuestionable a la luz de los principios del derecho internacional. Cabe preguntarse qué sucedería en el caso en que un tratado perfeccionado con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991 resultara en

contradicción con alguno o algunos de los preceptos de ésta. En tal caso es al Gobierno Nacional, concretamente al Presidente de la República y a su Ministro de Relaciones Exteriores, a quienes corresponderá en primera instancia la solución al problema. Para ello disponen de mecanismos idóneos consagrados en la misma Constitución y en el derecho internacional, cuales son por ejemplo, la renegociación del tratado, o su reforma, o según el caso si se trata de tratados multilaterales, su denuncia.

No es, en todo caso a la Corte Constitucional a la que compete la solución del problema, lo cual sólo podría hacer por la vía de la demanda ciudadana, que está excluida del ordenamiento constitucional vigente, o del control oficioso sobre el tratado, que tampoco está previsto sino bajo la modalidad de un control previo al tenor del artículo 241, numeral 10, control que sólo opera, en consecuencia, para los tratados que sean perfeccionados con posterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991. En todo caso, tratándose de una corporación cuya competencia recae sólo dentro del ámbito nacional, no puede ella entrar a tomar decisiones sobre compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el ámbito internacional. (C. Const., S. Plena. Sent. C-276, julio 22/93).

Es así como actualmente el control por vía de acción pública de inconstitucionalidad sobre tratados internacionales perfeccionados está excluido de nuestro ordenamiento constitucional, y se establece sólo un control previo, automático y con-

centrado a los proyectos de tratados, a fin de adecuar el contenido y forma de los tratados y de sus leyes aprobatorias al espíritu de la norma

fundamental, con lo cual se evita que se perfeccionen tratados contrarios a nuestra Constitución.