Sentencia C-269/14
(Bogotá D.C., Mayo 2 de 2014)

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos XXXI y L de la Ley 37 de 1961 *"Por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" (Pacto de Bogotá).*
Accionante: Juan Manuel Santos Calderón -Presidente de la República de Colombia-.
Referencia: Expediente D-9907.

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos II y V (parciales) y los capítulos Cuarto y Quinto de la Ley 37 de 1961 *"Por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" (Pacto de Bogotá).*
Accionantes: Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González.
Referencia: Expediente D-9852

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo XXXI (parcial) de la Ley 37 de 1961 *"Por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" (Pacto de Bogotá).*
Acccionante: Oscar Fernando Vanegas Ávila.
Referencia: Expediente D-9886.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Texto normativo demandado.

Los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González demandaron la inconstitucionalidad de los artículos II y V -parciales- y los Capítulos IV y V de la Ley 37 de 1961 aprobatoria del correspondiente instrumento internacional. El ciudadano Oscar Fernando Vanegas Ávila hizo lo propio con el artículo XXXI -parcial- de la Ley 137 de 1961. Y el ciudadano Juan Manuel Santos Calderón -Presidente de la República de Colombia- presentó demanda de inconstitucionalidad contra los artículos XXXI y L de la Ley 37 de 1961 *"Por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas" (Pacto de Bogotá).*

El texto de la Ley 37 de 1961 y del Tratado aprobado por el Congreso de la República, se transcribe a continuación, subrayados los enunciados normativos demandados -artículos o capítulos-:

LEY 37 DE 1961
(Julio 12)
Por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá).

El Congreso de Colombia,
visto el texto del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá) suscrito por los Delegados Plenipotenciarios de la República de Colombia el 30 de abril de 1948, en la IX Conferencia Internacional Americana, y que a la letra dice:

TRATADO AMERICANO DE SOLUCIONES PACIFICAS
"PACTO DE BOGOTÁ"
Suscrito en Bogotá el 30 de abril de 1948

En nombre de sus pueblos, los Gobiernos representados en la IX Conferencia Internacional Americana, han resuelto, en cumplimiento del artículo XXIII de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, celebrar el siguiente Tratado:

CAPITULO PRIMERO
OBLIGACIÓN GENERAL DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS POR MEDIOS PACÍFICOS

ARTICULO I. Las Altas Partes Contratantes, reafirmando solemnemente sus compromisos contraídos por anteriores convenciones y declaraciones internacionales así como por la Carta de las Naciones Unidas, convienen en abstenerse de la amenaza, del uso de la fuerza o de cualquier otro medio de coacción para el arreglo de sus controversias y en recurrir en todo tiempo a procedimientos pacíficos.

ARTICULO II. Las Altas Partes Contratantes reconocen la obligación de resolver las controversias internacionales por los procedimientos pacíficos regionales antes de llevarlas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En consecuencia, en caso de que entre dos o más Estados signatarios se suscite una controversia que, en opinión de las partes, no pueda ser resuelta por negociaciones directas a través de los medios diplomáticos usuales, las partes se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en este Tratado en la forma y condiciones previstas en los

artículos siguientes, o bien de los procedimientos especiales que, a su juicio, les permitan llegar a una solución[1].

ARTICULO III. El orden de los procedimientos pacíficos establecido en el presente Tratado no significa que las partes no puedan recurrir al que consideren más apropiado en cada caso, ni que deban seguirlos todos, ni que exista, salvo disposición expresa al respecto, prelación entre ellos.

ARTICULO IV. Iniciado uno de los procedimientos pacíficos, sea por acuerdo de las partes, o en cumplimiento del presente Tratado, o de un pacto anterior, no podrá incoarse otro procedimiento antes de terminar aquél.

ARTICULO V. Dichos procedimientos no podrán aplicarse a las materias que por su esencia son de la jurisdicción interna del Estado. Si las partes no estuvieren de acuerdo en que la controversia se refiere a un asunto de jurisdicción interna, a solicitud de cualquiera de ellas esta cuestión previa será sometida a la decisión de la Corte Internacional de Justicia[2].

ARTICULO VI. Tampoco podrán aplicarse dichos procedimientos a los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto

ARTICULO VII. Las Altas Partes Contratantes se obligan a no intentar reclamación diplomática para proteger a sus nacionales, ni a iniciar al efecto una controversia ante la jurisdicción internacional, cuando dichos nacionales hayan tenido expeditos los medios para acudir a los tribunales domésticos competentes del Estado respectivo

ARTICULO VIII. El recurso a los medios pacíficos de solución de las controversias, o la recomendación de su empleo, no podrán ser motivo, en caso de ataque armado, para retardar el ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva, previsto en la Carta de las Naciones Unidas.

CAPITULO SEGUNDO
PROCEDIMIENTOS DE BUENOS OFICIOS Y DE MEDIACIÓN

[1] Aparte demandado por los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González (Expediente D-9852).

[2] Aparte demandado por los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González (Expediente D-9852).

ARTICULO IX. El procedimiento de los Buenos Oficios consiste en la gestión de uno o más Gobiernos Americanos o de uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano, ajenos a la controversia, en el sentido de aproximar a las partes, proporcionándoles la posibilidad de que encuentren directamente una solución adecuada.

ARTICULO X. Una vez que se haya logrado el acercamiento de las partes y que éstas hayan reanudado las negociaciones directas quedará terminada la gestión del Estado o del ciudadano que hubiere ofrecido sus Buenos Oficios o aceptado la invitación a interponerlos; sin embargo, por acuerdo de las partes, podrán aquéllos estar presentes en las negociaciones.

ARTICULO XI. El procedimiento de mediación consiste en someter la controversia a uno o más gobiernos americanos, o a uno o más ciudadanos eminentes de cualquier Estado Americano extraños a la controversia. En uno y otro caso el mediador o los mediadores serán escogidos de común acuerdo por las partes.

ARTICULO XII. Las funciones del mediador o mediadores consistirán en asistir a las partes en el arreglo de las controversias de la manera más sencilla y directa, evitando formalidades y procurando hallar una solución aceptable. El mediador se abstendrá de hacer informe alguno y, en lo que a él atañe, los procedimientos serán absolutamente confidenciales.

ARTICULO XIII. En el caso de que las Altas Partes Contratantes hayan acordado el procedimiento de mediación y no pudieren ponerse de acuerdo en el plazo de dos meses sobre la elección del mediador o mediadores; o si iniciada la mediación transcurrieren hasta cinco meses sin llegar a la solución de la controversia, recurrirán sin demora a cualquiera de los otros procedimientos de arreglo pacífico establecidos en este Tratado.

ARTICULO XIV. Las Altas Partes Contratantes podrán ofrecer su mediación, bien sea individual o conjuntamente; pero convienen en no hacerlo mientras la controversia esté sujeta a otro de los procedimientos establecidos en el presente Tratado.

CAPITULO TERCERO
PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN Y CONCILIACIÓN

ARTICULO XV. El procedimiento de investigación y conciliación consiste en someter la controversia a una comisión de investigación y conciliación que será constituida con arreglo a las disposiciones

establecidas en los subsecuentes artículos del presente Tratado, y que funcionará dentro de las limitaciones en él señaladas.

ARTICULO XVI. La parte que promueva el procedimiento de investigación y conciliación pedirá al Consejo de la Organización de los Estados Americanos que convoque la Comisión de Investigación y Conciliación. El Consejo, por su parte, tomará las providencias inmediatas para convocarla.

Recibida la solicitud para que se convoque la Comisión quedará inmediatamente suspendida la controversia entre las partes y éstas se abstendrán de todo acto que pueda dificultar la conciliación. Con este fin, el Consejo de la Organización de los Estados Americanos, podrá, a petición de parte mientras esté en trámite la convocatoria de la Comisión, hacerles recomendaciones en dicho sentido.

ARTICULO XVII. Las Altas Partes Contratantes podrán nombrar por medio de un acuerdo bilateral que se hará constar en un simple cambio de notas con cada uno de los otros signatarios, dos miembros de la Comisión de Investigación y Conciliación, de los cuales uno solo podrá ser de su propia nacionalidad. El quinto será elegido inmediatamente de común acuerdo por los ya designados y desempeñará las funciones de Presidente.

Cualquiera de las Partes Contratantes podrá reemplazar a los miembros que hubiere designado, sean éstos nacionales o extranjeros; y en el mismo acto deberá nombrar al sustituto. En caso de no hacerlo la remoción se tendrá por no formulada. Los nombramientos y sustituciones deberán registrarse en la Unión Panamericana que velará porque las Comisiones de cinco miembros estén siempre integradas.

ARTICULO XVIII. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, la Unión Panamericana formará un Cuadro Permanente de Conciliadores Americanos que será integrado así:

a) Cada una de las Altas Partes Contratantes designará, por períodos de tres años, dos de sus nacionales que gocen de la más alta reputación por su ecuanimidad, competencia y honorabilidad.
b) La Unión Panamericana recabará la aceptación expresa de los candidatos y pondrá los nombres de las personas que le comuniquen su aceptación en el Cuadro de Conciliadores.
c) Los gobiernos podrán en cualquier momento llenar las vacantes que ocurran entre sus designados y nombrarlos nuevamente.

ARTICULO XIX. En el caso de que ocurriere una controversia entre dos o más Estados Americanos que no tuvieren constituida la Comisión a que se refiere el Artículo XVII, se observará el siguiente procedimiento:

a) Cada parte designará dos miembros elegidos del Cuadro Permanente de Conciliadores Americanos, que no pertenezcan a la nacionalidad del designante.
b) Estos cuatro miembros escogerán a su vez un quinto conciliador extraño a las partes, dentro del Cuadro Permanente.
c) Si dentro del plazo de treinta días después de haber sido notificados de su elección, los cuatro miembros no pudieren ponerse de acuerdo para escoger el quinto, cada uno de ellos formará separadamente la lista de conciliadores, tomándola del Cuadro Permanente en el orden de su preferencia; y después de comparar las listas así formadas se declarará electo aquél que primero reúna una mayoría de votos. El elegido ejercerá las funciones de Presidente de la Comisión.

ARTICULO XX. El Consejo de la Organización de los Estados Americanos al convocar la Comisión de Investigación y Conciliación determinará el lugar donde ésta haya de reunirse. Con posterioridad, la Comisión podrá determinar el lugar o lugares en donde deba funcionar, tomando en consideración las mayores facilidades para la realización de sus trabajos.

ARTICULO XXI. Cuando más de dos Estados estén implicados en la misma controversia, los Estados que sostengan iguales puntos de vista serán considerados como una sola parte. Si tuviesen intereses diversos tendrán derecho a aumentar el número de conciliadores con el objeto de que todas las partes tengan igual representación. El Presidente será elegido en la forma establecida en el artículo XIX.

ARTICULO XXII. Corresponde a la Comisión de Investigación y Conciliación esclarecer los puntos controvertidos, procurando llevar a las partes a un acuerdo en condiciones recíprocamente aceptables. La Comisión promoverá las investigaciones que estime necesarias sobre los hechos de la controversia, con el propósito de proponer bases aceptables de solución.

ARTICULO XXIII. Es deber de las partes facilitar los trabajos de la Comisión y suministrarle, de la manera más amplia posible, todos los documentos e informaciones útiles, así como también emplear los medios de que dispongan para permitirle que proceda a citar y oír testigos o peritos y practicar otras diligencias, en sus respectivos territorios y de conformidad con sus leyes.

ARTICULO XXIV. Durante los procedimientos ante la Comisión las partes serán representadas por Delegados Plenipotenciarios o por agentes que servirán de intermediarios entre ellas y la Comisión. Las partes y la Comisión podrán recurrir a los servicios de consejeros y expertos técnicos.

ARTICULO XXV. La Comisión concluirá sus trabajos dentro del plazo de seis meses a partir de la fecha de su constitución; pero las partes podrán, de común acuerdo, prorrogarlo.

ARTICULO XXVI. Si a juicio de las partes la controversia se concretare exclusivamente a cuestiones de hecho, la Comisión se limitará a la investigación de aquéllas y concluirá sus labores con el informe correspondiente.

ARTICULO XXVII. Si se obtuviere el acuerdo conciliatorio, el informe final de la Comisión se limitará a reproducir el texto del arreglo alcanzado y se publicará después de su entrega a las partes, salvo que éstas acuerden otra cosa. En caso contrario, el informe final contendrá un resumen de los trabajos efectuados por la Comisión; se entregará a las partes y se publicará después de un plazo de seis meses, a menos que éstas tomaren otra decisión. En ambos eventos, el informe final será adoptado por mayoría de votos.

ARTICULO XXVIII. Los informes y conclusiones de la Comisión de Investigación y Conciliación no serán obligatorios para las partes ni en lo relativo a la exposición de los hechos ni en lo concerniente a las cuestiones de derecho, y no revestirán otro carácter que el de recomendaciones sometidas a la consideración de las partes para facilitar el arreglo amistoso de la controversia.

ARTICULO XXIX. La Comisión de Investigación y Conciliación entregará a cada una de las partes, así como a la Unión Panamericana, copias certificadas de las actas de sus trabajos. Estas actas no serán publicadas sino cuando así lo decidan las partes.

ARTICULO XXX. Cada uno de los miembros de la Comisión recibirá una compensación pecuniaria cuyo monto será fijado de común acuerdo por las partes. Si éstas no la acordaren, la señalará el Consejo de la Organización. Cada uno de los gobiernos pagará sus propios gastos y una parte igual de las expensas comunes de la Comisión, comprendidas en éstas las compensaciones anteriormente previstas.

CAPITULO CUARTO
PROCEDIMIENTO JUDICIAL[3]

ARTICULO XXXI. De conformidad con el inciso 2º del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las Altas Partes Contratantes declaran que reconocen respecto a cualquier otro Estado Americano como obligatoria ipso facto, sin necesidad de ningún convenio especial mientras esté vigente el presente Tratado, la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre:
a) La interpretación de un Tratado;
b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional;
c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional;
d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.[4]

ARTICULO XXXII. Cuando el procedimiento de conciliación anteriormente establecido conforme a este Tratado o por voluntad de las partes, no llegare a una solución y dichas partes no hubieren convenido en un procedimiento arbitral, cualquiera de ellas tendrá derecho a recurrir a la Corte Internacional de Justicia en la forma establecida en el artículo 40 de su Estatuto. La jurisdicción de la Corte quedará obligatoriamente abierta conforme al inciso 1º del artículo 36 del mismo Estatuto.

ARTICULO XXXIII. Si las partes no se pusieren de acuerdo acerca de la competencia de la Corte sobre el litigio, la propia Corte decidirá previamente esta cuestión.

ARTICULO XXXIV. Si la Corte se declarare incompetente para conocer de la controversia por los motivos señalados en los artículos V, VI y VII de este Tratado, se declarará terminada la controversia.

ARTICULO XXXV. Si la Corte se declarase incompetente por cualquier otro motivo para conocer y decidir de la controversia, las Altas Partes Contratantes se obligan a someterla a arbitraje, de acuerdo con las disposiciones del capítulo quinto de este Tratado.

ARTICULO XXXVI. En el caso de controversias sometidas al procedimiento judicial a que se refiere este Tratado, corresponderá su decisión a la Corte en pleno, o, si así lo solicitaren las partes, a una Sala

---

[3] Capítulo demandado en su integridad por los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González (Expediente D-9852).

[4] Artículo demandado en su integridad por el ciudadano Juan Manuel Santos (Expediente D-9907).
El ciudadano Oscar Fernando Vanegas Ávila lo demanda parcialmente en las expresiones *"(…) la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre: a) La interpretación de un Tratado; b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional (…)".*

Especial conforme al artículo 26 de su Estatuto. Las partes podrán convenir, asimismo, en que el conflicto se falle ex-aequo et bono.

ARTICULO XXXVII. El procedimiento a que deba ajustarse la Corte será el establecido en su Estatuto.

CAPITULO QUINTO
PROCEDIMIENTO DE ARBITRAJE[5]

ARTICULO XXXVIII. No obstante lo establecido en el Capítulo Cuarto de este Tratado, las Altas Partes Contratantes tendrán la facultad de someter a arbitraje, si se pusieren de acuerdo en ello, las diferencias de cualquier naturaleza, sean o no jurídicas, que hayan surgido o surgieren en lo sucesivo entre ellas.

ARTICULO XXXIX. El Tribunal de Arbitraje, al cual se someterá la controversia en los casos de los artículos XXXV y XXXVIII de este Tratado se constituirá del modo siguiente, a menos de existir acuerdo en contrario.

ARTICULO XL. (1) Dentro del plazo de dos meses, contados desde la notificación de la decisión de la Corte, en el caso previsto en el artículo XXXV, cada una de las partes designará un árbitro de reconocida competencia en las cuestiones de derecho internacional, que goce de la más alta consideración moral, y comunicará esta designación al Consejo de la Organización. Al propio tiempo presentará al mismo Consejo una lista de diez juristas escogidos entre los que forman la nómina general de los miembros de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, que no pertenezcan a su grupo nacional y que estén dispuestos a aceptar el cargo.

(2) El Consejo de la Organización procederá a integrar, dentro del mes siguiente a la presentación de las listas, el Tribunal de Arbitraje en la forma que a continuación se expresa:

a) Si las listas presentadas por las partes coincidieren en tres nombres, dichas personas constituirán el Tribunal de Arbitraje con las dos designadas directamente por las partes.

b) En el caso en que la coincidencia recaiga en más de tres nombres, se determinarán por sorteo los tres árbitros que hayan de completar el Tribunal.

c) En los eventos previstos en los dos incisos anteriores, los cinco árbitros designados escogerán entre ellos su presidente.

d) Si hubiere conformidad únicamente sobre dos nombres, dichos candidatos y los dos árbitros seleccionados directamente por las partes, elegirán de común acuerdo el quinto árbitro que presidirá el Tribunal. La

[5] Capítulo demandado en su integridad por los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González (Expediente D-9852).

elección deberá recaer en algún jurista de la misma nómina general de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, que no haya sido incluido en las listas formadas por las partes.

e) Si las listas presentaren un solo nombre común, esta persona formará parte del Tribunal y se sorteará otra entre los 18 juristas restantes en las mencionadas listas. El Presidente será elegido siguiendo el procedimiento establecido en el inciso anterior.

f) No presentándose ninguna concordancia en las listas, se sortearán sendos árbitros en cada una de ellas; y el quinto árbitro, que actuará como Presidente, será elegido de la manera señalada anteriormente.

g) Si los cuatro árbitros no pudieren ponerse de acuerdo sobre el quinto árbitro dentro del término de un mes contado desde la fecha en que el Consejo de la Organización les comunique su nombramiento, cada uno de ellos acomodará separadamente la lista de juristas en el orden de su preferencia y después de comparar las listas así formadas, se declarará elegido aquél que reúna primero una mayoría de votos.

ARTICULO XLI. Las partes podrán de común acuerdo constituir el Tribunal en la forma que consideren más conveniente, y aun elegir un árbitro único, designando en tal caso al Jefe de un Estado, a un jurista eminente o a cualquier tribunal de justicia en quien tengan mutua confianza.

ARTICULO XLII. Cuando más de dos Estados estén implicados en la misma controversia, los Estados que defiendan iguales intereses serán considerados como una sola parte. Si tuvieren intereses opuestos tendrán derecho a aumentar el número de árbitros para que todas las partes tengan igual representación. El Presidente se elegirá en la forma establecida en el artículo XL.

ARTICULO XLIII. Las partes celebrarán en cada caso el compromiso que defina claramente la materia específica objeto de la controversia, la sede del Tribunal, las reglas que hayan de observarse en el procedimiento, el plazo dentro del cual haya de pronunciarse el laudo y las demás condiciones que convengan entre sí.

Si no se llegare a un acuerdo sobre el compromiso dentro de tres meses contados desde la fecha de la instalación del Tribunal, el compromiso será formulado, con carácter obligatorio para las partes, por la Corte Internacional de Justicia, mediante el procedimiento sumario.

ARTICULO XLIV. Las partes podrán hacerse representar ante el Tribunal Arbitral por las personas que juzguen conveniente designar.

ARTICULO XLV. Si una de las partes no hiciere la designación de su árbitro y la presentación de su lista de candidatos, dentro del término

previsto en el artículo XL, la otra parte tendrá el derecho de pedir al Consejo de la Organización que constituya el Tribunal de Arbitraje. El Consejo inmediatamente instará a la parte remisa para que cumpla esas obligaciones dentro de un término adicional de quince días, pasado el cual, el propio Consejo integrará el Tribunal en la siguiente forma:

a) Sorteará un nombre de la lista presentada por la parte requiriente;
b) Escogerá por mayoría absoluta de votos dos juristas de la nómina general de la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, que no pertenezcan al grupo nacional de ninguna de las partes;
c) Las tres personas así designadas, en unión de la seleccionada directamente por la parte requiriente, elegirán de la manera prevista en el artículo XL al quinto árbitro que actuará como Presidente;
d) Instalado el Tribunal se seguirá el procedimiento organizado en el artículo XLIII.

ARTICULO XLVI. El laudo será motivado, adoptado por mayoría de votos y publicado después de su notificación a las partes. El árbitro o árbitros disidentes podrán dejar testimonio de los fundamentos de su disidencia.

El laudo, debidamente pronunciado y notificado a las partes, decidirá la controversia definitivamente y sin apelación, y recibirá inmediata ejecución.

ARTICULO XLVII. Las diferencias que se susciten sobre la interpretación o ejecución del laudo, serán sometidas a la decisión del Tribunal Arbitral que lo dictó.

ARTICULO XLVIII. Dentro del año siguiente a su notificación, el laudo será susceptible de revisión ante el mismo Tribunal, a pedido de una de las partes, siempre que se descubriere un hecho anterior a la decisión ignorado del Tribunal y de la parte que solicita la revisión, y además siempre que, a juicio del Tribunal, ese hecho sea capaz de ejercer una influencia decisiva sobre el laudo.

ARTICULO XLIX. Cada uno de los miembros del Tribunal recibirá una compensación pecuniaria cuyo monto será fijado de común acuerdo por las partes. Si éstas no la convinieren la señalará el Consejo de la Organización. Cada uno de los gobiernos pagará sus propios gastos y una parte igual de las expensas comunes del Tribunal, comprendidas en éstas las compensaciones anteriormente previstas.

CAPITULO SEXTO
CUMPLIMIENTO DE LAS DECISIONES

ARTICULO L. Si una de las Altas Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un laudo arbitral, la otra u otras partes interesadas, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral.[6]

CAPITULO SÉPTIMO
OPINIONES CONSULTIVAS

ARTICULO LI. Las partes interesadas en la solución de una controversia podrán, de común acuerdo, pedir a la Asamblea General o al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que soliciten de la Corte Internacional de Justicia opiniones consultivas sobre cualquier cuestión jurídica.

La petición la harán por intermedio del Consejo de la Organización de los Estados Americanos.

CAPITULO OCTAVO
DISPOSICIONES FINALES

ARTICULO LII. El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes de acuerdo con sus procedimientos constitucionales. El instrumento original será depositado en la Unión Panamericana, que enviará copia certificada auténtica a los gobiernos para ese fin. Los instrumentos de ratificación serán depositados en los archivos de la Unión Panamericana, que notificará dicho depósito a los gobiernos signatarios. Tal notificación será considerada como canje de ratificaciones.

ARTICULO LIII. El presente Tratado entrará en vigencia entre las Altas Partes Contratantes en el orden en que depositen sus respectivas ratificaciones.

ARTICULO LIV. Cualquier Estado Americano que no sea signatario de este Tratado o que haya hecho reservas al mismo, podrá adherir a éste o abandonar en todo o en parte sus reservas, mediante instrumento oficial dirigido a la Unión Panamericana, que notificará a las otras Altas Partes Contratantes en la forma que aquí se establece.

ARTICULO LV. Si alguna de las Altas Partes Contratantes hiciere reservas respecto del presente Tratado, tales reservas se aplicarán en relación con el Estado que las hiciera a todos los Estados signatarios, a título de reciprocidad.

[6] Artículo demandado por el ciudadano Juan Manuel Santos Calderón (Expediente D-9852).

ARTICULO LVI. El presente Tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida a la Unión Panamericana, que la transmitirá a las otras Partes Contratantes.

La denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de transmitido el aviso respectivo.

ARTICULO LVII. Este Tratado será registrado en la Secretaría General de las Naciones Unidas por medio de la Unión Panamericana.

ARTICULO LVIII. A medida que este Tratado entre en vigencia por las sucesivas ratificaciones de las Altas Partes Contratantes cesarán para ellas los efectos de los siguientes Tratados, Convenios y Protocolos:
Tratado para Evitar o Prevenir Conflictos entre los Estados Americanos del 3 de mayo de 1923;
Convención General de Conciliación Interamericana del 5 de enero de 1929;
Tratado General de Arbitraje Interamericano y Protocolo Adicional de Arbitraje Progresivo del 5 de enero de 1929;
Protocolo Adicional a la Convención General de Conciliación Interamericana del 26 de diciembre de 1933;
Tratado Antibélico de No Agresión y de Conciliación del 10 de octubre de 1933;
Convención para Coordinar, Ampliar y Asegurar el Cumplimiento de los Tratados Existentes entre los Estados Americanos del 23 de diciembre de 1936;
Tratado Interamericano sobre Buenos Oficios y Mediación del 23 de diciembre de 1936;
Tratado Relativo a la Prevención de Controversias del 23 de diciembre de 1936.

ARTICULO LIX. Lo dispuesto en el artículo anterior no se aplicará a los procedimientos ya iniciados o pactados conforme a alguno de los referidos instrumentos internacionales.

ARTICULO LX. Este Tratado se denominará "Pacto de Bogotá".

EN FE DE LO CUAL, los Plenipotenciarios que suscriben, habiendo depositado sus plenos poderes, que fueron hallados en buena y debida forma, firman este Tratado, en nombre de sus respectivos Gobiernos, en las fechas que aparecen al pie de sus firmas.

Hecho en la ciudad de Bogotá, en cuatro textos, respectivamente, en las lenguas española, francesa, inglesa y portuguesa, a los 30 días del mes de abril de mil novecientos cuarenta.

2. Demandas: pretensiones y cargos de inconstitucionalidad.

2.1. Expediente D-9852.

Los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González, demandaron los artículos II y V (parciales), Capítulo Cuarto y Capítulo Quinto de la Ley 37 de 1961.
2.1.1. Pretensión.

Se declare la inexequibilidad retroactiva (ver C-923 de 1999, C-333 de 2010 y C-979 de 2010) de las normas demandadas, es decir, a partir de la expedición de la Constitución de 1991. A su juicio, las decisiones que han sido proferidas en virtud del Pacto de Bogotá, específicamente las derivadas de las normas objeto de cuestionamiento, fueron expedidas sin competencia y en contra del orden constitucional desde entonces vigente.

2.1.2. Competencia de la Corte Constitucional

Fundamento: (i) el reconocimiento que ha hecho la propia Corte Constitucional de su competencia para examinar tratados internacionales; (ii) haberse configurado una inconstitucionalidad sobreviniente (ver sentencias C-027 de 1993, C-176 de 1994 y C-400 de 1998).

2.1.3. Cargo: violación de los fines esenciales del Estado, la soberanía nacional, la autodeterminación de los pueblos y la conveniencia nacional.

Las normas demandadas desconocen los fines esenciales del Estado, entre los que figura la participación de los colombianos en las decisiones que los afectan y el principio de autodeterminación de las comunidades étnicas (CP, artículo 2, 329 y 330), la integridad territorial (CP, artículo 2), la soberanía nacional (CP, artículo 3, 9), la autodeterminación de los pueblos (CP, artículo 9) y la conveniencia nacional (CP, artículo 226), por lo siguiente:

Los procedimientos de resolución de conflictos establecidos en las normas demandadas no contemplan ningún mecanismo de participación ciudadana en las decisiones que puedan afectarlos, tales como la definición de los límites del territorio o aquellas que puedan perturbar el ambiente sano. Solo formas de participación indirecta de los ciudadanos a través de los representantes de elección popular.

Cualquier decisión de la CIJ sobre el territorio y sus límites afecta los derechos de las comunidades asentadas en las zonas afectadas, y la obligación de cumplir

una orden sobre esta naturaleza se expide de manera absolutamente inconsulta con los nacionales afectados. Las disposiciones acusadas desconocen que las relaciones internacionales de los Estados se fundamentan en la integridad territorial, la soberanía y la conveniencia nacional, los cuales se encuentran íntimamente ligados con el derecho a la autodeterminación de los pueblos. De acuerdo con el desarrollo jurisprudencial, la autodeterminación implica el derecho general a la participación, el derecho a participar en la toma de decisiones políticas y el derecho al autogobierno de las comunidades étnicas. De esta manera, se debe garantizar el derecho de las comunidades étnicas a conservar su cosmología mediante el mantenimiento de sus propias instituciones, autoridades, normas y costumbres. Una decisión de cualquier órgano judicial internacional, que implique la modificación o alteración de alguno de los elementos esenciales en la identificación y reconocimiento de los grupos étnicos y no sea consultada con los afectados, implica una vulneración a la autodeterminación de los pueblos. Y en general, cualquiera de los mecanismos de solución de controversias de las normas demandadas, en tanto no se contempla la consulta a la población.

Así mismo, se atenta contra la soberanía nacional, toda vez que la autodeterminación encuentra plena relación con el principio de no injerencia de la comunidad internacional.

2.1.4. Cargo: violación de la integridad territorial y de los límites constitucionalmente reconocidos al Estado colombiano.

Los límites del Estado colombiano se encuentran incorporados al texto constitucional por expresa decisión del Constituyente, en artículo 101 de la Carta estableció que éstos son los establecidos en tratados aprobados por el Congreso de la República. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que los tratados de límites forman parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*. Así mismo, de acuerdo con el postulado constitucional en mención, su modificación sólo puede realizarse a través de la aprobación por parte del Congreso de otros tratados.

Por lo tanto, aceptar, reconocer o mantener la competencia de una autoridad judicial internacional o un tribunal de arbitramento que pueda eventualmente modificar los límites del territorio establecidos en la Constitución de 1991, atenta contra el expreso y único procedimiento que se señala en la norma superior para tal fin. Dicha situación puede presentarse en el evento en que la Corte Internacional de Justicia -a quien Colombia reconoce plena jurisdicción para resolver cualquier asunto de derecho internacional a través de las normas demandadas- asuma el conocimiento de un eventual litigio fronterizo en el que tenga la capacidad de desprender o modificar una porción del territorio nacional.

2.1.5. Cargo: violación de las obligaciones constitucionales del Presidente de la República.

El artículo 189 constitucional señala las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, entre las cuales se encuentran la dirección de las relaciones internacionales (num. 2), la defensa de la independencia y la honra de la Nación y la inviolabilidad del territorio (num. 6). Por expreso mandato constitucional, el Presidente no puede llevar a cabo ninguna actuación que atente contra sus funciones; por lo tanto, ninguna autoridad judicial internacional puede obligarlo a cumplir una orden que implique el desconocimiento de las mismas. Una orden de modificación de los límites territoriales, basada en el Pacto de Bogotá, atentaría contra las obligaciones del Presidente de velar por la independencia y honra de la Nación y en especial, la inviolabilidad del territorio. Por lo tanto, cualquier decisión en este sentido sería inaplicable.

2.1.6. Cargo por desconocimiento de la "conveniencia nacional".

De conformidad con lo señalado en el artículo 226 de la Constitución, las relaciones internacionales de Colombia se basan en los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. La posibilidad de que mediante la activación de alguno de los mecanismos de solución de conflictos, entre los cuales se encuentra la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, se desprendan o arrojen resultados adversos a los intereses nacionales, implica una violación al mandato de respeto y garantía de la conveniencia nacional. Tal situación ocurriría en el caso en que los órganos internacionales, por ejemplo, alteren los límites terrestres o marítimos previamente delimitados por tratados internacionales, lo cual no sería de manera alguno provechoso para los intereses nacionales.

2.1.7. Cargo: violación al artículo 59 transitorio constitucional.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que, de conformidad con la prohibición establecida en el artículo 59 transitorio de la Carta, los actos de la Asamblea Nacional Constituyente no se encuentran sujetos a control jurisdiccional alguno. De esta forma, el máximo tribunal constitucional ha señalado su falta de competencia en situaciones en las que se han demandado normas constitucionales. Dicha prohibición de control jurisdiccional no distingue entre autoridades judiciales nacionales o internacionales, por lo que resulta perfectamente aplicable para cualquiera. Así, ninguna jurisdicción puede alterar el orden constitucional establecido en 1991, como son los límites establecidos por tratados anteriores a 1991, los que se encuentran cobijados por la prohibición de control jurisdiccional del artículo 59 transitorio. Permitir que la Corte Internacional de Justicia o un tribunal de arbitramento, eventualmente, pueda modificar los límites que fueron establecidos en tratados anteriores a la

Constitución constituye una forma en la cual se admite el control jurisdiccional de los actos de la Asamblea Nacional Constituyente, situación que se presenta contraria al artículo 59 transitorio de la Carta.

2.1.8. Cargo: violación del *ius cogens* y tratados parte del bloque de constitucionalidad.

La normas demandadas vulneran tratados que hacen parte del bloque de constitucionalidad como la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas, la Carta mundial de la naturaleza de Naciones Unidas de 1982 y el Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran caribe Naciones Unidas.

Dentro de la normas de *ius cogens* debe considerarse el principio de la libre determinación de los pueblos, el cual se encuentra estipulado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derecho Económicos Sociales y Culturales, el artículo 47 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 55 de la Carta de las Naciones Unidas, el artículo 2º del Convenio 169 de la OIT y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El amplio espectro de jurisdicción que se le reconoce a la Corte Internacional de Justicia en el capítulo V del Pacto de Bogotá, puede implicar decisiones que afecten la libre autodeterminación. Idéntica situación ocurriría en relación con la protección al medio ambiente, obligación reconocida por el Estado colombiano en múltiples instrumentos internacionales como la Carta Mundial de la Naturaleza de Naciones Unidas de 1982 y el Protocolo relativo a las áreas y flora y fauna silvestres especialmente protegidas del convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran caribe Naciones Unidas.

De otro lado, múltiples Estados -al igual que el colombiano- han reconocido la competencia en sus órganos legislativos para definir los límites de sus territorios. Esta aceptación hace que tal regla de competencia sea considerada como de *ius cogens,* y por lo tanto, la opción de que sea la Corte Internacional de Justicia la que defina asuntos limítrofes la vulneraría.

Derivado de la violación a la autodeterminación de los pueblos, se atenta contra otros derechos de la comunidades como la subsistencia, la alimentación, la vivienda y el desarrollo económico y social, los primeros vinculados al concepto de dignidad humana. Las decisiones que la Corte Internacional de Justicia adopte al amparo de la competencia otorgada por el Pacto de Bogotá en materia limítrofe y de soberanía, ocasionarán sobre la población indígena o afrodescendiente asentada en un territorio particular, una afectación de un elemento propio de su cultura ocasionando perjuicios relativos a la

subsistencia, trabajo, alimentación y vivienda. Una decisión en dicha dirección resulta inaplicable, en tanto se debe cumplir con el mandato de que la Constitución es la norma de normas.

Finalmente, y como consecuencia de lo anterior, esto implicaría una vulneración al principio internacional de *pacta sunt servanda*, en tanto se vulnerarían varios compromisos internacionales de Colombia que hacen parte del orden interno a través de lo dispuesto en los artículos 2º y 93 de la Constitución. La aceptación de la competencia de la Corte Internacional de Justicia o de tribunales de arbitramento impide el cumplimiento de otras obligaciones internacionales ya asumidas por el Estado colombiano.

2.2. Expediente D-9886.

El ciudadano Oscar Fernando Vanegas Ávila, demanda parcialmente el artículo XXXI de la Ley 37 de 1961 "*por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*".

2.2.1. Pretensión.

Solicita declarar inexequible la norma demandada de la ley la 37 de 1961 y, en subsidio, que se condicione la competencia de la Corte Internacional de Justicia en lo relativo a las controversias sobre límites. Adicionalmente, la Corte debe declarar la inexistencia de dicho tratado desde 1991 en atención al tránsito constitucional disponiendo, asimismo, la nulidad de las actuaciones que hubiera realizado el Gobierno Nacional con fundamento en dicho tratado y, en particular, la aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia a la demanda presentada por Nicaragua el 6 de diciembre de 1991. Finalmente la Corte debe advertir al Gobierno Nacional que el acatamiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia de fecha 19 de noviembre de 2012 en que fueron redefinidos lo límites de Colombia y se dio a Nicaragua cerca de 75.000 km2 de "*nuestro mar*", viola el artículo 101 de la Constitución y, en esa medida, es necesario buscar otros mecanismos para solucionar el litigio.

2.2.2. Cargo por violación del artículo 101.

El capítulo cuarto del "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)" obliga al Estado a someterse a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, en oposición a lo establecido en el artículo 101 de la Constitución, en tanto la habilita para adelantar la revisión de los tratados de delimitación territorial y cambiar los límites marítimos y territoriales.

2.3. Expediente D-9907.

El ciudadano Juan Manuel Santos Calderón -Presidente de la República de Colombia-, formula demanda los artículos XXXI y L de la Ley 37 de 1961

"*por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*".

2.3.1. Pretensión.

Solicita sea declarada la inexequibilidad de las normas demandadas, por vulnerar la Constitución Política. Además, sugiere que la Corte precise los efectos del fallo, advirtiendo que si una sentencia de la Corte Internacional de Justicia afecta los límites territoriales o marítimos reconocidos por la Constitución en virtud de tratados vigentes, se deberá celebrar un nuevo tratado el cual habrá de ser aprobado mediante un acto legislativo que modifique el artículo 101.

2.3.2. Imposibilidad de formulación de reserva.

Parte de considerar que no es posible aplicar la regla de la Carta según la cual el "*Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva*", en la medida en que el Tratado fue ratificado por la República de Colombia hace varias décadas y, por tanto, ya no es posible formularlas.

2.3.3. Competencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional es competente, a su juicio, para conocer la demanda, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, por tratarse de disposiciones que hacen parte de una ley de la República (ver sentencias C-027 de 1993 y C-400 de 1998 -en la que se "refutó" la tesis C-276 de 1993-, así como el Auto 288 de 2010). Adicionalmente, si bien Colombia denunció el Pacto de Bogotá el 27 de noviembre de 2012 -no pudiendo ya ser invocado para interponer una nueva demanda contra el Estado colombiano-, las obligaciones adquiridas por procesos anteriores siguen vigentes: en tal sentido, las normas demandadas siguen produciendo efectos por el hecho de un fallo en un proceso contra la República de Colombia que modificó los límites marítimos en aguas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -afectando la unidad del mismo-, junto con otro proceso anunciado para reclamar que se le reconozca una plataforma constitucional extendida a otro Estado, que recortaría la extensión de la plataforma continental derivada de las costas continentales de la República de Colombia.

2.3.4. Cargo único por violación de los artículos 2 y 101 de la Constitución.

Los límites del Estado colombiano se encuentran incorporados al texto constitucional, por expresa decisión del Constituyente, a través del artículo 101 de la Carta. La disposición constitucional en mención estableció que tales límites sólo pueden modificarse por medio de un tratado. Por consiguiente, el

contenido de las normas demandadas, al permitir que la Corte Internacional de Justicia modifique los límites terrestres y marítimos de la República de Colombia mediante sentencia, contradice la cláusula constitucional.

También el artículo L del Pacto de Bogotá, aprobado por el artículo único de la Ley 37 de 1961, contraviene la Constitución: al crear un procedimiento para hacer cumplir los fallos de la Corte Internacional de Justicia que "realmente permite" la modificación de límites territoriales y marítimos del Estado colombiano, sin que medie un tratado aprobado por el Congreso de la República.

2.3.5. Modificación de límites: solo por tratado internacional y reforma constitucional.

Las normas demandadas permiten la modificación *ipso facto* de los límites territoriales y marítimos. Tal modificación automática es inadmisible porque la Constitución Política eleva a rango constitucional los límites trazados en virtud de tratados anteriores a 1991. En ese sentido, para modificar un límite del Estado colombiano, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional, se requiere la celebración de un tratado, seguido de una reforma constitucional. En ese mismo sentido se encuentra la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de no aceptar que las sentencias fijaren los límites de la República de Colombia.

Por consiguiente, una sentencia de la Corte Internacional de Justicia no puede ser incorporada, de manera automática, al ordenamiento jurídico interno, si cambia los límites establecidos antes de 1991 y afecta áreas marítimas del Estado colombiano –y del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina–. Aceptar *ipso facto* sus efectos implica reconocer que la Constitución misma fue modificada por un fallo, lo cual sería –además– violatorio del artículo 374 de la Carta.

2.3.6. Obligación de respeto del artículo 101 de la Constitución.

Las normas demandadas, obligan al Estado colombiano a (i) someterse *ipso facto* a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir sobre cualquier cuestión de derecho internacional -lo que comprende controversias de límites- y a (ii) ejecutar el fallo sin acudir a un procedimiento adicional, así la sentencia modifique límites pactados en un tratado.

Con todo, dos tratados de límites han sido sometidos al control constitucional previo y automático. De las sentencias de tales tratados se desprende una obligación de respeto de lo previsto en la Constitución Política, que recae en el tratado de asuntos limítrofes. Ese tratado deberá celebrarse en consonancia con el principio de la autodeterminación de los pueblos (artículo 9), sobre bases de equidad y conveniencia nacional (artículo 226). Es de anotar que en tales

decisiones la Corte Constitucional constitucionalizó el "Tratado Esguerra-Bárcenas" y su Canje de Notas, incorporándolos al bloque de constitucionalidad.

2.3.7. Procedencia de un tratado internacional para modificación de límites, tras fallo modificatorio de la CIJ.

Después de proferido el fallo de la Corte Internacional de Justicia que modifica los límites de la República de Colombia, las normas demandadas no prevén ningún mecanismo para resolver la situación generada por el cambio de límites y no admiten, por ejemplo, que los Estados celebren un tratado para resolver sus diferencias con posterioridad al fallo. El artículo L aprobado por el artículo único de la Ley 37 de 1961 ordena que la sentencia de la Corte Internacional de Justicia sea ejecutada automáticamente, contrariando la posibilidad -admitida por el derecho internacional- de celebrar tratados que versen sobre asuntos decididos o conexos con lo resuelto en un fallo de la Corte Internacional de Justicia.

2.4. Síntesis de los cargos de las demandas.

2.4.1. La demanda correspondiente al expediente **D-9852** argumenta que las normas acusadas desconocen la Constitución, dado que violan: (i) las disposiciones que establecen los fines esenciales del Estado (art. 2), el derecho a la participación (arts. 3, 79, 329 y 330), la soberanía nacional (art. 9) y la autodeterminación de los pueblos (art. 9); (ii) las normas referidas a la integridad territorial y a los límites constitucionalmente reconocidos al Estado Colombiano (art. 101); (iii) las normas que le asignan al Presidente de la República la obligación de defender la independencia y la honra de la Nación así como la inviolabilidad de su territorio (art. 189, 2 y 6); (iv) las normas que establecen la conveniencia nacional como una de las bases que orientan la internacionalización de las relaciones económicas, sociales y ecológicas del Estado Colombiano (art. 226); (v) la norma que prohíbe el juzgamiento de la Constitución de 1991 y de los demás actos promulgados por la Asamblea Constituyente (art. 59 transitorio); y (vi) las normas constitutivas de *ius cogens* e integradas a los instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad.

2.4.2. La demanda integrada al expediente **D-9886** sostiene que las normas del Pacto de Bogotá que se acusan, vulneran el artículo 101 de la Carta, en cuyo texto se dispone que los límites señalados en la forma dispuesta en la Constitución solo pueden ser modificados en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

2.4.3. La demanda que corresponde al expediente **D-9907** señala que las disposiciones cuestionadas vulneran los artículos 3, 9 y 101 de la Carta al desconocer las condiciones constitucionales para la fijación o modificación de

los límites de Colombia. En particular, el Pacto de Bogotá (i) permite que los límites territoriales y marítimos sean modificados *ipso facto* por un fallo de la Corte Internacional de Justicia, (ii) desconoce el sentido del artículo 101 y la decisión constituyente de no aceptar que las sentencias fijen los límites de Colombia ni su incorporación automática, y (iii) se opone a la jurisprudencia constitucional que ha exigido que los tratados relativos a los límites marítimos de Colombia respeten lo previsto en la Constitución, en cuyo artículo 101 se dispone la integración, al bloque de constitucionalidad, del "Tratado Esguerra-Bárcenas" con su "Canje de Notas".

3. Intervención de expresidentes de la República.

3.1. Belisario Betancur Cuartas.

El señor expresidente de la República se abstuvo de emitir una opinión en este asunto, materia del derecho internacional público, considerando que su condición de miembro de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores, a la que concurre con el encargo legal de expresar opiniones y conceptos al Presidente de la República en materias como la que ahora examina la Corte, no hace procedente la formulación una intervención como la solicitada.

3.2. Ernesto Samper Pizano -expresidente de Colombia 1994-1998-.

3.2.1. La Corte Constitucional es competente para examinar la constitucionalidad del Pacto de Bogotá: desde la sentencia del año 1993, relativa a la validez constitucional del Concordato, este Tribunal ha ejercido control constitucional de los tratados aprobados antes de la vigencia de la Constitución de 1991, cuando se constata que los acuerdos pueden encontrarse afectados "*por una forma de inconstitucionalidad sobreviniente*". La denuncia formulada por Colombia "*no deja ninguna duda sobre su inaplicabilidad futura a partir del mes de Noviembre del 2013, lo cual resulta particularmente importante en momentos en que Nicaragua ha reiterado la pretensión de extender su plataforma continental más allá de las 200 millas*". En cualquier caso cabe señalar que no resulta clara "*una eventual aplicación retroactiva de la inexequibilidad del Pacto y sus posibles efectos sobre la reciente sentencia de la Corte que definió nuestros límites marítimos con Nicaragua*."

3.2.2. El Pacto de Bogotá, asumido como un importante avance en la solución de controversias en el orden regional, no fue objeto reserva alguna, y en vigencia de dos constituciones Colombia aceptó la competencia de la Corte Internacional de Justicia sin excluir la posibilidad de fijación de límites internacionales. Por su parte, el artículo 101 estableció que los límites de Colombia solo pueden ser fijados por tratados públicos y laudos. Sobre ello, *"no se incluyeron las sentencias porque hasta ese momento ningún límite había sido fijado por decisiones judiciales*". Ahora bien, lo señalado no se opone a que la Corte reitere el principio "*de que solo los tratados y los laudos*

son fuentes modificatorias normativas de los límites internacionales colombianos."

3.2.3. El "Tratado Esguerra Bárcenas" se ha examinado para establecer si es o no un tratado de límites marítimos o únicamente, según lo sostuvo el expresidente Alfonso López Michelsen, "*como un reparto de islas alrededor del meridiano 82 acordado como línea divisoria entre Colombia y Nicaragua*". Cabe advertir que al momento de suscripción del referido tratado "*no estaba vigente el concepto de límites submarinos que vino a reglamentarse, varias décadas después, con la expedición de la normatividad del derecho del mar expedida en los años 50*". La posición según la cual el tratado había establecido los límites y, en esa medida, el meridiano era intangible, implicó: (i) la desautorización de negociaciones sobre los límites marítimos; y (ii) en una "*posición simplista concentrar la defensa jurídica colombiana durante el proceso de la Haya en la reivindicación de nuestra propiedad sobre las islas, islotes y cayos del archipiélago de San Andrés y Providencia ya que, según los dogmáticos del meridiano 82, nuestra titularidad marítima había sido acordada y asegurada desde los años 20.*" De esta manera el vaticinio del Expresidente López Michelsen según el cual "*podríamos quedar en el peor de los mundos si la Corte reconocía las porciones terrestres insulares de Colombia para quitarnos parte del océano*", se concretó, dado que la defensa de Colombia asumió "*que sobre el mar ya todo estaba acordado*."

3.2.4. Siguiendo la sentencia de la Corte Constitucional, C-1022 de 1999, si se considera que el Tratado Esguerra-Bárcenas había definido los límites marítimos con Nicaragua, podría concluirse que estos quedaron incluidos en la denominada "imagen maestra" que sobre el particular se tenía al momento de aprobarse la Constitución de 1991. Si se asume que en 1928 solo habían quedado definidos los límites territoriales, resultaba necesario "*completar la negociación marítima con Nicaragua, aprobarla legalmente y luego entrar a constitucionalizarla para que ella entrara a formar parte del núcleo duro de la Constitución*".

3.2.5. La Corte Constitucional debe señalar al Gobierno Nacional el procedimiento a seguir en este caso a fin de "*normalizar esta situación, antes de que se convierta en un conflicto bilateral de impredecibles y dolorosas consecuencias*." En esa dirección es necesario, de forma compatible con los principios del derecho internacional aceptados por Colombia y con su deber de cumplir la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados "*demandar el reconocimiento, por parte del gobierno, de la Sentencia de la Haya, reconocimiento que no se opone a que el gobierno ejercite todas las acciones que considere necesarias para defender nuestra soberanía y los intereses archipielágicos de la población isleña*" y "*solicitar que se abra un espacio de negociación diplomática sobre nuestras diferencias limítrofes con el vecino país que luego debería ser sometida a los trámites que la Corte estime convenientes para su legalización y constitucionalización*".

3.3. Álvaro Uribe Vélez -expresidente de Colombia 2002-2006-2010-.

3.3.1. La fuente de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia frente a la demanda de Nicaragua fue el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*"[7]. Por consiguiente, la única forma de oponer la denuncia del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" a la activación de dicha jurisdicción, hubiere sido el acatamiento de lo dispuesto sobre el particular en el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*", que señala que los efectos del mismo cesarían en el término en que hubiere de operar la denuncia. En cualquier caso, y a pesar de actuaciones antecedentes de Nicaragua desconociendo la soberanía de Colombia -y que auguraban un litigio que tal vez podría haberse evitado con la denuncia oportuna del Pacto de Bogotá-, dicha denuncia no se realizó por los gobiernos del momento *"seguramente por la razón respetable de que el Pacto de Bogotá protegía el Tratado de 1928*", es decir, el "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas.

3.3.2. Estando el proceso en curso con Colombia, como Parte en el litigio para el año 2002, era improcedente el retiro del Pacto y la dejación del proceso, pues se hubiera podido dar aplicación al Art. 53 del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*" según el cual "[c]*uando una de las partes no comparezca ante la Corte, o se abstenga de defender su caso, la otra parte podrá pedir a la Corte que decida a su favor*", situación que hubiera dado lugar a una interpretación del "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, abiertamente inconveniente para Colombia. Así, hubiere sido posible una decisión de la Corte Internacional de Justicia que ni siquiera aceptara lo que efectivamente declaró, que fue el reconocimiento por parte de la República de Nicaragua de la completa y entera soberanía de la República de Colombia sobre las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y sobre las demás islas, islotes y arrecifes que forman parte del Archipiélago de San Andrés[8]. Se destacó que la decisión, a pesar de haber sido un verdadero fallo de despojo para Colombia pues desconoció muchos de los alcances del "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*" también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, como el límite marítimo del Meridiano 82 y el concepto de Archipiélago histórico e intangible (entre otros), hubiera podido

[7] También hizo alusión al retiro de la declaración de aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (Art. 36-2 del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*"), que evitó pronunciamientos de este tribunal sobre el "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, preservando con ello la soberanía colombiana sobre el Archipiélago.

[8] Corte Internacional de Justicia, Sentencia de noviembre 19 de 2012 "*Territorial and Maritime Dispute*": "*The Republic of Nicaragua recognises the full and entire sovereignty of the Republic of Colombia over the islands of San Andrés, Providencia and Santa Catalina and over the other islands, islets and reefs forming part of the San Andrés Archipelago*"

ser mucho peor en caso de que no se hubiera ejercido la defensa y evitado la fijación de la jurisdicción sobre asuntos anteriores a 1948.

3.3.3. Los gobiernos que intervinieron de una u otra manera en el caso cumplieron sus deberes con esmero, cuestión que debe ser analizada a la luz de la defensa de la soberanía de la Patria y necesidad de buscar una solución decorosa a un asunto en el que Colombia debería proceder sin temor ni actitud belicista, buscando salvaguardar los derechos de los compatriotas del Archipiélago como nacionales de la República de Colombia. En el marco de estas soluciones decorosas, se resalta que hay experiencia sobre mediaciones, incluidas aquellas encomendadas por Naciones Unidas, que han permitido superar controversias emanadas de rechazos de Estados a fallos proferidos por la Corte Internacional de Justicia.

3.3.4. En cuanto a las actuaciones del Estado colombiano producto de la activación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, recordó que frente a la admisión del caso se opusieron excepciones previas relacionadas con el hecho de que dicho Tribunal no podía pronunciarse sobre un tema ya resuelto por las partes, en virtud del artículo VI del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*"[9], que indicaba la falta de competencia de la Corte Internacional de Justicia en virtud del "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, tratado que fue declarado válido y estaba vigente. A partir de este instrumento internacional y de su canje de ratificaciones respectivo[10], es claro que el Meridiano 82 fue definido por las partes como límite marítimo integral y tenido por la defensa de Colombia como como línea máxima del oeste del Archipiélago colombiano de San Andrés y límite general entre los dos Estados. Esta definición del límite, a pesar de no haberse dado en vigencia de la Convención del Mar de 1982, refleja la aplicación de la costumbre vigente en su momento sobre la materia, en virtud de la cual se aplicó desde 1928 el Meridiano 82 como límite acordado.

3.3.5. Frente a los cayos del norte, Quitasueño, Roncador y Serrana, estos fueron excluidos del "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, no porque se dudara que pertenecen al Archipiélago colombiano de San Andrés, sino porque en su momento, se encontraban en litigio con los Estados Unidos, litigio que

[9] "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*", ARTICULO VI: "*Tampoco podrán aplicarse dichos procedimientos a los asuntos ya resueltos por arreglo de las partes, o por laudo arbitral, o por sentencia de un tribunal internacional, o que se hallen regidos por acuerdos o tratados en vigencia en la fecha de la celebración del presente Pacto*".

[10] "*La Corte negó que las partes, en el Canje de Notas de Ratificación del Tratado de 1928, hubieran tenido la intención de definir el límite marítimo. Lo obvio era lo contrario: decir, como quedó de manera expresa, que San Andrés se extiende al oeste hasta el Meridiano 82 significa que las dos partes, Colombia y Nicaragua, aceptaron en el Tratado de 1928 que ese era el límite integral, por supuesto límite marítimo. Y esto no se oponía a la costumbre marina de 1928, que debía entenderse como el derecho consuetudinario del Mar de la época*".

posteriormente se superó en favor de Colombia. La manera como estos cayos se mencionaron en el "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, demuestra que Nicaragua no tenía ni reclamaba derechos sobre ellos. Estas cuestiones se alegaron por Colombia ante la Corte Internacional de Justicia.

3.3.6. Frente a la sentencia de la Corte Internacional de Justicia sobre las excepciones preliminares, del 13 de diciembre de 2007, se destacó que el fallo desconoció el Meridiano 82 como límite entre Colombia y Nicaragua, y se declaró competente para definir ese límite y para pronunciarse sobre la soberanía de un total de siete cayos. Producto de lo cual ratificó la validez del "*Tratado sobre cuestiones territoriales entre Colombia y Nicaragua*", también conocido como Tratado Esguerra-Bárcenas, e hizo una reiteración de la soberanía colombiana sobre el resto del Archipiélago. De esta sentencia se informó al País[11] y a cada institución del Estado, y se citó en cuanto a los pasos a seguir a la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores. En tanto el retiro del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" se vislumbraba inviable e inconveniente para los intereses de Colombia, se continuó con el proceso, aprovechando los espacios procesales para alegar las *effectivités*, que no se reconocen de oficio por la Corte, y que finalmente fueron la razón para reconocer la soberanía de nuestra Patria sobre los cayos.

4. Intervención del Gobierno Nacional - Ministerio de Relaciones Exteriores.

4.1. La Corte es competente para conocer demandas contra tratados y sus leyes aprobatorias, aun si fueron perfeccionados antes de la vigencia de la Constitución de 1991 -Corte Constitucional, sentencias C-027 de 1993 y C-400 de 1998, y Auto 288 de 2010-. Además, pese a que el Pacto de Bogotá fue objeto de denuncia, no existe carencia actual de objeto, pues aquella no genera la inexistencia automática del Tratado frente a quien la ha efectuado -Pacto, artículo LVI-, y al continuar produciendo efectos puede la Corte adoptar una decisión de fondo -Corte Constitucional, sentencias C-505 de 1995 y C-774 de 2001-.

4.2. La violación del artículo 101 de la Constitución se produce como consecuencia del "*reconocimiento general e irrestricto de la competencia ratione materiae de la Corte Internacional de Justicia en el artículo XXXI del Pacto de Bogotá*". El referido artículo "*constituye una consagración convencional, a modo de cláusula compromisoria, de la denominada "optional clause of compulsory jurisdiction*" establecida en el artículo 36 del estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Pese a que el contenido de esta última disposición indica que es restringido el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional, con fundamento en su numeral 2º puede decirse que la

[11] Cfr. Alocución presidencial de diciembre 7 de 2007 y al conversatorio público de diciembre 13 del mismo año.

norma acusada es "*una cláusula compromisoria general, ilimitada e irrestricta*" que le reconoce competencia a dicha Corte para ocuparse de "*cualquier cuestión de derecho internacional*" y en esa medida "*para avocar conocimiento y decidir sobre el establecimiento y modificación de los límites territoriales y marítimos de los Estados partes de un procedimiento contencioso tramitado ante ella*." Esta afirmación se apoya en los pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia producidos en 20 decisiones que comprenden, entre otros, controversias entre Nicaragua y Honduras así como entre Nicaragua y Colombia; en este último caso, la Corte modificó los límites establecidos entre Honduras y Colombia en el "*Tratado sobre Delimitación Marítima*" de fecha 2 de agosto de 1986, aprobado mediante la Ley 539 de 1999 y en vigor internacional.

4.3. Según el artículo 101 de la Constitución, el establecimiento de límites y la modificación de aquellos ya fijados, solo resulta posible mediante tratados debidamente aprobados y ratificados o mediante laudos arbitrales en los que Colombia sea parte. Ello excluye las sentencias de la Corte Internacional de Justicia como mecanismos para la fijación y modificación de límites marítimos, y así, el artículo XXXI del Pacto de Bogotá resulta contrario a la Carta Fundamental. Y la ausencia de referencia a las sentencias judiciales no constituyó "*una exclusión involuntaria o accidental*", en tanto fue el resultado de los debates y deliberaciones adelantados por la Asamblea Nacional Constituyente: el texto finalmente aprobado como artículo 101 tuvo variaciones a lo largo de los debates, concluyendo en la no incorporación de las sentencias judiciales como procedimiento para la fijación de límites -Gacetas de la ANC, Nos. 21, 68, 80, 83, 89, 97, 105 y 117 e informe del delegatario Plazas Alcid-.

4.4. La jurisprudencia constitucional ha concluido que el establecimiento o la modificación de los límites de Colombia solo es posible mediante tratados aprobados y ratificados según las disposiciones vigentes o mediante laudos arbitrales -Corte Constitucional, C-045 de 1994, C-396 de 2002 y C-1022 de 1999-, monismo moderado que contribuye al adecuado cumplimiento de los compromisos internacionales y al otorgamiento de seguridad jurídica respecto de las obligaciones de Colombia. En tal contexto, y ante la improcedencia de que la Corte ordene la formulación de reservas -el Pacto no la prevé con posterioridad a la ratificación, consonante con el artículo 19 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados-, lo que procede es declarar la inexequibilidad del artículo XXXI y lo pertinente de la ley aprobatoria. Ello hará posible que el Gobierno Nacional adelante el proceso para la celebración de un tratado con Nicaragua "*que garantizará el cabal cumplimiento de las disposiciones constitucionales, al tiempo que permitirá abordar los compromisos internacionales vigentes*". La declaratoria de inconstitucionalidad de un tratado se justifica como *última ratio* -Corte Constitucional, -C-378 de 1993, C-176 de 1994 y C-121 de 2008-, siendo solo procedente cuando no sea posible adoptar una decisión menos grave para la existencia del vínculo internacional, como declaraciones interpretativas o reservas. Así, considerando

la oposición manifiesta del artículo XXXI del Pacto Bogotá con el artículo 101 de la Constitución y la improcedencia de adoptar medidas menos graves como las antes citadas, se impone la inexequibilidad de la norma demandada. Conforme a lo señalado "*a la luz del derecho internacional aplicable, la Corte Constitucional se encuentra desprovista de la posibilidad de ordenar la formulación de una reserva con fundamento en la cual, el estado Colombiano adecue el contenido de su vínculo internacional con el Pacto de Bogotá para de esta forma ajustarlo al contenido del artículo 101 de la Constitución Política de 1991*."

4.5. La armonización del derecho internacional con el derecho interno se logra -por ejemplo en el caso del asunto suscitado entre Colombia y Nicaragua- si la Corte declara la inexequibilidad del artículo XXXI del Pacto de Bogotá. En efecto, una decisión en esa dirección asegura "*que, no obstante la sentencia emitida por la Corte Internacional de Justicia, el Estado colombiano solo pueda modificar o establecer los límites marítimos en disputa, a través de la celebración de un tratado con la República de Nicaragua, de conformidad con lo previsto en el artículo 101*". Esta decisión, adicionalmente, permite armonizar de manera adecuada los compromisos internacionales adquiridos con las disposiciones de derecho interno relevantes.

4.6. La celebración de un tratado de límites, a pesar de la existencia de la decisión de la Corte Internacional de Justicia, no se opone a las normas del Estatuto de ese Tribunal: ni el Estatuto de la Corte Internacional ni la Carta de las Naciones Unidas -artículo 94-, exigen una implementación inmediata de las decisiones de la CIJ que impida negociar acuerdos que hagan posible su aplicación.

5. Intervención de organizaciones académicas invitadas.

5.1. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario -facultad de Jurisprudencia-.

5.1.1. La Corte Constitucional es plenamente competente para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad de un tratado perfeccionado antes de la vigencia de la Constitución de 1991, pero solo con efectos jurídicos en el derecho interno y nunca en el derecho internacional. Por consiguiente, no puede declarar la nulidad de un tratado -sólo es predicable por violación evidente y objetiva, para cualquier estado, de una norma de importancia fundamental sobre la competencia para celebrarlos- ni la terminación de un tratado -ya fue denunciado por el Gobierno Nacional y, por tanto, está llamado a dejar de producir efectos jurídicos-.

5.1.2. Las sentencias de la Corte Internacional de Justicia pueden, entre otras, imponer obligaciones de hacer o de no hacer en la parte resolutiva de la decisión, reconocer derechos, fijar límites fronterizos y establecer la

responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de obligaciones internacionales. Independientemente de si una sentencia de la Corte Internacional de Justicia impone o no obligaciones, existe *per se*, la obligación de cumplirla, de conformidad con la "*Carta de las Naciones Unidas*", el "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*" y su "*Reglamento*". Colombia, Estado Parte de la "*Carta de las Naciones Unidas*", tiene una obligación internacional cierta de cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia; actuar en sentido contrario, generaría responsabilidad internacional. La celebración de un nuevo tratado para establecer límites facilitaría la "incorporación" del fallo al derecho interno, más no es un requisito *sine qua non* para cumplirlo.

5.1.3. La acusación formulada por el accionante no es clara, cierta, específica, pertinente ni suficiente: el artículo L del Tratado prevé un mecanismo para garantizar el cumplimiento del fallo de la Corte Internacional de Justicia que no necesariamente implica la *"ejecución automática"* de la sentencia. Se trata por tanto de una inferencia del demandante. En consecuencia, la Corte Constitucional debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre este aspecto de la demanda.

5.1.4. De haber pronunciamiento de fondo, debe ser para declarar exequibles las normas acusadas, ya que una interpretación sistemática evidencia la compatibilidad de las mismas con la Constitución, a saber: el preámbulo prescribe como fin la integración de la comunidad latinoamericana; el artículo 2° consagra la obligación de garantizar la convivencia pacífica; y el artículo 9° estatuye que las relaciones internacionales se rigen por los principios de derecho internacional -incluidos el *pacta sunt servanda* y la resolución de conflictos por medios pacíficos-.

5.1.5. No es acertada la interpretación del artículo 101 que efectúa el accionante, al pretender excluir las sentencias de la Corte Internacional de Justicia como método para fijar límites, ya que el contenido material de las decisiones arbitrales y las judiciales son similares. La *"aparente diferencia"* entre la posibilidad de escogencia del tribunal de arbitramento por las Partes y la elección de los magistrados por la Corte Internacional de Justicia, se resuelve al mediar -en los dos eventos- una expresión de voluntad de los Estados de querer ser parte.

5.1.6. Los métodos para la fijación de límites no se restringen al inciso primero del artículo 101de la Constitución. De acuerdo con el artículo 9°, Colombia acogió los principios generales de derecho internacional, siendo el principal el *pacta sunt servanda*; además, no hay prohibición expresa en el artículo citado que permita inferir que el Constituyente quiso proscribir la fijación de límites por medio de sentencias judiciales. Así, no es correcto afirmar que la adjudicación, por parte de la Corte Internacional de Justicia, no es una de las

formas previstas por el ordenamiento constitucional para el establecimiento de sus límites.

5.1.7. El Tratado Esguerra-Bárcenas no fijó un límite marítimo entre los dos Estados; y el Acta Complementaria, firmada durante el Canje de Instrumentos de Ratificación, no constituye un tratado. En consecuencia y considerando que el supuesto del inciso primero del artículo 101 se refiere a límites definidos, ciertos e indiscutibles -y no a los inciertos-, no deben prosperar los cargos de la demanda, toda vez que el límite no existía y no podía constitucionalizarse. Colombia aceptó someterse a la Corte Internacional de Justicia y participó de manera activa durante el proceso, aceptando, por tanto, que se trataba de un límite incierto y no de un asunto ya resuelto.

5.2. Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario -facultad de Relaciones Internacionales-.

5.2.1. En fallo de 2007, la Corte Internacional de Justicia asumió competencia con fundamento en el "*Tratado Americano de soluciones pacíficas*" para definir la frontera marítima, partiendo de que el Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación del tratado con Nicaragua de 24 de marzo de 1928, respecto al meridiano 82, no podía ser interpretada *"como si establecieran una delimitación marítima entre Colombia y Nicaragua*"; Nicaragua invocó también las declaraciones de aceptación de la jurisdicción formuladas en 1937 (Colombia) y 1929 (Nicaragua), sobre las que no se pronunció la CIJ. Afirmó que el Tratado de 1928 era válido y vigente, pero que tenía competencia para definir cuáles eran "*todas las demás islas, islotes y cayos que hacen parte dicho archipiélago de San Andrés* (sic)". Hasta la culminación del proceso, con la sentencia de noviembre de 2012, Colombia no controvirtió la competencia de la Corte Internacional de Justicia.

5.2.2. Ningún tratado ha previsto el meridiano 82 como frontera marítima, no siendo posible encontrar, hasta ahora, la fuente normativa que defina exactamente su extensión hacia el norte y hacia el sur. Así, "*dicha frontera no figuró como límite con Nicaragua ni el* (sic) *Acto Legislativo del 5 de agosto de 1936, ni el* (sic) *Acto Legislativo N° 1 de 1968, no obstante que en ellos se enuncian específicamente los tratados de límites con todos y cada uno de nuestros países vecinos".*

5.2.3. La Corte Internacional de Justicia, en su fallo de 2012, señaló la frontera marítima entre los dos países: rechazó la "*tesis de Nicaragua de que el límite debía seguir una línea trazada entre la costa continental colombiana y San Andrés*"; confirmó la soberanía colombiana sobre los siete cayos del Archipiélago; y rechazó la indemnización que Nicaragua había pedido por la actitud de Colombia de impedir las labores de embarcaciones pesqueras al oriente del meridiano 82.

5.2.4. Al haber sido denunciado el Tratado, y dado que el 27 de noviembre de 2013 se cumple un año desde la denuncia del mismo, se impone su "inaplicabilidad total", para todos los efectos, en nuevos casos respecto de los intereses de nuestro país.

5.3. Universidad Externado de Colombia: facultad de Derecho.

5.3.1. La Corte Constitucional debe declarar la constitucionalidad de las normas acusadas. La "*Carta de las Naciones Unidas*" consagra normas cuyo cumplimiento no puede soslayar Estado alguno, entre otros, el arreglo pacífico de controversias, la buena fe y el principio *pacta sunt servanda*. Esas normas se establecieron con posterioridad a la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" y explican que los constituyentes de 1991 hubieran incluido en el artículo 9 de la Constitución que "*reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia*" como uno de los fundamentos de las relaciones exteriores de Colombia. Al ratificar la "*Carta de las Naciones Unidas*" el Estado colombiano aceptó subordinar su política exterior a los principios de derecho internacional y, en este sentido, asumió la obligación de someterse a la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, en los términos de su propio Estatuto.

5.3.2. El fallo de la Corte Internacional de Justicia del caso Colombia-Nicaragua, encontró que el Tratado Esguerra-Bárcenas era derecho aplicable pero que, de acuerdo con lo probado por los Estados en el proceso, no era un tratado de límites. En consecuencia, el derecho que debía aplicarse era el derecho consuetudinario del mar y, por tanto, la Corte Internacional de Justicia no creó derecho sino que declaró el derecho que las partes probaron. Considerando que "*la zona del caribe occidental no estaba delimitada de manera adecuada, lo que hizo la Corte Internacional de Justicia fue un llamado para que los Estados involucrados en el diferendo establezcan sus límites de manera definitiva con base en una negociación y acuerdo fundados en los criterios propuestos en su sentencia*". En ese sentido, no se contrarían las disposiciones del artículo 101 de la Constitución Política. Y, en aras del respeto de los principios internacionales y con el objeto de cumplir a cabalidad un compromiso internacional, la Corte podría propiciar que se adelante una negociación que termine con la firma de un acuerdo.

5.3.3. La declaratoria de inconstitucionalidad de una ley aprobatoria como la del Tratado no genera ningún efecto en el orden internacional, pues las obligaciones derivadas de un tratado, así como las derivadas de una sentencia de la Corte Internacional de Justicia, están amparadas por el principio de buena fe. Adicionalmente, los Estados no pueden invocar disposiciones de su derecho interno para excusarse de cumplir una obligación internacional.

5.4. Universidad Sergio Arboleda: facultad de Derecho.

5.4.1. La Corte Constitucional no debe declararse inhibida para proferir un fallo de fondo: el Tratado continúa produciendo efectos jurídicos, en razón de la sentencia proferida por la Corte Internacional de Justicia y a la nueva demanda presentada por Nicaragua ante ese mismo órgano judicial. Y debe declarar exequible de manera condicionada las normas acusadas en el entendido: "*que una sentencia de la Corte Internacional de Justicia puede decidir asuntos limítrofes, bien territoriales bien marítimos, cuando estos no han sido previamente establecidos por un tratado o laudo arbitral*".

5.4.2. El Tratado no es violatorio de los artículos 2º, 3º o 9º de la Constitución. El principio de la autodeterminación de los pueblos no puede extenderse a la determinación *proprio motu* por parte de un pueblo, de su territorio y límites marítimos, en tanto el ejercicio de soberanía no es un poder para desconocer el derecho internacional. Y una sentencia de la Corte Internacional de Justicia que establezca los límites de Colombia con otros Estados, no es contraria a los artículos 3° y 9° de la Constitución Política, pues en el establecimiento de dichos límites se aplican los principios de derecho internacional aceptados por los Estados que hacen parte de la controversia. Dentro de estos principios se encuentran "*aquellos por los cuales se determina la zona económica exclusiva y plataforma continental de Estados cuyas costas son opuestas y adyacentes*".

5.4.3. De acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional, los tratados de límites gozan de un estatus privilegiado "*por ser parte del bloque de constitucionalidad*": (i) aquellos en los que la frontera no se encuentra claramente delimitada; y (ii) aquellos en que existe una frontera definida, pero los Estados deciden cambiarla. Sólo los últimos constituyen una modificación. Y aún si la Sentencia del 19 de noviembre de 2012 se considere modificatoria de los límites del Estado colombiano, tampoco resultaría contraria al artículo 101 constitucional: la "*Convención de Ginebra sobre la plataforma continental*" hace parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu* e integra el contenido normativo del artículo constitucional en mención. Por consiguiente, la delimitación marítima efectuada por la Corte Internacional de Justicia no es contraria a la Constitución Política.

5.4.4. Al ser Parte del Tratado, el Estado colombiano se encontraba en la obligación de reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia. Adicionalmente, la actitud procesal del Estado constituye una conducta concluyente. Por consiguiente, la sentencia proferida el 19 de noviembre de 2012 debe cumplirse y acatarse, considerando el artículo 94 de la "*Carta de Naciones Unidas*", que tiene un rango especial dentro del derecho internacional (a pesar de no ser, *per se*, un tratado referido exclusivamente a derechos humanos o fronteras, constituye la base del orden mundial).

5.4.5. Por consiguiente, aun cuando se considere que la decisión proferida por la Corte Internacional de Justicia, el 19 de noviembre de 2012, ha modificado de manera indirecta límites establecidos en tratados, la Corte Constitucional no

es competente para referirse a tal "supuesto exceso", en virtud del principio del *pacta sunt servanda* en relación con la "*Carta de las Naciones Unidas*".

5.5. Academia Colombiana de Derecho Internacional (ACOLDI)

5.5.1. La Corte Constitucional debe declararse inhibida. De pronunciarse, debe imponerse la declaratoria de exequibilidad, en cualquier caso antes del 27 de noviembre de 2013, fecha después de la cual las demandas pierden su objeto, al surtirse el término de la denuncia.

5.5.2. El respeto irrestricto por el derecho internacional no sólo es práctica y costumbre, sino que emana de una obligación constitucional (CP, art 9). El respeto a los Tratados es exigido por los principios de derecho internacional aceptados por Colombia en sus relaciones internacionales (*pacta sunt servanda*, buena fe y prevalencia del derecho internacional sobre el derecho interno, positivizados en la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*"). El sistema internacional ha concebido y reconocido al derecho internacional como un ordenamiento jurídico superior, voluntariamente construido y consensuado por los Estados. En ese sentido, en el evento de colisión entre el derecho interno y el derecho internacional debe prevalecer este último. La "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" admite una excepción: la violación manifiesta de una norma fundamental de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados.

5.5.3. El Tratado en general y las disposiciones demandadas en especial, desarrollan principios de derecho internacional aceptados por Colombia, como la obligación de solución pacífica de controversias internacionales. Y el Legislativo participó de forma voluntaria en el proceso interno que llevó a la adopción de la ley aprobatoria del Tratado, "trasmitiendo" parcialmente poderes constitucionales para que estos casos fueran decididos por la justicia internacional. Así, no se opone al artículo 101 de la Constitución.

5.6. Academia Colombiana de Jurisprudencia.

5.6.1. La Constitución confiere *"rango constitucional"* a *"todos los tratados y laudos arbitrales sobre asuntos limítrofes, anteriores a la Constitución de 1991*" (CP, 101, inc 1). A su vez, la modificación de estos límites solo puede producirse conforme a las reglas de aprobación y ratificación de tratados.

5.6.2. Los artículos 2, 31, 32, 33, 35, 36, 38 y 50 del Pacto de Bogotá deben declararse exequibles en el entendido de que *"la CIJ o un futuro tribunal de arbitramento no tiene competencia ratione materiae para decidir controversias sobre cuestiones de derecho internacional en los que sea parte Colombia y que de conformidad con el citado artículo 101 de la Constitución de 1991, deban ser definidos mediante tratado y no por fallo judicial*." Conforme a ello, el

único mecanismo mediante el cual puede dirimirse una controversia relativa a límites territoriales o marítimos es el tratado internacional.

5.6.3. Considerando que los tratados relativos a los límites de Colombia y laudos arbitrales hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto (CP, 101.1), no resulta posible controlar sus disposiciones (CP, art 59 transitorio: prohibición de juzgamiento de todas las normas promulgadas la Asamblea Constituyente de 1991). Así las cosas, se impone declarar la constitucionalidad condicionada de los artículos antes citados del Pacto de Bogotá "*en el entendido de que ni la CIJ ni un futuro tribunal de arbitramento tienen la competencia para interpretar, evaluar o ejercer cualquier otro tipo de control jurisdiccional sobre normas que tengan alcances constitucionales. En particular, aquellas referidas a los tratados de límites suscritos por Colombia "constitucionalizados" en el inciso 1 del artículo 101 de la Carta.*"

5.6.4. Las otras disposiciones del Pacto de Bogotá que fueron acusadas no plantean problema constitucional alguno, dado que se limitan a regular los trámites de los procesos de solución de controversias, y disciplinarían el trámite de controversias diferentes a las relacionadas con los límites territoriales.

6. Intervención de autoridades nacionales y expertos invitados.

6.1. Enrique Gaviria Liévano.

6.1.1. El Pacto de Bogotá, tratado de carácter regional, reconoce entre los medios de solución de controversias, el arbitraje y el recurso ante la Corte Internacional de Justicia. En el caso de la Corte Internacional, prevé dos eventos en los cuales carece de jurisdicción: (i) asuntos que correspondan a la jurisdicción interna del Estado; (ii) materias ya resueltas por arreglo de las partes, por laudo arbitral, por sentencia de un tribunal internacional o disciplinadas por acuerdos o tratados vigentes al momento de la celebración del Pacto de Bogotá. Al amparo de ello, Colombia propuso excepciones preliminares en el procedimiento seguido ante la Corte Internacional de Justicia, conduciendo al reconocimiento de la soberanía sobre San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como la vigencia del "Tratado Esguerra Bárcenas", suscrito con Nicaragua en 1928; asunto diferente es que Colombia no hubiese advertido que el pronunciamiento de la Corte, al asumir competencia para ocuparse de la soberanía de algunos cayos y trazar una línea de delimitación marítima, había sido *extra petita*.

6.1.2. No es posible el reconocimiento de competencia que ha hecho la Corte Constitucional para pronunciarse sobre la constitucionalidad de tratados ratificados, apoyándose para ello en la figura de la inconstitucionalidad sobreviniente: considerando lo dispuesto en el numeral 10 del artículo 241, en el que se prevé un control previo de los tratados, y la sentencia C-276 de 1993 de esta Corporación. No es admisible que el Estado Colombiano pretenda

incumplir sus compromisos internacionales y sobreponerles la Soberanía, cuando precisamente la orientación actual tiene otra dirección. Ello puede evidenciarse, por ejemplo, en los modelos de integración económica en los que incluso se prevé delegación de soberanía a organismos supranacionales, tal y como ocurre, en alguna medida, con lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en lo referido, al menos, al cumplimiento de sus sentencias. Encontrándose perfeccionado y vigente el Pacto de Bogotá, la Corte Constitucional debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

6.1.3. De otra parte, las disposiciones cuestionadas, en particular los artículos acusados en la demanda formulada por el Presidente de la República, no desconocen la Constitución.

El artículo XXXI contiene la conocida cláusula facultativa conforme a la cual "*las partes contratantes declaran que reconocen respecto de cualquier Estado Americano como obligatoria ipso facto, sin ningún convenio especial, la jurisdicción de la mencionada Corte en todas las controversias de carácter jurídico*" que versen sobre las materias que allí se indican. Este artículo es la reproducción del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia en relación con el cual, luego de haber aceptado la jurisdicción de la Corte -en 1937, salvo en lo relativo a hechos anteriores al 6 de enero de 1932-, Colombia retiró tal aceptación el día 5 de enero de 2000. Como tal retiro se produjo un día antes de la presentación de la demanda correspondiente por parte de Nicaragua, Colombia planteó como excepción preliminar dicha circunstancia. La Corte también manifestó su retiro del Pacto de Bogotá el día 27 de noviembre de 2012 y dado que la denuncia entra a regir desde el día 27 de noviembre de 2013, en caso de que fuere declarada inconstitucional la ley 37 de 1961, dicho tratado "*estaría vigente solo por pocos días respecto de las disposiciones no demandadas*."

El artículo L del Pacto de Bogotá, en relación con el cual cabe formular consideraciones semejantes a las presentadas, establece una regla que se sigue de lo dispuesto en el artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite a las autoridades regionales, de forma previa a la intervención del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, determinar procedimientos para solucionar sus controversias. La demanda ahora formulada por el Gobierno podría ser interpretada "*como una confesión de haber desacatado el fallo del 19 de noviembre de 2012 y tratar de evadir las posibles medidas sancionatorias del organismo regional o mundial*." Adicionalmente, la acusación planteada implicaría que "*ante una eventual violación de Nicaragua del fallo del 13 de diciembre de 2007 al seguir alegando derechos sobre el archipiélago de San Andrés, Colombia se quedaría sin este mecanismo para pedir su aplicación*."

Conforme a las declaraciones relacionadas con la estrategia frente al fallo del 19 de noviembre de 2012, el Presidente de la República "*está a la espera de un*

fallo favorable de la Corte Constitucional para celebrar el anunciado tratado con Nicaragua y cambiar supuestamente su contenido." Ahora bien, nada impide al Jefe de Estado ejercer la competencia de celebrar un tratado, tal y como ello se encuentra previsto en el numeral 2 del artículo 189 de la Carta. El Presidente de la República, adicionalmente, ya ejerció sus facultades de denuncia respecto del Pacto de Bogotá y no resulta posible, tal y como lo ha reconocido la doctrina, que un tribunal colombiano declare terminado o prive de sus efectos un tratado internacional.

6.1.4. Para el análisis de constitucionalidad a cargo de la Corte, no es relevante lo dispuesto por el artículo 3 de la Carta, dado que fue en ejercicio de la soberanía del pueblo, mediante la intervención de sus representantes, que la Ley 37 de 1961 fue aprobada en Colombia.

6.1.5. No se advierte violación alguna del artículo 9 de la Constitución. De esa disposición se desprende, además de la obligación de respetar la soberanía y la autodeterminación de los pueblos, el deber de establecer relaciones internacionales que se adecuen a los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. Entre ellos se incluye -tal y como lo prevé el artículo 2 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Resolución 2735 de 1970 de su Asamblea General- el deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con esa Carta. Este deber se articula con "*el sagrado principio del pacta sunt servanda que es el pilar fundamental para la convivencia pacífica entre las naciones y que a la vez es nuestra posición frente a las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra la ley aprobatoria del Pacto de Bogotá*". Cabe advertir, igualmente, que no resulta posible a la luz de lo dispuesto en los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena relativa al derecho de los tratados, la invocación de una disposición interna como fundamento del incumplimiento de una obligación internacional. El deber de cumplimiento de sus obligaciones internacionales por los Estados, constituye una disposición imperativa, en tanto satisface las condiciones establecidas en el artículo 53 de la Convención de Viena: el carácter obligatorio del principio del *pacta sunt servanda* se evidencia con claridad, si se tiene en cuenta que el referido artículo 53 establece la nulidad de cualquier tratado que se encuentre en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. El argumento relativo a la obligación de cumplir los acuerdos contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, encuentra también apoyo en el hecho de que algunos autores han sostenido que el artículo 103 de dicha Carta -conforme al cual prevalecerán siempre las obligaciones impuestas en ella- es una norma que tiene un status de *ius cogens*.

6.1.6. No se aprecia desconocimiento del artículo 101 de la Constitución. En contra de la argumentación presentada en la demanda formulada por el Presidente de la República pueden formularse varios argumentos. (i) La acusación se funda en una lectura incompleta del artículo 101 de la Constitución en cuyo inciso final se advierte que son parte de Colombia, de

conformidad con el derecho internacional, el subsuelo, el mar territorial, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa. (ii) El artículo 101 de la Constitución no prevé como límites aquellos que hubieren sido establecidos en sentencias de tribunales internacionales, pero de ello no se sigue que la sentencia de fecha 19 de noviembre de 2012, adoptada en desarrollo del Pacto de Bogotá, vulnere tal disposición y, en consecuencia, se requiera "*celebrar otro tratado que fije los nuevos límites con Nicaragua"*. (iii) No resulta claro, atendiendo lo señalado en el artículo 93 de la Constitución, que los tratados de límites se integren al denominado bloque de constitucionalidad: A pesar de lo indicado en la sentencia C-191 de 1998 en el sentido de que "*los tratados que define el territorio colombiano entran a formar parte del bloque de constitucionalidad lato sensu*", también allí se sostiene "*que aun cuando se conviertan en parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, los tratados sobre límites no tienen valor constitucional sino un valor normativo similar a las leyes orgánicas y las leyes estatutarias, es decir ostentan la jerarquía intermedia entre la constitución y las leyes ordinarias*"; en consecuencia, no es posible afirmar "*que la sentencia de la Corte Internacional de Justicia estaría violando el artículo 101 constitucional como sostienen las demandas presentadas*". (iv) La ley aprobatoria del Pacto de Bogotá fue aprobada en vigencia de disposiciones constitucionales que contenían una disposición semejante a la ahora incorporada al artículo 101 "*sin que la Corte Suprema de Justicia, que era la que ejercía el control constitucional antes de expedirse la Constitución de 1991, hubiera encontrado algún vicio de inconstitucionalidad o que se hubiera presentado una demanda al respecto*".

6.1.7. Tampoco cabe afirmar que las disposiciones que se demandan se opongan al artículo 4º de la Carta. Incluso si se aceptara que la referencia a *otras normas jurídicas* incluyese los tratados, la referida disposición solo puede aplicarse al interior del Estado sin trascender al campo internacional. Esta afirmación encuentra fundamento en la sentencia C-276 de 1993.

6.2. Marco Gerardo Monroy Cabra.

6.2.1. Dado que objeto de la ley 37 de 1961 es la aprobación de un tratado que fue ya denunciado y que, en consecuencia, no produce efecto jurídico alguno, la Corte debe declararse inhibida. Esta conclusión se impone no obstante la demanda se dirija contra la ley que aprueba el tratado, pues el único contenido u objeto de la ley es el tratado mismo: no procediendo contra el tratado denunciado, tampoco cabe un pronunciamiento de fondo respecto de la ley aprobatoria correspondiente dado que "*la Ley 37 de 1961 no tiene vigencia independiente y autónoma del Pacto de Bogotá*". Siendo la Corte Constitucional competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales -según se sigue del precedente fijado en las sentencias

C-027 de 1993 y C-400 de 1998-, en la presente ocasión y por las razones anteriormente mencionadas, no es posible tal pronunciamiento.

6.2.2. El Pacto de Bogotá constituye un desarrollo del "principio de *ius cogens"*, conforme al cual los Estados tienen el deber de arreglar pacíficamente sus controversias -reconocido en la Carta de la ONU, en la Declaración 2625 de las Naciones Unidas, en la Carta de la OEA y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; a la luz de lo dispuesto en el referido instrumento, que establece los diferentes medios de solución de controversias, los Estados no pueden "*utilizar la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad y soberanía del Estado*". Así, el Pacto no desconoce la soberanía de Colombia, y por el contrario, "*reafirma el respeto de los principios de derecho internacional*", y ello se ajusta plenamente al artículo 9 de la Constitución Política.

6.2.3. El Pacto de Bogotá, al reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, no desconoce el artículo 101 de la Constitución: (i) su intervención y sus decisiones son consecuencia del tratado; (ii) la referencia que el artículo 101 hace a laudos arbitrales permite una asimilación con las sentencias, dado que en uno y otro caso se trata de jueces que dictan fallo para resolver conflictos entre las partes; (iii) el artículo 101 debe interpretarse conjuntamente con el artículo 9 de la Carta y, en esa medida, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, al constituir un mecanismo para la solución pacífica de conflictos, deben seguirse con fundamento en el artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas; (iv) si la sentencia es consecuencia del tratado, como ocurre cuando existen diferentes interpretaciones acerca de su alcance, se puede considerar asimilable a dicho tratado, como en la "*sentencia de la Corte Internacional de Justicia de fecha 19 de noviembre de 2012 que fue consecuencia de la aplicación del Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928 dado que la Corte interpretó que el meridiano 82 no contenía la delimitación de los espacios marinos que el derecho internacional les concede a los Estados con costa*". Así pues, siguiendo una "*interpretación extensiva, sistemática y finalista hay que poner de presente que con Nicaragua, los límites se fijaron mediante el tratado de 24 de marzo de 1928. Hay que advertir que la sentencia de la Corte Internacional de justicia de 19 de noviembre de 2012 dejó válido y vigente el Tratado Esguerra – Bárcenas de 1928 y al interpretar este tratado encontró que no contenía límites marítimos y para resolver la demanda de Nicaragua hizo la delimitación marítima que consideró adecuada. Por tanto, la sentencia antes citada deriva de un tratado vigente por lo cual se viola el artículo 101 de la Constitución. No hubo modificación de límites marítimos porque estos no estaban fijadas, y en cuanto a los límites terrestres se reconoció la soberanía colombiana.*"

6.2.4. La denuncia formulada respecto del Pacto de Bogotá no afecta la validez de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia, dado que dicho

procedimiento para la terminación de tratados internacionales no produce efectos retroactivos.

6.2.5. No fueron formulados cargos específicos en contra de los capítulos 4 y 5 del Pacto de Bogotá. En todo caso, de la regulación allí contenida no se sigue ningún problema constitucional.

6.3. Ricardo Abello Galvis.

6.3.1. El Tratado no era la única base de competencia en el litigio que enfrentó a Colombia con Nicaragua. La "declaración de aceptación de la Corte" también fue invocada por ese Estado como base de competencia.

6.3.2. Para el derecho internacional es claro que hay una prevalencia de este sobre el derecho interno. Se trata de un principio fundamental del derecho internacional, a la par con el de buena fe y *pacta sunt servanda*. La "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" codificó los principios generales relativos al *pacta sunt servanda* y la buena fe, y además estableció, en su artículo 46, que solamente se podrá invocar el derecho interno para no cumplir una obligación internacional cuando se trate de "la competencia para celebrar tratados" y que esto afecte una "norma de importancia fundamental". Este no es el caso del Tratado, en la medida que sí había competencia para celebrarlo.

6.3.3. Distinto es que en 1991 -de considerarse contrario a la Constitución- no se haya denunciado. El derecho de los tratados tiene mecanismos para evitar que un Estado se encuentre vinculado por normas que no le gustan, que son contrarias a su ordenamiento jurídico o, simplemente, son inconvenientes, a saber: reservas o denuncia. Ello permite limitar la aplicabilidad de un tratado o retirarse del mismo. En ese sentido, es importante señalar que no es asimilable el caso del "Concordato" (Sentencia C-027 de 1993) con el Tratado, en la medida en que el primero no tenía cláusula de denuncia, lo que hacía muy difícil una renegociación del mismo con la Santa Sede o que Colombia se retirara unilateralmente del mismo, mientras que la denuncia siempre fue una opción jurídicamente válida en el Pacto de Bogotá.

6.3.4. Aceptar la hipótesis de una inconstitucionalidad sobreviniente del Tratado llevaría al incumplimiento de obligaciones internacionales e, *ipso facto*, a responsabilidad internacional del Estado, teniendo en cuenta que Colombia, de forma voluntaria, ha aceptado que las obligaciones internacionales priman sobre el derecho interno. De suponer que hubiere una inexequibilidad sobreviniente, esta no puede ser aplicada retroactivamente, en la medida en que no conllevaría ningún efecto real.

6.3.5. La Corte Internacional de Justicia no modificó los límites de Colombia, en tanto definió un límite controvertido. En ese sentido, el artículo 9 de la

Constitución es el que debe ser aplicado y no el 101. El artículo 9 al aplicar "los principios del derecho internacional aceptados por Colombia" está permitiendo la aplicación de diferentes mecanismos de solución pacífica de controversias, establecidos en la "*Carta de las Naciones Unidas*". En cuanto a que se deba celebrar un tratado para poder "modificar" la frontera, la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" recoge el reconocimiento universal al libre consentimiento: en ese sentido, un Estado no puede forzar a otro a celebrar un tratado como consecuencia de una prohibición de su derecho interno.

6.4. Antonio Aljure Salame.

6.4.1. La Corte debe declarar la exequibilidad, de los artículos XXXI y L del Pacto de Bogotá, en tanto se encuentran en concordancia con los artículos 3, 9 y 101 constitucionales.

6.4.2. El artículo 101 superior exige la existencia de un tratado internacional previo para la modificación de los límites del país. Esta necesidad se satisface de dos formas: (i) mediante tratado que se designe a una corte internacional o tribunal arbitral para que emita una sentencia que contenga la modificación; (ii) a través de un tratado en el cual expresamente se establezcan los puntos limítrofes. En el primero de los supuestos contemplados, las decisiones judiciales proferidas hacen parte inescindible del tratado, por lo que la eventual modificación de los límites se origina propiamente en un tratado. Y tanto tratado, como laudo o sentencia judicial, hacen una unidad jurídica, en tanto la intención de las partes fue *"la de obtener del tribunal una conclusión con efecto jurídico internacional permanente o definitivo".* Es necesario remitir al principio de hermenéutica jurídica según el cual *donde la ley no distingue el intérprete no debe distinguir*: así, el inciso 2º del artículo 101 establece de manera genérica que la modificación debe realizarse a través de tratado y no distingue ningún tipo de instrumento internacional en específico. Por lo anterior, debe concluirse que el tratado puede ser uno que designe a un tribunal o corte para la modificación de los límites o uno que directamente señale las nuevas fronteras.

6.4.3. Colombia ha modificado sus límites mediante laudos e incluido nuevos espacios dentro de su territorio, sin necesidad de celebrar nuevos tratados: (i) el Tratado Arosema-Guzmán del 14 de septiembre de 1881, produjo un laudo arbitral el 16 de marzo de 1891, bajo la vigencia de la Constitución de 1886 que para los efectos bajo estudio, contemplaba una disposición normativa similar al actual artículo 101 constitucional; (ii) en casos relacionados con las fronteras con la República de Venezuela a través de los laudos arbitrales de la Corona Española y del Consejo Federal Suizo. Y en el derecho internacional no se encuentra ningún sustento que permita señalar que, ante una providencia de un tribunal judicial internacional, se requiera posteriormente la celebración de un nuevo tratado para poder ejecutar la decisión: esta interpretación raya en

lo absurdo, en tanto la parte que se considere perdedora o afectada por la decisión judicial jamás celebrará un tratado en tal sentido.

6.4.4. Se concluye que el Pacto de Bogotá es exequible en tanto satisface la exigencia del artículo 101 constitucional al ser un tratado solemne apto para solucionar una eventual controversia sobre fronteras, de conformidad con el procedimiento que en él se estableció. Si no se acepta la anterior argumentación, debe advertirse que no resulta necesario un tratado cuando una sentencia judicial desarrolla uno existente, en un caso en que los límites no existían. En relación con la sentencia del 19 de noviembre de 2012 de la Corte Internacional de Justicia, en la disputa entre Nicaragua y Colombia, en ella se fijó el límite en tanto en el "Tratado Esguerra Bárcenas" de 1928 no se establece delimitación marina alguna, toda vez que la inclusión del meridiano 82 sólo se realizó mediante el canje de instrumentos de ratificación.

6.4.5. La inexequibilidad del Pacto de Bogotá implicaría una señal por parte de Colombia de desaprobación del sistema jurídico de solución de controversias por vía pacífica, lo cual constituye una norma de *ius cogens.* Así como un mensaje de que el país no acata ninguna decisión que le resulta adversa.

6.5. Carlos E. Salgar Vargas.

6.5.1. La Corte ha reconocido su competencia para adelantar el examen de constitucionalidad de los tratados de límites y de derechos humanos, según se sigue de lo indicado en el auto de rechazo de la demanda que correspondía al expediente D-5862 y resumido por la Corte Constitucional en la sentencia C-321 de 2006.

6.5.2. La eventual declaratoria de inconstitucionalidad del Pacto de Bogotá no tendría efectos en tanto es improcedente "*desconocer las obligaciones prexistentes y que se encuentran vigentes ante el Derecho Internacional* (...)". Esta conclusión se fundamenta en el artículo 27 de la Convención de Viena relativa al derecho de los tratados.

6.5.3. Se afirma que las decisiones adoptadas por la referida Corte Internacional implicaron una modificación de los límites de Colombia. En ese contexto cabe hacer las siguientes consideraciones: (i) el derecho internacional diferencia tratados de límites de aquellos de asignación de soberanías o de líneas de asignación; estos últimos tratados se caracterizan por el hecho de que "*reconocen formalmente la posesión de otro Estado sobre una determinada zona, pero sin entrar a definir los límites*", mientras los primeros tienen por objeto "*trazar con toda claridad el recorrido de la, o las líneas, que dividen dos entidades territoriales, de manera análoga al proceso de alinderamiento de predios en el derecho privado*3; en Colombia, históricamente han sido definidos límites se caracterizan al menos por lo siguiente: se trazan líneas perfectamente definidas y, adicionalmente, se utilizan de manera indistinta las

expresiones frontera, límite, línea fronteriza, delimitación, demarcación y, en esa medida, "*no dejan duda sobre la intencionalidad de dicho instrumento*". El "Tratado Esguerra Bárcenas" no emplea expresión alguna que indique que en él se trazó un límite marítimo, y así fue así reconocido en la decisión de fecha 16 de diciembre de 2007 sobre excepciones preliminares de la Corte Internacional de Justicia. Así, la decisión de fecha 19 de noviembre de 2012 de la Corte Internacional de Justicia no supuso la modificación de una nueva frontera sino, en otra dirección, la creación de una que no existía y, por ello, la asignación de un derecho inexistente previamente.

6.5.4. El Pacto de Bogotá -consecuencia de la Carta por la cual fue creada la Organización de las Naciones Unidas ratificada en Colombia por la Ley 13 de 1945, artículos 33, 36 y 94- obliga a Colombia a (i) buscar la solución pacífica de sus controversias y a (ii) cumplir las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. La obligación de Colombia de cumplir la sentencia de la Corte Internacional de Justicia no se desprende de que ésta hubiere asumido competencia. Así las cosas, si lo pretendido por Colombia consiste en abstenerse de cumplir las decisiones adoptadas por la Corte Internacional de Justicia, se encontrará en la obligación, no de denunciar el Pacto de Bogotá, sino de proceder así respecto de la ley 13 de 1945 "*lo cual, obviamente, sería un despropósito*". Sobre las fuentes de la competencia de la CIJ se ha advertido que podría fundarse o bien en la *Declaración de Aceptación de la Corte* del año 1937 o bien en el artículo XXXI del Pacto de Bogotá.

6.5.5. La posición de Colombia sobre que el "Tratado Esguerra Bárcenas" había definido ya un límite marítimo y que, en consecuencia, el asunto planteado escapaba a la competencia de dicho Tribunal, suscitaba riesgos que fueron en su momento expuestos (se deduce del dictamen emitido en 1996, hecho público el 19 de junio de 2013, por el jurista francés Prosper Weil). En 1999, cuando el Presidente de Nicaragua anunció que no existían posibilidades de un acuerdo directo con Colombia y que, en consecuencia, acudiría a la Corte Internacional de Justicia, se conocía el riesgo existente.

6.5.6. La decisión de la Corte Internacional de Justicia en la controversia suscitada entre Colombia y Nicaragua no modificó un límite, puesto que lo creó en una zona antes inexistente, y no se requiere el trámite de una reforma constitucional para incorporarlo siendo necesario, ello sí, el trámite de una ley ordinaria. Adicionalmente, resultando obligatoria la decisión adoptada por la Corte Internacional de Justicia y considerando lo dispuesto en el artículo 101 de la Carta, "*le corresponde al Presidente de la República como rector de las relaciones exteriores, iniciar diálogos y negociaciones con Nicaragua para determinar la estructura de un instrumento que recoja las directrices de la sentencia y sean convertidas en un tratado.*"

6.6. Julio Londoño Paredes.

El escrito advierte que no emite una opinión sobre las disposiciones que son materia de impugnación. No obstante, presenta algunas consideraciones generales cuya síntesis es la siguiente:

6.6.1. Colombia entregó a Nicaragua -4 de junio de 1969- nota diplomática relativa a unas concesiones petroleras otorgadas por este país. Allí se indica que ellas "*traspasan hacia el oriente el meridiano 82 de Greenwich, señalado en la misma negociación de fecha 24 de marzo de 1928, por disposición del Congreso de la República de Nicaragua en decreto de Ratificación del Tratado, con fecha 6 de marzo de 1930, como el límite occidental del archipiélago de San Andrés y Providencia*". El decreto de fecha 6 de marzo al que aludía la nota citada advertía que el Tratado se aprobaba "*en* (…) *la inteligencia de que* (…) *el Archipiélago de San Andrés que se menciona en la cláusula primera del Tratado no se extiende al Occidente del meridiano 82 de Greenwich de la carta publicada en octubre de 1.885 por la Oficina Hidrográfica de Washington bajo la autoridad del Secretario de la marina de los Estados Unidos de América*".

6.6.2. El 12 de junio de 1969, Nicaragua dio respuesta a la nota de Colombia indicando que la disposición relativa al meridiano "*por ninguna razón valedera puede interpretarse como limitativa de los derechos nicaragüenses ni creadora de frontera entre ambos países".* Allí se decía entonces: "*...De la simple lectura de los textos transcritos, es evidente que el objeto de esa disposición es fijar de modo claro y específico y en forma restrictiva, la extensión del Archipiélago de San Andrés, y por ninguna razón valedera puede interpretarse como limitativa de los derechos nicaragüenses ni creadora de frontera entre ambos países. Por el contrario reconoce y confirma la soberanía y pleno dominio de Nicaragua sobre el territorio nacional en esa zona…*"

6.6.3. En la sentencia de la Corte Internacional de Justicia del año 2012 dicho Tribunal sostuvo que, previo al intercambio de notas producido en 1969, "*no existía indicación sobre la existencia de una disputa entre las partes*".

6.6.4. En el curso de la fase de Excepciones Preliminares, surtida ante la Corte Internacional de Justicia, el Estado Colombiano señaló que dicho Tribunal carecía de competencia dado que el meridiano 82º constituía la frontera marítima. Sobre el particular, la sentencia de la Corte sostuvo que "*…contrariamente a lo que pretende Colombia, los términos del Acta de Canje de los instrumentos de Ratificación, en su sentido natural y ordinario, no pueden ser interpretados como si establecieran una delimitación de la frontera marítima entre Colombia entre Colombia y Nicaragua. Sus términos son más consistentes con que la disposición enunciada en el Acta de Canje de los Instrumentos de Ratificación buscaba fijar el límite occidental del archipiélago de San Andrés en el meridiano 82*. (…) *En opinión de la Corte, un cuidadoso examen de las negociaciones previas a la ratificación del Tratado de 1928 y de las discusiones entre las partes confirma que ninguna de ellas asumió que el*

Tratado y el Acta estaban diseñados para efectuar una delimitación general de los espacios marítimos entre Colombia y Nicaragua (…)". Así las cosas, la Corte rechazó por unanimidad la excepción a su jurisdicción en la medida en que se refiere a la delimitación marítima entre las partes.

6.7. Carlos Gustavo Arrieta Padilla.

6.7.1. La Corte Constitucional debe declarar inexequibles los artículos XXXI y L del Pacto de Bogotá.

6.7.2. La Corte Constitucional tiene competencia para conocer la demanda *sub examine* en virtud de lo dispuesto en el artículo 241, numerales 4 y 10, de la Constitución Política. Lo anterior, en concordancia, con lo señalado en la Sentencia C-400/98. Adicionalmente, en virtud de lo dispuesto en el artículo L del tratado -aun denunciándolo-, continúa produciendo efectos jurídicos, toda vez que los litigios iniciados antes de la denuncia se siguen tramitando ante la Corte Internacional de Justicia.

6.7.3. Los artículos XXXI y L del Tratado son contrarios al artículo 101 de la Constitución, en la medida en que permiten la modificación de límites del Estado colombiano, sin la celebración de tratados, *ipso facto*. El artículo 101 diferencia dos eventos en relación con los tratados de límites: (i) aquellos que tienen por objeto fijar límites o fronteras que aún son inciertas -que no están definidas- y (ii) aquellos que tienen por objeto modificar los límites que ya habían sido establecidos en tratados o laudos arbitrales. De conformidad con la Sentencia C-1022 de 1999, el primer evento requiere del trámite de una ley aprobatoria -ordinaria-, a diferencia del segundo evento que, por tratarse de la modificación de límites ya consolidados e incorporados al bloque de constitucionalidad, necesita tramitarse mediante el procedimiento de reforma constitucional.

6.7.4. En el caso objeto de estudio, la Asamblea Nacional Constituyente dispuso en el artículo 101 que: *"forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen (…) el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales"*. En desarrollo de lo anterior, se celebró el "Tratado Esguerra Bárcenas" y su "Canje de Notas", que señala el meridiano ochenta y dos al oeste Greenwich como límite marítimo entre los dos Estados. Esos instrumentos internacionales, al estar perfeccionados con anterioridad a la Constitución de 1991, hacen parte del bloque de constitucionalidad.

6.7.5. Por lo anterior, una sentencia de la Corte Internacional de Justicia que defina o modifique los límites territoriales y marítimos del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -en tanto estaban constitucionalizados en un tratado de límites (suscrito con Nicaragua y vigente antes de la expedición de la Constitución de 1991)-, no puede ser incorporada al ordenamiento jurídico colombiano sin que se surta el procedimiento de reforma constitucional previsto en el título XIII de la Constitución, previa celebración del tratado.

6.7.6. Adicionalmente, los artículos XXXI y L infringen los artículos 2 y 53 de la Constitución Política y el artículo 5 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, toda vez que debe adelantarse el procedimiento de consulta previa cuando haya cesión de territorio con poblaciones culturalmente vinculadas a aquel.

6.7.7. Así pues, las normas acusadas adolecen de inconstitucionalidad sobreviniente desde la adopción de la Constitución de 1991.

6.8. Manuel José Cepeda Espinosa.

Considerando que ha asesorado a la Presidencia de la República en relación con los asuntos objeto de examen, advierte que comparte integralmente los argumentos expuestos en la demanda presentada por el Presidente de la República.

7. Intervenciones ciudadanas.

7.1. Clara Eugenia López Obregón.

7.1.1. Las normas demandadas deben ser declaradas inexequibles. Adicionalmente, la Corte debe establecer si la ley 37 de 1961 cumplió con la totalidad de los requisitos que se consagran en la ley 7 de 1944 en relación con su vigencia en Colombia.

7.1.2. Conforme a la tradición constitucional de Colombia, la modificación de los límites territoriales debe llevarse a cabo mediante la aprobación legislativa de un tratado. Así se sigue de los artículos 3 y 76 de la Constitución de 1886, del artículo único del Acto Legislativo 3 de 1909, del artículo 1 del Acto Legislativo 3 de 1910, del artículo 1 del Acto legislativo 1 de 1936, del artículo 1 del acto del Acto legislativo 1 de 1968 y, finalmente, del actual artículo 101 de la Constitución aprobada en 1991.

Esta tradición es además la que se sigue de la costumbre internacional conforme a la cual "*la soberanía marítima y territorial de los Estados es definida (...) por los respectivos órganos legislativos de cada país*". En atención a ello no sería posible que una modificación de límites se derivara de una sentencia adoptada por "*un tribunal extranjero como la Corte Internacional de Justicia*". Esta conclusión se fundamenta, adicionalmente, en

lo que prevén los numerales 1 y 2 del artículo 46 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" al regular la competencia para su celebración.

7.1.3. El Pacto de Bogotá no constituye el único desarrollo posible compatible con el artículo 23 de la "*Carta de la Organización de los Estados Americanos*" en el que se prevé que en un tratado especial se establecerán los medios adecuados para resolver pacíficamente las controversias que puedan suscitarse. Dicha disposición requiere considerar también los artículos 21 y 22 de la citada Carta y los artículos 33 y 52 –numeral 1- de la "*Carta de la Organización de las Naciones Unidas"*.

No resulta posible que una de las partes en una controversia imponga a la otra el mecanismo para la solución del conflicto que se suscite, en tanto ello podría implicar, de acuerdo con el artículo 46 de la misma Convención de Viena, la configuración de un vicio del consentimiento por la violación manifiesta de una norma de importancia fundamental de acuerdo con el derecho interno. Es ello lo que ocurre en las disposiciones acusadas en tanto se desconoce la Constitución de 1991 en lo relativo a la modificación de los límites territoriales. Adicionalmente, desconoce (i) la facultad reconocida a los Estados por el artículo 22 de la "*Carta de la Organización de los Estados Americanos*" al establecer la libertad de acordar el mecanismo para la resolución de controversias y (ii) el artículo 9 de la Constitución.

Además de ello y teniendo en cuenta que el numeral 1 del artículo 1 de la Carta de las Naciones Unidas prescribe que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el consistente en tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas para la paz, no puede considerarse que una medida a la que subyace un vicio del consentimiento pueda ser calificada como eficaz. En síntesis "*una medida que obligue a Colombia a violar derechos humanos, a violar el ius cogens, a desconocer compromisos adquiridos con terceros países, en virtud de lo dispuesto en un mecanismo no contemplado en la Constitución, no es un mecanismo eficaz ni ajustado a derecho. Es así como no son eficaces medidas que desconozcan el tratado celebrado entre Colombia y Nicaragua el 24 de marzo de 1928, o el tratado aprobado mediante la ley 52 de 1973, "por la cual se aprueba el tratado entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a la situación de Quitasueño, Roncador y Serrana", pues afectan directamente mandatos expresos constitucionales y compromisos internacionales suscritos por Colombia*."

7.1.4. Las reglas de interpretación de las normas de derecho internacional –apoyadas en el documento de la Comisión de Derecho Internacional denominado "Fragmentación del Derecho Internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional"- hace posible concluir que la única interpretación admisible del pacto de Bogotá será aquella que *asegure* (i) *el respeto por el ius cogens,* (ii) *el respeto por los derechos*

humanos consagrado en la Constitución de 1991 y en diversos tratados sobre la materia, (iii) *el respeto por otros compromisos internacionales sobre protección de indígenas y raizales, y protección del medio ambiente*, (iv) *el respeto por otros tratados internacionales suscritos por Colombia como los aprobados mediante la ley 1 de 1951, la ley 52 de 1973 y la lay 251 de 1995*, (v) *el respeto por las competencias de las autoridades colombianas*, (vi) *el respeto por el debido proceso, por ejemplo, en relación con las condiciones para que un tribunal internacional pueda tomar decisiones ex aequo bono, tal como lo dispone el artículo 38 numeral 2º de los Estatutos de la Corte Internacional de Justicia.*"

7.1.5. La consulta previa de las comunidades titulares de este derecho se encuentra exigida en los casos en los que se pretenda la modificación de los límites territoriales o marítimos. Esta conclusión encuentra apoyo en lo que disponen los artículos 2, 310 y 329 de la Constitución y en lo prescrito en los artículos 6 y 12 de la "Convención 169 de la OIT". Así las cosas, las normas que se acusan violan la Constitución "*al otorgarle competencia a la Corte Internacional de Justicia para decidir entre otros, sobre asuntos limítrofes sin el consentimiento ni la consulta previa de las comunidades que tienen una especial protección, como los raizales* (…)". Una sentencia que se encuentre en esa dirección "*sería inaplicable en nuestro ordenamiento jurídico nacional*."

7.2. Sergio Estrada Vélez (Director de la Clínica Jurídica en Teoría General del Derecho de la Universidad de Medellín).

7.2.1. La Corte Constitucional debe: (i) declarar el escaso cumplimiento de los requisitos de suficiencia y pertinencia de la demanda presentada por el Presidente de la República; (ii) declarar su competencia para adelantar el control de constitucionalidad de la sentencia adoptada por la Corte Internacional de Justicia en la controversia suscitada entre Colombia y Nicaragua; (iii) integrar la proposición jurídica completa compuesta, en este caso, por la ley aprobatoria del Pacto de Bogotá y la referida sentencia; (iv) declarar inconstitucional la expresión "obligatoria ipso facto" del artículo XXXI del Pacto de Bogotá; y (v) declarar la inconstitucionalidad de la decisión de la Corte Internacional de Justicia por la infracción de normas del *ius cogens.*

7.2.2. El planteamiento del Presidente puede considerarse fundado en dos tipos de argumentos: políticos y jurídicos.

Los primeros, que se edifican a partir de la posible vulneración de la *autodeterminación de los pueblos*, de la *soberanía* o de la *democracia participativa* no pueden constituir el fundamento de un juicio de constitucionalidad en tanto están "*necesariamente relacionados con razones de conveniencia o interés general, cuya protección está por fuera de las competencias de la Corte Constitucional*".

El segundo tipo de argumentos se fundamenta en lecturas literales e históricas de la Constitución que permiten afirmar su debilidad. Así, de acuerdo con el Presidente de la República los límites terrestres o marítimos únicamente pueden ser modificados mediante otros tratados y, en consecuencia, las disposiciones acusadas desconocen el artículo 101 de la Carta, en tanto estas permiten que sean modificados mediante una sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Esa interpretación literal de la expresión "solo" del artículo 101 (i) incurre en una contradicción lógica dado que el mismo artículo establece que ello puede ocurrir mediante laudos y (ii) desconoce la interpretación teleológica en tanto no puede omitirse considerar que de la Constitución "*se puede inferir con claridad la aspiración del constituyente de instituir una Constitución Política que promoviera la integración de la nación en el orden internacional*". La interpretación de la palabra "solo" como "únicamente" implica dejar de lado los propósitos de integración, el principio *pacta sunt servanda* y la tesis afirmada en la jurisprudencia constitucional según la cual la Carta promueve una integración dinámica del derecho interno y el derecho internacional. Así entonces, el vocablo "solo" "*desea ratificar la necesidad de que en temas tan sensibles como la fijación de los límites fronterizos participen todos los órganos del poder público, pero no un desconocimiento de la jurisdicción internacional*".

Ahora bien, también la lectura histórica del artículo 101, según la cual la referencia a sentencias internacionales fue eliminada del proyecto de artículo 101, conduce a objeciones similares a las anteriores y termina afirmando la supremacía del derecho interno sobre el derecho internacional.

Así las cosas el cargo no satisface la exigencia de pertinencia.

7.2.3. La argumentación del demandante no satisface la exigencia de suficiencia, dado que no se lleva a efecto "*la exposición de todos los elementos necesarios para un juicio de inconstitucionalidad*". Esta conclusión se impone por las siguientes razones:

La demanda tiene como propósito que concluyan los efectos del Pacto de Bogotá dado que, no obstante que fue objeto de denuncia el 27 de noviembre de 2012, "*sigue produciendo efectos por el hecho de haber un fallo en un proceso contra Colombia que modificó los límites marítimos en las Aguas del Archipiélago y afectó la unidad del Archipiélago*". Siendo ese el planteamiento, debe concluirse que resultaba necesario accionar no solo el Pacto de Bogotá sino también la determinación proferida por la Corte Internacional de Justicia en desarrollo de la competencia otorgada.

En efecto, adelantar un examen aislado del Pacto de Bogotá conduciría a consecuencias absurdas en tanto la sentencia, que es accesoria al instrumento, podría producir efectos a pesar de la inexequibilidad de las normas del primero.

Con fundamento en ello resulta necesario proceder a la integración de la proposición jurídica completa.

7.2.4. La necesidad de llevar a cabo la integración al objeto de examen en el presente proceso (i) de la Ley 37 de 1961 y (ii) de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de fecha 19 de noviembre de 2012, es indispensable a efectos de asegurar la adecuada armonización del derecho internacional con el derecho interno. Así las cosas, se impone un examen conjunto de las normas acusadas y de la sentencia adoptada por la mencionada Corte Internacional.

7.2.5. Resulta posible afirmar la competencia de la Corte Constitucional para adelantar el examen constitucional de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia a efectos de permitir "*su integración armónica en el orden interno*". Para fundamentar tal conclusión, es necesario sostener que además de las competencias expresamente señaladas en el artículo 241 de la Constitución, pueden existir otras cuyo reconocimiento es indispensable para asegurar la supremacía de la Constitución.

El asunto examinado supone la existencia de una laguna para cuya superación es necesario establecer: (i) si existe identidad de razón y (ii) similitud de casos que permitan reconocer la competencia de la Corte para pronunciarse sobre las sentencias de la Corte Internacional de Justicia. La primera condición se cumple plenamente en tanto el reconocimiento de tal competencia es coincidente con la finalidad adscrita a la asignación de la función para ocuparse del control de las leyes aprobatorias de tratado: consiste en la necesidad de asegurar coherencia entre el orden interno y el orden internacional. La segunda condición, esto es la similitud de casos, es clara en tanto el tratado y la sentencia internacional dan lugar a "*obligaciones en el ámbito internacional y deben ser coherentes con el orden interno*".

Así pues "*se puede afirmar que tanto la ley aprobatoria de tratados como una sentencia internacional, en la medida que son normas de derecho internacional, deben ser controladas por la Corte Constitucional sin desconocer las obvias diferencias referidas a la forma en que se otorga el consentimiento*". Las diferencias existentes no implican, que no deban ser incorporados unos y otras mediante los procedimientos previstos en el derecho interno sin que ello pueda traducirse en el desconocimiento del principio *Pacta Sunt Servanda*.

La introducción *ipso facto* de la decisión internacional supone, no la exclusión de un procedimiento que asegure la adecuación de dicha decisión al ordenamiento jurídico de manera que exista coherencia material, sino la exclusión de autoridades que funden el juzgamiento en argumentos de conveniencia "*que impidan la adopción al orden interno"*.

Conforme a lo anterior, aunque respecto de las sentencias internacionales no se requiere de tratados internacionales para su introducción al ordenamiento jurídico interno, la Corte Constitucional es competente para juzgar su validez constitucional. Esta conclusión se apoya en el precedente que se sigue de la sentencia C-400 de 1998 y respeta el principio *Pacta Sunt Servanda* así como la obligación del Estado Colombiano de actuar de buena fe.

7.2.6. El *Pacta Sunt Servanda* no es un principio absoluto, tal y como ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional. En efecto, en algunos casos el incumplimiento de tratados no compromete la responsabilidad del Estado tal y como podría ser en los casos de "*un estado de necesidad o la presencia de una vía de hecho en la sentencia internacional en la medida que desconoce circunstancias pertinentes referidas a la presencia de comunidades raizales que deben ser protegidas tanto por el derecho interno como el derecho internacional, así como el desconocimiento de normas de ius cogens como el Convenio 169 de 1989 de la OIT* (…)."

La infracción del artículo 101 no se funda en el hecho de que la Constitución establezca únicamente como mecanismos de fijación de límites los tratados y los laudos "*sino en la incorporación automática de las decisiones de la CIJ cuando no existe una norma constitucional que permita la intervención de todos, o por los menos, algunos de los poderes públicos encargados de verificar la coherencia de la norma de derecho internacional con el orden constitucional interno y con otros compromisos adquiridos por la nación dentro del ámbito internacional,*"

7.2.7. La supremacía de la Constitución y el respeto del derecho internacional no puede implicar ni desconocer una decisión judicial de carácter internacional ni aceptar su incorporación al ordenamiento jurídico a pesar de desconocer los derechos fundamentales. Tomando como punto de partida lo señalado, ha de concluirse que la decisión de la Corte Internacional de Justicia que resolvió la controversia suscitada entre Colombia y Nicaragua incurrió en una vía de hecho. Ello se produjo por el desconocimiento de normas del *ius cogens* y por omitir considerar circunstancias relevantes.

En efecto, la sentencia mencionada desconoció las obligaciones derivadas del "*Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo*" dado que durante el procedimiento correspondiente la Corte Internacional "*debió no solo escuchar a la población raizal sino tener en cuenta sus derechos y, como organismo internacional, procurar su protección*." Esta conclusión se apoya en lo dispuesto por los artículos 4, 5, 6, 13, 14 y 32 del citado Convenio. En conexión con ello "[*l*]*a expedición de una decisión por parte de la jurisdicción internacional en materia de fijación de límites fronterizos no puede soportarse solamente en decisiones anteriores, ni en casos similares, ni en criterios aritméticos o de equidad. Debe tener en cuenta la normativa internacional que hace parte del ius cogens, esto es, debe procurar que sus decisiones no se*

limiten a una división geográfica o física de los límites fronterizos sino en las repercusiones culturales para la población que es sujeto de especial protección de la normativa internacional." Adicionalmente, la sentencia adoptada desconoce el artículo 21 de la "*Convención Americana de derechos humanos*" a raíz de cuya interpretación la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que debía tenerse en cuenta el "*Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo*" que incorporaba varias disposiciones relativas a la propiedad comunal de las comunidades indígenas.

En estrecha conexión con lo anterior, puede advertirse que la decisión de la Corte Internacional de Justicia desconoció hechos relevantes. Ellos se referían a la existencia de comunidades raizales que, de haberse tenido en cuenta, hubieren podido modificar la decisión adoptada.

7.3. Jorge Kenneth Burbano Villamarin y Manuel Alejandro Correal Tovar (Universidad Libre (Bogotá - Facultad de Derecho).

7.3.1. La Corte Constitucional debe declararse inhibida para fallar las demandas.

7.3.2. La competencia de la Corte Constitucional, para conocer de leyes aprobatorias de tratados de forma posterior a su entrada en vigencia y por vía de acción ciudadana, es diáfana después de la Sentencia C-400 de 1998. En la citada providencia quedó clara la facultad de la que disponen los ciudadanos de demandar las leyes que resulten incompatibles con la Constitución Política, aún si se refieren a asuntos internacionales.

7.3.3. Las normas acusadas no vulneran la autodeterminación de los pueblos indígenas y tribales como quiera que su objetivo consiste en poner bajo conocimiento del órgano jurisdiccional de la Organización de Naciones Unidas los litigios que puedan surgir con otros Estados, en aras de garantizar la paz y la seguridad internacionales, y no reconocer, declarar, constituir o modificar los derechos de las comunidades étnicas, indígenas o tribales. En consecuencia, el cargo carece de fundamento legal y constitucional.

7.3.4. El Constituyente permitió que las decisiones jurisdiccionales de tribunales internacionales alteren la estructura territorial del Estado al referir expresamente los laudos arbitrales. Si la voluntad del Constituyente, plasmada en los artículos 9° y 224, es que las relaciones exteriores se fundamenten en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, se entiende que el pilar constitucional es el respeto por el derecho internacional y las decisiones jurisdiccionales que se emitan con base en los compromisos internacionales adquiridos por Colombia.

7.3.5. El Tratado tampoco desconoce normas de *ius cogens* ni instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como quiera

que una de las vías para aceptar la competencia de la Corte Internacional de Justicia es la inclusión de una "cláusula jurisdiccional" en un tratado, por lo que si hubiere violación de normas de *ius cogens*, adolecerían de nulidad todos los tratados que consagran "cláusula jurisdiccional".

7.3.6. Por último, es de señalar que el artículo 27 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" prevé que una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.

7.4. Eudoro Echeverri Quintana y Emerson Edilberto Jaimes (Observatorio de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre Seccional Pereira).

7.4.1. La Corte debe declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

7.4.2. Es indudable que los tratados constituyen una de las expresiones más importantes del entendimiento entre los países. En atención a esa consideración, la Corte debe declarar "*la supremacía del principio fundamental y rector del "pacta sunt servanda"* librando "*al país del ostracismo internacional que nos conducirá esta clase de demandas*." Ese principio ha sido reconocido por el derecho colombiano al incorporar al ordenamiento jurídico la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" de 1969.

Del examen del contenido del tratado se sigue que ninguna de sus disposiciones se opone a la Carta Política y, en particular, que no desconoce los artículos 3, 9 y 101 de la Carta. Por el contrario, se trata de una manifestación absolutamente genuina de la soberanía nacional compatible con las exigencias de la democracia representativa y participativa.

7.4.3. Las disposiciones incorporadas al Pacto de Bogotá cuyo propósito es establecer medios de solución pacífica de conflictos, constituyen una manifestación del *ius cogens*. La importancia de establecer tal tipo de medios encuentra un apoyo directo en las disposiciones de la "*Carta de las Naciones Unidas*" de 1948 que establece, entre otras cosas, que "*los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia"*.

7.4.4. Es cierto que la Corte ha reconocido su competencia para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de tratados. Sin embargo, las disposiciones acusadas no se oponen a la Constitución. Adicionalmente, el desconocimiento de los acuerdos internacionales previamente suscritos y las normas incorporadas al Pacto de Bogotá, ponen en riesgo a la democracia, al derecho internacional y al i*us cogens.*

7.5. Hernán Alejandro Olano García.

7.5.1. La Corte debe inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, a menos que modifique la jurisprudencia establecida a partir de 1993.

7.5.2. La Corte Constitucional carece de competencia no solo para pronunciarse respecto de las demandas formuladas en contra de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia de la Haya, según lo indicó en el Auto 053 de 2013, sino también para pronunciarse respecto de los tratados ya perfeccionados, según lo definió la sentencia C-276 de 1993. Así las cosas, no se satisfacen las condiciones para hacer posible un pronunciamiento de fondo de la Corte Constitucional.

7.6. Laura Daniela Hernández Hernández, Yona Schuster López, Luis Martelo Ortiz, María Teresa Ospina Pérez, Andrés Castillo Montoya, Joan Sebastian Romero Cárdenas, Laura Alejandra Castro Salcedo, Isabella Posso Tamayo y Claudia Dangond Gibsone (Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana).

7.6.1. La Corte debe declarar la inexequibilidad de las disposiciones demandadas.

7.6.2. Las normas demandadas suponen la infracción del artículo 2 que impone la obligación del Estado de mantener la integridad territorial, del artículo 4 que establece que la Constitución es norma de normas y del artículo 101 de la Carta que establece que los límites de Colombia solo pueden modificarse mediante tratados

7.6.3. La definición de la competencia de la Corte Internacional de Justicia establecida en el artículo XXXI del Pacto de Bogotá puede comprender materias relacionadas con tratados en los que los Estados hubieran definido sus asuntos limítrofes. Ello es así dado que una controversia respecto de un tratado que fija límites puede encontrarse cobijada por la referencia a *la interpretación de un tratado* o a *cualquier controversia de derecho internacional*.

Por lo anterior y considerando que las decisiones adoptadas por la Corte Internacional de Justicia resultan de cumplimiento obligatorio *–ipso facto-*, se desconoce el artículo 101 de la Constitución que exige la modificación de los límites mediante un nuevo tratado que requerirá la aprobación del Congreso y la ratificación por parte del Presidente de la República.

7.6.4. Se contraría el mantenimiento de la integridad territorial como fin del Estado al permitir que sea un órgano supranacional el que modifique los límites y no el Presidente de la República como Jefe de Estado y como responsable de la dirección de las relaciones internacionales.

7.7. Diego Romero Cruz.

7.7.1. La Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad de las normas acusadas.

7.7.2. Los artículos XXXI y L del Tratado habilitan a la Corte Internacional de Justicia para dirimir cualquier controversia de derecho internacional, incluyendo disputas sobre límites terrestres y marítimos entre Colombia y cualquier otro Estado Parte americano y obligan a cumplir las decisiones de la misma Corte *so pena* de enfrentar "las consecuencias que decidan los Ministros de Relaciones Exteriores".

7.7.3. El artículo 101 de la Constitución Política establece: (i) los mecanismos para fijar los límites de Colombia y (ii) los mecanismos para modificar los límites previamente establecidos. En consecuencia, el Constituyente de 1991 confirió rango constitucional a los tratados aprobados por el Congreso de la República, que habían fijado de manera incontrovertible los límites de Colombia. Igual determinación hizo respecto de los laudos arbitrales. Por su parte, se 'contempló' la forma de alterar los límites fijados, a saber: "*mediante tratados aprobados por el Congreso, ratificados debidamente por el Presidente de la República*". Adicionalmente, la Sentencia C-1022 de 1999 indicó que el tratado modificatorio que implicara la cesión de territorio debía ser aprobado por el Congreso de la República, a través de reforma constitucional, toda vez que dicho acto alteraba la "imagen maestra" que tenía el Constituyente de 1991 del territorio colombiano.

El artículo 101 de la Constitución Política no contempló a las sentencias de la Corte Internacional de Justicia como una de las formas en que es procedente modificar los límites del territorio nacional. Sin embargo, las normas acusadas no desconocen lo dispuesto en la Constitución Política. Lo anterior, en la medida en que las sentencias de la Corte Internacional de Justicia no producen efectos en el ordenamiento jurídico colombiano de manera automática e inmediata, ni ordenan a las Partes omitir los mecanismos de derecho interno tendientes a incorporar las determinaciones de la precitada Corte.

En Colombia las decisiones judiciales internacionales, al igual que los demás instrumentos de derecho internacional, no son aplicables de manera automática, en la medida en que exigen ratificación para su incorporación al derecho interno. El silencio de la Constitución Política respecto de la forma de incorporar sentencias internacionales no puede interpretarse como una autorización tácita para su aplicación *ipso facto*. Colombia debe, por tanto, "*poner en marcha sus instrumentos de derecho interno para incorporar las sentencias de la Corte Internacional de Justicia"*, toda vez que el Tratado consagra una obligación internacional.

7.7.4. Adicionalmente, los límites fijados por las decisiones de la Corte Internacional de Justicia en el diferendo limítrofe entre Colombia y Nicaragua no requieren de reforma constitucional para su incorporación al ordenamiento jurídico interno. La jurisprudencia constitucional ha distinguido entre tratados de clarificación de límites inciertos y tratados de límites que impliquen cesión de territorio. Los primeros requieren surtir el trámite de una ley aprobatoria, mientras los segundos precisan de reforma constitucional. Los diferendos sobre límites entre Estados son asuntos del resorte exclusivo del derecho internacional público. En consecuencia, la definición de si un límite es cierto e incontrovertible no puede realizarse unilateralmente, toda vez que Nicaragua ha sostenido de manera constante y uniforme -antes de la expedición de la Constitución Política de 1991- una posición diametralmente opuesta a la de Colombia, respecto de la interpretación y alcance del Tratado. Por tanto, el límite no era susceptible de ser "constitucionalizado" y sólo requiere tramitarse mediante ley aprobatoria.

7.7.5. La Corte Constitucional debe declarar la exequibilidad de las normas acusadas, toda vez que aquellas no permiten que la Corte Internacional de Justicia modifique los límites de Colombia "*por fuera de las vías de la Constitución*", en tanto ordena que el Estado colombiano "*ponga en marcha sus instrumentos de derecho interno para adecuarse a las sentencias de la Corte Internacional de Justicia, sin incorporarlos automáticamente".*

7.8. Ernesto Palacios.

7.8.1. La Corte Internacional de Justicia adoptó, sin tener competencia para ello en tanto no se encuentra habilitada "*para cercenar territorios de otras naciones*", un fallo adverso a Colombia dado que esta "*pierde su soberanía sobre 75.000 a 100.000 kilómetros cuadrados de mar territorial, cambiando las fronteras marítimas entre Nicaragua y Colombia y desconociendo el Tratado Esguerra – Bárcenas que delimitó las fronteras entre estos dos Estados soberanos en el siglo pasado.*"

La pertenencia a Colombia de dichos espacios marítimos se encuentra acreditada por las "*cédulas reales de la monarquía española en las cuales ceden los territorios del archipiélago de Sana Andrés y Providencia y sus mares y plataformas continentales a la Nueva Granada hoy República de Colombia*."

7.8.2. La totalidad de componentes del archipiélago de San Andrés y Providencia se ha encontrado bajo la soberanía de Colombia durante más de dos siglos. Ello ha comprendido el mar territorial y la plataforma continental "*con derechos a Explotaciones Ictiológicas y de otros Órdenes y preservando grandes áreas de estos mares de la sobrepesca de compañías extranjeras y explotación petrolífera en dichas áreas*."

7.8.3. Es el meridiano 82 el que se erige en límite con Nicaragua. Colombia "*no tiene por qué* (sic) *ceder ni un centímetro de sus mares a ningún país que lo pretenda* (…) *bajo artimañas de una Corte de Ultramar como es la Corte de Internacional de la Haya* (…)". Este tipo de decisiones favorece a otros Estados así como a las *transnacionales* que pretenden la explotación de los diferentes recursos y reservas que, en todo caso, resultan "*muy importantes para proteger especies marinas y Corales en este ecosistema tan frágil*."

7.8.4. Así entonces el Tribunal Constitucional "*debe salir en defensa de los intereses de la Nación Colombiana y sus territorios* (…) *incluyendo sus áreas insulares en los océanos tanto pacífico como atlántico*". Cabe advertir que los gobiernos "sino es *mediante una constituyente aprobada por el pueblo que es el constituyente primario no podrán pertenecer a Tribunales de Ultramar para dirimir nuestros conflictos y fronteras con terceros países*."

7.9. Zulma Liliana Torres Mendivelso.

Presenta diferentes consideraciones relacionadas con "*el Tratado Esguerra Bárcenas*" y el "tratado Vásquez Saccio." Solicita la declaración de exequibilidad del Pacto de Bogotá", prefiriendo de esa forma la salida pacífica frente a los conflictos de manera concordante con la democracia.

8. Concepto del Procurador General de la Nación.

8.1. Como petición principal se solicita a la Corte declararse inhibida por falta de competencia. La demanda debió rechazarse toda vez que (i) no pueden presentarse acciones de inconstitucionalidad contra tratados y sus respectivas leyes aprobatorias, (ii) la Corte Constitucional no tiene competencia para analizar tratados ya perfeccionados y (iii) las demandas carecen de objeto toda vez que el Pacto de Bogotá fue denunciado por el Gobierno Nacional por lo que éste, a más tardar el 27 de noviembre de 2013, ya no resulta vinculante para el Estado colombiano.

Sin embargo, en caso en que el Tribunal Constitucional tome una decisión de fondo frente a las normas demandadas, deberá (i) – de todas maneras - declarar la inhibición en relación con los artículos II, V, XXXII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXXVII, L y todos aquellos establecidos en el capítulo 5º del Pacto de Bogotá en tanto no existen cargos que cumplan las condiciones exigidas para el efecto y (ii) declarar la exequibilidad condicionada de los artículos XXXI y XXXIII del Tratado en cuestión.

8.2. El juzgamiento constitucional en relación con tratados se limita única y exclusivamente a aquellos no perfeccionados en tanto el control por parte de la Corte – de conformidad con el artículo 241 superior - es previo, razón por la cual se carece de competencia, más aún si se tiene en cuenta que el Pacto de Bogotá entró en vigencia con anterioridad a la Constitución de 1991. Admitir

demandas de inconstitucionalidad contra estos actos llevaría a situaciones absurdas como que el Tribunal Constitucional deba, de manera oficiosa, pronunciarse sobre la totalidad del tratado más allá de los cargos formulados por el demandante, o en su defecto, que sólo analice el cargo demandado y que a pesar de ello no quepan nuevas demandas debido a la naturaleza *definitiva* que caracteriza a este tipo de control.

La propia jurisprudencia constitucional ha reconocido que no resulta jurídicamente admisible que la Corte lleve a cabo la revisión de un tratado ya ratificado y perfeccionado. Es así como la sentencia C-276 de 1993, expresamente señaló *que "el examen constitucional no se puede ejercer respecto de instrumentos públicos internacionales ya perfeccionados. (...) 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".* En igual sentido, existen pronunciamientos realizados al interior de la Asamblea Nacional Constituyente.

Aceptar la revisión de un tratado ya perfeccionado atenta contra los principios constitucionales de supremacía de la Constitución, legalidad y el respeto por los principios del derecho internacional, en tanto se estaría concediendo a la Corte una competencia ilimitada. Lo anterior ocasionaría un ambiente de inseguridad jurídica toda vez que al admitir una demanda contra un acto internacional ya ratificado, se debería aceptar una multiplicidad de veces en el futuro y por lo tanto, nunca habría una decisión definitiva sobre los instrumentos internacionales.

8.3. Las leyes aprobatorias de tratados sólo se extinguen o cesan sus efectos de conformidad con las reglas que la propia ley u otras normas de derecho internacional, hayan establecido. Los tratados no pueden ser derogados por las modificaciones que alguno de los Estados parte haga en su ordenamiento interno. Así pues, debido a la denuncia del Pacto de Bogotá hecha por el Gobierno Nacional, el eventual pronunciamiento de la Corte no podrá tener ningún efecto ya que para entonces este tratado no será vinculante para Colombia.

8.4. En relación con los efectos de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia, estas constituyen una fuente jurídica distinta al Pacto de Bogotá, por lo que deben ser consideradas como sentencias judiciales adoptadas con base en una competencia que estaba vigente. Los efectos de tales decisiones implican situaciones jurídicas consolidadas, las cuales se adoptan como consecuencia de la vigencia y fuerza vinculante del tratado que ya había sido ratificado por Colombia.

En caso de que la Corte Constitucional tome una decisión de fondo -además de que esta sería ineficaz en los términos del derecho internacional ya que no sería

vinculante para otros estados u organismos internacionales y el Gobierno colombiano no podría formular reservas-, se debe advertir que, durante el análisis, debe abstenerse de pronunciamientos en relación con la conveniencia del pacto internacional o realizar referencias a cualquier caso específico.

8.5. Debe igualmente declararse inhibida en relación con los artículos II, V, XXXII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXXVII, L y todos aquellos establecidos en el capítulo 5º del Pacto de Bogotá. Por su parte, sobre los artículos XXXI y XXXIII se debería declarar la exequibilidad condicionada de los mismos.

8.5.1. A través de los artículos II, V, XXXII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXXVII, L del Pacto de Bogotá, los Estados partes (i) se comprometen a hacer uso de los procedimientos establecidos en ese tratado, (ii) autorizan a la CIJ para decidir, a solicitud de cualquier país y como una cuestión previa, si determinada controversia es o no un asunto de jurisdicción interna o si, por el contrario, es una auténtica diferencia o disputa de naturaleza internacional, (iii) reconocen la obligatoriedad *ipso facto* de la jurisdicción de la CIJ sobre determinadas materias, y de conformidad con las normas de procedimiento judicial que allí se establecen, (iv) señalan que, sin perjuicio de la competencia de la mencionada Corte, las partes también podrán dirimir sus controversias, por común acuerdo, a través de un procedimiento de arbitraje de conformidad con las reglas procesales allí establecidas.

Por su parte, los artículos 2, 3, 6, 79, 189, 330 y 59 transitorio de la Constitución Política, el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1º del Pacto Internacional de Derechos Civiles Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 2º del Convenio de la OIT No. 169, los cuales fueron -algunos- los parámetros constitucionales invocados como vulnerados por los artículos del Pacto de Bogotá, (i) señalan los fines del Estado, (ii) reconocen la soberanía nacional, (iii) precisan el régimen de responsabilidades de los servidores públicos, (iv) reconocen el derecho al ambiente sano y la protección a la diversidad integral, (v) señalan las funciones del Presidente de la República, (vi) precisan la forma de gobierno de los territorios indígenas y (vii) prohíben el control jurisdiccional de los actos de la Asamblea Nacional Constituyente.

Teniendo en cuenta el alcance de las disposiciones señaladas, resulta imposible realizar un contraste directo de dichas normas constitucionales y del bloque de constitucionalidad con las disposiciones demandadas, toda vez que hacen referencia y regulan situaciones que no responden al contenido material de los mismos. No resulta posible asegurar que los citados postulados constitucionales prohíban al Estado colombiano (i) reconocer la jurisdicción de una Corte Internacional para la solución de conflictos, (ii) reconocer que las sentencias de esa corporación judicial resulten obligatorias o vinculantes, y en consecuencia, (iii) establecer medios para buscar la ejecución de tales decisiones judiciales.

De manera específica, el principio de autodeterminación de los pueblos de las poblaciones indígenas y tribales no limita la competencia de los gobiernos nacionales para suscribir instrumentos internacionales en los cuales se reconozca la jurisdicción de una Corte Internacional o la constitución de tribunales de arbitramento. No encuentra lógica jurídica afirmar que el mencionado derecho se vulnera cuando se reconoce una jurisdicción internacional o cuando las decisiones de estas no cuentan con la aprobación de los ciudadanos de cada Estado Parte.

Por lo anterior, la Corte debe declararse inhibida para pronunciarse sobre los cargos formulados contra los artículos II, V, XXXII, XXXIV, XXXV, XXXVI, XXXXVII y L del Pacto de Bogotá, en razón de la falta de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia de los cargos.

8.5.2. Los artículos XXXI y XXXIII del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*" deben ser declarados exequibles de manera condicionada en el entendido que (i) la Corte Internacional de Justicia no tiene competencia para establecer ni modificar los límites de Colombia; y (ii) que sus decisiones deberán sustentarse, de manera exclusiva, en principios de derecho internacional que el Estado colombiano haya aceptado con anterioridad.

Existe una contradicción entre el artículo 101 constitucional y el XXXI del Pacto de Bogotá. Mientras la disposición superior restringe la posibilidad para el establecimiento de límites a tratados y a laudos arbitrales, la norma internacional concede a la Corte Internacional de Justicia competencia para resolver cualquier tipo de conflicto, entre los cuales estarían aquellas disputas limítrofes. Por su parte, si bien el constituyente decidió que la propiedad sobre "*el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita gestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa"*, se regiría de conformidad con el derecho internacional, entre los cuales se incluyen las decisiones judiciales de tribunales internacionales, esta prescripción únicamente cobija la regulación en relación con dichos elementos mas no sobre las fronteras colombianas.

La norma superior no exige – como erróneamente lo establecen algunas demandas – una reforma constitucional para establecer o modificar los límites del país, pero sí señala de manera expresa que la única forma de establecerlos es mediante un tratado o un laudo arbitral. Por su parte, en relación con la posibilidad de modificaciones limítrofes el postulado constitucional lo restringe únicamente a la celebración de nuevos tratados. Lo anterior implica que la Corte Constitucional debería condicionar cualquier ley aprobatoria de tratado en la cual Colombia reconozca competencia a una corte internacional para resolver controversias limítrofes, en tanto una decisión judicial internacional no podría establecer o modificar los límites del Estado.

Así entonces, se debe declarar que el reconocimiento de la competencia a la Corte Internacional de Justicia para resolver controversias internacionales no contraría la Carta Política de 1991, "*siempre y cuando se entienda que, en todo caso esa Corte no puede entrar a establecer los límites del Estado colombiano o modificar los límites de Colombia que ya hayan sido acordados con otras naciones a través de tratados, o que ya hayan sido establecidos en laudos arbitrales en que haya sido parte el Estado colombiano".*

8.6. Finalmente, existe una contradicción entre el artículo 9 constitucional y las fuentes del derecho que definen la competencia de la Corte Internacional de Justicia en los términos establecidos en los artículos XXXIII, XXXI del Pacto de Bogotá y 38 del Estatuto del mencionado tribunal. De conformidad con el citado artículo 38, la Corte podría acudir como fuente de derecho a todos los principios de derecho internacional, incluso aquellos que no hayan sido reconocidos por el Estado colombiano, contrariando lo establecido en el artículo 9º superior en el cual sólo se reconoce valor vinculante a aquellos principios que hayan sido aceptados por Colombia. Por tal motivo, las señaladas normas demandadas deben ser declaradas exequibles bajo la condición de "*que se entienda que los principios de derecho internacional a los que puede acudir la Corte Internacional de Justicia para resolver los conflictos o controversias jurídicas en los que sea parte el Estado colombiano, como lo exige el artículo 9º superior, son exclusivamente los principios de derecho internacional aceptados por Colombia.*

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

1.1. La cuestión de competencia.

1.1.1. La primera cuestión que se plantea la Corte Constitucional es, si resulta competente para decidir sobre demandadas de inconstitucionalidad de la ley aprobatoria -*Ley 37 de 1961*- de un instrumento internacional -*Pacto de Bogotá*- que fuera ratificado por el Estado Colombiano en fecha previa a la promulgación de la Constitución de 1991 y denunciado por el Gobierno de Colombia antes de dictarse la presente sentencia.

1.1.2. El 14 de octubre de 1968 fue ratificado *el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-*, aprobado por Ley 37 de 1961. Tratase de una ley aprobatoria de un instrumento internacional, expedida en vigencia de la Constitución de 1886 reformada; y de un tratado cuya ratificación ocurrió también en aquel tiempo, el 14 de octubre de 1968.

1.1.3. Adicionalmente, el Pacto de Bogotá fue objeto de denuncia por parte del Estado Colombiano, el día 27 de noviembre de 2012.

1.2. Competencia para conocer de tratados internacionales y sus leyes aprobatorias -Constitución, artículo 241.10-.

1.2.1. La Constitución Política consagra la *regla general* en materia de control constitucional de los tratados internacionales y de sus leyes aprobatorias, antes del perfeccionamiento de aquellos: dispone la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre su exequibilidad, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Constitución, artículo 241.10).

1.2.2. El control jurisdiccional de los tratados aprobados por el Congreso de la República, mas no ratificados, se caracteriza por ser: (i) *previo* al perfeccionamiento del vínculo internacional, y por ello, *preventivo*, (ii) *automático*, (iii) *integral*, (iv) *definitivo* y (v) *participativo*[12]. Tales rasgos revelan propósitos constituyentes: asegurar la efectividad de la prevalencia de la Constitución, evitando que el Estado adquiera compromisos internacionales contrarios a ella; y garantizar la estabilidad y seguridad de las relaciones internacionales. Consisten tales características en lo siguiente:

1.2.2.1. Es control *previo*, por operar antes de la ratificación del tratado, esto es, de la manifestación definitiva de consentimiento que hace el Gobierno Nacional para obligarse con sus disposiciones, estando ya aprobada la ley por el Congreso y sancionada por el Presidente de la República. Y es *preventivo*, porque surtiéndose antes del perfeccionamiento del vínculo internacional, asegura la compatibilidad formal de la ley con la Constitución, como también la adecuación material de ella y del tratado a los mandatos constitucionales. Como corolario del carácter preventivo de este control, la Carta prevé el deber presidencial de formular las reservas correspondientes al momento de manifestar el consentimiento, en el evento de constatarse la inconstitucionalidad de algunas disposiciones (Constitución, artículo 241.10).

1.2.2.2. Es un control *integral*, en tanto juzga la validez de la totalidad de normas que componen la ley aprobatoria así como las que integran el tratado, frente a la totalidad de las disposiciones constitucionales que conforman el parámetro de control. Así, la Corte debe evaluar: (i) la regularidad del procedimiento de negociación y suscripción o adopción del tratado por las autoridades nacionales; (ii) la corrección del trámite legislativo; y (iii) la validez material de las disposiciones de la ley y del tratado. Esta exigencia de exhaustividad en el ejercicio del control -propio también, por ejemplo, respecto de proyectos de ley estatutaria- se justifica en consideración a la seguridad y estabilidad jurídicas que deben acompañar el cumplimiento de los compromisos internacionales. La característica enunciada supone que el juicio de la Corte también recae sobre las declaraciones interpretativas o reservas que durante el trámite en el Congreso hubieren sido introducidas. Sobre ello sostuvo la sentencia C-176 de 1994:

[12] Respecto de las características generales de esta competencia se han ocupado, entre las más recientes, las sentencias C-251 de 2012, C-417 de 2012, C-534 de 2012, C-621 de 2012, C-714 de 2012, C-127 de 2013, C-223 de 2013 y C-350 de 2013.

> "Sin embargo, la Corte precisa que el Congreso puede ejercer esa facultad siempre y cuando esas declaraciones no equivalgan a una verdadera modificación del texto del tratado, puesto que en tal evento el Legislativo estaría invadiendo la órbita de acción del Ejecutivo. En efecto, si el Congreso, al aprobar un tratado, efectúa una declaración que en vez de precisar el sentido de una cláusula o restringir su alcance, por el contrario, lo amplía o lo desborda, en realidad estaría modificando los términos del tratado. No se tratarían entonces de declaraciones sino de enmiendas al texto del tratado que con razón están prohibidas por el Reglamento del Congreso (art 217 Ley 5 de 1992). En tal evento el Congreso estaría violando la Constitución, puesto que es al Gobierno a quien compete dirigir las relaciones internacionales y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados y convenios que se someterán a la aprobación del Congreso (CP art 189 ord 2 CP)."[13]

1.2.2.3. Se trata de un control *definitivo*. Una vez efectuado, la decisión de la Corte Constitucional hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, que impide un nuevo juicio constitucional a la Corte y cierra cualquier posibilidad de adelantar un nuevo examen. Si la inconstitucionalidad es consecuencia de la existencia de un vicio material, estará prohibida la reproducción del contenido normativo declarado inexequible (Constitución, art. 243); si declara inexequible la ley aprobatoria por vicios de procedimiento, no se impide su nueva tramitación y posterior examen.

1.2.2.4. Es un control *automático*, pues para su iniciación no se requiere la presentación de una demanda de inconstitucionalidad. Siguiendo una regla análoga de los decretos legislativos, una vez sancionada debe ser remitida por el Presidente de la Republica a la Corte Constitucional, en los seis días siguientes -C.P, artículo 241.10-. De no realizarse la remisión, debe este Tribunal aprehenderla de oficio, para adelantar este control judicial necesario e ineludible.

1.2.2.5. Se trata de un control *participativo*. Más que una diferencia específica, es rasgo común a los procesos de constitucionalidad, y se realiza en la posibilidad de que los ciudadanos participen en el juicio para apoyar o cuestionar la constitucionalidad de los instrumentos correspondientes.

1.2.3. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueban, a cargo de la Corte Constitucional, es una de las etapas del acto complejo que conduce al perfeccionamiento del vínculo internacional

[13] Es importante advertir que la formulación de declaraciones interpretativas o reservas por parte del Congreso de la República se encuentra sometida a algunas restricciones. En la sentencia C-127 de 2013, la Corte señaló: "Este tribunal ha señalado que dada la naturaleza especial de las leyes aprobatorias de tratados públicos, el legislador no puede alterar el contenido de éstos introduciendo nuevas cláusulas, ya que su función consiste en aprobar o improbar la totalidad del tratado, no pudiendo fraccionar dicha aceptación. Empero, si el tratado es multilateral, sería posible formular declaraciones interpretativas y, a menos que estén expresamente prohibidas, también se pueden introducir reservas que no afecten el objeto y fin del tratado."

del Estado Colombiano, en el que también intervienen el Congreso de la República -en tanto representante del Pueblo-, y el Presidente de la República -como Jefe de Estado y responsable de la dirección de las relaciones internacionales-, configurando así la concurrencia de las tres ramas del Poder Público.

1.3. Examen de constitucionalidad de demandas contra leyes aprobatorias de tratados internacionales perfeccionados antes de la vigencia de la Constitución de 1991.

1.3.1. En el Auto admisorio de las demandas de inconstitucionalidad aquí consideradas, el magistrado sustanciador preanunció la competencia, *prima facie*, de la Corte Constitucional, para adelantar el examen de la ley demandada y del tratado internacional en ella aprobado. Entonces, se mencionó el Auto del 6 de abril de 1992, a través del cual se tramitó demanda contra disposiciones de la Ley 20 de 1974 aprobatoria del Concordato celebrado entre Colombia y la Santa Sede, como precedente de admisión. Pero más allá, la sentencia que decidió el caso -la C 027 de 1993- la Corte declaró la exequibilidad de algunas disposiciones del Concordato y la inexequibilidad de otras, inaugurando el control de tratados internacionales perfeccionados, demandados por su incompatibilidad parcial con la Constitución al configurarse un vicio de competencia manifiesto.

1.3.2. La competencia de la Corte Constitucional y la razón de la misma para decidir sobre los cargos de inconstitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados perfeccionados con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, se apoya en el precedente vigente de la jurisprudencia constitucional en la materia: la sentencia C-400 de 1998, que reconoció la potestad de este Tribunal para decidir tales casos. En la citada providencia, la Corte revisó el precedente establecido en decisiones antecedentes[14]: de una parte, admitió la competencia de la Corte Constitucional para adelantar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados perfeccionados en vigencia de las normas constitucionales anteriores; de otra parte, no limitó el alcance de su control a los denominados vicios de competencia manifiestos.

1.3.3. Esta nueva orientación jurisprudencial sobre la competencia para el ejercicio del control constitucional, hasta ahora inalterada, estuvo acompañada de un esfuerzo de la Corte por definir las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional. Ocurrió al examinar si los artículos 26 y 27 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*"[15], que establecían, respectivamente, la obligación de cumplir de buena fe los tratados y la

[14] La sentencia c-400 de 1998 varió la línea jurisprudencial sentada en la sentencia C-276 de 1993 que, a su vez modificó la regla de decisión formalmente fijada en la sentencia C-027 de 1993.

[15] Se trataba del examen de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales", hecha en Viena el 21 de marzo de 1986" y de su Ley aprobatoria 406 de 1997.

prohibición de invocar normas del derecho interno para justificar un incumplimiento de los mismos, eran compatibles con la Carta Política. Tras reconocer las tensiones entre la exigencia de supremacía de la Constitución y el principio del *pacta sunt servanda*, la Corte concluyó que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno no pueden definirse rígidamente a través de monismos jurídicos concluyentes de la prevalencia absoluta de la Constitución o de los tratados; tampoco, acudiendo a las teorías alusivas a una suerte de paralelismo entre los sistemas jurídicos.

1.3.4. Con el propósito de armonizar tales ordenamientos la Corte estableció las siguientes reglas: (i) la Constitución impone un deber de inaplicación de los tratados en el plano interno, por las autoridades nacionales, en aquellos supuestos de contradicción de sus disposiciones con normas constitucionales, con fundamento en el artículo 4 superior: (ii) existe un deber de ajuste del ordenamiento jurídico para superar la situación de incumplimiento del derecho internacional y evitar el surgimiento de responsabilidad internacional, a cargo de las autoridades políticas, mediante la modificación de los tratados o la reforma de la Constitución; (iii) es obligación de las autoridades competentes asegurar la armonización de las obligaciones internacionales contraídas por Colombia con el ordenamiento jurídico interno, en la mayor medida posible, al momento de aplicar disposiciones no constitucionales. Las tres reglas harían posible, a juicio de la Corte, articular adecuadamente la regla de supremacía de la Constitución -que en el plano interno no exista norma que no deba sometimiento a la Carta Política-[16], con el principio de la obligatoriedad de los compromisos internacionales asumidos por el Estado -reconocido en el artículo 9 de la Constitución[17]-. Tal postura reconocía, adicionalmente, que la decisión de un órgano judicial en el orden interno carece de vocación y capacidad de modificar un compromiso internacional; sin perjuicio, de la obligación nacional de adelantar acciones para asegurar el cumplimiento de la Constitución y disminuir los efectos negativos que de la inaplicación de un tratado pueden derivarse para el Estado colombiano en materia de responsabilidad internacional.

1.3.5. Esta argumentación obligaba a la Corte, según dijo, a examinar el precedente establecido en la sentencia C-276 de 1993 que afirmaba la incompetencia para adelantar el control constitucional de leyes aprobatorias de tratados ya perfeccionados. Así, sostuvo que: (i) no resulta constitucionalmente correcto derivar del numeral 10 del artículo 241 de la Carta una prohibición para el ejercicio del control constitucional de tratados ya perfeccionados, ya que tal disposición se limita a regular el trámite ordinario de los ratificados; (ii) las deliberaciones en la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, no permiten una conclusión inequívoca sobre el particular, pero tienden a coincidir en la

[16] Constitución Política, artículo 4: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.*

[17] Constitución Política, artículo 9: *"las relaciones del Estado se fundamentan en (...) el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia".*

guarda de la supremacía de la Constitución; (iii) el ejercicio de tal control no constituye una interferencia en las competencias de los órganos internacionales, en tanto una decisión de inconstitucionalidad no implica invalidación alguna de normas internacionales sino, en otra dirección, la activación de una obligación de las autoridades colombianas para adoptar las medidas que aseguren la protección de la Constitución y eviten los riesgos de responsabilidad internacional; (iv) el numeral 4 del artículo, 241 al referirse a la competencia para examinar las leyes, es fundamento para reconocer una competencia que complementa el numeral 10 de esa misma disposición; (v) ante una duda sobre una competencia que arriesgue la supremacía de la Constitución, debe privilegiarse aquella interpretación que más favorezca dicha supremacía.

1.3.6. Con fundamento en lo anterior, la Corte concluyó que la disposición examinada -artículo 27 de la Convención- se ajustaba a la Constitución[18]. Pero que el Gobierno, al perfeccionar el vínculo, debía formular una declaración interpretativa conforme a la cual "*Colombia precisa que acepta que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado, en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados*".

1.3.7. En suma, la Corte Constitucional se ha ocupado de definir el alcance de su competencia en materia de control constitucional de tratados perfeccionados en vigencia de la Constitución anterior: la sentencia C-027 de 1993 señaló que la posibilidad de declarar inconstitucional un tratado ya perfeccionado sólo era procedente de configurarse un vicio de competencia manifiesto; la sentencia C-276 de 1993 negó enfáticamente las posibilidades de adelantar el control; finalmente, la sentencia C-400 de 1998 -precedente vigente-, sentó la obligación de declarar la inexequibilidad de los compromisos internacionales en todos aquellos casos en que se desconociera la Constitución de Colombia. Esta regla jurisprudencial de competencia para decidir sobre la constitucionalidad de una ley aprobatoria de un tratado perfeccionado, se apoya en el reconocimiento de la supremacía e integridad de la Constitución: supremacía que, en el plano interno, impide la asunción de compromisos internacionales opuestos a las decisiones constituyentes, por el Estado Colombiano.

1.3.8. A partir de tales premisas, este Tribunal ha examinado tratados que, no obstante discordar de la hipótesis normativa descrita en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta, pueden ser juzgados constitucionalmente: (i) con fundamento en el numeral 4 del artículo 241 constitucional, que atribuye a la

[18] Hubo salvamento de voto, advirtiendo, entre otras cosas, que resultaba incorrecta la interpretación de la Corte según la cual, además de la competencia especial para el control de los tratados prevista en el numeral 10 del artículo 241, existía otra competencia en el numeral 4 de tal artículo. Adicionalmente, se destacó que dicha interpretación desconocía el principio *pacta sunt servanda*, cuya vigencia se funda en el artículo 9 de la Constitución.

Corte el control de las leyes -incluidas las aprobatorias de tratados internacionales-; (ii) y con base en los mandatos constitucionales, de los artículos 4 y 241 superior, que exigen asegurar la integridad y supremacía de la Constitución.

1.3.9. Finalmente, la Corte ha precisado que la activación de su jurisdicción frente a tratados internacionales perfeccionados al amparo del orden constitucional pretérito, procede únicamente por demanda ciudadana de inconstitucionalidad. Así lo indicó en la sentencia C-400 de 1998 al señalar:

> "(…) En tercer término, la Corte no se extralimita en sus competencias por cuanto ella se pronuncia sobre la ley aprobatoria de un tratado, y el ordinal 4º le confiere explícitamente esa competencia, puesto que estatuye que es función de este tribunal decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra todas las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. La interpretación del artículo 241 que mejor armoniza con las funciones de la Corte como guardián de la supremacía y la integridad de la Constitución es entonces que, en materia de leyes aprobatorias de tratados, las competencias previstas por los ordinales 4º y 10 son complementarias, por lo cual debe concluirse que, salvo que exista ya cosa juzgada, esta Corporación es competente para conocer de fondo de las demandas ciudadanas contra leyes aprobatorias de tratados, incluso si éstos se encuentran perfeccionados."

1.4. Examen de leyes aprobatorias de tratados internacionales denunciados por Colombia.

1.4.1. Debe establecer esta Corporación si puede examinar la constitucionalidad de un tratado, a pesar de la cesación del vínculo internacional para Colombia por razón de su denuncia.

1.4.2. La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha ocupado de establecer si puede ocuparse de examinar normas derogadas del ordenamiento interno, en sede de control abstracto. Decisiones reiteradas de esta Corporación indican que no es posible su juzgamiento, a menos que la norma derogada continúe produciendo efectos o pueda llegar a producirlos. En tal dirección ha indicado:

> "No obstante, la Corporación ha determinado que en ciertas circunstancias, es posible efectuar el examen de constitucionalidad de normas derogadas, cuando se estime que las mismas, pese a la derogatoria, están produciendo o pueden llegar a producir efectos jurídicos. Así ha sostenido que "*...en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella [la Corte Constitucional] debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas*

y se encuentren derogadas, siempre y cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos. En cambio, si la norma demandada excluida del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto..." (…)."[19](Subrayas no hacen parte del texto original)

1.4.3. La regla general, entonces, consiste en excluir del control constitucional las disposiciones que han sido objeto de derogación: cuando una norma ha dejado de pertenecer al ordenamiento jurídico, desaparece la posibilidad de infracción de la Carta Política; entonces, tanto el objeto como el fin del control constitucional desparece y, en consecuencia, la intervención de la Corte Constitucional carece de justificación. Pero cuando pese a la desaparición de las disposiciones, éstas continúan produciendo efectos y regulando situaciones jurídicas actuales, el fundamento para adelantar el control constitucional se conserva: en la medida en que el poder normativo de los enunciados derogados se extiende en el tiempo o puede llegar a hacerlo, el tribunal constitucional tiene la obligación de examinar su constitucionalidad, en prevención de la generación de efectos contrarios a la Carta. Nuevamente, la obligación de proteger la integridad y supremacía de la Constitución justifica otro caso de juzgamiento atípico de constitucionalidad.

1.4.4. A juicio de la Corte, las razones que han justificado el examen constitucional de normas derogadas del sistema jurídico nacional que continúan produciendo efectos, se extienden a las disposiciones contenidas en instrumentos internacionales -aprobados por el Congreso-, cuya denuncia haya dado lugar a la terminación del vínculo internacional, pese a lo cual podrían producir algún efecto para el Estado colombiano. Así, aunque pueden existir diferencias entre los supuestos antes señalados, relativas a la fuente del derecho -legislación interna o tratado internacional- o al mecanismo de pérdida de su vigencia -la derogación legislativa o la denuncia-, los dos casos guardan evidente analogía: (i) son ambas normas jurídicas; (ii) la competencia de juzgamiento de los dos tipos normativos se encuentra radicada en la Corte Constitucional; (iii) en los dos casos, aunque cada una se proyecte en planos diferentes, pueden producirse efectos contrarios al orden constitucional.

1.4.5. De este modo, es constitucionalmente admisible el ejercicio del control judicial para decidir la exequibilidad de normas jurídicas incorporadas en tratados internacionales aprobados por el Congreso de la República, perfeccionados por el Estado Colombiano y denunciados por él mismo, en tanto estén produciendo o puedan producir efectos jurídicos para el Estado colombiano incompatibles con la Constitución, tras la terminación del correspondiente vínculo internacional a consecuencia de la denuncia.

[19] Sentencia C-128 de 2003. Esta regla de decisión ha sido empleada por la Corte en múltiples providencias. Así ha ocurrido, entre otras, en las sentencias C-774 de 2001, C-917 de 2001, C-085 de 2002 y C-891A de 2006,

1.5. Examen de la competencia de la Corte para decidir demandas de inconstitucionalidad contra disposiciones de la Ley 37 de 1961, aprobatoria del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-*.

1.5.1. La Corte Constitucional afirma su competencia para conocer de las demandas presentadas sobre la inconstitucionalidad de la Ley 37 de 1961 *por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá* que fuera objeto de ratificación el 14 de octubre de 1968. (infra II, 3).

1.5.1.1. Los fundamentos de su decisión son, como se expresó atrás (supra II, 1.2 y 1.3): (i) la cláusula general de competencia para el control constitucional de leyes, no excluyente de las aprobatorias de tratados, consagrado en el artículo 241.4 constitucional; (ii) el precedente constitucional vigente, sentado en la sentencia C-440 de 1998 de esta Corte, ratificatorio de la competencia para examinar tratados perfeccionados por el Gobierno de Colombia, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.

1.5.1.2. La activación de la competencia de la Corte, en estos eventos, procede del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 24.4 de la Carta.

1.5.2. La Corte Constitucional también afirma su competencia para definir la exequibilidad o inexequibilidad de las disposiciones acusadas de la Ley 37 de 1961, no obstante haber sido denunciado el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas* previamente aprobado por el Congreso de la República, el 27 de noviembre de 2012, con base en lo ya dicho (Ver supra II, 1.3).

1.5.2.1. El artículo LVI del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" dispone lo relativo a su terminación, mediante aviso de denuncia dirigido a la otrora Unión Panamericana -hoy su organización internacional sucesora, la Organización de Estados Americanos-, el término en el que la misma opera, y los procedimientos expresamente excluidos del efecto del citado aviso. Señala dicha disposición:

> "El presente Tratado regirá indefinidamente, pero podrá ser denunciado mediante aviso anticipado de un año, transcurrido el cual cesará en sus efectos para el denunciante, quedando subsistente para los demás signatarios. La denuncia será dirigida a la Unión Panamericana, que la transmitirá a las otras Partes Contratantes.
>
> La denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de transmitido el aviso respectivo."

El Tratado en cuestión, fue denunciado por la República de Colombia mediante Nota Diplomática N° GACIJ 79357 de fecha 27 de noviembre de 2012, suscrita por la Ministra de Relaciones Exteriores y cursada al Secretario General de la Organización de Estados Americanos -en calidad de Depositario del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"*- en la misma fecha. La nota diplomática tiene el siguiente texto:

> "(…)
> Excelencia:
>
> Tengo el honor de dirigirme a Su Excelencia, de conformidad con el artículo LVI del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, con ocasión de dar aviso a la Secretaria General de la Organización de Estados Americanos, a su digno cargo, como sucesora de la Unión Panamericana, que la República de Colombia denuncia a partir de la fecha el "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas", suscrito el 30 de abril de 1948 y cuyo instrumento de ratificación fue depositado por Colombia el 6 de noviembre de 1968.
>
> La denuncia del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas rige a partir del día de hoy respecto de los procedimientos que se inicien después del presente aviso, de conformidad con el párrafo segundo del artículo LVI el cual señala que "*La denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos pendientes iniciados antes de transmitido el aviso respectivo.*"
>
> Aprovecho la oportunidad para reiterar a su Excelencia las seguridades de mi más alta y distinguida consideración.
>
> MARIA ANGELA HOLGUÍN CUÉLLAR
> Ministra de Relaciones Exteriores
> (…)"

Conforme obra en el Portal Electrónico del Depositario[20] -Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos-, la denuncia fue registrada el mismo día. Con posterioridad, fue puesta en conocimiento de los Estados Partes y de las misiones permanentes acreditadas ante la organización internacional, el día 28 de noviembre de 2012, por la misma dependencia de la organización internacional en mención. En atención a lo expuesto, el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" deja de vincular al Estado colombiano frente a los Estados Partes del mismo, en los términos de su artículo LVI.

1.5.2.2. El *"Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* puede, eventualmente, producir o llegar a producir efectos para el Estado

[20] http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html

Colombiano por virtud de decisiones surgidas de procedimientos regulados en el citado tratado -como el "procedimiento judicial"-, aún tras la cesación del vínculo internacional para el Estado Colombiano, en los términos del artículo LVI, por obra de la denuncia aludida. En esa dirección, la demanda formulada por el Presidente de la República en esta oportunidad señala, luego de indicar que los fallos de la Corte Internacional de Justicia son inapelables que "*el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia permite dos demandas vinculadas a ese proceso*." Así "[f]*rente a un fallo de dicha Corte proceden la demanda de interpretación y la demanda de revisión según los artículos 60 y 61 del Estatuto de la Corte.*" La primera de ellas "*busca aclarar el alcance y sentido del fallo y no tiene límite de tiempo*" al paso que la de revisión "*exige el descubrimiento de una nueva prueba, no conocida por Colombia antes del fallo, que "pueda ser un factor decisivo*"."*.*

De otra parte, el Jefe de Estado indica en su demanda que "*algún Estado, en especial Nicaragua, podría sostener la tesis de que Colombia continúa sometida a la jurisdicción obligatoria del Pacto hasta el 27 de noviembre de 2013. Nicaragua, por ejemplo, podría proceder a radicar ante la Corte Internacional de Justicia la aplicación que ha anunciado pidiendo que se le reconozca una plataforma continental extendida de 350 millas náuticas y que la Corte fije un nuevo límite con Colombia cercano a la costa continental colombiana en el mar Caribe*. *Colombia se opondría a la jurisdicción de la Corte y a esta pretensión, pero será la propia Corte Internacional de Justicia, la que decida si tiene jurisdicción y competencia sobre esta nueva controversia*."

En consecuencia, considerando lo expuesto y la obligación de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, es procedente el juzgamiento constitucional de las disposiciones demandadas (ver infra II, 2.1).

1.6. Declaración de competencia.

La Corte Constitucional es competente para decidir las demandas presentadas por Juan Manuel Santos Calderón -Presidente de la República-, Juan Carlos Moncada Zapata y otros, y Oscar Fernando Vanegas Ávila, sobre la inconstitucionalidad de la Ley 37 de 1961 *por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá* que fuera objeto de ratificación el 14 de octubre de 1968 y materia de denuncia el 27de noviembre de 2012.

2. Problemas jurídicos constitucionales.

2.1. Normas demandadas objeto de control de constitucionalidad.

2.1.1. Norma de reconocimiento de la jurisdicción de la CIJ y otras normas relacionadas o complementarias -artículo XXXI y varios-.

2.1.1.1. Las tres demandas centran su ataque en la norma jurídica consignada en la Ley 37 de 1961, específicamente en el artículo XXXI del TASP[21] -Pacto de Bogotá-. Consideran que esta cláusula de declaración del reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, para resolver controversias de derecho internacional entre países americanos partes, desconoce normas constitucionales: las que prohíben la modificación de los límites de Colombia mediante sentencias judiciales, a nombre de la soberanía, del principio democrático, de la integridad del territorio, del rango constitucional de las delimitaciones del mismo o de los derechos de participación de la población, y aún de principios del derecho internacional, principalmente.

2.1.1.2. Como se indicó (supra I, 1.4.), el *"Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* puede producir o llegar a producir efectos, merced a decisiones de la CIJ emanadas del procedimiento judicial allí previsto, aún tras la cesación del vínculo internacional para el Estado Colombiano por obra de la denuncia formal del TASP. Cabe advertir que en la demanda presentada por el Presidente de la República se indica, luego de aludir a la denuncia que del Tratado formuló el Estado Colombiano, que "s*i bien éste no puede ser invocado por un Estado para interponer una nueva demanda contra Colombia, las obligaciones adquiridas por procesos anteriores siguen vigentes*"; de acuerdo con ello, continúa, "*el Pacto de Bogotá a la fecha de presentación de esta demanda y para el día en que la Corte Constitucional se pronuncie, seguirá surtiendo efectos en Colombia*"; y más adelante señala, luego de aludir al alcance del artículo LVI, que "*cualquiera sea la interpretación adoptada, es claro que la denuncia no tendrá efecto alguno sobre los procedimientos que se hubieren iniciado antes de transmitido el aviso respectivo. Estos procedimientos pueden haber concluido o pueden estar en curso*". Dicho esto, la Corte considera procedente examinar, por las razones anotadas, el artículo XXXI del Pacto de Bogotá aprobado por la Ley 37 de 1961.

2.1.1.3. Los aquí accionantes, cuestionan el mencionado artículo XXXI del Pacto de Bogotá, ya parcialmente[22], ya en su integridad[23] o como parte del Capítulo IV demandado en su totalidad[24]. Al demandarse solo el enunciado *"(…) la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre: a) La interpretación de un*

[21] TASC: Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, denominado Pacto de Bogotá.

[22] El ciudadano Oscar Fernando Vanegas Ávila lo demanda parcialmente en las expresiones *"(…) la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre: a) La interpretación de un Tratado; b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional (…)"*. (Expediente D-9886)

[23] Artículo demandado en su integridad por el ciudadano Juan Manuel Santos (Expediente D-9907).

[24] Demanda de los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González, dirigida contra las normas contenidas en este capítulo (Expediente D-9852).

Tratado; b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional (...)", la declaración de reconocimiento de las altas partes contratantes americanas pierde su objeto -la jurisdicción de la CIJ[25]- y con ello el artículo señalado queda desprovisto de sentido. Por tal razón, se examinará el artículo XXXI en su integridad, tal como se propone en los casos D-9907 y D-9852; y las pretensiones formuladas en el expediente D-9886, se subsumirán en las planteadas por los otros demandantes. Las restantes normas demandadas del Capítulo IV sobre "Procedimiento Judicial" -artículos XXXII a XXXVII-, aparecen referidas: (i) al derecho de las partes en controversia de recurrir ante la Corte Internacional de Justicia, a falta de solución conciliatoria y en ausencia de convenio arbitral; (ii) a la facultad de la CIJ para decidir acerca de su competencia sobre el litigio; (iii) a la terminación de la controversia por declaración de incompetencia de la CIJ fundada en los artículos V, VI y VII del Tratado; (iv) a la obligación de las partes de someterse a arbitraje ante la declaración de incompetencia de la CIJ por motivo diferente -arbitraje obligatorio-; (v) y a otras reglas de decisión y procedimiento de ella. Dado que estas disposiciones, relativas al acceso a la jurisdicción de dicha Corte y a su competencia, presuponen la existencia de la cláusula de reconocimiento de su jurisdicción por los estados partes del Pacto de Bogotá contenida en el artículo XXXI, la decisión sobre la inconstitucionalidad de los artículos XXXII a XXXVII estará supeditada a lo que haya de resolverse respecto de aquel; de igual manera se procederá respecto de la obligación de hacer uso de los procedimientos establecidos en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, y específicamente del procedimiento judicial ya visto -artículo II del Pacto-, y de la competencia de la Corte Internacional de Justicia para definir si la controversia ante ella planteada versa sobre un asunto de jurisdicción interna de los estados -artículo V del Pacto-. Como también del procedimiento de arbitraje de los artículos XXXVIII al XLIX del Capítulo V, que regula un mecanismo adicional de solución pacífica de controversias entre estados americanos: el arbitraje facultativo, basado en el acuerdo de los estados partes para someter a un Tribunal de esa naturaleza cualquier tipo de diferencias entre estados americanos, jurídicas o de no; el procedimiento en cuestión, como la constitución del tribunal, la celebración del compromiso por las partes, la actuación de ellas; el laudo y su interpretación y revisión; y la remuneración o compensación pecuniaria de los árbitros.

2.1.1.4. Por lo anterior, el juicio de constitucionalidad de las normas demandadas relativas al procedimiento judicial y arbitral para la solución pacífica de controversias -artículos II, V, XXXI, XXXII a XXXVII y XXXVIII al XLIX- se centrará en la proposición prescriptiva cifrada en el artículo XXXI de la Ley aprobatoria del Pacto de Bogotá, y de la conclusión sobre la exequibilidad o inexequibilidad de éste dependerá la suerte jurídica de aquellos.

2.1.2. Normas de ejecución de decisiones judiciales -artículo L del Pacto de Bogotá-.

[25] CIJ: Corte Internacional de Justicia.

Los efectos actuales virtualmente originados en el artículo XXXI del Pacto durante el lapso en que tuvo vigor para Colombia, y que fundamentan el presente examen de constitucionalidad, también son predicables del artículo L del mismo Tratado, referido, para el caso, a la ejecución de sentencias de la CIJ dictadas en procesos judiciales de los que haya sido parte el Estado Colombiano -no así de procesos arbitrales-. Tal precepto prevé una instancia regional preferente que debe ser agotada por la parte interesada en el cumplimiento de un fallo, antes de acudir al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Así, en virtud de los posibles efectos que pueda estar produciendo en el ordenamiento nacional, el artículo L de la Ley 31 de 1967 -aprobatoria del Pacto de Bogotá- será revisado por esta Corte.

2.1.3. Normas objeto de control constitucional en esta sentencia.

En suma, la Corte Constitucional adelantará la revisión de constitucionalidad de las disposiciones contenidas en los artículos XXXI y L del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-, aprobado mediante Ley 37 de 1961. Los artículos II, V, XXXII a XXXVII, XXXVIII a XLIX referidos, serán materia de una declaración de constitucionalidad o inconstitucionalidad por consecuencia.

2.2. Problemas jurídicos constitucionales a resolver.

Agrupados según las normas constitucionales que los demandantes consideran vulneradas, los artículos XXXI y L del Pacto de Bogotá, en los que se cifran las disposiciones cuestionadas, admiten juicios de inconstitucionalidad expresados en los siguientes problemas jurídico-constitucionales a resolver.

2.2.1. Problema jurídico 1º: vulneración del artículo 101 de la Constitución Política.

(i) ¿El artículo XXXI del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-* aprobado por Ley 37 de 1961, por el cual los Estados americanos Partes reconocen la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional -incluida la decisión de controversias limítrofes-, vulnera el artículo 101 de la Constitución Política, que solo admite la modificación de los límites de Colombia en virtud de tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República -previa revisión de la Corte Constitucional-?

(ii) ¿El artículo L -"cumplimiento de decisiones"- del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-*, que establece en favor de la parte interesada en el cumplimiento de sentencias de la Corte Internacional de Justicia, mecanismos de ejecución de los fallos -incluidos los que hayan decidido en materia de límites-, vulnera el artículo 101 de la Constitución

Política, que solo admite la modificación de los límites de Colombia en virtud de tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República -previa revisión de la Corte Constitucional-?[26]

2.2.2. Problema jurídico 2º: vulneración del artículo 59 transitorio de la Constitución Política.

¿Las disposiciones del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-* aprobado por Ley 37 de 1961, que vinculan a los Estados americanos Partes al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes -artículo XXXI-, y establecen mecanismos de ejecución de sus fallos, incluidos los que hayan decidido asuntos de límites -Artículo L, no en todos los cargo, como se verá-, vulneran:

(i) Vulneran el artículo 59 de la Constitución, que establece una prohibición de someter a control jurisdiccional la Constitución y los demás actos promulgados por la Asamblea Constituyente de 1991, al hacer posible el juzgamiento de decisiones de dicha Asamblea por la Corte Internacional de Justicia?

(ii) Transgreden los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución, consagratorios de los derechos de participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y, en particular, al derecho de las comunidades indígenas y étnicas a decidir sobre su cosmovisión y autogobierno, al permitir que la CIJ adopte decisiones definitivas relacionadas con los límites de Colombia sin permitir la intervención de los ciudadanos ni la consulta de las comunidades étnicas?

(iii) Desconocen los artículos 9 y 189 de la Constitución, que imponen a las autoridades la obligación de proteger la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos en las relaciones internacionales -artículo 9-, y la obligación del Presidente de la Republica de defender la independencia e inviolabilidad del territorio -artículo 189.6-, en virtud del reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia y de la obligación de cumplir las decisiones que ella adopte, aun cuando resulten afectando los límites del territorio?

(iv) Violan el artículo 226 de la Constitución que establece el deber de promover sobre bases de conveniencia nacional la internacionalización de las relaciones del Estado -artículo 226- en virtud del reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia y de la obligación de cumplir las decisiones que ella adopte, aun cuando resulten afectando los límites del territorio?

[26] Este cargo es únicamente formulado en la demanda correspondiente al expediente D-9852.

2.2.3. Ineptitud del cargo por violación del ius cogens y de tratados del bloque de constitucionalidad.

El cargo de la demanda según el cual varias de las disposiciones del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas se oponen a tratados integrados al bloque de constitucionalidad y al *ius cogens* -expediente D 9852-, no cumple al menos dos de las condiciones mínimas requeridas: (i) carece de certeza, dado que presupone, sin ser ello posible, que de las disposiciones acusadas se deriva una autorización para desconocer el medio ambiente sano, el derecho a la alimentación, el derecho a la subsistencia, el derecho a la vivienda, entre otros derechos reconocidos en diferentes instrumentos internacionales, fundándose en un supuesto extraño al contenido de las disposiciones demandadas; (ii) en estrecha relación con ello, carece de la especificidad requerida, en tanto se limita a señalar los posibles resultados de una decisión de la Corte Internacional de Justicia, sin conseguir demostrar, más allá de afirmaciones generales, la forma en que las disposiciones acusadas podrían desconocer tales derechos y, en esa medida, los tratados en los que ellos son reconocidos. En consecuencia, la Corte se inhibirá de decidirlos.

3. El alcance del control constitucional de tratados internacionales y sus leyes aprobatorias en la jurisprudencia constitucional.

3.1. El control constitucional de tratados y leyes aprobatorias entre 1910 y 1991 -Corte Suprema de Justicia-.

3.1.1. Desde la vigencia del Acto legislativo 3 de 1910, que asignó a la Corte Suprema de Justicia la competencia para *"decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales"*, dicho Tribunal se ocupó de si tenía o no competencia para adelantar el control de leyes aprobatorias de tratados. Sus debates jurisprudenciales pueden sintetizarse en lo siguiente: (i) negación de la posibilidad de adelantar el control judicial de constitucionalidad -**inexistencia de control**-; (ii) afirmación de la existencia de una habilitación extendida de la Corte para pronunciarse en cualquier tiempo por todo vicio constitucional -**control pleno**-; (iii) afirmación de potestad para examinar vicios de forma de la ley aprobatoria en cualquier tiempo -**control formal intemporal**-; (iv) ejercicio del control por vicios de fondo en determinado momento -**competencia material temporal**-. Estas tesis intermedias finalmente prevalecieron, como se apreciará.

3.1.2. En sentencia del **6 de julio de 1914**, la Corte Suprema de Justicia[27] se abstuvo 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, para el arreglo de sus diferencias provenientes de los acontecimientos realizados en el Istmo de Panamá en noviembre de 1903*".

[27] M.P. Alberto Suarez Murillo.

La Corte señaló las razones para justificar su decisión: (i) la naturaleza especial de la ley aprobatoria, a diferencia de las leyes ordinarias, como "*elemento de un acto jurídico complejo*" en tanto se trataba de "*la manera como una de las altas partes contratantes manifiesta su consentimiento a las estipulaciones de un pacto sinalagmático internacional*"; (ii) inexistencia de una competencia para la aprobación de tratados públicos, tras advertir que el texto constitucional no preveía la participación del poder judicial en el proceso de formación de tratados, destacando que "*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* (…) *por carecer de facultades para ello"*; (iii) imposibilidad de sustraerse de las obligaciones internacionales asumidas "[*m*]*enos 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, aún 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"*.

Concluyendo con su argumentación, indicó que aceptar su competencia para el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados implicaba consecuencias absurdas que no se encontraban "*en la mente de los que expidieron ese acto constitucional*." Los resultados absurdos que se derivarían de la declaratoria de inexequibilidad de una ley aprobatoria de un tratado cuando este hubiese sido ratificado, fueron así explicados:

> "(…) 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 obedeciese (…)"

En oposición a la tesis de la mayoría de la Corte Suprema algunos de los magistrados[28] salvaron el voto advirtiendo, entre otras cosas, que no era posible exigir el cumplimiento de un tratado que se oponía a la Constitución dado que, según un principio de derecho internacional "*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*". Advirtieron que "*desde que la Corte declarara inexequible una ley que apruebe un tratado, el Gobierno ya no estaría obligado a cumplir éste, sino a expresar al soberano*

[28] El salvamento fue suscrito por los Magistrados Bartolomé Rodríguez P. y Augusto N. Samper.

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". Finalmente, abordando el problema sustantivo planteado por la demanda, señalaron que la segregación de una parte del territorio no puede llevarse a cabo mediante la celebración de un tratado en tanto lo que se requería era la reforma de la Constitución.

3.1.3. Posteriormente, en sentencia de fecha **6 de diciembre de 1930** la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia[29] se abstuvo de decidir respecto de la exequibilidad de la Ley 55 de 1925 mediante la cual había sido aprobado el tratado de límites con el Perú. El demandante indicaba que la norma acusada desconocía el artículo 1 del acto legislativo 3 de 1910, dado que a pesar de que tal disposición establecía en su última parte "*que "las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes sólo podrán variarse en virtud de tratados públicos debidamente aprobados por ambas Cámaras Legislativas" esa variación no es "para entregar o regalar centenares de kilómetros cuadrados a la nación colindante*". Para concluir en la imposibilidad de adoptar una decisión, la Corte se apoyó en los argumentos que habían sido expuestos por este Tribunal en la sentencia de fecha 6 de julio de 1914 y destacó que una intervención de ese Tribunal, mediante un pronunciamiento de fondo, desconocería el principio de separación y limitación de poderes, en tanto la Constitución había radicado competencias en el trámite de celebración, aprobación y perfeccionamiento de los tratados únicamente en el Presidente y en el Congreso.

3.1.4. En 1958 la Corte reorientó su posición respecto del control de constitucionalidad de tratados. En efecto, en sentencia de fecha **30 de enero de 1958**[30] en lugar de abstenerse de adoptar una decisión -tal y como había ocurrido en las oportunidades precedentes- declaró exequible la Ley 56 de 1921 que, a su vez, había modificado la Ley 14 de 1914. Advirtió ese Tribunal que "[*l*]*as leyes colombianas que aprueban tratados públicos deben, como cualesquiera otras leyes, estar bien avenidas con los cánones de la Constitución* (…)". La Corte sostuvo, en todo caso, la inexistencia de oposición alguna entre la ley examinada y la Constitución Política y afirmó que lo dispuesto en ella había sido objeto de ratificación indirecta por la reforma constitucional de 1936 "*que puso al día los límites de la república*".

3.1.5. A pesar del giro que parecía haber dado la Corte en la sentencia de 1958, en sentencia de fecha **26 de julio de 1971**[31], ese Tribunal retomó la regla de decisión que había sido fijada a partir de la sentencia de 1914. En el nuevo pronunciamiento, que exigía ocuparse de la demanda formulada en contra del Decreto 1245 de 1969 en cuyo artículo 1º el Presidente de la República aprobó

[29] En esa oportunidad el Magistrado Ponente fue el Dr. Enrique A. Becerra.

[30] Actuó como Magistrado Ponente el Dr. Gabriel Carreño Mallarino.

[31] Magistrado Ponente. José Gabriel de la Vega.

el "*Acuerdo de Integración Subregional (Pacto Andino)",* la Corte se abstuvo de adoptar una decisión respecto de su constitucionalidad. A pesar de concluir que el Decreto examinado desconocía la Constitución, dado que la aprobación de tal Acuerdo le correspondía al Congreso de la República[32], señaló que no procedía un pronunciamiento. La razón de tal decisión pareció encontrarse fundada, entre otras consideraciones, en el hecho de que el Estado ya se había obligado frente a la sociedad internacional y no podría la Corte pronunciarse sobre un "acto internacional". Advirtió en esa oportunidad:

> "Debe reiterarse que la Corte es Juez de la constitucionalidad de los actos de derecho público interno que enumera el artículo 214 de la carta Política, y no de actos internacionales, para cuyo juzgamiento, aunque contenga elementos jurídicos de índole interna, carece de jurisdicción.
>
> Desprovista de poder para juzgar sobre la exequibilidad de actos aprobatorios de tratados, esta Corporación ha de abstenerse de decidir sobre la demanda propuesta por el ciudadano James W. F. Raisbeck contra el Decreto 1245 de 1969, en cuanto imparte una aprobación de esa especie por medio de su artículo primero."

La decisión adoptada -y la fundamentación contenida en la citada providencia- no fue acogida por varios integrantes de la Corte. Así, un primer grupo de jueces[33] salvó el voto, argumentando que la Corte era competente para adoptar un pronunciamiento respecto de la exequibilidad del Decreto acusado en tanto se trataba de un decreto especial cuyo juzgamiento le correspondía a la Corte. Dicho eso, afirmaron que el acuerdo objeto de aprobación consistía en "*una medida conducente para el desarrollo del Tratado de Montevideo, no de un nuevo tratado, que exija el requisito exigido por el artículo 86-18 de la Constitución Nacional*(…)".

Además de lo anterior, suscribieron un documento titulado "*comentarios adicionales*" en el que exponían las razones que hacían posible afirmar la competencia de la Corte. Conforme a ello sostuvieron diversos argumentos. (i) El cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado solo resulta posible mediante una distribución adecuada de funciones entre los diferentes órganos; una distribución organizada requiere del cumplimiento de las atribuciones relativas al control jurisdiccional de las actuaciones de tales órganos; siendo

---

[32] Sobre el particular indicó: "(…) *El Gobierno no se avino con la Constitución desde el momento en que se abstuvo de someter el Pacto Andino al estudio indispensable del Congreso, y, en cambio, ejerció una autorización contenida en el artículo 2 de la Ley 88 de 1961, que mira al cumplimiento de providencias ejecutivas conducentes al desarrollo del Tratado de Montevideo, facultad que no podía transformarse en competencia para revisar actos internacionales, y aprobarse a si mismo un acuerdo celebrado con otros gobiernos*. (…)"

[33] Se trató de los Magistrados Humberto Barrera Domínguez, Miguel Ángel García, Luis Carlos Pérez, Eustorgio Sarria y Luis Sarmiento Buitrago quienes advertía que tomaban como salvamento de voto el estudio presentado por Luis sarmiento Buitrago y aprobado como ponencia por la mayoría de la Sala Constitucional de la Corte.

ello así, a la Corte le corresponde adelantar el control, en virtud de acción ciudadana, de las leyes y los decretos con fuerza de ley lo que incluye, desde luego, las normas que aprueban tratados. (ii) El cumplimiento de los requisitos requeridos para el perfeccionamiento de un tratado demanda la intervención del Presidente y del Congreso y, en el caso de violación de tales requisitos, se impone la declaración de inexequibilidad de la norma correspondiente. (iii) La posibilidad de control constitucional ha sido reconocida por la Corte Suprema de Justicia no solo en la sentencia de fecha 30 de enero de 1958 sino también al adelantar el examen constitucional de normas que se limitan a reflejar el contenido de un tratado. (iv) Negar la posibilidad de adelantar el control constitucional de los tratados "*significaría que las facultades del Presidente de la República no solo serían supraconstitucionales, sino aún podría tolerarse la actividad anticonstitucional del Ejecutivo con la aquiescencia del guardián de la Constitución.*" (v) Debe considerarse que una norma internacional solo hace parte del derecho interno cuando existe una disposición que la integra; en esa dirección "[*s*]*i un acuerdo internacional viola la Constitución es inaplicable, aunque genere responsabilidad internacional para el Estado; o se requiere ajustar la Constitución a las normaciones del Convenio*"; incluso debe considerarse que al tener los tratados la fuerza de leyes internas según lo prescrito por la Ley 7 de 1944, "*cualquier funcionario puede abstenerse de aplicarlos, por la excepción de inconstitucionalidad concedida a los ciudadanos*." (vi) Prever la existencia del control de constitucionalidad permite conferirle firmeza y estabilidad a los acuerdos que se suscriban. Así pues "*la violación de la Carta de un Estado por medio de un tratado público, lo hace inestable, con detrimento de la seguridad internacional*."

Otro grupo de magistrados[34] señaló que la Corte sí tenía competencia para pronunciarse sobre la constitucionalidad del decreto demandado en atención a lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 214 de la Carta. En esa dirección advirtieron que a pesar de que era cierto que a la Corte no le correspondía el examen de acciones formuladas en contra de tratados públicos "*sí conoce de los actos aprobatorios de los tratados, pues éstos deben ser autorizados por leyes según lo previsto en la Constitución Política y a la Corte corresponde decidir sobre la exequibilidad de "todas las leyes"*." A partir de ello destacaron que "[*l*]*a ley aprobatoria de un acto de esta naturaleza por no hacer parte de éste, puede ser examinada por la Corte para decir si fue expedida correctamente o si por no haberlo sido, violó la Constitución Política.*" En todo caso, careciendo la Corte de jurisdicción internacional su decisión no podría tener impacto exterior a pesar de lo cual si podría surtir "*los efectos internos relativos únicamente a si ha debido o no ratificarse el tratado*." Destacaron también que la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto demandado tenía apoyo en el hecho de que no podía confundirse el decreto aprobatorio -o la ley aprobatoria- con el tratado mismo, tesis en la cual, a su juicio, "*está el error que ha llevado a la declaración inconstitucional de inhibición."* Finalmente y ante la preocupación

[34] Alejandro Córdoba Medina y Jorge Gaviria Salazar

relativa a los efectos que en las relaciones internacionales podría tener la tesis de la competencia, en el salvamento se decía:

> "Tampoco es valedero el temor de que la decisión de la Corte perturbe la firmeza y confianza en los actos jurídicos de los Estados, pues ni la Corte tiene jurisdicción internacional, ni el acto juzgado hace parte del tratado, ni los efectos del mismo fallo que solo son internos, pueden afectar en manera alguna el convenio debidamente ratificado."

Conforme a lo indicado sostuvieron que la Corte ha debido declarar inexequible el Decreto –en lugar de inhibirse- en tanto con su expedición había sido desconocida la competencia del Congreso de la República para aprobar o improbar los tratados.

También en esta oportunidad, uno de los Magistrados [35] aclaró su voto argumentando que aunque estaba de acuerdo con la tesis de la "*falta de competencia de la Corte para conocer de lo que no sean vicios de forma en los tratados*", consideraba que la adopción del Acuerdo mediante decreto no desconocía la Constitución en tanto aquel "*no es sino un desenvolvimiento*" del "Tratado de Montevideo" y, en esa medida, no requería de una aprobación legislativa.

3.1.6. En sentencia de fecha **septiembre 10 de 1971**[36], al ocuparse de una demanda formulada en contra de varias disposiciones de la Ley 35 de 1888 por medio de la cual el Congreso aprobó el tratado celebrado entre la Santa Sede y el Gobierno Nacional, la Corte se declaró incompetente. Advirtió que no era posible el examen constitucional de un tratado internacional que ya vinculaba al Estado colombiano:

> "Ahora debe agregar que, en tratándose de convenios o tratados internacionales, si, como se deja demostrado, ellos se entienden celebrados por el Estado Colombiano y con fuerza para comprometer todas sus instituciones, resulta contrario a los principios contractuales más obvios, al sostener que una de las partes, unilateralmente, mantenga libertad para separarse de las obligaciones contraídas. Porque a ello equivaldría unja declaratoria de inexequibilidad en este campo. En el momento en que la Corte declarara que un convenio internacional es inexequible en todo o en parte, su voz seria voz del Estado colombiano, es decir, la misma que se tuvo por bastante para obligar al país, y con idéntico poder, pero expresada por organismo diferente. Dicho en otras palabras, el Estado rompería unilateralmente sus compromisos válidamente contraídos."

[35] Luis Enrique Romero Soto.

[36] M.P. Guillermo González Charry.

Sostuvo que no correspondiéndole la dirección de las relaciones internacionales, carecía de facultades para tomar una decisión que no podría eludir el Presidente de la República. Dijo que si la inconstitucionalidad fuere sobreviniente por la introducción de enmiendas a la Carta Política, será el órgano encargado de dirigir las relaciones internacionales el que debe adoptar "*las medidas conducentes al necesario reajuste de las cláusulas*". Igualmente precisó que la admisión de un control que incidiera en el carácter obligatorio de los acuerdos previamente establecidos afectaría las buenas relaciones entre los Gobiernos así como la seguridad jurídica. Una interpretación en esa dirección, desconocería que la Constitución "*en tan delicado aspecto, es un instrumento de paz*." Sostuvo también ese Tribunal "*que no toda presunta violación de la Carta, cae bajo su competencia*" y, en esa medida, le corresponde al Presidente y al Congreso adoptar las medidas requeridas para evitar su infracción.

Se opusieron a la referida decisión varios magistrados de la Corte. Uno de los salvamentos[37] señaló la imposibilidad de aceptar tratados que se opusieran a la Constitución precisando, sin embargo, que cuando ello ocurriera no podría la Corte adoptar una decisión de inexequibilidad de la ley puesto que al encontrarse estrechamente vinculados el tratado y la ley, el Estado procedería unilateralmente a pesar de ser un acto bilateral. En esos casos la Corte debería "*limitar el ejercicio de la jurisdicción al examen de las mismas, llevando al conocimiento del Presidente de la República, las conclusiones pertinentes, para que este funcionario, en armonía con lo previsto en el ordinal del artículo 120 de la Carta, tome la iniciativa o las medidas del caso*." El otro salvamento de voto[38] reiteró las principales razones que justificaban la competencia amplia de la Corte, sostuvo que el único caso en que podría inhibirse o abstenerse de decidir era el relativo a la pérdida de vigencia de la norma objeto de control y aludió a casos de Cortes extranjeras que habían admitido el examen de constitucionalidad.

3.1.7. En sentencia de fecha **1 de septiembre de 1983** la Corte Suprema de Justicia [39] presentó nuevamente las razones que impedían el juicio constitucional de las leyes aprobatorias de tratados y que la obligaban a abstenerse de decidir sobre la constitucionalidad de la ley 27 de 1980 "*por medio de la cual se aprueba el "Tratado de Extradición entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*".

Sostuvo (i) que la Constitución no le había asignado la competencia para pronunciarse sobre un tratado internacional dada "*la naturaleza y rango supraestatales que tienen los tratados públicos*" y el hecho de que la competencia del Presidente de la República en la dirección de las relaciones internacionales únicamente se encontraba limitada por la intervención del

[37] Suscrito por los Magistrados Humberto Barrera Domínguez, Miguel Ángel García y Eustorgio Sarria.
[38] Luis Sarmiento Buitrago.

[39] M.P. Luis Carlos Sáchica.

Congreso, (ii) que la tesis que acepta la presentación de demandas de inconstitucionalidad en esta materia entraña la posibilidad de romper unilateralmente compromisos contraídos por el Estado, (iii) que las leyes aprobatorias de tratados no constituyen "*actos de puro derecho interno*" diferenciándose entonces de las leyes ordinarias, (iv) que en tanto los tratados "*son fruto de una negociación internacional y no de la decisión unilateral del órgano legislativo del Estado colombiano*" se encuentran "*excluidas del control de tribunales nacionales*", (v) que las leyes aprobatorias de tratados, al hacer parte de un procedimiento más complejo, únicamente producen sus efectos cuando ha ocurrido el canje de notas y la promulgación prevista en la ley 7 de 1944 y solo a partir de ese momento son asimilables a las leyes ordinarias, (vi) que las leyes aprobatorias de tratados internacionales no pueden ser derogadas mediante la adopción de una ley en tanto se trata de un acto internacional, lo que implica que no son susceptibles de examen constitucional puesto que su decisión podría tener el mismo efecto, (vii) que el trámite de aprobación por parte del Congreso de la República implica "*un control previo, político, específico, de constitucionalidad*" lo que supone que "*no hay lugar a control jurisdiccional de constitucionalidad*." Adicionalmente (viii) la sentencia excluyó la posibilidad de adelantar el control incluso antes de la ratificación del correspondiente instrumento, en tanto el tratado ya lo es desde el momento de su aprobación y la intervención de la jurisdicción afectaría la competencia del Presidente de la República[40].

Tal y como había ocurrido en decisiones anteriores no existió total acuerdo sobre los fundamentos de la providencia y sobre la decisión que en ella se adoptó dando lugar, respectivamente, a la presentación de aclaraciones y salvamentos de voto. Un primer grupo de jueces de la Corte[41] sostuvo que el control de constitucionalidad podría llevarse a cabo bajo la condición de que el tratado no hubiere sido perfeccionado en el derecho internacional. En ese período, el acto solo produce efectos en el orden jurídico interno y, en consecuencia, se trata de una disposición que puede ser examinada por la Corte. En el caso de ser declarada inexequible, el Presidente no podría adelantar las actividades encaminadas a comprometer definitivamente al Estado colombiano. Concluyendo con el fundamento de esta posición indicó:

> "Entendida de tal manera la capacidad constitucional de la Corte para ocuparse de acciones de inconstitucionalidad que se promuevan sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, habrá de llegarse al ideal democrático de que no existan actos legislativos que escapan a ese control, como ha venido ocurriendo con respecto a tales leyes, sin que la

[40] La Corte sostuvo idéntica posición en la sentencia de fecha 3 de noviembre de 1983 al ocuparse de una nueva demanda en contra de la ley 27 de 1980.

[41] Suscribieron la aclaración de voto los Magistrados Carlos Medellín, Ismael Coral Guerrero, Manuel Enrique daza, Gustavo Gómez Velásquez y Juan Hernández Sáenz.

> Carta las haya excluido de la jurisdicción que genera a través de su artículo 214."

Otro magistrado[42] acompañó la misma orientación de la aclaración pero se ocupó de profundizar en las razones que justificaban la aceptación de la tesis de la competencia temporal. En un extendido análisis respecto de las relaciones entre el derecho constitucional y el derecho internacional advirtió, entre otras cosas (i) que en la actualidad se imponía un modelo "*monista con preminencia del derecho internacional y del comunitario*" y (ii) que en los supuestos de conflicto entre las constituciones y los tratados la solución ha dejado de estar radicada en tribunales estatales. En estrecha relación con lo anterior y advirtiendo la imposibilidad de que la Corte asumiera el juzgamiento de normas internacionales sostuvo:

> "En estas circunstancias, lo menos que puede hacer la Corte por contribuir a preservar no solo nuestra Constitución, sino el sistema jurídico de garantía mínima de igualdad de los Estados, y lo que al mismo tiempo más puede hacer para ayudar a fortalecerlo, es abstenerse de juzgar un tratado-ley frente a las normas nacionales que constituyen nuestra organización institucional, y que por lo demás se identifican en su dogma doctrinario universal (que no orgánico, ni institucional), con el Derecho Internacional."

En atención a la tesis expuesta señaló la posibilidad de adelantar el control constitucional antes del perfeccionamiento del tratado dado que lo que ocurriera previo a dicho perfeccionamiento "*se regiría conforme al fuero y al ordenamiento internos*". Así entonces "[*m*]*ientras aquél no haya trascendido del ámbito nacional al internacional su naturaleza jurídica es únicamente de carácter interno y no puede ser interferida ni calificada por jurisdicciones o regulaciones externas*." Al concluir su aclaración indicó:

> "Pero la competencia nacional de juzgamiento se pierde después de perfeccionado el Tratado-ley: a partir de ese momento el acto se sale del mero ámbito del derecho interno, se "desnacionaliza", se convierte en sello jurídico complejo y completo del compromiso estatal frente a los demás estados o a instituciones internacionales, trasciende el derecho internacional y se torna indesatable por la jurisdicción estatal, así ésta sea de constitucionalidad."

Otro grupo de magistrados salvo su voto[43]. Aunque reconocieron que la aclaración de voto referida, al aceptar la competencia temporal de la Corte, constituía un avance importante respecto de la jurisprudencia vigente,

---

[42] Manuel Gaona Cruz.

[43] Alfonso Reyes Echandía, Servio Tulio Ruiz, Jorge Salcedo Segura, Álvaro Luna Gómez, Fernando Uribe Restrepo y Ricardo Medina Moyano.

destacaron que era necesario aceptar la competencia para juzgar la validez constitucional de todas las leyes aprobatorias de tratados. El salvamento precisó (i) que el control asignado a la Corte por la Constitución es respecto de todas las leyes y las aprobatorias de tratados también lo son, (ii) que la Corte había venido avanzando en la eliminación de excepciones al control tal y como había ocurrido respecto de los actos legislativos, (iii) que resultaba insostenible, por no encontrar apoyo en la Carta, afirmar la existencia de un control político de constitucionalidad a cargo del Congreso y (iv) que la eventual declaratoria de inexequibilidad no implica una afectación del vínculo internacional en tanto ese es un fenómeno disciplinado por el derecho internacional y sometido, por ejemplo, al trámite de denuncia de los tratados[44].

En uno de sus apartes más importantes advierten los magistrados:

> "El día por lo tanto en que se acepte la competencia en casos como el que ahora se estudia, podrá decirse, que se habrá cerrado el ciclo de reafirmación de la Corte de la competencia que sin limitación alguna le otorga la Constitución, momento en el cual podrá afirmarse por último, que existirá en el país un auténtico Estado de Derecho, y una auténtica supremacía de la Constitución."

Finalmente, una aclaración de voto[45] sostuvo que no era posible reconocer la existencia de una competencia de control político de constitucionalidad a cargo del Congreso y que la Corte carecía de competencia para examinar la ley demandada en tanto ese Tribunal no podría intervenir, deshaciendo, lo que otras ramas del poder habían perfeccionado en el derecho interno y, mucho menos, "*si el perfeccionamiento se hizo de conformidad con el derecho internacional*."

La discusión suscitada en la anterior sentencia fue nuevamente planteada en la decisión de fecha **3 de noviembre de 1983**. En tal oportunidad, se abstuvo de decidir respecto de una nueva demanda en contra de la ley 27 de 1980, aprobatoria del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos. En general, las posturas planteadas en la decisión anterior fueron reproducidas ahora aunque, en todo caso, el texto de la sentencia no incluyó la referencia al

---

[44] Sobre este aspecto particular el salvamento de voto señaló: ""*Se afirma igualmente en la ponencia mayoritaria que una de las consecuencias de "admitir demandas de inconstitucionalidad contra las leyes que aprueben Tratados públicos, equivale a aceptar que estos pueden ser rotos unilateralmente". A tal propósito basta con tomar en consideración que la terminación unilateral de los tratados constituye un fenómeno propio del Derecho Internacional y que la "Denuncia" de los mismos, como una de las formas que puede adoptar dicha terminación unilateral y a la cual podría llegarse como consecuencia de una declaración de inexequibilidad, lejos de constituir por lo tanto un fenómeno contrario al Derecho Internacional, es simplemente una institución propia del mismo, tan antigua como él, ampliamente regulada por las normas respectivas y abundantemente estudiada por la doctrina y la jurisprudencia internacionales en todas las épocas, hasta el punto de que se reconoce su existencia, aún en aquellos casos en que no se haya hecho constar expresamente en el tratado correspondiente, sino que simplemente pueda deducirse de la intención de las partes.*"

[45] José Eduardo Gnecco C.

llamado control político de constitucionalidad que ejercería el Congreso de la República.

3.1.8. En la sentencia de **fecha 6 de junio de 1985** la Corte Suprema de Justicia anuncia la revisión de su precedente relativo a la incompetencia para juzgar la constitucionalidad de las leyes que aprueban tratados. Afirmó la posibilidad de adelantar el control de leyes aprobatorias de tratados en aquellos casos en los que el vínculo internacional aún no se encontrara perfeccionado. Para eso (i) afirmó que no obstante las características de la ley aprobatorias, ellas no dejan de serlo en los términos establecidos en el artículo 214 de la Constitución puesto que aunque no establecen mandatos, prohibiciones o castigos "*sí permite su perfeccionamiento, su vigencia, su ejecución*", (ii) advirtió que el examen de la ley supone la valoración del tratado mismo en tanto una y otro son inseparables y (iii) precisó que el compromiso internacional únicamente nace cuando se produce el canje de notas o el depósito de los instrumentos de ratificación y, antes de que ello ocurra, se trata de *actos jurídicos imperfectos* que únicamente ostentan la condición de actos de derecho público interno equivalentes a las demás leyes que adopta el Congreso. De acuerdo con esas consideraciones, entre otras, la Corte concluyó:

> "Cuando estas –se refería la Corte a las leyes- aprueban tratados y los incluyen en si mismas con ese objeto, unas y otros, mientras no agoten el proceso de perfeccionamiento de esos pactos internacionales, permanecen en el ámbito derecho público interno, y sólo después de haber experimentado las demás secuencias constitucionales y legales que pertenecen a él, incluido el control determinado por el artículo 214 de la carta, llegarán a hacerse perfectas y lo trascenderán para producir las consecuencias previstas por el derecho que rige las relaciones interestatales"

Y a continuación sintetizó el alcance de la posición ahora reconocida:

> "De tal manera en caso de que la Corte llegare a decidir la inexequibilidad de una ley aprobatoria de tratado, éste, sin que aún produzca efectos internacionales, no podrá ejecutarse lo que equivale a decir que es inexequible, en la misma medida de la ley que lo contiene, y ello no significará rompimiento unilateral a consecuencia del fallo porque el pacto en ese momento no ha culminado el curso de su formación, no constituye aún acto bilateral o multilateral perfecto, sino que apenas es expresión unilateral de un consentimiento así mismo modificable unilateralmente, de manera directa o indirecta, o por consecuencias como en el caso del fallo judicial."

En atención a que la norma demandada en esa oportunidad era la Ley 20 de 1974 que aprobaba el tratado de extradición entre Colombia y Estados Unidos

y que había entrado en vigor desde el día 4 de marzo de 1982, fecha del canje de ratificaciones, la Corte se inhibió de adoptar una decisión de mérito.

Las consideraciones de la Corte así como su decisión no fueron aceptadas por todos sus integrantes. En una de las aclaraciones de voto[46], que defendía la tesis de la competencia temporal pero destacaba deficiencias en su fundamentación y utilidad en el caso que se examinaba en aquel entonces, advirtió que "*la sola demanda oportuna impide el sellamiento del compromiso internacional; no es que lo rompa, sino que lo enerva, bien para aplazarlo o bien para no dejarlo nacer.*"

3.1.9. El **12 de diciembre de 1986**[47] la Corte Suprema de Justicia declaró inexequible la ley 27 de 1980 aprobatoria del Tratado de Extradición entre Colombia y Estados Unidos. Consideró que el Ministro Delegatario carecía de la competencia para sancionar una ley aprobatoria de un tratado en tanto era ella una competencia exclusiva e indelegable del Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado y, en particular, "*como Jefe o Director de las relaciones diplomáticas o comerciales con los demás Estados*".

Sostuvo que resultaba posible obtener un pronunciamiento de la Corte respecto de acusaciones por vicios formales planteadas en cualquier tiempo en contra de leyes aprobatorias de tratados. A partir de la consideración según la cual la ley es separable del tratado que aprueba si no se ajusta a la Constitución, planteó así la nueva tesis:

> "El divorcio o separación que se predica de la ley con respecto al tratado para efectos de su impugnación por vicios formales, a diferencia del ataque que se haga sustancialmente, no tiene límite en el tiempo, ni subsiste hasta que el tratado sea canjeado; por el contrario, el vicio constitucional que afecta a la ley es verificable por la Corte en cualquier momento, y de él no se purga o redime por el hecho de entrar en vigencia, pues esta vigencia es precaria por la irregularidad de que adolece."

Y más adelante sostuvo:

> "Para que la ley, pueda ser tenida como parte integradora del tratado e inseparable de éste, es menester que se ajuste o adecue a los requisitos constitucionales necesarios para su existencia pues un acto que solo aparentemente ostente la calidad de ley por haberse expedido sin el cumplimiento íntegro de esos requisitos o formalidades, no es apto para cooperar en la formación del Acto Complejo y, por ende, su impugnación o juzgamiento constitucional no afecta ni se proyecta en el Ente Contractual Internacional que por el mismo motivo, no nace aún a la vida del derecho ni trasciende al ordenamiento interno."

[46] Ella fue suscrita por los Magistrados Manuel Gaona Cruz y Hernando Tapias Rocha.

[47] M. P. Jairo E. Duque Pérez.

De esta forma, la Corte advirtió que la doctrina de su competencia intemporal por vicios de procedimiento respecto de tratados perfeccionados no tenía efecto sobre el contenido del tratado mismo y, en esa medida, no se oponía al precedente que había defendido hasta entonces. Y, consciente de la importancia de definir los efectos que una declaratoria de inexequibilidad en este tipo de casos supondría, concluyó:

> "Cosa diferente sucede cuando la ley, no se ciñe a los requisitos sustanciales para su existencia, pues entonces si su texto no se integra al Acuerdo y éste, por consiguiente carece de vigencia. Es obligada inferencia de lo planteado, que ese conato de ley, estaría subordinado a la jurisdicción constitucional de la Corte y que su impugnación y eventual inexequibilidad dejarían incólume la atribución presidencial del artículo 120-20, por no haberse agotado el proceso de perfeccionamiento del Tratado, por no ser aún perfecto el concierto de voluntades entre las dos partes que los estipularon. Ello no implica un rompimiento unilateral de un Acto, cuyo consentimiento en lo que concierne a una de las partes, no se ha completado aún con el acto legal que exige su ratificación."

3.1.10. Una nueva demanda fue formulada en contra de la Ley 20 de 1974 por medio de la cual se aprobaba el Concordato y el Protocolo Final entre la República de Colombia y la Santa Sede. La acusación advertía la existencia de vicios de forma en el proceso de aprobación de la ley así como defectos materiales en algunos de los artículos demandados. La Corte se pronunció el día **12 de noviembre de 1987**.

Luego de aludir a las diferentes tesis que respecto de la competencia de este Tribunal para el control de leyes aprobatorias de tratados, la Corte estableció la vigencia (i) de su competencia intemporal por vicios de formación y (ii) su competencia temporal por vicios materiales. Respecto de esta última tesis y ante la crítica de que tal competencia dependía de la actuación del Gobierno y de su mayor o menor agilidad para llevar a efecto el canje de ratificaciones advirtió que "*si la impugnación se presenta oportunamente, la Corte retiene la competencia para conocer y decidir la demanda*."

Al enunciar la razón de su decisión, consistente en declarar la constitucionalidad de la ley 20 de 1974 por no adolecer de vicios de forma e inhibirse para decidir de fondo, afirmó:

> "La Corte reitera ahora las jurisprudencias del 6 de junio de 1985 y del 12 de diciembre de 1986, a las que se ha referido en las motivaciones anteriores, y concluye en el sentido de declarar la constitucionalidad de la ley 20 de 1974 en cuanto no adolece de vicios en su formación, y declarar, así mismo, que por haberse perfeccionado en debida forma el trámite del

> Tratado, carece de competencia para decidir sobre el fondo de la presente demanda."

Varios magistrados de la Corte salvaron su voto[48] señalando que ese Tribunal ha debido adoptar la tesis de la competencia total e intemporal. Advertían, entre otras cosas, (i) que la ley no perdía su naturaleza de tal al aprobar un tratado y, por ello, su juzgamiento constitucional era posible, (ii) que de la misma forma en que la no aprobación de un tratado no lo aniquila o concluye "*menos podría extinguirlo la sentencia de la Corte que declare inconstitucional la ley que lo aprueba*" y (iii) que la Constitución tenía fuerza normativa superior al derecho internacional. Sobre esto último el salvamento destacó:

> "Si un tratado internacional contraviene el derecho fundamental interno, no se puede aplicar en el ámbito nacional ya que la Constitución es la ley suprema y los tratados están en un grado inferior de obligatoriedad con respecto a esta; de no ser así se abriría la puerta al Ejecutivo y al propio legislador para toda clase de suplantaciones constitucionales, con flagrante quebranto del artículo 120-9 que le impone al Presidente proveer a la seguridad exterior de la República "defendiendo la independencia" de la Nación."

Adicionalmente y defendiendo la posición que respecto de la inhibición en este tipo de casos había sostenido la Corte desde 1914, algunos magistrados aclararon el voto[49]. Advertían, entre otras cosas, (i) que en el derecho internacional se encontraban ya previstos mecanismos para solucionar los conflictos entre el derecho internacional y el derecho interno y (ii) que la tesis relativa a la competencia de la Corte se fundaba en una posición inaceptable que presuponía "*una actitud del Presidente de la República ajena por completo a los intereses superiores de la Nación y una convalidación del Congreso también marginada de los cánones fundamentales, dejando a la Corte Suprema, como la única defensora de esos grandes propósitos de salvaguardia de las normas constitucionales, con la inevitable injerencia en las cuestiones internacionales asignadas al Jefe del Estado*."

3.1.11. El último de los pronunciamientos de la Corte Suprema antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 se produjo en la sentencia de fecha 9 de abril de 1991 en la que se resolvió la acusación formulada en contra de la ley 20 de 1974 y el intercambio de notas, de julio 2 de 1985, "*por la cual se aprueba el Concordato y el protocolo final entre la República de Colombia y la Santa Sede*".

[48] Rodolfo Mantilla Jácome, Jaime Giraldo Ángel, Lisandro Martínez Zúñiga, Jorge Iván Palacio Palacio, Guillermo Duque Ruiz, Edgar Saavedra Rojas, Rafael Romero Sierra y Jairo E. Duque Pérez.

[49] José Alejandro Bonivento Fernández, Eduardo García Sarmiento, Héctor Gómez Uribe, Héctor Marín Naranjo y Alberto Ospina Pérez.

La Corte estableció la regla según la cual carecía de competencia para adoptar un pronunciamiento sobre el canje de notas acusado, dado que no estaba comprendido por los actos que le fueron asignados en el artículo 214 de la Constitución. Adicionalmente, advirtió que se trataba de un acto administrativo "*encuadrado dentro de las atribuciones constitucionales que tiene el Presidente de la República de dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con los demás Estados y entidades de derecho internacional (arts.120-20).*" En esa medida se trataba de una norma cuyo examen le correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En esta sentencia, la Corte presentó las tesis que hasta el momento habían sido objeto de discusión en la jurisprudencia nacional. A ellas las denominó tesis "de la inhibitoria", "de la competencia plena", "de la competencia por vicios de forma" y "de la competencia temporal o intermedia". Destacó la aceptación de la tesis de la competencia intemporal por vicios de forma concluyendo, sin embargo, que no era procedente adelantar un examen de tal naturaleza en tanto el demandante no había explicado en qué consistían. Luego advirtió que resultaba aplicable la tesis de la competencia temporal conforme a la cual podría asumir competencia para adelantar el juicio de la ley aprobatoria de un tratado si y solo si, el vínculo internacional aún no se ha perfeccionado. Así las cosas, dispuso inhibirse para decidir de fondo en tanto el Tratado cuya constitucionalidad se cuestionaba era ya un vínculo obligatorio para Colombia[50].

Varios magistrados salvaron el voto con el propósito de defender la competencia plena de la Corte Suprema[51]. En esa dirección señalaron (i) que era necesario distinguir entre la proyección internacional del tratado y su proyección interna, (ii) que no era posible calificar la ley aprobatoria de un tratado como una ley especial con el propósito de excluirla de la posibilidad de ser controlada, (iii) que la declaratoria de inexequibilidad de un tratado no implica, como parece suponerlo la tesis de la competencia temporal, un rompimiento del vínculo internacional y (iv) que era imposible negar la competencia de la Corte pues ello desconocería su función de control y, en particular, el hecho de tratarse de la "*voz personal y directa de la Constitución y expresión máxima de su imperio*". Afirmaron también (v) que la decisión de la Corte no implicaría invalidar el tratado aunque ella "*si trascendería al ámbito del derecho internacional pero no en violación de este sino, al contrario, en su cumplimiento*" dado que "*si el tratado u otras normas de derecho internacional le acuerdan la capacidad para dar por terminado el respectivo instrumento, es claro que aquella actúa en el campo internacional*

[50] Los Magistrados Alberto Ospina Botero, Héctor Marín Naranjo y Rafael Romero Sierra aclararon el voto advirtiendo que la decisión inhibitoria de la Corte ha debido fundarse en el incumplimiento de los requisitos exigibles de una demanda de inconstitucionalidad. Afirmaron también que la tesis de la competencia de la Corte no había sido la sostenida por la Corte "*en los últimos tiempos*".

[51] Pablo Julio Cáceres Corrales, Guillermo Duque Ruiz. Ernesto Jiménez Díaz, Pedro Lafont Pianetta, Didimo Páez Velandia, Jorge Iván Palacio Palacio, Jaime Sanín Greiffenstein, Jorge Enrique Valencia Martínez y Ramón Zuñiga Valverde.

pero en aplicación y no infracción de dicho orden" y (vi) que a pesar de que una decisión de inexequibilidad podría suscitar dificultades para la actuación del Estado en el orden internacional, suscitando incluso su responsabilidad internacional, sería esa la forma de que la Constitución quedara indemne. En la parte final del salvamento advertían:

> "El Estado, como antes se dijo, está sometido al derecho internacional y es responsable de acuerdo con las reglas de éste, pero el mismo Estado está, más que obligado, instituido y conformado por su propia carta Política, de manera que en caso de conflicto no hay una regla superior a ambas que determine su primacía u orden de preferencia; por ese motivo y con base en el presente momento histórico, una Corte nacional como lo es esta y un Presidente Nacional como el colombiano tiene que dar prelación a su propio derecho interno, que por ahora es el único que podría indicar una solución inversa, como ocurre, por ejemplo, en algunos países europeos pero que no acontece ni por imaginación en nuestro sistema. La Constitución Política de Colombia, que es la única que en estos momentos podría hacerlo, no lo autoriza en parte ninguna hay otra en que esa jerarquía pueda invertirse."

3.2. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 y el control constitucional de tratados internacionales.

En el diseño de las relaciones de Colombia con el sistema internacional, la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 -en adelante Asamblea-, buscó establecer una regulación que garantizara la supremacía de la Constitución, la seguridad jurídica de los vínculos internacionales, la colaboración entre las diferentes ramas del poder público y la eficacia en el proceso de aprobación y perfeccionamiento de los tratados.

3.2.1. Proyectos sobre el control de los tratados internacionales en la ANC.

Las iniciativas relacionadas con el control constitucional de los instrumentos internacionales, al discutir el modelo de juzgamiento, se ocuparon de (i) las condiciones para activar el control judicial, (ii) el alcance del examen y (iii) el momento en que debería desarrollarse.

3.2.1.1. El proyecto No. 2 -Gobierno Nacional-, establecía que correspondería a la Corte Constitucional adoptar decisiones definitivas sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos -cuya aplicación provisional haya sido decidida por el Presidente de la República con anterioridad a la aprobación del Senado-, de las leyes aprobatorias de tratados cuando así lo soliciten 10 senadores, cuando se versen sobre los derechos humanos en todo caso, y del acto mediante el cual fuera incorporado al derecho interno un tratado internacional no sujeto a la aprobación del Senado.

Igualmente, señalaba que la acción pública en contra de leyes aprobatorias de tratados solo resultaría posible antes del perfeccionamiento de estos[52].

3.2.1.2. El proyecto No. 6 -delegatario Diego Uribe Vargas-, asignaba a la Corte Constitucional la función de juzgar la exequibilidad de los proyectos de ley aprobatorios de tratados cuando así lo solicitara la Cámara de Representantes y, exclusivamente, cuando dichos tratados desconocieran el Título III de la Constitución. Adicionalmente, planteaba que los tratados públicos debidamente aprobados por el Congreso y vigentes según el derecho internacional público, tendrían jerarquía superior a las leyes y no podrían ser objeto de acción de inexequibilidad[53].

3.2.1.3. El proyecto No. 7 -delegatarios Antonio Navarro Wolff y otros-, indicaba que le correspondería a la Corte Suprema de Justicia el control de las leyes aprobatorias de tratados, previo a la realización del canje de notas de ratificación[54]. A su vez, el Proyecto No. 8 -de Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño- establecía que la Corte Constitucional decidiría sobre la constitucionalidad de los tratados o convenios, antes de ser presentados al Congreso, para su ratificación. Adicionalmente se proponía permitir que en virtud de la acción pública de inconstitucionalidad y únicamente por vicios de procedimiento, la Corte se pronunciara sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados antes de producirse el canje de los instrumentos para su ratificación[55].

3.2.1.4. La delegataria María Teresa Garcés -proyecto No. 27- proponía asignar a la Corte Constitucional la competencia para decidir directamente sobre la exequibilidad de los tratados y de sus leyes aprobatorias, previendo la obligación del Gobierno de remitir esos instrumentos a la Corte dentro de los seis días siguientes a su sanción. Además de ello prohibía su ratificación en caso de ser declarados inconstitucionales[56]. El constituyente Alfredo Vásquez Carrizosa sugería -proyecto No. 29- institucionalizar una instancia de revisión de constitucionalidad de los tratados, convenios o acuerdos internacionales en los cuales la Nación fuera parte contratante. Dicha instancia podría ser

[52] Gaceta Constitucional No. 5.

[53] Gaceta Constitucional No. 7. El constituyente Diego Uribe Vargas destacaba en la exposición del proyecto que no era aceptable juzgar la constitucionalidad de normas internacionales. Esta tesis, sostenía, se podía encontrar reflejada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia conforme a la cual era ella incompetente para fallar demandas de inexequibilidad formulada en contra de leyes aprobatorias de tratados.

[54] Gaceta Constitucional No. 8.

[55] Gaceta Constitucional No. 9.

[56] Gaceta Constitucional No. 20. En la propuesta se explicaba: "(…) así mismo, se introduce una reforma importante al atribuir a la corte constitucional la facultad de revisar la constitucionalidad de los Tratados Internacionales y de las leyes aprobatorias de los mismos. Con esta norma se pretende poner fin a las discusiones que durante años han ocupado a los colombianos sobre la imposibilidad de aplicar un Tratado contrario a la Carta. Con la norma que proponemos el país no podría comprometerse internacionalmente en la ratificación de un Tratado que no se ajuste a las normas constitucionales. Si la Corte declara constitucional el Tratado, el gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no será ratificado. (…)"

promovida ante la Corte Constitucional por el Presidente de la República, los miembros del Congreso Nacional o cualquier ciudadano, una vez firmado el instrumento internacional, pero antes de la ratificación del mismo. Una vez ratificado, disponía el proyecto, sería improcedente tal instancia[57].

3.2.1.5. La Corte Suprema de Justicia -proyecto No. 56- establecía que tal Corporación tendría a su cargo el examen de los actos del Congreso aprobatorios de tratados públicos, para decidir si unos y otros se ajustaban a la Constitución. Para ello el Gobierno estaría obligado a pasar a la Corte, el día siguiente a la sanción del acto aprobatorio del tratado, el texto oficial correspondiente y, en defecto de tal remisión, podía ser aprehendido de oficio[58]. El Consejo de Estado proponía -proyecto No. 58- que estaría a cargo de la Corte el control constitucional directo de los tratados y de las leyes que los aprueban, antes del canje de notas o del depósito de ratificación[59].

3.2.1.6. El delegatario y expresidente de la República Misael Pastrana Borrero -proyecto 67- preveía como atribución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la de resolver definitivamente sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por el Senado y antes de ser sancionados por el Presidente de la República; disponía, además, que el Presidente de la República remitiría, una vez votadas, las leyes aprobatorias de los tratados o convenios a la señalada Corporación, pudiendo la Corte, en defecto de tal envío, aprehenderlas de oficio[60]. El delegatario constituyente Guillermo Plazas Alcid -proyecto 57- sugería como atribución de la Corte Constitucional la decisión definitiva sobre la constitucionalidad de tratados públicos, antes de que se produjese su ratificación, de acuerdo con el derecho internacional.

---

[57] Gaceta Constitucional No. 20.

[58] Gaceta Constitucional No. 22. Al explicar las razones de su iniciativa señalaba la propuesta: "Acerca de este último aspecto, parece lo más indicado instituir el control oficioso antes de que el tratado se perfeccione como instrumento vinculante para Colombia en el ámbito internacional. Se zanja así de una vez por todas la discusión sobre si esta clase de actos es pasible de algún tipo de control constitucional, optando por la afirmativa; con ello y sin entrar en el arduo debate académico sobre la preeminencia del derecho internacional o del derecho interno, o sobre la doctrina (acatada en algunos países) de que el derecho internacional hace parte del derecho nacional, se evita de antemano que la República quede comprometida por un convenio internacional contrario a sus principios jurídico-políticos fundamentales y se enerva cualquier posibilidad de que al efecto se instauren acciones ulteriores, que en la hipótesis de triunfar podrían hacer incurrir al Estado colombiano en responsabilidad internacional ante los otros. Se tuvo bien cuidado sí, de restringir este control oficioso únicamente a los tratados de trámite complejo, que se subordinan a la aprobación del organismo colegiado de representación popular, cuya cantidad no es muy grande anualmente; se excluyen en cambio los numerosos "acuerdos ejecutivos", de procedimiento simplificado, que entran en vigor al ser y que se refieren a actividades de la órbita propia del ejecutivo." En la sesión de fecha 20 de marzo de 1991 de la Comisión IV el presidente de la Corte Suprema de Justicia señaló que debería preverse un mecanismo que implique que antes de obligarse el Estado en un tratado internacional "*pase por un examen para ver si es compatible con la Constitución Nacional en su parte sustantiva*"[58]

[59] Gaceta No. 22 de 1991. Se advertía que esta propuesta permitiría la coordinación del derecho público interno con el derecho internacional público de manera tal que el canje de notas o el depósito de ratificación solo sería posible si se declaraba la exequibilidad del tratado.

[60] Gaceta Constitucional No.

3.2.1.7. El proyecto No. 113 presentado por los delegatarios Alfredo Vásquez Carrizosa y Aída Abella, indicaba que le correspondía a la Corte Suprema decidir sobre la constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados antes de que ocurriera su canje de notas de ratificación[61]. En el proyecto No. 108 de Ignacio Molina y otros, se indicaba la Corte Constitucional decidiría definitivamente sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados o convenios, luego de sancionados por el Presidente, pero antes del canje de notas o del depósito de los instrumentos. Se señalaba que con ese propósito, el Gobierno debía enviar las leyes aprobatorias al día siguiente de su sanción y, en caso de incumplirse tal obligación, podría la Corte aprehenderlos de oficio[62].

3.2.1.8. En el proyecto No. 124 del delegatario Hernando Herrera Vergara, se asignaba a la Corte Constitucional la competencia de decidir sobre la constitucionalidad de los tratados públicos que hayan sido concluidos por el Gobierno, antes de su aprobación por el Congreso[63]. Finalmente, en el proyecto No. 126, el delegatario Antonio Galán Sarmiento proponía como atribuciones de la Corte Constitucional decidir sobre la inconstitucionalidad de los tratados o convenios antes de ser sometidos a consideración del Congreso[64].

3.2.1.9. El examen del contenido de los proyectos pone de presente el planteamiento de diferentes opciones regulatorias. Así, en relación con las *condiciones de activación del control*, las propuestas se movían entre: (i) la necesidad del ejercicio la acción pública, (ii) la existencia de una legitimación especial para activar la competencia de la Corte radicada únicamente en algunos órganos y (iii) la procedencia de un control automático de constitucionalidad. En lo relativo a la *oportunidad del control constitucional* las propuestas se alternaban entre un control (i) anterior a la presentación del tratado para su aprobación en el Congreso, (ii) posterior a la aprobación por parte del Congreso pero previo a la sanción de la ley por el Presidente, y (iii) posterior a la referida sanción presidencial pero antes del correspondiente canje de notas o del depósito de los instrumentos. Finalmente, al ocuparse del *objeto de control*, los proyectos se orientaban a: (i) establecer que el control debía recaer en la ley aprobatoria, (ii) a definir que el control comprendía también el tratado, o (ii) a disponer que ambos instrumentos habrían de examinarse. Fue en el marco de la discusión de los modelos de control y del debate acerca del órgano titular de las funciones de revisión constitucional, donde tuvieron lugar las discusiones constituyentes acerca de la regulación constitucional de esta materia que, como se vio, había sido objeto de examen por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

---

[61] Gaceta Constitucional No. 27 de 1991.

[62] Gaceta Constitucional No. 25 de 1991.

[63] Gaceta Constitucional 30 de 1991.

[64] Gaceta Constitucional 31 de 1991.

3.2.2. Propuestas normativas en la ANC de 1991.

3.2.2.1. En la Ponencia relativa al "*Control de constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado*" -delegatarios María Teresa Garcés Lloreda y José María Velasco Guerrero- se hizo una síntesis de las propuestas de los diferentes proyectos de reforma. El informe destacaba la existencia de criterios encontrados en relación con el momento en que debía efectuarse el control, y proponía que se ocupara no solo del contenido del tratado sino también de su ley aprobatoria, después de haber sido ella sancionada. Este esquema permitiría el control definitivo tanto de la forma como del contenido garantizando, en consecuencia, la seguridad jurídica; y en el evento de declarar la inconstitucionalidad no sería posible la ratificación o el canje de notas[65]. El informe proponía asignar a la Corte Constitucional el control de tratados en los siguientes términos:

> "Decidir directamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; con tal finalidad el gobierno los remitirá a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes al de la sanción de la ley. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados."[66]

3.2.2.2. Es importante advertir que el delegatario José María Velasco[67] propuso una redacción diferente de esta atribución. El texto fue el siguiente:

> "Examinar los actos del Congreso aprobatorios de Tratados Públicos para decidir definitivamente si tanto estos como aquellos se ajustan a la Constitución. (…)"

De acuerdo a la propuesta con la que concluía el citado informe, el control de la Corte no requería para su activación del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, comprendía la ley aprobatoria así como el tratado y se erigía en una condición para el perfeccionamiento del vínculo internacional. Se empezaban entonces a delimitar tres rasgos del juicio que, para este tipo de casos, habría de consagrar la Constitución: se trataba de un control (i) automático; (ii) integral en tanto abarcaba, sin restringir el tipo de vicios objeto de examen, el tratado y su ley aprobatoria; y (iii) determinante del perfeccionamiento del vínculo internacional.

---

[65] Gaceta Constitucional 36 de 1991.

[66] Gaceta Constitucional 36 de 1991.

[67] Cabe señalar que el Documento de José María Velasco se ocupaba también de examinar la conveniencia o no de crear la Corte Constitucional.

3.2.2.3. En la sesión de fecha 29 de abril de la Comisión Cuarta, a pesar de existir un relativo acuerdo en relación con la necesidad de someter los tratados a un control político y a un control jurídico, se discutió la oportunidad de cada uno de los controles y las condiciones bajo las cuales el examen judicial contribuiría de mejor forma a la "*economía procesal*". Como se derivaba ya de los proyectos presentados, un sector sostenía que el control de constitucionalidad debía desplegarse antes de la aprobación del Congreso, al paso que otro defendía la idea de que ese control se produjera únicamente sancionada la ley. Uno de los apartes de la discusión quedó registrado en el Acta No. 21[68] de la citada Comisión, así:

> "Se procede a dar lectura al numeral 6 del artículo 2 contenido en la ponencia comentada, luego de lo cual hace uso de la palabra el Dr. Armando Holguín para afirmar su tesis en virtud de la cual los tratados internacionales deben contar con dos tipos de controles, uno de índole política, ejercido por el Congreso, y otro de naturaleza jurídica, en cabeza de la Corte. Prohijando la postura del H. Constituyente Hernando Londoño, afirma que primero debe darse el control jurídico, previo. Tal punto es reiterado por el Dr. Londoño quien toma la palabra, aduciendo además a que la Corte pueda aprobar una parte del tratado pero no todo el tratado, por sujeción al orden constitucional.
>
> "Intervino entonces la Dra. María Teresa Garcés, sosteniendo que estos tópicos estaban siendo tratados en la Comisión Primera. Afirmó además que se convertía el texto propuesto en mayor garantía para el país, toda vez que aquel implicaba una colaboración y un compromiso entre las tres ramas del poder público, al momento de definir el marco de las relaciones internacionales de la Nación. En su concepto vale la pena insistir en el control previo a la ratificación del tratado, sosteniendo que es cuestión de economía procesal el determinar si el control debe ejercerse antes o después. Si el tratado va primero a la Corte, al salir aprobada la ley por parte del Congreso, aquella podrá ser objeto de nueva acusación de inconstitucionalidad, por ejemplo por vicios de procedimiento en su formación; con ello se le restaría seguridad jurídica al sistema. El esquema propuesto en la Ponencia es más expedito y apropiado, conforme a una participación más armónica y conexa de las ramas del poder."

Y más adelante, señala el Acta lo siguiente:

> "(…) Toma la palabra el Dr. Hernando Londoño para afirmar que el riesgo al cual alude la Dra. María Teresa Garcés, en frente de los vicios de la ley aprobatoria, es apenas una hipótesis, por ejemplo frente a vicios de procedimiento. Brinda una mayor celeridad el control previo, pues la Corte está llamada a abrir el camino del tratado en el Congreso de la

[68] Gaceta Constitucional 70 de 1991

> República. Es entonces mejor esta fórmula, primero el ejercicio de un control jurídico y luego el desarrollo del llamado control político, bajo la actuación del Congreso. (…)"

Las discusiones así desarrolladas sugirieron dos tesis respecto de la oportunidad para adelantar el control, pero también destacaron asuntos, puestos de presente en el Informe Ponencia, relativos a la importancia de la participación de las tres ramas del poder en el proceso de aprobación y perfeccionamiento del vínculo internacional, como al alcance del control de la Corte, siendo posible una decisión de inexequibilidad total o parcial. Sometido a votación de la Comisión fue aprobado el siguiente texto:

> "Decidir directamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben; con tal finalidad el gobierno los remitirá a la Corte dentro de los seis (6) días siguientes al de la sanción de la ley. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados."

3.2.2.4. En el Informe ponencia para la Sesión Plenaria[69], le era atribuida a la Corte la competencia para decidir directamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprobaren antes del correspondiente canje de notas. Según la ponencia "*se trata de dar una mayor seguridad jurídica a la comunidad con relación a la conformidad de los tratados con las normas de la Carta*"[70]. Y, a continuación señalaba:

> "(…) Con este procedimiento se garantiza el control político por parte del Congreso y el control jurisdiccional por la Corte Constitucional, con anterioridad a la adquisición de compromisos internacionales por el Gobierno Nacional.
>
> Aunque algunos proyectos han propuesto que ese control se ejerza con anterioridad al trámite de la ley por el Congreso, se consideró por parte de la Comisión la conveniencia de que se efectúe en forma automática, una vez aprobada la Ley, para que el mismo pueda versar tanto sobre el contenido del Tratado como sobre los aspectos formales de su ley aprobatoria. (…)"[71]

3.2.2.5. En la Sesión de fecha 24 de mayo de 1991, en la que se formularon propuestas sustitutivas de diferente alcance, tuvo lugar un importante debate que dio lugar a que se destacara, entre otras cosas, la importancia del control automático como forma de garantizar la supremacía de la Constitución y de

[69] Gaceta Constitucional No. 85.

[70] Gaceta Constitucional No. 85.

[71] Gaceta Constitucional No. 85.

promover la estabilidad de los vínculos internacionales. Uno de los intervinientes señaló:

> "(…) Pienso que es preciso por lo siguiente, Señor Presidente, en el texto que se nos trae a consideración solamente habría un control de constitucionalidad sobre el contenido de los tratados, control que yo encuentro absolutamente necesario, independientemente de que este se desarrolle de manera automática o por acción ciudadana a través del ejercicio de la acción ciudadana; yo pienso que de todas maneras este control es necesario para que los tratados constitucionales que firma el presidente se atengan en su contenido a la constitución, (…) Pienso que hay que revisar el contenido de los tratados pero también hay que revisar la forma de los decretos que dan lugar a esos tratados, y quiero recordar que por un vicio de forma y no de contenido la Corte Constitucional hace poco tumbó a llevó al piso hace algún tiempo el tratado de extradición con los Estados Unidos, fue por un vicio de forma no de contenido. (…) Pienso que debemos curarnos en salud… después de aprobado por el Congreso, el respectivo tratado, éste pasaría a cumplir con el control de constitucionalidad que implicaría el control de su contenido y el control de su forma, de manera que luego con todos los requerimientos el Presidente de la República puede entrar, ahí sí, a firmar el tratado. (…) Creo entonces, Señor Presidente, muy atinada la fórmula de la Comisión Cuarta, anuncio que voy a mantener y a votar a favor de esta fórmula, creo que es la que más le convienen a esta Constitución que estamos tratando de aprobar, con un control de Constitucionalidad muy exacto, muy fuerte y que pueda realmente cubrir con esta Constitución todos los actos del gobierno y del órgano Legislativo. (…)"[72] (Subrayas no hacen parte del texto)

En esa misma sesión otro de los delegatarios indicó:

> "(…) Señor Presidente, quisiera de manera muy puntual referirme a algunos artículos (…) quisiera comenzar por el que hace referencia al control de constitucionalidad de los tratados. Aquí lo que está implícito es el tema del monismo o dualismo del derecho internacional, es decir, si nosotros como se propone por el Doctor Augusto Ramírez Ocampo, consagramos que las disposiciones de los tratados internacionales vigentes prevalecen sobre todas las normas jurídicas internas, o si optamos por lo contrario, (…) que la norma suprema es la Constitución y que como dijera alguna vez el ex presidente Alfonso López Michelsen, es imposible reformar la Constitución mediante tratados. Este tema de cierta manera es anticuado, porque ya ha sido resuelto por la Convención de Viena sobre los tratados, cuando habla de las relaciones entre los tratados internacionales y el derecho interno, pero me parece que una

[72] Tratados Internacionales. Antecedentes Temáticos. Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria de fecha 24 de mayo.

> norma que consagrara, como lo acabó de insinuar el Doctor Juan Carlos Esguerra, el control automático de constitucionalidad, que iría inmediatamente después de que la ley ha sido sancionada por el Presidente de la República y antes de que se haga el cambio de notas sería la solución exacta para este punto. (…)"[73](Subrayas no hacen parte del texto)

3.2.2.6. Otra de las intervenciones defendía el establecimiento de un control automático precisando que, después de materializado, impediría el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad. Sobre el particular señaló:

> "(…) Es que no sería una acción de inconstitucionalidad, una acción ciudadana, sería un control automático y desde luego después de que lo apruebe el Congreso y que lo firme inclusive el Presidente de la República, y es ley, pero todavía no viene el canje de notas, entonces se somete al control de constitucionalidad, se evita que la Corte sea colegisladora, entonces dice la Corte sencillamente sobre el contenido del tratado y sobre su formación jurídica, si se adhiere a la Constitución. Entonces ya tranquilamente se puede hacer el canje de notas sin peligro ninguno de que pasado mañana alguien promueva la acción ciudadana y obtenga exactamente la inconstitucionalidad del que eso si es perjudicial. De manera que a mi si me parece que primero debe ir al control político del Senado y posteriormente a la Corte antes del canje de notas, correcto, a ese control automático de constitucionalidad por parte de la Corte Suprema de justicia. En eso sí yo entiendo bien su planteamiento, hay un punto único en el cual discrepo y es que yo no sería partidario de que después pudiera interponerse la acción de inconstitucionalidad contra la respectiva ley, si ya hubo el control automático de constitucionalidad, yo creo que eso debería quedar de ese tamaño (…)"[74]. (Subrayas no hacen parte del texto)

3.2.2.7. Luego de destacar algunas de las variaciones que tuvo la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en relación con el control de tratados, uno de los intervinientes indicó:

> "(…) Pero definida como la definimos nosotros, la supremacía de la Constitución, como ley fundamental y primera del Estado, cuando dijimos que la Constitución es norma de normas, pues debía de salir inmediatamente un artículo que hiciera que los tratados públicos tuvieran que someterse en su contenido y en su forma final o en la forma de ley aprobatoria, al control de la Corte Suprema de Justicia o de la Corte Constitucional (…)"

---

[73] Tratados Internacionales. Antecedentes Temáticos. Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria de fecha 24 de mayo.
[74] Tratados Internacionales. Antecedentes Temáticos. Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria de fecha 24 de mayo.

En otra intervención, uno de los delegatarios destacó la importancia de la regla de control automático que había sido definida:

> "Del mismo modo nos parece que la solución que ha venido aflorando en torno al tema del control jurisdiccional materia de tratados públicos, es una buena solución, el tema del control automático en materia de tratados resuelve la mayor parte de las inquietudes que se habían venido suscitando en la doctrina nacional, en torno a este tema particular, y la adición anunciada hoy por la constituyente María Teresa Garcés, nos parece que es una síntesis, admirable, que permite darle un tratamiento particularmente práctico, flexible, adecuado a este problema.(…)"[75]

3.2.2.8. Una intervención adicional destacaba las virtudes de un control automático que comprendiera, no solo el tratado, sino también su ley aprobatoria:

> "En la Comisión Cuarta se aprobó como atribución de la Corte Constitucional el control jurisdiccional automático en forma directa por la Corte Constitucional de todos los tratados internacionales, el planteamiento que se hizo para determinar esta disposición fue que todos los compromisos internacionales del país deben tener un doble control, control político por el congreso, el cual se traduce en la expedición de una ley y el Presidente una vez que sancione esta ley debe enviar a la Corte Constitucional dentro del término de seis días la ley, para que la corte en una forma muy rápida dictamine sobre la constitucionalidad tanto del contenido del tratado como del procedimiento de la ley, o sea; de lo que se trataría con este control automático es de que absolutamente todos los compromisos internacionales del país gocen de absoluta seguridad jurídica, tanto para los nacionales colombianos como en la relaciones exteriores del país con relación a los demás países. Entonces el único procedimiento que encontramos para que quedara esta absoluta seguridad jurídica era no dejar al vaivén de posibles demandas posteriormente la ley, o sea si se había respetado el procedimiento indicado en la constitución para dictar la ley y si el contenido del tratado se adaptaba a la Constitución; de manera que cualquier tratado internacional que se expida, pues si se cumplen en forma automática estos controles, tendría las participaciones de las tres ramas del poder público; cuando se expide la decisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional inmediatamente el presidente de la república procedería a realizar el canje de notas, o sea que ya habría un compromiso de la totalidad de las ramas del poder público con ese tratado; (…)"[76]

---

[75] Tratados Internacionales. Antecedentes Temáticos. Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria de fecha 24 de mayo.
[76] Tratados Internacionales. Antecedentes Temáticos. Presidencia de la República. Centro de información y sistemas para la preparación de la Asamblea Nacional Constituyente. Sesión Plenaria de fecha 24 de mayo.

3.2.2.9. Finalmente, el texto aprobado en Primer Debate –el 28 de mayo de 1991- según se publicó en la Gaceta Constitucional No. 109, fue del siguiente tenor:

> "Son funciones de la Corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia): Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis (6) días siguientes al de la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados.
>
> Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la corte Constitucional (Corte Suprema de Justicia), el presidente de la República solo podrá manifestar el consentimiento en obligarse formulando la correspondiente reserva"

3.2.3. Ponencia votada en segundo debate de la ANC.

3.2.3.1. La ponencia en materia de Administración de Justicia para segundo debate presentada por la constituyente María Teresa Garcés, además de insistir en la creación de la Corte Constitucional, destacaba varias modificaciones respecto de la Constitución prexistente, en materia de control constitucional. En esa dirección "*el proyecto añade a las actuales las de juzgar la Constitucionalidad de las reformas constitucionales por vicios de forma, de los referendos y asambleas constituyentes, también por vicios de procedimiento en su formación y de las consultas populares del orden nacional. Además, la de pronunciarse sobre las excusas de quienes no concurran a las citaciones de las Comisiones Legislativas y la de control de los tratados y las leyes aprobatorias de los mismos*."[77]

3.2.3.2. A su vez, la codificación del articulado de la Constitución para segundo debate presentado por la Comisión Codificadora[78], establecía en el artículo 250 y entre las funciones de la Corte Constitucional, la consistente en *decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben*. Según el numeral 10, con dicho propósito "*el Gobierno los remitirá a la Corte dentro de los seis días siguientes al de la sanción de Ley*". Se establecía también la posibilidad de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la constitucionalidad,

---

[77] Gaceta Constitucional No. 115.

[78] Gaceta Constitucional No. 113. Dicha comisión estuvo conformada por los constituyentes Jaime Castro Castro, María Teresa Garcés Lloreda, Carlos Lleras de la Fuente, Rodrigo Lloreda Caicedo, Arturo Mejía Borda, Luis Guillermo Nieto, Jesús Pérez González Rubio, Augusto Ramírez Ocampo y Humberto Yepes Arcila.

disponiendo que la declaración de constitucionalidad era una condición para que el Gobierno procediese con la ratificación. Adicionalmente, en el evento en el que una o varias de las disposiciones de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles, el Presidente solo podría manifestar el consentimiento de obligarse formulando la correspondiente reserva.

3.3. El control constitucional de leyes aprobatorias de tratados internacionales a partir de 1991 -Corte Constitucional-.

La Constitución de 1991 atribuyó a la Corte Constitucional, mediante la fijación de una regla general (supra II, 1.1.1), la competencia para adelantar el control de leyes aprobatorias de tratados y del tratado en ella incorporado, con fundamento en el deber confiado a esta Corporación de asegurar la integridad y supremacía de la Carta (C.P, artículos 4 y 241) y para lograr la adecuada inserción de Colombia en el escenario internacional (C.P, artículo 9). La posición jurisprudencial de la Corte ha tomado nota de la evolución que precedió la vigencia de la Constitución de 1991 y de las novedades incluidas en su texto, siendo diferentes los supuestos sobre los cuales la Corte ha consolidado su competencia, como se expresa a continuación.

3.3.1. Control de tratados aprobados por una sola cámara legislativa al promulgarse la Constitución del 91 -artículo 58 transitorio constitucional-.

3.3.1.1. El artículo 58 transitorio de la Constitución autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados que hubieren sido tan solo aprobados por una de las Cámaras del Congreso de la República. Al respecto, la Corte se ocupó de establecer si lo dispuesto en el referido artículo implicaba, además de la incompetencia del Congreso para adelantar el control político completo, (i) la improcedencia del control constitucional jurisdiccional sobre ellos, y, (ii) la procedencia de una ley aprobatoria de tales tratados después de la vigencia de la Constitución de 1991.

3.3.1.2. Al abordar la primera de tales cuestiones, la Corte concluyó que la disposición transitoria, al limitar parcialmente el control político de los tratados aludidos en el artículo 58 transitorio de la Constitución, no eliminó su control judicial. Respecto de su competencia para ejercer tal control, señaló en la sentencia C-477 de 1992[79]:

> "La expedición de la Carta Política de 1991 modificó sustancialmente los elementos normativos **sobre** los cuales habían sido elaboradas las expuestas concepciones en torno al juzgamiento de las leyes aprobatorias de tratados internacionales y, más aún, el de estos considerados en sí mismos, pues se pasó de un texto en el que, si bien se facultaba el control de manera genérica sobre **todas las leyes**, no se

[79] En esa oportunidad la Corte examinó el "Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la Republica de Colombia y la República Oriental del Uruguay".

> mencionaban expresamente esta clase de actos, a una norma -la del actual artículo 241, numeral 10- que contempla precisamente la función jurisdiccional de "decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben".”(Negrillas son del texto original)

Y más adelante sostuvo:

> “Así, pues, al interpretar los artículos 241, numeral 10 y Transitorio 58 de la Constitución Política, tanto el criterio sistemático como el literal y el contextual, el teleológico y el subjetivo inducen a concluir, como lo hace la Corte Constitucional, que los tratados o convenios internacionales que no alcanzaron a completar la integridad del trámite en el Congreso, por haber cesado éste en sus funciones al principiar la vigencia de la Constitución de 1991, fueron relevados de la culminación de ese trámite, pero no lo fueron del procedimiento de control de constitucionalidad, a cargo de esta Corporación, sin surtirse el cual no está permitido al Presidente de la República efectuar el canje de notas o ratificaciones.
>
> En virtud de lo dicho, la Corte Constitucional, apartándose del criterio esbozado por el Procurador General de la Nación, considera que tiene competencia para resolver sobre la constitucionalidad del Convenio al que se refiere este proceso y estima que le corresponde hacerlo de manera integral, es decir que debe pronunciarse tanto sobre los aspectos formales como en relación con el contenido material del tratado para verificar si se ajusta a las prescripciones constitucionales.”

Esa regla de decisión, que fue reiterada en las sentencias C-504[80], C-562[81], C-563[82], C-564[83], C-574[84] y C-589[85], todas ellas de 1992, implicó el ejercicio de una competencia atípica, en tanto no se encontraba expresamente contemplada en el artículo 241 de la Carta que asignaba a la Corte el examen de los tratados que contaran con leyes aprobatorias. En todo caso, la Corte destacó que existían razones históricas, teleológicas y sistemáticas que permitían fundamentar su competencia para adelantar el control constitucional: (i) la Asamblea Nacional Constituyente había discutido y aprobado un sistema de

[80] Convenio entre Colombia y Ecuador sobre tránsito de personas, vehículos, embarcaciones fluviales y marítimas y aeronaves, suscrito el 18 de abril de 1990 en la ciudad de Esmeraldas.

[81] Convenio internacional denominado "Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, 1986”.

[82] Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera.

[83] Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo.

[84] Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I).

[85] Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana.

control previo, automático e integral de todos los tratados; (ii) tal control se articulaba adecuadamente con el propósito que en materia de internacionalización se derivaba de la Carta; y (iii) permitía salvaguardar el principio *Pacta Sunt Servanda*, reconocido en la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" y en la costumbre internacional[86]. El fundamento de su competencia, aún en ausencia de ley aprobatoria, fue sintetizado por este Tribunal en la sentencia C-563 de 1992, al indicar:

> "Exonera el artículo transitorio la intervención del poder legislativo en la celebración de esos tratados, parcialmente, al permitir, de manera expresa, que estos sean ratificados cuando hubiesen sido aprobados al menos por una de las dos Cámaras del Congreso. No asiste la razón al Procurador General al sostener que el Constituyente exoneró del control de constitucionalidad a los acuerdos a que se refiere el artículo 58 transitorio, no sólo en razón de que al querer exceptuarlos de ese requisito ordinario ha debido manifestarlo expresamente, cosa que no hizo, sino, que una tal excepción tácita, como lo pretende el Agente del Ministerio Público, <u>sería contraria a la concepción consagrada en la nueva Constitución (artículos 4o., 9o. y 241 numeral 10) según la cual, los tratados que se vayan a celebrar, en adelante, deben ser declarados exequibles por esta Corporación.</u> Sin embargo no puede entenderse este criterio en el sentido de que los tratados debidamente concluidos, puedan ser desconocidos de manera automática, cuando resulten contrarios a la Constitución. Este último criterio encuentra fundamento constitucional en el propio numeral 10 del artículo 241, que al señalar la oportunidad para revisar la constitucionalidad de los tratados, la dispuso para el momento inmediatamente anterior a la ratificación de los mismos; de lo que debe colegirse que no puede adelantarse después de este paso que, es la manifestación última del Estado en el plano internacional, sobre su voluntad de comprometerse con el convenio; lo cual es acorde con el artículo 9o. de la C.N. cuando dispone que las relaciones exteriores se fundamentaran en el "reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia" (Subrayas no hacen parte del texto original).

3.3.1.3. La segunda cuestión, relativa a la posibilidad de que el Congreso elegido en vigencia de la Constitución de 1991 expidiera leyes aprobatorias de los tratados contemplados en el supuesto del artículo 58 transitorio, condujo a este Tribunal a preguntarse si lo allí dispuesto implicaba una prohibición de aprobación legislativa o, únicamente, una permisión para no hacerlo.

En la sentencia C-084 de 1993, al ocuparse del examen de la ley 8 de 1992 por medio de la cual se aprobaba el "*Acuerdo sobre Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo suscrito en Belgrado el*

[86] Esta argumentación fue presentada en detalle en la sentencia C-574 de 1992.

13 de abril de 1988", que ya había sido aprobada por una de las cámaras antes de la promulgación de la Constitución del 91, la Corte dijo:

> "El artículo 58 transitorio de la CP autorizó al Gobierno Nacional para ratificar los tratados o convenios celebrados que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las cámaras del Congreso de la República. Mediante esta norma excepcional, el Constituyente expresamente introdujo una dispensa del trámite legislativo ulterior en relación con los referidos tratados. Respecto a estos tratados, sólo cabe la fase siguiente de su ratificación por el Gobierno Nacional. La prosecución del trámite legislativo y la previa no improbación decidida por la Comisión Legislativa Especial, no solo resultan innecesarias sino que carecen de fundamento constitucional, pues la eventual decisión negativa no habría impedido su posterior ratificación y la afirmativa recaería sobre un tramo del íter formativo del tratado internacional suprimido excepcionalmente por el Constituyente.
>
> 4. La función de ratificar los tratados aprobados por el Congreso, luego de efectuada la revisión constitucional de rigor, corresponde en todo tiempo al Presidente de la República. El Constituyente, en la norma transitoria, se limita exclusivamente a poner término a la fase legislativa, siempre que se hubiese aprobado el tratado por una de las dos cámaras. De ahí que si esta condición se ha cumplido, como acontece en el presente caso, se ingrese en la órbita de competencias permanentes del Ejecutivo (CP arts 189-2 y 241-10). En este momento cualquier actuación del Congreso - aprobando o improbando un tratado o convenio - desborda el marco de sus competencias constitucionales y se inmiscuye en las privativas del Presidente."

Con fundamento en tales consideraciones, concluyó que la ley aprobada se oponía a la Constitución y dispuso declararla inexequible. Esta declaración no comprendió al tratado aprobado en tanto ya lo había declarado conforme a la Constitución, al ejercer la competencia a la que se aludió previamente. Este planteamiento fue seguido por la Corte Constitucional en las sentencias C-085[87], C-086[88], C-087[89] y C-088[90], todas ellas adoptadas en el año 1993. En esta última presentó una síntesis de su posición en los siguientes términos:

[87] Ley 10 del 17 de julio de 1992, "Por medio de la cual se aprueba el Convenio que crea el Consejo de Cooperación Aduanera, firmado en Bruselas el 15 de diciembre de 1950"

[88] Ley 9a. del 15 de julio de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana suscrito en Caracas el 11 de Noviembre de 1989".

[89] Ley 13 de julio 28 de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986".

[90] Ley 13 de julio 28 de 1992 "Por medio de la cual se aprueba el Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 72a. reunión, Ginebra 1986". En esa oportunidad la Corte advirtió que el Gobierno Nacional habría podido objetar, por inconstitucionalidad, el proyecto una vez le fue remitido al presidente para la sanción.

> "A juicio de esta Corte, tanto el Congreso como el Presidente de la República desbordaron sus competencias constitucionales al pretender expedir -el primero- y sancionar -el segundo- leyes sobre materias que, sustraídas expresamente de los procedimientos ordinarios de actuación de tales poderes, el Constituyente sometió a un especialísimo proceso de gestación, tal como el previsto en el artículo 58 transitorio respecto de los tratados y convenios internacionales que, al momento de entrar a regir la nueva Carta Política ya hubiesen sido aprobados por una de las dos Cámaras.
>
> En esas condiciones, mal podían el Senado y el Presidente de la República hacer caso omiso del mandato constitucional citado, y proseguir con el trámite de aprobación y de expedición de la referida ley. Dicho proceder comporta ostensible transgresión a la disposición transitoria No. 58 de la Carta, razón que siendo de por sí suficiente para declarar la inexequibilidad de la ley, hace inútil que la Corte Constitucional se ocupe de cualquier consideración adicional."

3.3.1.4. Según lo expuesto, las reglas adoptadas por la Corte en estas decisiones fueron las siguientes:

(i) El artículo 58 transitorio permite que el Presidente proceda a perfeccionar el vínculo internacional de los tratados aprobados por una de las Cámaras del Congreso de la República.

(ii) Esa permisión supone, al mismo tiempo, una prohibición de aprobación legislativa del tratado internacional correspondiente. Sin embargo, se ordena adelantar el control judicial correspondiente, antes de la ratificación, con base en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución y en la obligación se asegurar su integridad y supremacía.

(iii) Dada la incompetencia del Congreso de la República para aprobar los tratados internacionales a los que alude el artículo 58 transitorio de la Constitución, las leyes que tengan ese objeto se oponen a la Constitución sin perjuicio del examen que, en cada caso, se hubiere hecho del tratado internacional correspondiente.

3.3.1.5. El control automático ejercido por este Tribunal, en el caso de los tratados que de acuerdo con el artículo 58 transitorio no requerían de una ley aprobatoria, confirma que, bajo ninguna circunstancia, los tratados no perfeccionados puedan entrar en vigor internacional sin el examen de su compatibilidad con la Constitución. Asumir esta competencia, incluso sin que dicho evento encuadre expresamente en el numeral 10 del artículo 241 -al no

existir ley aprobatoria-, se erige en una manifestación de la importancia que al control de tratados le asignó el Constituyente.

3.3.2. Control de leyes aprobatorias de tratados expedidas en vigencia de la Constitución de 1886 y sus reformas, no ratificados.

3.3.2.1. En la sentencia C-664 de 2013, este Tribunal se ocupó de examinar la constitucionalidad del "*Protocolo Relativo a la prohibición de empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares, y de medios bacteriológicos*" suscrito en Ginebra, Confederación Suiza, el 17 de junio de 1925 y de la Ley 10 de 1980 que lo había aprobado. Consistía en un tratado no perfeccionado internacionalmente por Colombia, cuya ley aprobatoria había sido adoptada en vigencia de las normas constitucionales que precedieron a la actual.

3.3.2.2. La Corte concluyó que se encontraba habilitada para pronunciarse, con fundamento en el numeral 10 del artículo 241. Señaló: (i) que no era posible integrar al ordenamiento un instrumento internacional opuesto a las disposiciones constitucionales, ya fuera por la existencia de vicios de fondo o por la configuración de defectos procedimentales en la formación de la ley aprobatoria; (ii) que en virtud del deber de cumplir los compromisos internacionales resultaba imprescindible adelantar el examen de constitucionalidad, en tanto el respeto de la Carta es una condición necesaria para que el Estado pueda acatar el contenido de tales instrumentos; (iii) que no es posible derivar de la Constitución una regla que establezca una excepción al control constitucional de disposiciones legales, mucho menos cuando el objeto de ellas es la aprobación de un tratado; y (iv) que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado procedente adelantar el juicio de constitucionalidad, aun en aquellos casos en los cuales se produce una remisión tardía por parte del Gobierno Nacional

3.3.2.3. Afirmada su competencia en virtud de la remisión que del tratado y de la ley aprobatoria hizo el Gobierno, la Corte destacó que el control a su cargo comprendía no solo los eventuales vicios de fondo sino también los vicios de forma, no siendo posible la aplicación analógica de la regla de caducidad por vicios de procedimiento prevista en el numeral 3 del artículo 242. Adicionalmente señaló que el parámetro de control para adelantar el juicio de validez formal se encontraba constituido por las normas de la Constitución de 1886 vigentes al momento de expedición de la ley, al paso que el examen material debía hacerse teniendo en cuenta las normas de la Constitución de 1991.

3.3.2.4. Precisado así el fundamento de su competencia, la Corte adelantó el examen y declaró la constitucionalidad del tratado remitido, así como su ley aprobatoria. La regla de decisión establecida garantizaba, una vez más, que todos los tratados no perfeccionados fueran examinados de manera integral y definitiva, antes de que el Estado asumiera cualquier compromiso

internacional. De esta forma, aunque se trataba de una ley anterior a la Constitución de 1991, no podía escapar al juicio enunciado en el numeral 10 del artículo 241.

3.3.3. Control leyes aprobatorias de tratados posteriores a 1991, no remitidos a la Corte Constitucional.

3.3.3.1. Conforme a la regla general de control de tratados -numeral 10 del artículo 241-, el Presidente de la Republica tiene la obligación, luego de sancionada la ley, de remitirla en el término de los seis días siguientes a fin de que la Corte adelante el examen de constitucionalidad correspondiente.

3.3.3.2. En el caso de una remisión tardía, este Tribunal ha señalado que ello no afecta la constitucionalidad de la ley aunque puede generar responsabilidad por el incumplimiento de una obligación constitucional, tal y como lo dejó dicho en la sentencia C-489 de 1993:

> "No obstante, la regularidad del aspecto formal de la ley, se observa que el Gobierno incurrió en una injustificada tardanza en el envío del mencionado Tratado y su ley aprobatoria a la Corte Constitucional para los efectos del respectivo control de constitucionalidad.
>
> Efectivamente, el acto gubernamental de sanción de la ley 26 de 1992, tuvo lugar el día 21 de diciembre de 1992, y ésta, junto con el texto del tratado, se enviaron a la Corte Constitucional, veintidós días después, esto es, el día 10 de marzo de 1993, desconociéndose el contenido del numeral 10 del artículo 241 de la Constitución Nacional, mediante el cual se dispone que las leyes aprobatorias de tratados internacionales deberán ser remitidas por el Gobierno a la Corte Constitucional, dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción.
>
> La Corte, como en otras oportunidades lo ha dicho, considera que, la omisión anotada, no configura propiamente un vicio de forma o de procedimiento en la formación del Tratado y de su ley aprobatoria, pues se trata de una irregularidad externa, que más bien compromete la responsabilidad del Gobierno al incumplir un deber constitucional. Por lo tanto, en la parte resolutiva de ésta sentencia, se advertirá al Gobierno acerca del cumplimiento oportuno del deber constitucional a que alude la norma del numeral 10 del artículo 241."

3.3.3.3. De no haberse remitido la ley aprobatoria con el tratado mismo, podrán aprehenderse de oficio los instrumentos correspondientes y adelantar el examen en los términos previstos en el numeral 10 del artículo 241 constitucional. Adicionalmente, en el evento en que la Corte no asuma de oficio el control, cualquier ciudadano, con fundamento en el numeral 4 de la citada disposición, podrá formular demanda de inconstitucionalidad, activando así una

competencia plena de la Corte para adelantar el juicio, no solo respecto de los cuestionamientos que lleguen a formularse sino de todos aquellos que resulten relevantes desde la perspectiva del control integral. Sobre esta competencia la sentencia C-059 de 1994 señaló:

> "Por las razones anotadas, cuando el Gobierno Nacional no haya enviado las citadas disposiciones dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, según lo dispone el numeral 10o. del artículo 241 constitucional, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio el estudio de constitucionalidad de los tratados internacionales y las leyes aprobatorias de los mismos. No obstante lo anterior, como puede escapar al conocimiento de esta Corte la celebración del tratado y la expedición de la correspondiente ley aprobatoria -justamente por no haber sido oportunamente enterada de uno y otro evento- será procedente la admisión de la demanda de cualquier ciudadano en los términos que se explican a continuación.
>
> En efecto, la ley aprobatoria de un tratado internacional, es, desde un punto de vista material y formal, una ley, aunque en este caso ella está sometida a una condición, cual es la de ser revisada por la Corte Constitucional una vez haya sido remitida por el Gobierno dentro del lapso anteriormente señalado. (…) En consecuencia, una vez vencido el término aludido, cualquier ciudadano, en ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, podrá, con base en el numeral 4o. del artículo 241 superior, demandar tanto el contenido como los posibles vicios de procedimiento de la mencionada disposición. En este último evento, y en concordancia con lo expresado anteriormente, la demanda que presente cualquier ciudadano contra una ley aprobatoria de un tratado internacional cuando ésta no ha sido enviada por el Gobierno Nacional a la Corte Constitucional dentro de los seis (6) días siguientes a su sanción, permite a esta Corporación realizar el examen correspondiente, no sólo con base en los argumentos expuestos por el actor y respecto de las normas acusadas por él, sino que aprehenderá de oficio el análisis de constitucionalidad de la totalidad de la ley y del tratado sobre el cual versa, de acuerdo con la facultad superior que le asiste de revisar en forma previa y automática los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias."[91]

3.3.3.4. Esta regla de decisión tiene como propósito asegurar la oportunidad y eficacia del control a cargo de la Corte, evitando la posibilidad de que entren en vigencia instrumentos internacionales que puedan oponerse a ella. En todo caso, cuando no se ha surtido el procedimiento de control referido existe una

[91] Esta competencia ha sido reconocida en diferentes providencias. Entre ellas cabe mencionar, entre otras, las siguientes: A-008 de 1994, C-120 de 2004, C-533 de 2004, C-781 de 2004, C-863 de 2004, A- 089 de 2005, C-864 de 2006, C-036 de 2008, C-750 de 2008, A-171 de 2009, A-288 de 2010 y C-538 de 2010

prohibición constitucional, derivada del numeral 10 del artículo 241, de perfeccionar el vínculo internacional.

3.3.4. Control constitucional de instrumentos internacionales que carecen, formalmente, de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución.

3.3.4.1. Actas y Acuerdos de procedimiento simplificado.

3.3.4.1.1. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de examinar si es o no procedente, de conformidad con las competencias asignadas en el artículo 241 de la Carta, adelantar el examen constitucional de instrumentos internacionales que, aunque formalmente no revisten la forma de los tratados solemnes -a los que alude el numeral 10 de dicha disposición-, si tienen tal naturaleza jurídica, en tanto su contenido implica, o bien (i) la asunción de nuevas obligaciones para el Estado colombiano o bien (ii) el desbordamiento de las facultades atribuidas a la órbita exclusiva del Presidente de la República. Dentro de los instrumentos internacionales que carecen formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241, pero que en eventos específicos, materialmente pueden tener la naturaleza jurídica de tratados solemnes se encuentran, por ejemplo: (i) determinadas "actas" y (ii) "acuerdos de procedimiento simplificado".

3.3.4.1.2. Las "actas", en estricto sentido, son una subcategoría de los documentos comúnmente denominados "memorandos de intención o de entendimiento". Se caracterizan porque su contenido se limita a consagrar exhortaciones y declaraciones de orden programático y político de sus signatarios, y no contienen términos imperativos o jurídicamente exigibles. Surten efectos con su suscripción[92]. En relación con los efectos legales de los memorandos de entendimiento, el doctrinante Anthony Aust, en su obra titulada "*Modern Treaty Law and Practice*", afirma que los mismos sólo pueden surtir efectos en el ámbito de la política o la moral: "*Si un Estado no honra sus compromisos, consignados en un memorando de entendimiento la*

---

[92] La "*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados"* de 1969 contempla, en su artículo 12, los acuerdos de procedimiento simplificado, conforme a los cuales el consentimiento en obligarse por un tratado se manifiesta mediante la firma, a saber:
"[…]
1. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la firma de su representante:
a) Cuando el tratado disponga que la firma tendrá ese efecto;
b) Cuando conste de otro modo que los Estados negociadores han convenido que la firma tenga ese efecto; o
c) Cuando la intención del Estado de dar ese efecto a la firma se desprenda de los plenos poderes de su representante o se haya manifestado durante la negociación.
2. Para los efectos del párrafo l:
a) La rúbrica de un texto equivaldrá a la firma del tratado cuando conste que los Estados negociadores así lo han convenido;
b) La firma ad referendum de un tratado por un representante equivaldrá a la firma definitiva del tratado si su Estado la confirma. […]".-

sanción es política, por lo que otro Estado no puede llevar el asunto a una corte o tribunal internacional ni imponer contramedidas sobre las que podría estar facultado en el evento de un incumplimiento o violación de un tratado". En consecuencia, por no ser instrumentos internacionales gobernados por el derecho internacional público ni consagrar obligaciones para los signatarios, no son objeto de control constitucional. No obstante lo anterior y como se señalará más adelante, algunas "actas", suscritas por entidades del Estado colombiano y conocidas por esta Corporación con ocasión de demandas de constitucionalidad, habrían llegado a consagrar obligaciones a cargo del Estado colombiano, sólo susceptibles de preverse en un tratado solemne.

3.3.4.1.3. En relación con los acuerdos de procedimiento simplificado, es preciso señalar que los instrumentos internacionales a los que se atribuye tal condición, se caracterizan porque la adopción, autenticación del texto y manifestación del consentimiento en obligarse, se consuman con la suscripción del instrumento internacional, en un solo acto, sin necesidad de surtir los requisitos constitucionales previstos para los tratados solemnes. Esta definición comprende aquellos acuerdos derivados de tratados solemnes, perfeccionados según el procedimiento constitucional referido y los acuerdos que versan sobre materias de órbita exclusiva del Presidente de la República -como director de las relaciones internacionales-. La celebración de acuerdos de procedimiento simplificado derivados o complementarios tiene como propósito ejecutar o desarrollar de forma concreta las cláusulas sustantivas consignadas en el tratado del cual se deriva, sin exceder o desbordar lo allí estipulado, es decir, que no dan origen a obligaciones nuevas ni puede exceder las ya contraídas. Es de señalar que el tratado solemne del que se derivan los acuerdos de procedimiento simplificado complementarios debe haber surtido todos los trámites constitucionales.

De otra parte, los acuerdos de procedimiento simplificado celebrados en desarrollo de funciones de órbita exclusiva del Presidente de la República, encuentran sustento en aquellas facultades constitucionalmente asignadas al Jefe de Estado, en su condición de director de las relaciones internacionales, que excluyen la competencia *rationae materiae* de las demás ramas del Poder Público. A pesar de ello, algunos "acuerdos de procedimiento simplificado", conocidos por esta Corporación, a raíz de demandas de constitucionalidad, consagraron -según lo estableció este Tribunal- nuevas obligaciones a cargo del Estado colombiano, sólo susceptibles de preverse mediante la celebración de un tratado solemne.

3.3.4.1.4. La fijación de una regla de decisión en esta materia fue el resultado del siguiente proceso: (i) una etapa inicial de negación de la facultad de juzgar instrumentos internacionales que carecen formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241, pero que materialmente ostentan la naturaleza jurídica de tratados solemne, advirtiendo, sin embargo, la irregularidad existente al no observar el trámite previsto en la Constitución

Política; (ii) un momento de delimitación conceptual de los instrumentos internacionales que demandaban seguir el curso del tratado solemne y, por ello, se encontraban sometidos al control constitucional; y (iii) una etapa final en la que se produjo el reconocimiento de una competencia atípica para juzgar si la aplicación de un acuerdo internacional, instrumentado mediante formas diferentes a las del tratado solemne, resultaba compatible con la Constitución.

3.3.4.2. Primera etapa: la negación de competencia para juzgar instrumentos internacionales que carecen formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241.

3.3.4.2.1. En un primer grupo de decisiones, la Corte Constitucional dispuso el rechazo de demandas formuladas en contra de instrumentos internacionales que carecían formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241, cuando no hubieren surtido el trámite de aprobación legislativa por parte del Congreso de la República. En esa dirección se pronunció el Magistrado Sustanciador del caso, al rechazar en el auto 008 de 1994, la demanda formulada en contra del "*Acta de Consulta suscrita entre las autoridades Aeronáuticas de las Repúblicas de Chile y Colombia el 16 de julio de 1993*". Esta conclusión se fundó en dos razones. En primer lugar, no ostentaban la condición de tratados solemnes sometidos al control de este Tribunal "*las actas en las que se plasman meras directrices, intenciones o propósitos, así en ellas intervengan funcionarios del Estado colombiano y de otros estados o entidades de derecho internacional*". En segundo lugar, aun admitiendo que el instrumento demandado constituyera un tratado solemne, la competencia de la Corte estaba claramente limitada por el artículo 241 al exigir como condición para su activación, la aprobación del Congreso y la remisión por parte del Gobierno. Sobre ello indicó esta Corporación:

> "En otras palabras, a la Corte Constitucional no se le atribuyó una competencia indiscriminada para revisar los tratados internacionales aún antes de ser aprobados por el Congreso de la República, sino que la Constitución consagró el control constitucional como un paso posterior al acto aprobatorio proferido por la Rama legislativa y en todo caso anterior a la ratificación del tratado por el Gobierno."

3.3.4.2.2. En contra de la decisión adoptada fue interpuesto recurso de súplica y esta Corporación, al resolverlo, dispuso confirmar la decisión de rechazo. Sin embargo, advirtió al Gobierno Nacional que se oponía a la Constitución la puesta en vigencia de "*relaciones de derecho internacional mediante 'simples actas' y sin el cumplimiento de los trámites establecidos en la Constitución para su aprobación interna o para su aplicación provisional*". En todo caso indicó que a pesar de que algunas de las disposiciones del instrumento demandado pudieran constituir obligaciones propias de un tratado solemne, no podía ella asumir competencia en atención a las reglas que en esta materia se encontraban en el artículo 241 de la Carta. Sobre el particular señaló:

> "Al examinar el Acta demandada, encuentra la Corte que sus disposiciones podrían ser eventualmente materia de un Tratado Internacional. Empero, la Corporación no puede por las razones indicadas entrar a analizar su contenido material para establecer si dicha Acta se ajusta o no a los preceptos constitucionales por no haberse cumplido en este caso con las etapas previas y propias para formalización del Tratado, de que tratan la disposición constitucional mencionada (sic).
>
> Ante la circunstancia de que el Acta demandada está produciendo efectos según la certificación emanada de la Aeronáutica Civil, se dispondrá oficiar al Presidente de la República para que adopte las medidas a que haya lugar bajo la advertencia de que constituye una situación irregular y preocupante, que atenta contra el orden interno y la seguridad jurídica, el hecho de que las relaciones internacionales entre Colombia y Repúblicas Extranjeras se pongan en vigencia mediante simples Actas y sin el cumplimiento cabal de los trámites constitucionales relacionados con la negociación de los Tratados por parte del Presidente de la República (artículo 189, numeral 2o. CP.), su aprobación por el Congreso (artículo 150 numera 16 de la C.P) y la revisión constitucional previa por parte de la Corte Constitucional (artículo 241, numeral 10) o mediante el sistema de la aplicación provisional de los Tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan (artículo 224 de la C.P)."[93]

Advirtió este Tribunal que la única hipótesis excepcional que permitiría adelantar un examen fuera de los supuestos previstos en el numeral 10 del artículo 241, era el caso en que el Presidente de la República no remitiera a la Corte la ley aprobatoria de un tratado. En este caso sería admisible que los ciudadanos acudieran ante la Corte apoyándose en la acción pública de inconstitucionalidad.

3.3.4.3. Segunda etapa: La determinación de los acuerdos internacionales que no exigen su sometimiento al trámite de control constitucional

3.3.4.3.1. En la sentencia C-170 de 1995, la Corte se ocupó de examinar una disposición del Código de Procedimiento Penal que establecía, entre otras cosas, que "*las relaciones de las autoridades colombianas con las extranjeras, para todo lo relacionado con la aplicación de la ley penal, con la práctica de las pruebas o de medios de pruebas, se regirán por lo que dispongan los tratados públicos, las convenciones internacionales y los acuerdos entre gobiernos"*.

[93] Auto 018 de 1994.

3.3.4.3.2. Debía la Corte establecer si la referencia a "*los acuerdos entre gobiernos*" se oponía las normas constitucionales que establecían la necesidad de aprobación legislativa y el control constitucional previo a su ratificación. A juicio de este Tribunal, si se trataba de acuerdos orientados "*a dar cumplimiento real a las obligaciones contenidas en tratados internacionales que ya han sido incorporados al ordenamiento jurídico colombiano*", no deberían someterse a esos trámites. Destacó que en el derecho internacional se había establecido, con este propósito, una distinción entre los acuerdos de concertación compuesta y los acuerdos de procedimiento simplificado fundada en el trámite conducente al perfeccionamiento de su vínculo internacional. Caracterizando entonces los acuerdos que no requerían del trámite propio de los tratados solemnes explicó esta Corporación:

> "No obstante, en algunas ocasiones, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en un tratado internacional se encuentran supeditadas a posteriores negociaciones que deban celebrarse entre los Estados signatarios, pues es sabido que dichos instrumentos la mayoría de las veces contienen disposiciones redactadas en forma genérica, frente a lo cual es necesario llegar a posteriores acuerdos para poder establecer los pormenores necesarios para acatar y, por ende, hacer efectiva la realización de tales compromisos. Estos acuerdos, sin embargo, parten de una serie de supuestos necesarios: en primer lugar, se encuentran previstos en el propio tratado internacional, a través de cláusulas en las que se dispone su celebración o se aboga por la colaboración mutua o la prestación de asistencia entre las partes; en segundo lugar, responden a la autonomía que tiene el jefe de Estado como supremo director de las relaciones internacionales, de responder por los deberes asumidos por el Estado colombiano; en tercer lugar, se trata de la realización de actuaciones que ya han sido aprobadas por los órganos competentes, es decir, que tanto el Congreso de la República como la Corte Constitucional han aceptado esa posibilidad, dentro del marco del tratado internacional que ha recibido el visto bueno para surtir efectos dentro del ordenamiento jurídico interno; y, en cuarto lugar, dichas negociaciones o acuerdos no son constitutivos de obligaciones jurídicas sustanciales a nivel internacional, sino que se trata de instrumentos a través de los cuales se ejecutan unas obligaciones que, se reitera, ya han sido definidas en el correspondiente tratado internacional."

3.3.4.3.3. Con fundamento en ello, concluyó que "los acuerdos entre gobiernos" a los que se refería la norma acusada constituían mecanismos para la ejecución de compromisos internacionales previamente establecidos y, en esa medida, la expresión demandada no se oponía a la Carta Política. A pesar de lo anterior, algunos Magistrados salvaron el voto en esa oportunidad señalando que la norma acusada era inconstitucional, dado que: (i) los acuerdos de procedimiento simplificado eran tratados en tanto tenían la vocación de producir efectos jurídicos: (ii) todos los tratados debían hacer curso en el

Congreso de la República y surtir el trámite de control constitucional, según se deduce de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente y del texto mismo de la Constitución; y (iii) la Corte así lo había sostenido en autos previos a la decisión de la que ahora se apartaban.

3.3.4.4. Tercera etapa: la competencia de la Corte para pronunciarse sobre la exequibilidad de instrumentos internacionales que, requiriendo trámite de un tratado, se incorporan al ordenamiento interno como acuerdos de procedimiento simplificado.

3.3.4.4.1. En la sentencia C-710 de 1998, la Corte anuncia una modificación al precedente relacionado con el régimen aplicable a los denominados acuerdos de procedimiento simplificado, advirtiendo que se encuentran sometidos a las reglas de aprobación de tratados prevista en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta. En esa medida, según la Corte, respecto de tales instrumentos este Tribunal debía adelantar el control constitucional. A su juicio, el cambio de precedente en esta materia tenía fundamento en lo que había previsto la sentencia C-400 de 1998 al adelantar el control constitucional de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*": la Corte había advertido que todos los tratados debían ser sometidos al trámite de aprobación legislativa y al control constitucional correspondiente. Indicó sobre el particular:

> "Anteriormente esta Corporación no admitía su competencia para conocer acerca de la constitucionalidad de los denominados "Acuerdos Simplificados", al considerar que estos regían con la sola firma o el canje de los respectivos instrumentos, razón por la cual no se encontraban sometidos a control constitucional. A partir de lo expresado en la sentencia C-400 de 1998 (MP. Dr. Alejandro Martínez Caballero), dichos Acuerdos están sometidos a la exigencia según la cual, para que el consentimiento pueda ser prestado por el representante colombiano, debe haberse aprobado el tratado por el Congreso y verificada su constitucionalidad por la Corte Constitucional."

Y más adelante, en la misma providencia, fijó así la razón de su decisión:

> "Ahora bien, en esta oportunidad es preciso señalar que aun cuando en el texto de la Constitución Política (artículos 150-16 y 241-10) no se mencione sino a los tratados para efectos de su aprobación o improbación, y del control constitucional, ello no significa que los demás acuerdos internacionales, como los simplificados, no requieran aprobación del Congreso mediante ley, sanción ejecutiva y revisión constitucional, formal y material por la Corte Constitucional, pues, como ya se anotó, se trata de verdaderos tratados internacionales. En tal virtud, deben cumplir los requisitos exigidos constitucionalmente (artículos 150, 189 y 241): negociación, adopción y autenticación; aprobación interna

> por parte de los Estados, lo cual incluye, la intervención del Congreso, del Ejecutivo y de la Corte Constitucional; y la manifestación internacional de los sujetos del consentimiento de obligarse por medio del tratado. En este aspecto, se modifica por lo tanto, en esta providencia, la jurisprudencia de la Corporación."

3.3.4.4.2. Con fundamento en estas consideraciones, señaló que el Convenio examinado en esa oportunidad y que tenía por objeto la creación de un nuevo sujeto de derecho internacional [94], se encontraba sometido al juicio constitucional. Este precedente fue reiterado en otras oportunidades en algunas de las cuales la Corte advirtió que resultaba irrelevante el nombre o denominación que se le diera al acuerdo, en tanto lo pertinente para su calificación como tratado radicaba en la incorporación de un compromiso internacional[95].

Bajo esta perspectiva, este Tribunal se ocupó de precisar en la sentencia C-363 de 2000 [96] el alcance de la regla relativa al trámite de los acuerdos de procedimiento simplificado, señalando que no estaba sometido al procedimiento de aprobación y control de tratados previsto en la Constitución aquel instrumento "*que no genera nuevas obligaciones para Colombia, por ser desarrollo directo de un tratado negociado, suscrito, aprobado y revisado en la forma prevista en la Constitución Política*". De la misma forma, no resultaban aplicables las reglas internas de aprobación de tratados en aquellos casos en los cuales los instrumentos constituyeran "*declaraciones de enunciados políticos, de actos unilaterales del Estado colombiano o de acuerdos verbales*". La Corte advirtió que esta indicación no constituía, en modo alguno, una separación del precedente establecido en relación con el curso que debían seguir los tratados según el ordenamiento jurídico interno. En esa medida advirtió lo siguiente:

> "(…) en la medida en que el acuerdo simplificado forme parte, como necesario instrumento de ejecución, de un tratado que haya sido sometido al trámite completo y propio de los tratados y no contenga obligaciones nuevas que excedan el marco de los compromisos

[94] Se trataba del "Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y la Universidad para la paz para la creación de un centro mundial de investigación y capacitación para la solución de conflictos."

[95] En esa dirección se encuentra, por ejemplo, la sentencia C-187 de 1999. Así mismo en la sentencia C-785 de 1999 indicó este Tribunal: "Para la Corte Constitucional es claro que no es el nombre o denominación de un instrumento internacional sino su contenido lo que define su naturaleza de Tratado. (…) Por tanto, si ese contenido, como en el presente caso, permite concluir que se está ante un convenio cuyas características son las de establecer un marco jurídico de relaciones entre Estados o entidades de Derecho Internacional, a él son aplicables las reglas contempladas en los artículos 150-16, 189-2, 224 y 241-10 de la Carta Política y, en consecuencia, debe pasar por el examen del Congreso, que dispondrá sobre su aprobación o improbación, y por el control jurídico previo y automático de esta Corte en punto de su constitucionalidad."

[96] En esta oportunidad la Corte adelantó el examen de la Ley 513 del 4 de agosto de 1999, "por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", hecho en la ciudad de la Habana a los veintiún (21) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995)".

> expresamente enunciados en el tratado sujeto a aprobación legislativa y control de constitucionalidad, no se ve razón constitucional que imponga la sumisión a los trámites completos y al control de la Corte. En ese supuesto se estaría confrontando el acuerdo no tanto con las normas constitucionales como con el texto del Tratado a cuyo desarrollo y ejecución propende, lo cual excede de manera evidente la precisa competencia de esta Corporación en la materia."

En desarrollo de esta regla, la sentencia C-1258 de 2000 sostuvo que no todos los acuerdos de procedimiento simplificado se encontraban excluidos del trámite interno de aprobación y control. En tal sentido señaló:

> "Sin embargo, en este punto hay que precisar, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación (…), que existen una serie de instrumentos que se agrupan en la categoría de los denominados procedimientos simplificados que no entran en esa modalidad, pues a pesar de que son desarrollo de otro tratado, no se restringen a su mera ejecución sino que implican para los Estados partes la asunción de compromisos adicionales a los estipulados en el tratado principal, razón por la cual de conformidad con la Constitución, deben ser sometidos a la aprobación del Congreso y al control automático de constitucionalidad y demás reglas del derecho internacional en materia de tratados."

3.3.4.4.3. Con el propósito de impedir que el trámite de "aprobación simplificada" fuera empleado para instrumentar acuerdos internacionales que implicaran la existencia de nuevas obligaciones o la modificación de tratados precedentes se encuentran varias providencias. Así por ejemplo, la sentencia C-303 de 2001 señaló que los denominados acuerdos complementarios a los que se aludía en el Convenio [97] objeto de control en esa oportunidad, eran constitucionales siempre y cuando (i) no incluyeran nuevas obligaciones, (ii) se enmarcaran en los propósitos y objetivos del Convenio y (iii) no lo modificaran.

3.3.4.4.4. Finalmente, en el Auto 288 de 2010 la Corte sintetizó su jurisprudencia en esta materia indicando la existencia de una regla conforme a la cual "*no es posible exceder, ampliar o superar el alcance de las obligaciones adquiridas previamente mediante un tratado celebrado de manera solemne"*. En el caso en que el instrumento internacional tenga ese resultado o efecto debe someterse al trámite regular de aprobación legislativa y control constitucional previsto entonces en el artículo 241 de la Carta. Adicionalmente, advirtió que en el evento en que un acuerdo se refiera a materias que no corresponden a la "*órbita exclusiva del Presidente de la República, directamente o por delegación, como director de las relaciones internacionales*", tampoco se tratará de un acuerdo de procedimiento

[97] Se trataba del "Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica entre la Republica de Colombia y la Republica de Nicaragua"

simplificado. Con fundamento en esa premisa, la Corte consideró que era competente para conocer las demandas interpuestas contra instrumentos internacionales que a pesar de requerir el trámite de los tratados solemnes debido a su contenido, no habían surtido dicho procedimiento. Esta conclusión encontró apoyó en varias razones. Así (i) aunque el control de constitucionalidad de los tratados internacionales recae, en principio, sobre las leyes que los aprueban y sobre los tratados mismos, razones fundadas en la necesidad de un control material justifican que la Corte adelante el examen constitucional correspondiente. Igualmente (ii) a pesar de que el artículo 241 advierte que las competencias asignadas a la Corte se ejercerán en los precisos términos que allí se señalan, no se opone a ello y por el contrario se sigue de su mejor interpretación, que con fundamento en el numeral 4, se admitan acciones públicas de inconstitucionalidad en contra de los instrumentos que materialmente tienen fuerza de tratado. En tercer lugar (iii) admitiendo incluso que existieran dudas acerca de la habilitación de la Corte Constitucional, esa duda debería resolverse a favor de aquella interpretación que, de mejor manera, asegure la supremacía de la Constitución. Finalmente, en cuarto lugar, (iv) la Corte consideró que de no asumir la competencia en esos casos habría entonces de admitirse, de manera contraria a la Constitución, la existencia de actos carentes de control.

3.3.4.4.5. Es importante señalar que la regla de decisión adoptada por la Corte implicaba que, mediante la acción pública, procedía adelantar el examen de los acuerdos, no con el propósito de adelantar un juicio de validez material sino, en otra dirección: con el propósito de establecer si se vulneraba la Constitución por haberse pretermitido el trámite de aprobación de los tratados internacionales. En el caso de ser aquello lo que ocurría, procedía ordenar que se le impartiera al acuerdo el procedimiento previsto para los tratados solemnes incluyendo, en su momento, el control constitucional a cargo de esta Corte establecido en el artículo 241 de la Constitución.

3.3.4.5. Síntesis.

3.3.4.5.1. De conformidad con lo expuesto, puede concluirse que la jurisprudencia constitucional sostiene, en la actualidad, una regla de control judicial de instrumentos internacionales que, aun cuando formalmente pudieran denominarse acuerdos de procedimiento simplificado o carecer formalmente de las condiciones previstas en el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución, son materialmente tratados solemnes.

3.3.4.5.2. Esta regla amplía de control constitucional ha estado precedida de un debate profundo sobre la competencia de la Corte en esta materia: (i) en una primera etapa la Corte se limitó a negar su competencia, al paso que en otras, a pesar de haber procedido de la misma manera, exhortó al Presidente de la República para hacer frente a la situación; (ii) posteriormente, , la Corte se ocupó de determinar en qué casos un acuerdo entre Estados debía someterse al

examen constitucional, estableciendo que ello ocurriría cuando el acuerdo incluyera nuevas obligaciones del Estado o implicara una modificación de un tratado prexistente; (iii) en un tercer momento, a partir de lo anterior, fijó la regla de control actualmente establecida, según la cual la Corte puede emprender el control en virtud de una demanda de inconstitucionalidad, cuando el instrumento internacional fuera materialmente un tratado solemne.

3.3.4.5.3. Pese a imprecisiones en el lenguaje que en ocasiones parece sugerir que los acuerdos de procedimiento simplificado no son verdaderos tratados -a pesar de que evidentemente lo son de conformidad con lo dispuesto en la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*"-, es claro que la *ratio* de los pronunciamientos más recientes de este Tribunal ha consistido en prescribir que sólo aquellos tratados que establezcan nuevos compromisos internacionales, modifiquen los prexistentes o no versen sobre materias de órbita exclusiva del Presidente de la República, se encuentran sometidos a las reglas de aprobación legislativa y control previo de constitucionalidad. En los casos en que se han celebrado tratados que por su contenido han debido ajustarse a la regla anterior, el control no implicará un examen material sobre la validez constitucional sino, en realidad, un juicio de la corrección del procedimiento impartido al acuerdo para ponerlo en vigencia. La Corte ha señalado, en el último tiempo, que el control que en estas condiciones ejerce, se integra a las denominadas competencias atípicas [98] que ejerce respecto de normas que formalmente no son leyes pero tienen una fuerza equivalente a las mismas.

3.3.5. Control de leyes aprobatorias de tratados expedidas objeto de aplicación provisional.

3.3.5.1. Control constitucional de cláusulas de aplicación provisional de tratados.

La Corte Constitucional, en sentencia C-132 de 2014, presentó una síntesis de la evolución jurisprudencial en materia de control constitucional de las denominadas cláusulas de aplicación provisional de los tratados. Destacó que se trataba de una posibilidad excepcional prevista en el artículo 224 de la Carta, toda vez que la regla general consiste en que la aplicación de un tratado solo resulta posible cuando hubiere sido aprobado en el Congreso, concluido el control previo de constitucionalidad y surtido su perfeccionamiento internacional. Sobre ello señaló en la citada providencia:

> "La Constitución Política contempla que para que tengan validez los tratados internacionales requieren ser aprobados por el Congreso de la República (CP., art. 224), y que previa su entrada en vigor, deben ser examinados por la Corte Constitucional con el fin de establecer su conformidad con la Carta Política (CP., art. 241.10), garantizando de esta

[98] Sobre el particular puede consultarse la sentencia C-049 de 2012.

> forma, el principio democrático en la incorporación de disposiciones internacionales al ordenamiento jurídico interno mediante una ley aprobatoria, y salvaguardando la supremacía Constitucional".
>
> En este orden de ideas, la facultad excepcional consagrada en el artículo 224 constitucional, según el cual el Presidente de la República puede dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial que hayan sido acordados en el ámbito de organismos internacionales, cuando así lo dispongan, debe ser examinada en forma estricta por esta Corporación, en la medida que dicha autorización no puede en ningún caso significar el desconocimiento de la voluntad democrática con la incorporación de una norma sin la aprobación del Congreso o una elusión del control constitucional al incorporar normas que puedan ser contrarias a la Carta Política.
>
> En suma, la regla general es que todo tratado para su validez requiere: ser aprobado por el Congreso de la Republica y revisada su constitucionalidad por la Corte Constitucional; y el cumplimiento de las condiciones establecidas para que pueda configurarse la excepción consagrada en el artículo 224 constitucional, debe ser examinada de manera estricta por esta Corporación, en garantía del principio democrático y de la supremacía de la Constitución".

3.3.5.2. Conforme a lo señalado, las cláusulas de aplicación provisional se encuentran sometidas a un juicio estricto que demanda un examen riguroso de las condiciones previstas en el artículo 224 de la Constitución. En esa medida esta Corporación debe verificar varios requisitos.

En primer lugar, que se trate de tratados de naturaleza comercial y económica, es decir, de acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados, y entre Estados y organizaciones internacionales, en los que se comprometan a concederse determinados beneficios de forma mutua y acatar condiciones específicas en el intercambio comercial de bienes o servicios.

En segundo lugar que el tratado haya sido acordado en el ámbito de un organismo internacional. Esto implica, fundamentalmente, que el proceso de negociación y/o adopción debe (i) haber sido administrado por el organismo internacional o como consecuencia del ejercicio de una facultad, actividad o atribución asignada al mismo y desarrollada por aquel o por uno de sus órganos comisionado para tal efecto o (ii) desarrollado en virtud de un mandato expreso de aquel para negociar tal proyecto de tratado en su nombre o a sus instancias. En esa medida un tratado concertado entre dos sujetos de derecho internacional, de manera bilateral, en el que no mediare negociación, adopción y suscripción en nombre y representación del organismo internacional, sino, exclusivamente, *motu propio*, no puede considerarse en el ámbito de aquel,

considerando que el propio organismo internacional no intervino, ni emitió un mandato para el efecto y, en consecuencia, tampoco consintió su conclusión.

Ahora bien, en el contexto del artículo 224, un organismo internacional (iii) alude a los sujetos de derecho internacional creados por un tratado; con personería jurídica internacional, entre cuyos miembros pueden estar Estados y otras organizaciones; que se rigen por el derecho internacional; y que disponen de estructura orgánica propia y definida, con funciones y competencias delimitadas en su instrumento constitutivo.

Finalmente, en tercer lugar el tratado debe disponer específicamente que será objeto de aplicación provisional.

3.3.6. Control constitucional de leyes expedidas antes de 1991, aprobatorias de tratados ratificados -Corte Constitucional-.

En estrecha conexión con la discusión sobre la posibilidad de adelantar el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados aprobados y ratificados (supra II, 1.2), en vigencia de la Constitución anterior, a partir de 1993 la Corte se ocupó de establecer si la Constitución le confería tal competencia. De los pronunciamientos de la Corte es posible inferir dos tesis generales al respecto: la primera, afirma la imposibilidad de adelantar tal tipo de control, al paso que la segunda, reconoce que la Corte Constitucional se encuentra habilitada para hacerlo. Ésta última, a su vez, admite dos variantes que se diferencian por las razones que permitirían juzgar el instrumento aprobado mediante una ley. A continuación se presentan tales tesis en el orden en que fueron acogidas por la jurisprudencia de este Tribunal.

3.3.7. Casos en los que se configura un vicio de competencia manifiesto, según las reglas del derecho internacional -sentencia C-027 de 1993-.

3.3.7.1. El fundamento y alcance de esta competencia fue establecido por primera vez en la sentencia C-027 de 1993, que afirmó la habilitación de este Tribunal para pronunciarse, en virtud de acción ciudadana, sobre la constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados adoptadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, limitándola a determinados tipos de vicios. Le correspondió a la Corte establecer si algunas disposiciones del tratado entre Colombia y el Estado Vaticano, denominado "El Concordato", aprobado por el Congreso mediante la Ley 20 de 1974, podrían ser objeto de examen constitucional por parte de esta Corporación. Este Tribunal apoyó su posición en el documento denominado "*El control de constitucionalidad de los Tratados Públicos y de sus Leyes Aprobatorias en las Constituciones de 1886 y 1991*".

3.3.7.2. La tesis que formuló la Corte puede sintetizarse así: (i) ninguna de las disposiciones de la Carta permite afirmar la supremacía de los tratados respecto

de la Constitución y, en consecuencia, "*la Carta no autoriza a su guardiana a abstenerse de pronunciar la inexequibilidad de un tratado que aún perfeccionado viola los postulados fundamentales que estructuran la organización jurídico-política e ideológica del Estado colombiano*". (ii) la conformación de Colombia como un Estado de derecho y el consecuente deber de respeto de la Carta "*impone mantener la plena vigencia de sus postulados, sometiendo a control los tratados públicos perfeccionados que vulneren sus principios estructurales*"; (iii) es necesario tomar en consideración las relaciones que pueden suscitarse entre el derecho internacional y el derecho interno, cuando un acuerdo adoptado al amparo de aquel tiene la aptitud de desconocer la Constitución.

3.3.7.3. Para la Corte, el derecho de los tratados prevé algunos supuestos en los cuales el desconocimiento del derecho interno puede tener efecto en normas de derecho internacional, tal y como se sigue de lo dispuesto por los artículos 27 y 46 de la Convención de Viena al prever: (i) como regla general, la imposibilidad de invocar una disposición de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado; (ii) sin embargo, resulta posible alegar como vicio del consentimiento de un Estado, la violación de una disposición de su derecho interno "*concerniente a la competencia para celebrar tratados cuando la infracción sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental en su derecho interno*". Dicho eso, destacó que aunque el ejercicio de funciones por fuera de las reglas que definen su alcance podría traducirse en el derecho interno en sanciones como la nulidad absoluta, la afectación de los acuerdos internacionales solo alcanza a producirse en casos extremos, enunciados por el artículo 46 de la Convención de Viena y que así delimitó la Corte:

> "El principio del derecho internacional de no injerencia en los asuntos internos de los Estados produce una consecuencia: el que las limitaciones constitucionales a la competencia para concertar tratados no puedan tener en todos los casos alcance jurídico internacional. De ahí que el artículo 46 de la Convención de Viena establezca que sólo la violación manifiesta es la que puede ser alegada como vicio del consentimiento. Y que es violación manifiesta aquella que "resulta evidente para cualquier estado que procede en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe."
>
> Sólo puede el derecho internacional considerar relevantes las limitaciones constitucionales notorias o manifiestas, o sea las que menguan notoria y directamente la competencia del Jefe de Estado o de su representante, ya que no puede exigirse a ningún Estado el conocimiento de la constituciones extranjeras tanto teóricas como efectivas, puesto que el estado indagado, podría ver en la averiguación de las atribuciones y competencias que en relación con sus órganos que lo representan en el ámbito internacional, hace la otra parte, una intervención en sus asuntos internos.

> Por tanto sólo la transgresión de las normas constitucionales prohibitivas que trascienden la órbita local, y que por ende son conocibles en el ámbito internacional pueden ser tenidas en consideración por el Derecho Internacional."

3.3.7.4. Planteado el argumento en esos términos advirtió que, en todo caso, la supremacía de la Constitución exigía declarar inexequibles aquellos tratados que se le opusieran. Afirmada entonces esta competencia, en caso de que la Corte adoptara una decisión en ese sentido, surgiría una obligación del representante del Estado en el concierto internacional, consistente en adelantar los trámites que se requieran para solucionar el conflicto acudiendo a los procedimientos jurídico-internacionales. Sobre ello señaló:

> "Ahora bien, en lo que atañe al procedimiento obsérvese que el control constitucional no pretende injerir en una órbita del resorte exclusivo del ejecutivo. Si bien esta Corte reconoce que a este órgano la Constitución Política le reserva la conducción y manejo de las relaciones internacionales**,** considera que un aspecto bien distinto es que, si en un caso dado llegare a prosperar el control y a proferirse una decisión de inexequibilidad, en virtud del respeto y observancia a la norma *Pacta Sunt Servanda*, el órgano ejecutivo del Estado Colombiano, estaría conminado a acudir a los conductos regulares, para, según un procedimiento de orden jurídico-internacional, desatar en ese ámbito el vínculo, procediendo a denunciar el tratado."

3.3.7.5. Establecido por la Corte el alcance de su competencia destacó que las normas internacionales con carácter de *ius cogens* constituían un referente necesario para evaluar la validez de otras disposiciones internacionales. Sobre el particular estableció en su pronunciamiento:

> "Se asimila el jus cogens al orden público internacional, significándose con ello que, a semejanza de las disposiciones de orden público interno de un Estado que están por encima de la voluntad de los miembros del mismo, las del jus cogens se imponen por encima de la voluntad de los Estados.
>
> Surge de esta manera una verdadera integración jurídica entre el derecho interno de los países, en cuya cúpula se halla la Constitución Política, y el derecho internacional cuando está de presente su jus cogens, dado que éste por representar valores superiores, inalienables e inenajenables del individuo como son los derechos humanos, se coloca por encima de la misma normación internacional que pudiera desconocerlos y al mismo jus cogens habrá de acomodarse la legislación interna de los países (art. 93 C.N.) Dentro de esta concepción es que esta Corte habrá de juzgar el Concordato, el cual por ello ofrece características de tratado sui géneris."

3.3.7.6. Al fijar la regla de decisión relativa a la competencia de la Corte para ocuparse del examen de la Ley 20 de 1974 así como del Tratado aprobado por ella, sostuvo:

> "Nótese que la acción se dirige contra *"las leyes"*, sustantivo este último que se emplea en términos generales, esto es, que comprende a cualquier clase de ellas (ordinarias, estatutarias, orgánicas, etc.) sin que quepa hacer distinción alguna como para decir que se excluyen las aprobatorias de tratados, por ser especiales, pues la Carta no la hace. Además es el ciudadano como titular de tal derecho político, a quien se le confía el ejercicio de tal acción; esto reviste especial importancia porque él como miembro que es de la comunidad colombiana, está autorizado para velar porque en el universo jurídico del país no existan preceptos contrarios a la normatividad constitucional (241-4).
>
> Del mismo modo, así como el ordenamiento legal interno ha de estar sometido a la Constitución, con la misma lógica se sujeta a ella el ordenamiento exterior, esto es, el integrado por los tratados y convenios internacionales y sus leyes aprobatorias. Por tal razón se instituyó el control constitucional previo y automático de unos y otras, consistente en que el Gobierno, dentro los seis días siguientes a la sanción de la ley los enviará a la Corte Constitucional para que efectúe el condigno examen de constitucionalidad. Solo si la Corte los declara exequibles el Gobierno podrá proceder al canje de notas y si es el caso contrario no podrá haber ratificación (art. 241-10).
>
> Este último control, tal como está concebido, comprende a los tratados y sus leyes aprobatorias en los cuales la sanción de estas últimas suceda con posterioridad a la entrada en vigencia de la nueva Constitución. Habrá entonces de preguntarse, qué sucede con la Ley 20 de 1974 aprobatoria del Concordato y su Protocolo Final. ¿Por no estar contemplados éstos en el supuesto de la norma, se quedarían sin control? No lo cree así esta Corporación y antes por el contrario afirma la existencia de dicho control. He aquí las razones: En primer lugar ha de resaltarse que es intención del Constituyente, inequívoca, que no existan tratados internacionales inconstitucionales ni obviamente sus leyes aprobatorias y de ahí la reglamentación expresa que dispensó al efecto. Del mismo modo, como antes se advirtió, todo el sistema jurídico de leyes (y también los Decretos Leyes y Decretos Legislativos) está condicionado a control constitucional.
>
> En el evento sublite, si bien es cierto que la Ley 20 de 1974 y sus Tratado y Protocolo Final estaban perfeccionados al entrar a regir la nueva Constitución, ellos según se han explicado ampliamente en párrafos anteriores ofrecen la especial connotación de referirse al jus

> cogens de derecho internacional que ampara los derechos humanos y los coloca en la cima de la jerarquía normativa internacional. Por esta razón y teniendo en cuenta la integración que debe existir entre el ordenamiento interno de las naciones y el exterior de los Estados (art. 93 C.N.), los actos acusados han de ser examinados a la luz de los tratados internacionales sobre derechos humanos con el fin de verificar si se ajustan o no a ellos."

3.3.7.7. La línea argumentativa de la Corte tuvo como dirección: (i) fundar su competencia en la supremacía de la Constitución y en las reglas de protección del Estado de Derecho, al punto que la expresión "leyes" del numeral 4 del artículo 241, no es un obstáculo para adelantar el examen de las disposiciones de un tratado incorporado a una ley; (ii) fundamentar su habilitación, a partir de una articulación con las disposiciones del derecho internacional que prevén las razones para la invalidación de las normas controladas; (iii) determinar el grado de amplitud, así como las restricciones, que deben imponerse al ejercicio o a los efectos del control de constitucionalidad; y (iv) establecer los referentes jurídicos pertinentes para emprender el control de constitucionalidad respectivo que incluirían, incluso, las normas de derecho internacional consideradas parte del *ius cogens*.

Así las cosas, la Corte procedió al examen de constitucionalidad correspondiente de las normas integradas al Concordato, aprobado mediante la Ley 20 de 1974, concluyendo que varias de ellas se oponían a la Constitución por desconocer mandatos sustantivos contenidos en el nuevo régimen superior, y declarando las correspondientes "inexequibilidades" en la parte resolutiva de la sentencia.

3.3.8. Improcedencia absoluta del control constitucional de leyes aprobatorias de tratados internacionales perfeccionados en vigencia de la Constitución de 1886 -sentencia C-276 de 1993-.

3.3.8.1. Esta tesis tuvo varias manifestaciones en la jurisprudencia temprana de la Corte Constitucional. La primera, en el salvamento de voto formulado contra la sentencia C-027 de 1993 antes examinada, negando la posibilidad de que la Corte adelantara el control, así: (i) la competencia para el examen judicial fue establecida únicamente respecto de los tratados no ratificados por Colombia y, en esa medida, un ejercicio diferente desconocería lo prescrito por el artículo 241 de la Constitución; (ii) la improcedencia del control en esos casos se ajusta de mejor forma al artículo 9 de la Constitución que implica el deber de cumplimiento del principio *Pacta Sunt Servanda*; (iii) la Asamblea Nacional Constituyente acogió la denominada tesis intermedia adoptada por la Corte Suprema de Justicia; (iv) la invocación de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" para determinar los eventos que harían posible el control constitucional del tratado desconoce que lo regulado en el artículo 46 es una causal de nulidad que debe ser declarada en instancias internacionales; (v)

la argumentación en la que se fundó la decisión de la Corte desconoce las diferencias que existen entre la denuncia, la suspensión y el incumplimiento de un tratado en tanto *equipara la denuncia a la ruptura unilateral del Pacto por "no querer cumplirlo"*. A juicio del magistrado "*según la sentencia, no hay Derecho Internacional. Ningún Tratado obliga. La cláusula "Pacta sunt servanda" no tiene razón de ser.*"(…)"

3.3.8.2. Dicha postura sería acogida por la mayoría de la Corte en la sentencia C-276 de 1993. Le correspondía a la Corte establecer la constitucionalidad de la Ley 33 de 1992 por medio de la cual se había aprobado el "*Tratado de Derecho Civil Internacional y el Tratado de Derecho Comercial Internacional*", firmados en Montevideo el 12 de febrero de 1889." Al determinar su competencia, la Corte señaló que podía ocuparse de juzgar la referida ley, pero que carecía de competencia para pronunciarse sobre el tratado que allí se aprobaba, dado que el mismo se encontraba perfeccionado para el derecho internacional. Para la Corte la improcedencia del control se edificaba a partir de varias razones:

3.3.8.2.1. En primer lugar, (i) el carácter previo del control de constitucionalidad de los tratados internacionales, según lo establecido en el numeral 10 del artículo 241, se articula adecuadamente con el sistema de división de poderes en tanto su propósito consiste en definir las posibilidades de actuación, en el plano internacional, del Presidente de la República. Sin embargo, admitir un control posterior al perfeccionamiento del vínculo internacional implicaría una intromisión en las competencias del Presidente de la República. Sobre el particular señaló la Corte:

> "La razón por la cual el control debe ser previo, radica en la oportunidad de adecuar el contenido y forma del tratado y de la ley que lo aprueba, al espíritu de la norma fundamental. Que el control fuera posterior, en cambio, implicaría entrar en prerrogativas no debidas, por cuanto podría equipararse a una intromisión en lo que le corresponde por naturaleza jurídica a la rama Ejecutiva del poder público."

3.3.8.2.2. En segundo lugar, (ii) el carácter obligatorio de los tratados se deriva de diferentes instrumentos de derecho internacional en los que se ha previsto el principio Pacta Sunt Servanda. A su vez, en el derecho internacional se contemplan diferentes figuras que hacen posible o permiten concluir los vínculos que contraen los Estados tal y como ocurre, por ejemplo, con la denuncia o la renegociación de los mismos. En esa medida no le puede corresponder a la Corte Constitucional, ni aún desde la perspectiva del derecho interno, ocuparse de examinar la validez constitucional de un tratado internacional. Ello se encuentra comprendido en las competencias asignadas al Presidente de la República que, en cada caso, deberá determinar la forma en que el Estado actuará a fin de proteger el ordenamiento jurídico interno. En esa dirección sostuvo la Corte:

> "El carácter obligatorio de los tratados ya 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 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 tan sólo dentro del ámbito nacional, no puede ella entrar a tomar decisiones sobre compromisos adquiridos por el Estado colombiano en el ámbito internacional." (Subrayas no hacen parte del texto original)

En ese marco la Corte destaca que la posibilidad de adquirir compromisos internacionales y la obligación de respetarlos, constituyen verdaderos actos de soberanía que se orientan por la "recta razón". El ejercicio de tal soberanía implica en el plano de las relaciones internacionales y tal como lo establece el artículo 9 de la Carta el respeto de los principios generales del derecho internacional reconocidos por Colombia, uno de los cuales es el Pacta Sunt Servanda. Desde una perspectiva teórica el respeto de los compromisos adquiridos encuentra fundamento en diferentes y variadas escuelas de pensamiento. Así entonces:

> "La racionalidad del derecho es la que exige pues que el orden interno no vulnere el orden internacional, pues sería el precedente para que la unilateralidad se proclamara con argumentos que podrían ser de fuerza y no de razón, es decir, de "capricho" y no de consenso. Por eso es que existen deberes y derechos eminentemente racionales -y en su extensión, universales, por lo que las diversas sociedades civiles, organizadas bajo la forma de Estado cada una de ellas, se hallan unidas entre sí por pactos que las vinculan en un ideal común objetivo. La base de todo el orden

> internacional, el fundamento de su construcción y progreso, no es otro distinto al respeto por el consenso, es decir el principio *pacta sunt servanda*, manifestación de la recta razón."

3.3.8.2.3. En tercer lugar (iii) de conformidad con los antecedentes de los debates en la Asamblea Nacional Constituyente y con el texto definitivo del numeral 10 del artículo 241 de la Carta, puede concluirse que siempre se consideró que el control de constitucionalidad de tratados debía ser previo a la ratificación y, en esa medida, admitir su examen después de que ello ha ocurrido, desconocería tal finalidad. De acuerdo con lo anterior, es al Presidente de la República al que le corresponde actuar en ese tipo de eventos:

> "Además de los antecedentes mencionados y consecuente con ellos, resulta claro que lo determinado en el numeral 10 del artículo 241 de la Carta Fundamental, se refiere a la competencia de la Corte Constitucional para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Tratados Internacionales y de las leyes que los aprueben, como un control previo de constitucionalidad a la ratificación de los mismos. Es de suponer entonces, que si se trata de Tratados perfeccionados o ratificados con anterioridad a la vigencia de la Carta, no procede la mencionada revisión, pues es claro que si la finalidad perseguida por el Constituyente fue el control previo a la ratificación del Tratado, esta instancia no es procedente cuando ya se ha producido la manifestación del consentimiento del Estado en obligarse.
>
> Además de lo anterior, cabe indicar que la terminación, reforma y denuncia de los Tratados es, como ya se ha dicho, competencia del Presidente de la República en su condición de director de las relaciones internacionales, como lo establece el artículo 189, numeral 2o. de la Constitución Nacional, de manera que para poder cumplir con los compromisos adquiridos con otros Estados, para los fines mencionados, deben utilizarse los mecanismos previstos en la Constitución y en los Tratados Internacionales vigentes."

Concluía la Corte advirtiendo que con este pronunciamiento se modificaba el precedente establecido en la sentencia C-027 de 1993. En atención a ello declaró exequible la ley aprobatoria y se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo[99] respecto del tratado[100].

---

[99] La solución planteada en esta decisión, cabe advertir, había sido previamente planteada como *dicho de paso* en el Auto 003 de 1993. En efecto en esa oportunidad se decidía si la Corte era competente para juzgar la constitucionalidad del Acta de Barahona concluyendo, como razón de la decisión, que ello no procedía en tanto dicho instrumento no era formal ni materialmente un tratado. En esa oportunidad señaló que si el artículo 170 de la Carta no autorizaba que el pueblo se pronunciara en referendo respecto de leyes aprobatorias de tratados internacionales "*con mayor razón no resulta procedente la acción pública de un sólo ciudadano para ejercer la acción pública de inexequibilidad con posterioridad a la ratificación del Tratado y a las oportunidades constitucionales que se han advertido en esta providencia* (…)".

[100] Salvaron el voto en esta oportunidad cuatro magistrados de la Corte Constitucional. Para ello, reiteraron las razones en las que se había fundado la sentencia C-027 de 1993 para afirmar la competencia de la Corte

3.3.9. Competencia plena para el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados perfeccionados en vigencia de la Constitución de 1886 -sentencia C-400 de 1998-.

3.3.9.1. En la sentencia C-400 de 1998, la Corte plantea una revisión del precedente establecido en la sentencia C-276 de 1993 y modifica la regla de decisión formalmente fijada en la sentencia C-027 de 1993. En efecto, de una parte admite la competencia de la Corte Constitucional para adelantar el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados perfeccionados en vigencia de las normas constitucionales anteriores y, de otra, no limita el alcance de su control a los denominados vicios de competencia manifiestos.

La fijación de esta nueva orientación en materia de competencia para el control constitucional, que hasta ahora se ha mantenido inalterada, se encontró precedida de un esfuerzo de la Corte por establecer las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional. Ello ocurrió al determinar si los artículos 26 y 27 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" que establecían, respectivamente, la obligación de cumplir de buena fe los tratados y la prohibición de invocar normas del derecho interno a efectos de justificar un incumplimiento de los mismos, eran compatibles con la Carta Política.

3.3.9.2. Luego de reconocer las tensiones que se suscitan entre la exigencia de supremacía de la Constitución y el principio del *pacta sunt servanda*, la Corte concluyó que las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno no pueden comprenderse ni a partir de una suerte de paralelismo de sistemas ni tampoco con apoyo en monismos rígidos que privilegien absolutamente la Constitución o los tratados internacionales. Con el propósito de armonizar tales ordenamientos la Corte estableció las siguientes reglas:

(i) De la Constitución se desprende un deber de inaplicación de los tratados en el plano interno, por parte de las autoridades colombianas y con fundamento en el artículo 4º, en aquellos supuestos en los cuales sus disposiciones se opongan a normas constitucionales.

(ii) Existe un deber de las autoridades políticas competentes de ajustar el ordenamiento jurídico, mediante la modificación de los tratados o la reforma de la Constitución, para superar la situación de incumplimiento del derecho internacional y evitar el surgimiento de responsabilidad internacional.

(iii) Al momento de aplicar disposiciones no constitucionales pertenecientes al ordenamiento jurídico, es obligación de las autoridades competentes asegurar,

---

Constitucional y, adicionalmente, advirtieron que el tratado examinado había perdido vigencia desde la perspectiva del derecho internacional en tanto desconocía abiertamente la Carta de las Naciones Unidas y otros tratados que reconocían y protegían los derechos de la mujer.

en la mayor medida posible, su armonización con las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia.

Estas tres reglas hacían posible articular adecuadamente, a juicio de la Corte, la regla de supremacía de la Constitución, conforme a la cual en el plano interno no existe ninguna norma que no deba someterse a la Carta Política, de una parte, y el principio de obligatoriedad de los compromisos internacionales constitucionalmente reconocidos a partir del artículo 9 de la Constitución, de otra. Tal postura se fundó, adicionalmente, en el hecho de que la Corte reconoció que la decisión de un órgano judicial en el plano interno, no tiene la vocación ni la capacidad de modificar un compromiso internacional, sin perjuicio, naturalmente, de la obligación de las autoridades de adelantar las acciones que puedan llegar a requerirse con el propósito de asegurar el cumplimiento de la Constitución y disminuir los efectos negativos que de la inaplicación de un tratado pueden derivarse para el Estado colombiano en materia de responsabilidad internacional.

3.3.9.3. Esta fundamentación obligaba a la Corte, según se dijo, a examinar el precedente establecido en la sentencia C-276 de 1993 que afirmaba la incompetencia para adelantar el control constitucional de leyes aprobatorias de tratados ya perfeccionados. Para ello sostuvo que: (i) no resultaba constitucionalmente correcto derivar del numeral 10 del artículo 241 de la Carta una prohibición de ejercer el control constitucional de tratados ya perfeccionados, en tanto dicha disposición se limitaba a establecer qué ocurría con aquellos que no lo habían sido; (ii) el examen de las deliberaciones sobre el particular, en la Asamblea Nacional Constituyente, no conducían a una conclusión unívoca, pero que, en todo caso, mostraban el interés en guardar siempre la supremacía de la Constitución; (iii) el ejercicio de tal control no constituye una interferencia en las competencias de los órganos internacionales, en tanto una decisión de inconstitucionalidad no implica invalidación alguna de normas internacionales sino, en otra dirección, la activación de una obligación de las autoridades colombianas para adoptar las medidas que aseguren la protección de la Constitución y eviten los riesgos de responsabilidad internacional; (iv) el examen constitucional no desconoce el principio de separación de poderes ni las competencias del Presidente de la Republica, si se tiene en cuenta que este se encuentra obligado a cumplir las decisiones de este Tribunal en tanto se haya sometido a la Constitución; (v) el numeral 4 del artículo, 241 al referirse a la competencia para examinar las leyes, es el fundamento para reconocer una competencia que complementa el numeral 10 de esa misma disposición; (vi) la existencia de una duda sobre la vigencia de una competencia que asegura la supremacía de la Constitución, debe conducir a privilegiar aquella interpretación que más favorezca dicha supremacía.

3.3.9.4. Con fundamento en estas consideraciones la Corte concluyó que el artículo 27 de la Convención se ajustaba a la Constitución[101] pero, que el Gobierno al momento de perfeccionar el vínculo debía formular una declaración interpretativa conforme a la cual "*Colombia precisa que acepta que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado, en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados*".[102]

3.4. Síntesis.

3.4.1. Antes de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la Corte Suprema de Justicia construyó gradualmente una línea jurisprudencial de ampliación de la competencia para el juzgamiento de leyes aprobatorias de tratados: desde interpretaciones restrictivas -reconocidas y aplicadas a partir de 1914- denegatorias de cualquier posibilidad de control, hasta posturas hermenéuticas dirigidas a fijar una competencia temporalmente indefinida para examinar formalmente la ley o limitada en el tiempo para adelantar juicios relativos a vicios materiales. Los criterios empleados en la articulación del derecho internacional y el derecho interno, fueron: (i) la distribución de funciones de los poderes implicados en el proceso de perfeccionamiento del vínculo internacional y la interpretación del sistema de división de los poderes -*perspectiva orgánica*-; (ii) el vínculo existente entre la ley aprobatoria y el tratado internacional -*perspectiva de la naturaleza jurídica de la ley*-; (iii) los efectos internos e internacionales de una decisión de inexequibilidad, en particular, de la eventual responsabilidad del Estado -*perspectiva del compromiso internacional*-; (iv) la garantía de la naturaleza normativa de la Constitución -*perspectiva de la supremacía constitucional*-. Fue esta última razón la que explicó, en buena medida, que la Corte hubiera acogido la doctrina de la competencia intemporal por vicios de forma y la tesis de la competencia temporal por vicios de fondo.

3.4.2. El proceso constituyente de 1991 arrojó un texto finalmente aprobado que pretendió enfrentar problemas de diferente tipo: (i) cristalizar la garantía de la supremacía de la Constitución en pretendida armonía con la salvaguarda de

[101] Uno de Magistrados de la Corte salvó el voto advirtiendo, entre otras cosas, que resultaba incorrecta la interpretación de la Corte según la cual además de la competencia especial para el control de los tratados prevista en el numeral 10 del artículo 241 existía una competencia especial en el numeral 4 de tal artículo. Advirtió, adicionalmente, que esa interpretación desconocía el principio *pacta sunt servanda* cuya vigencia se funda en el artículo 9 de la Constitución.

[102] Es importante advertir que recientemente, en la sentencia C-821 de 2012, la Corte se inhibió de decidir en relación con la demanda formulada en contra de los artículos 11 literal a) y 42 del Tratado de Derecho Civil Internacional, aprobado mediante Ley 33 de 1992. Esta ley, según explicaba en su intervención el Ministerio de Relaciones Exteriores, fue adoptada en vigencia de la Constitución de 1991 dado que, aunque el tratado se encontraba perfeccionado desde el 25 de octubre de 1934, su ley aprobatoria –ley 40 de 1934- había sido declarada inexequible por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 18 de junio de 1987. Para ello advirtió, sin negar su competencia, que las demandantes no habían cumplido las condiciones para la formulación de una demanda de inconstitucionalidad y, en particular, no habían expuesto de manera adecuada las razones por las cuales esta Corporación era competente.

la seguridad jurídica interna e internacional; (ii) lograr eficiencia en el trámite de perfeccionamiento de un vínculo internacional; y (iii) concitar la colaboración de las tres ramas del poder. De la fórmula adoptada, de los textos propuestos y de las discusiones suscitadas, es posible identificar algunas características importantes de la voluntad constituyente sobre la regulación del control de los tratados internacionales:

3.4.2.1. En primer lugar, la obligación de proteger los mandatos constitucionales y de asegurar la supremacía en el ordenamiento jurídico, tuvo como efecto la decisión constituyente de someter los tratados internacionales a dos tipos de controles: (i) un control político a cargo del Congreso de la República, manifestado en la posibilidad de aprobar o improbar los tratados sometidos a su consideración por el Gobierno Nacional; (ii) un control judicial, a cargo de la Corte Constitucional. A pesar de los desacuerdos acerca del orden de sucesión, es posible identificar una opinión dominante en el sentido de afirmar que, en todo caso, habrían de surtirse los dos. En desarrollo de este último control, la Corte Constitucional se encontraría obligada a juzgar el tratado así como la ley aprobatoria, tanto por vicios de procedimiento en su formación como por vicios de fondo[103]. Estas particularidades destacan el carácter integral del juicio adelantado ante la Corte: el que el pronunciamiento de la Corte se produjera después de la sanción de la ley, aseguraría que ninguna de las actuaciones del trámite de formación de la ley quedara exenta del examen constitucional automático establecido. A pesar de que en algunos de los proyectos originalmente presentados no se delimitaba con precisión el alcance del control, en los debates surtidos en la sesión de fecha 24 de mayo de 1991, la revisión completa de la ley y del tratado fue puesto de presente en varias de las intervenciones, sin que se presentara una oposición clara a tal conclusión.

3.4.2.2. Como forma de optimizar la supremacía de la Carta y la eficiencia en el trámite de perfeccionamiento del vínculo internacional, resultaba indispensable prever un control que no demandara el ejercicio de la acción pública y, en esa medida, la competencia de la Corte se activaría por ministerio de la Constitución con la remisión de la ley sancionada por el Presidente de la República, en un término breve. El contenido de la regulación, así como la posibilidad de participación de los ciudadanos en el proceso correspondiente, daba cuenta del carácter automático pero participativo del control constitucional en este tipo de casos. En atención a tal carácter automático, puede entenderse la exclusión de propuestas de reforma que permitían el ejercicio de la acción pública en contra de tratados, bajo la condición de que ello ocurriera hasta antes del perfeccionamiento del vínculo internacional. Estas propuestas, que acogían la denominada tesis de la competencia temporal examinada por la jurisprudencia de la Corte Suprema en vigencia de las normas constitucionales anteriores, no podían ser adoptadas si lo pretendido era

[103] El hecho de que el control comprenda los vicios de procedimiento y los vicios de fondo puede confirmarse con la no adopción de aquellas propuestas en las cuales se disponía, por ejemplo, que el control de la ley solo podría ocuparse de la primera clase de vicios (Proyecto No. 8).

asegurar la supremacía de la Carta, en tanto la activación del control dependía de la decisión de los ciudadanos y, en esa dirección, podría asumirse un vínculo internacional contrario a la Constitución y posteriormente incuestionable.

3.4.2.3. Con el objetivo de preservar la estabilidad del vínculo jurídico, se dispuso que la competencia de la Corte consistiera en *decidir definitivamente*. Este rasgo, que combinado con los anteriores, implica que la decisión de la Corte hace tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta y deriva en la imposibilidad de intentar una acción pública de inconstitucionalidad en contra de un tratado o de la ley que lo aprueba cuando se ha surtido el control previsto. En esa medida, el Presidente de la República quedaba habilitado para perfeccionar el vínculo internacional acudiendo a los medios previstos para el efecto. Cabe advertir que no es posible inferir del proceso constituyente, una intención de proscribir el control constitucional de tratados perfeccionados y no juzgados constitucionalmente, como tampoco la voluntad de autorizar de manera absoluta dicho control.

3.4.2.4. Finalmente, la regla adoptada en la Constitución implicó otra decisión fundamental: el perfeccionamiento de tratados, por parte del Presidente de la República, depende no solo de la decisión del Congreso de la República sino de las determinaciones que adopte la Corte Constitucional. La decisión de este Tribunal constituye una condición necesaria para que sea posible el perfeccionamiento del vínculo internacional, reiterando el carácter preventivo de la intervención de la Corte Constitucional.

3.4.3. La Corte Constitucional ha definido el alcance de su competencia en materia de control constitucional de tratados perfeccionados en vigencia de la Constitución anterior. Una tesis negó enfáticamente las posibilidades de adelantar el control, al paso que otra afirmó su procedencia aunque determinó de manera diferente su alcance. La sentencia C-027 de 1993 señaló que la posibilidad de declarar inconstitucional un tratado ya perfeccionado solo era procedente al configurarse un vicio de competencia manifiesto. La sentencia C-400 de 1998, que formuló el precedente en la actualidad vigente, sentó la obligación de declarar la inexequibilidad de los compromisos internacionales, en todos aquellos casos en los que se desconociera la Constitución de Colombia.

3.4.4. La regla de decisión vigente, según la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de una ley aprobatoria de un tratado perfeccionado, se funda en el reconocimiento de la supremacía e integridad de la Constitución. Dicha supremacía impide, en el plano interno, que el Estado Colombiano asuma compromisos que se opongan a las decisiones constituyentes.

4. Las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional.

4.1. Regulación internacional en la Constitución.

La Constitución contiene múltiples normas que se ocupan de las relaciones exteriores del Estado y plantean complejas relaciones entre los ordenamientos interno e internacional.

4.1.1. Un primer grupo normativo se encuentra conformado por aquellas que *definen los objetivos y criterios que orientan y regulan las relaciones internacionales del Estado*.

4.1.1.1. En esa dirección el artículo 9º prescribe los principios en los que se fundan las relaciones internacionales y dispone que la política exterior de la República de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe. En sentido similar, el artículo 226 prevé que el Estado promoverá la internacionalización de sus relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas a partir de bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

4.1.1.2. El artículo 227 dispone que el Estado Colombiano promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. Adicionalmente, el artículo 150, numeral 16, prevé, sin aludir específicamente al ámbito de integración regional del área Latinoamericana y del Caribe que, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia, podrá el Estado Colombiano celebrar tratados que tengan por finalidad transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales con el propósito de promover o consolidar la integración económica con otros Estados.

4.1.2. Un segundo grupo de disposiciones establecen *reglas relativas a las competencias en materia de dirección de las relaciones internacionales y a los procedimientos correspondientes al control político y judicial de los tratados celebrados por la República de Colombia*. Se destaca en ese contexto, la regulación aplicable al Presidente de la República, al Congreso y a la Corte Constitucional.

4.1.2.1. El artículo 189, numeral 2°, le atribuye al Presidente de la República la competencia para dirigir las relaciones internacionales y, en desarrollo de tal atribución, nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y sujetos de derecho internacional –entidades- tratados -convenios-. Ese mismo artículo le asigna al Presidente de la República la competencia de proveer la seguridad exterior de la República, defendiendo la independencia y la honra de la Nación, y la inviolabilidad de su territorio, (ii) declarar la guerra con permiso del Senado, o

hacerla sin tal autorización para repeler una agresión extranjera y (iii) convenir y ratificar los tratados de paz (num. 6).

4.1.2.2. Por su parte y también delimitando las competencias del Presidente de la República, el artículo 224 lo autoriza para dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial que hubieren sido acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En esos eventos debe enviarse el tratado al Congreso para su aprobación y, de improbarse, la aplicación provisional se suspenderá.

4.1.2.3. El artículo 58 transitorio autorizó excepcionalmente al Gobierno Nacional para ratificar los tratados ya suscritos que hubiesen sido aprobados, al menos, por una de las Cámaras del Congreso de la República. Finalmente, el artículo 225 dispone la existencia de una Comisión de Relaciones Exteriores que deberá actuar como cuerpo consultivo del Gobierno.

4.1.2.4. El artículo 150 (numeral 16) le asigna al Congreso la competencia para aprobar o improbar los tratados que la República de Colombia haya celebrado con otros Estados o con otros sujetos –entidades- de derecho internacional. El artículo 154 determina que la iniciativa de proyectos de ley relativos a las relaciones internacionales debe iniciar su trámite en el Senado de la República, sometiéndose -en su aprobación- a las reglas generales de la ley ordinaria. Prevé el artículo 164 que el Congreso se encuentra obligado a dar prioridad al trámite de los proyectos de ley aprobatorios de los tratados sobre derechos humanos que sean sometidos a su consideración por parte del Gobierno. Al regular los casos en los cuales no es posible el referendo, el artículo 170 contempla a las leyes aprobatorias de tratados.

4.1.2.5. El artículo 241 establece a cargo de la Corte el control constitucional previo a la ratificación, de las leyes aprobatorias de tratados así como de los tratados mismos, prescribiendo que solo en las condiciones establecidas por la Corte el presidente podrá perfeccionar el vínculo internacional. Esta atribución de la Corte comprende, según lo ha definido la jurisprudencia, el control de los tratados a los que alude el artículo 58 transitorio de la Constitución. Adicionalmente y conforme se sintetizó en el fundamento jurídico XXXX, al describir las competencias de esta Corporación, el numeral 4 del artículo 241 le confiere la atribución para adelantar el examen de las leyes aprobatorias de tratados ratificados antes de 1991.

4.1.3. Finalmente un tercer grupo establece *normas relacionadas con la integración de las normas del derecho internacional en el sistema de fuentes* previendo, con mayor o menor claridad, la posición de las mismas.

4.1.3.1. Puede constatarse en ese sentido la referencia a los instrumentos internacionales para identificar e interpretar los derechos de una parte así como para determinar la conformación de las fuentes del derecho de algunas áreas del

ordenamiento. Cabe destacar, en esa dirección (i) el artículo 44 al remitir a los tratados para identificar aquellos derechos cuya titularidad, en adición a los que se mencionan expresamente, se encuentra radicada en los niños, (ii) el artículo 53 al disponer que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados harán parte de la legislación interna, (iii) el artículo 93 al prescribir (a) la prevalencia en el orden interno de los tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción y (b) la obligación de interpretar los derechos y deberes constitucionales de acuerdo con los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano, (iv) el artículo 94 que reitera la regla según la cual los derechos pueden ser objeto de reconocimiento en los tratados o que, en todo caso, no supone negar la existencia de otros inherentes al ser humano y (v) el artículo 214 conforme al cual, aun en los estados de excepción, siempre se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario -y que es obligatoria la expedición de una ley estatutaria que establezca los controles y garantías para proteger los derechos de acuerdo con lo dispuesto en los tratados-. Finalmente y en estrecha relación con el propósito de garantizar la protección de los derechos humanos, (vi) el Acto Legislativo 2 de 2001 dispuso adicionar el artículo 93 previendo una autorización para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional y para ratificar el denominado "Estatuto de Roma". Igualmente admitió que dicho tratado contemplara tratamientos diferenciados respecto de garantías reconocidas por la Carta.

4.1.3.2. También se prevén reglas que acuden al derecho internacional para determinar los límites del territorio y para identificar qué elementos hacen parte de él. Con esa orientación el artículo 101consagra (i) que la fijación de limites puede llevarse a efecto mediante tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente o mediante laudos en que sea parte la Nación; (ii) que su modificación solo es admisible con apoyo en tratados que cumplan las condiciones de aprobación y ratificación antes señaladas; y (iii) que hacen parte de la República de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el derecho internacional.

4.1.3.3. Cumpliendo también la función de determinar el papel de las fuentes del derecho internacional para delimitar el ejercicio de una competencia (i) el articulo 35 remite a los tratados como uno de los instrumentos en los que se puede fundamentar la extradición; (ii) el artículo 96 dispone que serán nacionales por adopción los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos; y (iii) el artículo 235 dispone que le corresponderá a la Corte Suprema, en los casos en que así lo disponga el derecho internacional, los negocios contenciosos de los agentes diplomáticos acreditados ante el Gobierno de la Nación.

4.2. Relaciones generales entre los ordenamientos jurídicos de derecho internacional y derecho interno.

4.2.1. Instrumentos internacionales y Constitución.

Los vínculos que surgen entre el derecho interno y el derecho internacional han sido analizados en la jurisprudencia constitucional en múltiples oportunidades. A partir de las disposiciones constitucionales así como de los diferentes pronunciamientos de este Tribunal, es posible identificar un conjunto de reglas y principios que definen las relaciones entre tales manifestaciones del derecho contemporáneo.

Las cuestiones que han dado lugar a la definición de tales reglas y principios son de diferente naturaleza. Así, la Corte ha debido enfrentar preguntas relativas (i) al carácter vinculante, en el derecho interno, de instrumentos internacionales; (ii) a la forma en que la Constitución reconoce tales instrumentos; y (iii) a su ubicación en el sistema de fuentes colombiano. En relación con este último problema, la Corte, adicionalmente (iv) ha debido precisar las relaciones que existen entre los diferentes instrumentos internacionales y la Constitución, a fin de establecer si se integran a esta en algún sentido y, en caso de ser así, qué significa tal integración.

4.2.2. Remisiones al Derecho Internacional.

Las remisiones al derecho internacional en la Constitución son entonces de diferente tipo y cumplen diferentes funciones. En esta oportunidad la Corte juzga importante, sin perjuicio de las consideraciones que se formulen al adelantar el examen especifico de cada una de las disposiciones demandadas, presentar una síntesis de las principales relaciones que pueden identificarse entre el derecho internacional y el derecho interno y, en particular, los supuestos constitucionales que deben orientar dicha interacción. Esta síntesis permitirá, entre otras cosas: (i) precisar que no todas las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno fueron objeto de tipificación constitucional; (ii) que el bloque de constitucionalidad ha constituido uno de los ejes para comprender tales relaciones, aunque no todas ellas se agotan y explican a partir de tal categoría; y (iii) que es necesario afirmar un conjunto de relaciones particulares entre el derecho internacional y el derecho interno que se gobiernan, en todo caso, por la regla de supremacía constitucional establecida en el artículo 4º de la Constitución.

4.2.3. El carácter diferenciado de las relaciones del derecho interno y el derecho internacional.

4.2.3.1. El examen cuidadoso de la experiencia constitucional colombiana a partir de 1991, permite identificar algunos rasgos particulares de la relación

entre el derecho interno y el derecho internacional. Tales rasgos demandan una aproximación, no a partir de tesis extremas que superpongan una u otra área a las demás sino, por el contrario, una perspectiva que considere que las relaciones entre ellas no se manifiestan -en todos los casos- de manera uniforme.

4.2.3.2. Ese punto de partida se apoya en el hecho de que la Constitución, al paso que prevé diferentes vínculos entre el ordenamiento jurídico doméstico y las fuentes del derecho internacional -materializando así el propósito constituyente de internacionalizar las relaciones políticas, económicas, sociales y ambientales-, también es inequívoca al determinar que la soberanía radica en el pueblo; y, al ser ello así, su expresión primigenia en la Carta Política impone un deber irrenunciable de proteger su supremacía. Así pues, este Tribunal considera que la interacción del derecho interno y el derecho internacional debe interpretarse considerando que las relaciones entre derecho internacional y derecho interno son de diversa naturaleza y alcance.

4.2.3.3. Entre las diferentes fuentes del derecho interno y el derecho internacional existen relaciones de jerarquía que deben ser tenidas en cuenta por el intérprete de la Carta. En esa dirección, la regla de supremacía constitucional, en tanto constituye el parámetro para reconocer las normas que pertenecen al sistema jurídico colombiano, demanda que la totalidad de normas respeten los límites establecidos en ella y, al mismo tiempo, optimicen los mandatos que contiene. De esa consideración se siguen las reglas, reconocidas por la Corte Constitucional desde la sentencia C-400 de 1998, conforme a las cuales (a) en caso de incompatibilidad entre una norma internacional y una norma constitucional deben preferirse las constitucionales activándose en esos casos, (b) un deber de emprender las actividades que se requieran para superar la contradicción entre ambos ordenamientos.

No obstante lo anterior, es posible que algunas de las fuentes del derecho internacional gocen de un predominio respecto de fuentes exclusivamente nacionales. Conforme a ello, (i) las disposiciones del *ius cogens* en tanto normas imperativas del derecho internacional tienen una jerarquía especial y, en esa medida, la Constitución se encuentra a ellas sometida. La Corte también ha reconocido: (ii) la especial posición, en la jerarquía de fuentes, de los tratados de derechos humanos y los tratados de límites, al punto que pueden condicionar la validez de otras normas jurídicas; (ii) la posibilidad de que normas dictadas por órganos comunitarios de organizaciones internacionales con vocación subregional, en desarrollo de la cesión parcial de algunas competencias por parte del Estado, prevalezcan y produzcan efectos inmediatos en el ordenamiento jurídico; y (iii) la necesidad de otorgarle un valor especial a las leyes aprobatorias de tratados en consideración, no solo al trámite especial que las gobierna -se someten a un control automático de constitucionalidad-, sino al hecho consistente en que a través de ellas se incorporan en el orden interno obligaciones internacionales.

4.2.3.4. Las relaciones del derecho interno y el derecho internacional también se manifiestan en procesos de armonización o integración. De esta manera (i) algunos tratados, cobijados por el concepto del bloque de constitucionalidad, permiten reconocer derechos no establecidos directamente en la Carta o hacen posible *dinamizar* y *corregir* la interpretación de normas que, como las de derechos humanos, se encuentran afectadas por el más alto grado de indeterminación; (ii) las interpretaciones autorizadas de cortes internacionales de derechos humanos ofrecen alternativas hermenéuticas de la Carta de derechos; (iii) diferentes normas del derecho internacional permiten no solo orientar las relaciones exteriores -tal y como lo prevé el artículo 9- sino que, al mismo tiempo, ofrecen criterios para juzgar la constitucionalidad de disposiciones de derecho interno; o (vi) las normas del derecho interno pueden contribuir a reforzar determinados instrumentos internacionales que, en atención a su naturaleza no obligatoria, dependen de su transposición o incorporación en el ordenamiento interno.

4.2.3.5. Finalmente, la relación entre el derecho interno y el internacional también supone que los propósitos de uno y otro, en ocasiones coinciden pero en otras difieren. Por ello es importante que las autoridades competentes participen de una interpretación de la Constitución que, sin renunciar a la filosofía libertaria, social y democrática que la inspira, haga posible su coordinación, según el rumbo que la sociedad internacional a partir de verdaderos consensos políticos e interculturales, vaya trazando. En esa dirección se encuentra, por ejemplo, el artículo 214 de la Constitución al incorporar, automáticamente, las normas -incluso consuetudinarias- del derecho internacional humanitario o el Acto Legislativo que permitió el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

4.2.4. Desarrollos jurisprudenciales.

A continuación, la Corte presenta una síntesis general del estado actual de la jurisprudencia a partir de la que se edifican las conclusiones anteriores. Así las cosas la Corte se ocupará de la relación entre el derecho interno y el derecho internacional en las siguientes materias: normas de ius cogens; derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario; artículo 9 de la Constitución y principios del derecho internacional aceptados por Colombia; derecho internacional del trabajo y, en particular, convenciones internacionales del trabajo; derecho comunitario; tratados en materia económica y comercial, adoptados en el ámbito de organismos internacionales y derecho de los tratados. En atención a su relevancia específica para resolver algunos de los problemas planteados en esta oportunidad, las relaciones del régimen constitucional en materia de límites y de integración del territorio y el derecho internacional, serán objeto de tratamiento específico.

4.3. Las normas imperativas de derecho internacional o de *ius cogens* y el derecho interno.

4.3.1. La noción de norma imperativa de derecho internacional o de *ius cogens* aun cuando pudiere remontarse –en sus antecedentes teóricos y conceptuales– a orígenes remotos, fue acordada, en su definición, en la "*Conferencia de las Naciones Unidas sobre el derecho de los tratados*", llevada a efecto en la ciudad de Viena, República de Austria, del año 1968 al año 1969 y codificada en el artículo 53 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", adoptada en la aludida Conferencia. La precitada cláusula dispone:

> *Tratados que estén en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (jus cogens)*
>
> *Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración, esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.*

4.3.2. La Corte Internacional de Justicia ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre la categoría de normas imperativas de derecho internacional o de *ius cogens*. En ese sentido, conviene referir la decisión del Caso "*Armed activities in the territory of the Congo*" del año 2006, en la que el tribunal internacional en afirmó que la prohibición del genocidio era, con plena seguridad, norma imperativa de derecho internacional. Adicionalmente, otras sentencias de la Corte Internacional de Justicia, aun cuando no han empleado –de manera expresa– los vocablos "normas de *ius cogens*", han sido entendidas como definitorias de normas de tal categoría, *inter alia*, la proferida en la decisión del Caso "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*", entre la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América, respecto de ciertas reglas básicas sobre el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados[104].

4.3.3. Por su parte, la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas, señaló que los ejemplos más citados de normas imperativas de derecho internacional o de *ius cogens* son: la prohibición de la agresión; de la esclavitud y el comercio de esclavos; del genocidio; del

[104] Corte Internacional de Justicia, Sentencia de junio 27 de 1986 "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*".

apartheid de discriminación racial; de la tortura; y ciertas reglas básicas sobre el derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados[105].

4.3.4. De conformidad con la definición prevista en el referido artículo 53 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", las normas imperativas de derecho internacional, al ser "*aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como normas que no admiten acuerdo en contrario y que sólo pueden ser modificadas por norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter*", no son susceptibles de ser desconocidas por la Constitución Política. Como consecuencia de lo expuesto, prevalecen sobre la Carta.

4.3.5. Aunque el ordenamiento constitucional interno pueda integrar directamente al texto constitucional algunas disposiciones del ius cogens, tal y como ocurre, al menos en principio, con el artículo 214 al aludir a las normas del derecho internacional humanitario, es indudable que tal tipo de disposiciones, en atención a su naturaleza, tienen una posición jerárquica que condiciona la validez material no solo de las demás normas internacionales sino también de disposiciones constitucionales o superiores del derecho interno.

4.4. La relación entre el derecho interno, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

4.4.1. La Constitución contiene referencias expresas a las normas internacionales relacionadas con los derechos humanos. De manera específica, el artículo 93 de la Constitución establece dos remisiones a los tratados en esta materia. La remisión contenida en el primer inciso cumple una función integradora en tanto hace posible reconocer como derechos exigibles en Colombia aquellos que, aunque no se encuentren contenidos en la Carta, son derechos reconocidos en tratados y convenios aprobados por el Congreso, que no admiten su limitación durante los estados de excepción. A su vez, la remisión del segundo inciso tiene como efecto integrar al ordenamiento jurídico nacional, como criterios de interpretación de los derechos y deberes reconocidos en la Constitución, a todos los tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Colombiano. Es claro que los tratados a los que alude el artículo citado son aquellos en los que se ha perfeccionado ya el vínculo internacional y que, en esa medida, han cumplido las exigencias impuestas por la Constitución para tal efecto.

4.4.2. La Constitución, en el marco de la regulación de los estados de excepción, dispuso en el numeral 2 del artículo 214 que siempre se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Eso implica una remisión directa a las normas que componen el referido ordenamiento y que, incluso,

[105] Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas, "*Report of the Study Group of the International Law Commission: 'Fragmentation of international law: difficulties arising from the diversification and expansion of international law'".* Página 21, numeral 33.

indica que su validez en el sistema jurídico colombiano resulta independiente de la existencia de un convenio internacional en vigor para la República de Colombia. Ahora bien, al margen de lo anterior, es claro que existe un reenvío expreso y preciso que permite identificar una decisión constituyente, análoga a la contenida en el artículo 93, dirigida a otorgarle un alto valor constitucional a las normas que componen el derecho internacional humanitario.

4.4.3. La jurisprudencia de esta Corporación se ha esforzado por establecer la posición que ocupan estas normas de derecho internacional respecto de la Constitución y de las otras normas del ordenamiento interno. Para ello, aunque no fue así siempre, sostiene que este grupo de disposiciones se integran al denominado bloque de constitucionalidad. Una breve revisión de algunas de las decisiones de la Corte hacen posible identificar la incorporación de este concepto para explicar el papel de estas disposiciones en el ordenamiento vigente, lo que evidencia la íntima relación entre el derecho interno y el internacional en materia de protección de los derechos humanos.

4.4.3.1. Desde sus primeras providencias la Corte estableció el valor o efecto de las normas internacionales sobre derechos humanos. Así, en la sentencia T-002 de 1992, la Corte advirtió que uno de los criterios auxiliares para definir la fundamentalidad de un derecho en atención a lo dispuesto por el artículo 93 de la Carta, era su reconocimiento en los tratados de derechos humanos. Con fundamento en esa consideración, entre otras, concluyó que la educación era un derecho fundamental. Para ello citó como fuentes el "*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales"* y el contenido de la "*Declaración Universal de Derechos Humanos".* Con una orientación similar, la sentencia T-426 de 1992 afirmó que el derecho de los ciudadanos a que se satisfagan sus necesidades mínimas se encontraba reconocido como derecho fundamental en las normas contenidas en la "*Declaración Universal de los Derechos Humanos*" de manera tal que, y, por consiguiente, era necesario reconocer "*el carácter fundamental del derecho a la seguridad social para aquellas personas con necesidades básicas insatisfechas y que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta por su condición económica, física o mental.*" La Corte anunciaba de manera genérica el significado y valor interpretativo de los tratados de derechos humanos, como el referido "*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales".*

4.4.3.2. Al adelantar el control abstracto de constitucionalidad la Corte también empezó a identificar y caracterizar las relaciones entre la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos. La sentencia C-574 de 1992 reconoció que el "*Protocolo Adicional a la Convención de Ginebra*" hacía parte integral de las normas de *ius cogens*, razón que justificaba que el Constituyente acogiera en el artículo 214 una "*fórmula de la incorporación automática del derecho internacional humanitario al ordenamiento interno nacional".* Así mismo, estableció que "*las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, -por voluntad expresa del Constituyente-, normas*

*obligatorias **per se** sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria".* Finalmente, señaló que *"la Constitución colombiana limita expresamente la competencia de las instancias creadoras y aplicadoras del derecho, en beneficio de la obligatoriedad plena de los principios del derecho internacional humanitario"*[106].

Meses después, al adelantar el examen constitucional de algunas disposiciones del "*Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede*", la sentencia C-027 de 1993, caracterizó como *ius cogens* las normas a las que hacían referencia los artículos 93 y 214 de la Carta. Dicho eso explicó así sus relaciones con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico nacional:

> "Surge de esta manera una verdadera integración jurídica entre el derecho interno de los países, en cuya cúpula se halla la Constitución Política, y el derecho internacional cuando está de presente su jus cogens, dado que éste por representar valores superiores, inalienables e inenajenables del individuo como son los derechos humanos, se coloca por encima de la misma normación internacional que pudiera desconocerlos y al mismo jus cogens habrá de acomodarse la legislación interna de los países (art. 93 C.N.) Dentro de esta concepción es que esta Corte habrá de juzgar el Concordato, el cual por ello ofrece características de tratado sui géneris."

De estas decisiones se infieren dos reglas. La primera indica que el valor del derecho internacional humanitario en el ordenamiento jurídico proviene no solo de su condición de *ius cogens* sino de la referencia expresa que hace el artículo 214 de la Carta, de manera tal que su obligatoriedad no depende de la celebración de tratado alguno[107]. Esto implica que las normas que integran tal área del derecho tienen fuerza constitucional directa. La segunda regla prescribe que los derechos humanos –en general- se encuentran en la *cúpula* con la Constitución. A ellos no solo se somete el derecho interno sino también el restante derecho internacional[108].

---

[106] En la sentencia C-292 de 2007 la Corte aclaró que no todas las normas del derecho internacional humanitaria tenían la condición de ius cogens. Sin embargo, ello no afectaba su integración al bloque de constitucionalidad: "Lo anterior no obsta para que la Corte determine con total precisión que, tengan o no el carácter de normas de *ius cogens*, la totalidad de disposiciones que integran el Derecho Internacional Humanitario –tanto sustantivas como procedimentales, tanto convencionales como consuetudinarias en su origen o como principios generales de derecho- son **obligatorias** para el Estado colombiano como parte del bloque de constitucionalidad. Constituyen, en consecuencia, un parámetro necesario de referencia para el juez constitucional en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad."

[107] Esa condición le ha permitido a la Corte afirmar que el derecho humanitario consuetudinario hace parte del bloque de constitucionalidad. Sobre ello la sentencia C-291 de 2007 indico: "De esta manera, no todas las disposiciones internacionales que vinculan al Estado colombiano forman parte del bloque de constitucionalidad; en lo relevante para el caso que ocupa la atención de la Sala, basta recordar que la Corte ha aceptado que se incorporan al bloque los tratados de derechos humanos y las normas convencionales y consuetudinarias que conforman el Derecho Internacional Humanitario." En la misma dirección se encuentran las sentencias C-750 de 2008, C-941 de 2010 y C-664 de 2013.

[108] Bajo la misma línea argumentativa la sentencia T-081 de 1993 la Corte afirmó que *"la potestad estatal de intervenir en materia del uso del espectro electromagnético no es ilimitada. El legislador al regular la materia*

Una consideración importante que tuvo por objeto precisar la relación de estas normas con la Constitución fue planteada por este Tribunal en la sentencia C-295 de 1993. Según la Corte la prevalencia de los tratados de derechos humanos prevista en el artículo 93 se encuentra condicionada a que "*no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera las cláusulas transgresoras serían inaplicables*." Ello implica que los tratados de derechos humanos referidos en la citada disposición se encuentran en todo caso sometidos a la Carta Política y, por ello, su prevalencia no es absoluta.

En concordancia con esta perspectiva, posturas más recientes de este Tribunal han advertido la necesidad de interpretar el contenido de los tratados de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad en armonía con la Constitución. Así por ejemplo, la sentencia C-028 de 2006 sostuvo "*que la pertenencia de una determinada norma internacional al llamado bloque de constitucionalidad, de manera alguna puede ser interpretada en términos de que esta última prevalezca sobre el Texto Fundamental*" y, por ello, es imprescindible "*adelantar interpretaciones armónicas y sistemáticas entre disposiciones jurídicas de diverso origen.*"[109]

4.4.3.3. La aparición del concepto del *bloque de constitucionalidad* en la jurisprudencia constitucional permitiría avanzar en la determinación de las relaciones entre la Constitución y el derecho internacional humanitario. Ello ocurrió en la sentencia C-225 de 1995.[110] En esa oportunidad, señaló que el derecho internacional humanitario se encuentra comprendido por el contenido normativo del primer inciso del artículo 93 de la Carta en tanto esta norma alude a los derechos cuya limitación no es posible durante los estados de excepción.

Considerando lo que había ya había advertido en el pasado acerca del sometimiento a la Carta de los tratados referidos en el artículo 93, la Corte se preguntó cuál debía ser, atendiendo la supremacía constitucional, el alcance de la regla de prevalencia del inciso primero del referido artículo:

> "La Corte considera que la noción de "bloque de constitucionalidad", proveniente del derecho francés pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado (…), permite armonizar los principios y

---

está sujeto a lo dispuesto en los tratados internacionales (CP art. 93) que garantizan los derechos fundamentales tanto del emisor como del receptor de la información".

[109] Esta perspectiva ha sido reconocida por las sentencias C-355 de 2006, C-291 de 2007 y C-750 de 2008.

[110] Este Tribunal debía adelantar la revisión automática del "Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)" hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977, y de la Ley 171 del 16 de diciembre de 1994, por medio de la cual se aprueba dicho Protocolo."

> mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4º y 93 de nuestra Carta.
>
> (…)
>
> Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *stricto sensu.*
>
> En tales circunstancias, la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93).
>
> Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores.”

Esta sentencia estableció reglas de interpretación que serían atendidas, en general, por la jurisprudencia constitucional. En primer lugar, (i) el bloque de constitucionalidad es una categoría que explica la relación entre el mandato de prevalencia del inciso primero del artículo 93 y el deber de asegurar la supremacía constitucional. En segundo lugar, (ii) las normas que integran el bloque de constitucionalidad no están incorporadas formalmente a la Constitución y, en esa medida, no demandan para su modificación el trámite aplicable a las reformas constitucionales. Su incorporación se produce como consecuencia de la remisión que a tales normas hace el texto de la Carta. En tercer lugar (iii) el bloque de constitucionalidad no es nunca parámetro para el juzgamiento de la Constitución de 1991 y sí lo es para el control constitucional de las leyes. En cuarto lugar, (iv) a partir de las normas del bloque de

constitucionalidad se activan deberes de modificar o ajustar el ordenamiento jurídico infra-constitucional en aquello que resulte incompatible con tales normas.

4.4.3.4. Perfilado el concepto de bloque de constitucionalidad, la Corte pronto avanzaría en la diferenciación de dos sentidos del mismo y asignaría al derecho internacional humanitario la máxima posición. En la sentencia C-358 de 1997 esta Corporación sostuvo:

> "Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, el bloque de constitucionalidad (…) está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes. Ello bien sea porque se trata de verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, porque "son normas situadas en el nivel constitucional", como sucede con los convenios de derecho internacional humanitario (…), o bien porque son disposiciones que no tienen rango constitucional pero que la propia Carta ordena que sus mandatos sean respetados por las leyes ordinarias, tal y como sucede con las leyes orgánicas y estatutarias en determinados campos (…)."

Ello permitía diferenciar dos grupos de normas: aquellas integradas al bloque y, al mismo tiempo, ubicadas en una posición equivalente a la Constitución, y las normas que no se encuentran en una posición equivalente a las de la Carta Política pero que, igual que las primeras, se erigen en parámetro de control de otras leyes. Esta perspectiva aseguraba la incorporación de diferentes tipos de normas al bloque de constitucionalidad allanando el camino, adicionalmente, para establecer relaciones jerárquicas diferenciadas. Con fundamento en esa distinción, la sentencia C-191 de 1998, señaló:

> "Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93).
> (…)
>
> Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados

> internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.
> (…)
>
> En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad lato sensu, se caracterizan por: (1) ser parámetro para efectuar el control de constitucionalidad del derecho interno; (2) tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos son normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria); y, (3) formar parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional".

Resultaba entonces claro que el bloque de constitucionalidad, en sentido estricto, únicamente comprendería la Constitución misma y los tratados de derechos humanos enunciados en la primera parte del artículo 93 de la Carta, incluyendo, desde luego, las normas correspondientes al derecho internacional humanitario. Las restantes normas, erigidas en referente de control constitucional, quedaban comprendidas por el sentido lato del bloque. Adicionalmente por lo expresamente establecido en el artículo 44 de la Carta los tratados internacionales que reconozcan derechos a los niños hacen parte del bloque de constitucionalidad[111].

4.4.3.5. En la sentencia C-400 de 1998, la Corte se ocupó de analizar las relaciones y tensiones entre el derecho interno y el derecho internacional. En esa oportunidad señaló (i) la regla general según la cual la Constitución prevalecía sobre todos los tratados y (ii) una regla exceptiva -a la que no resultaría aplicable esa prevalencia- que comprendía los tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en los estados de excepción y los tratados de límites. En consideración a ello "*con excepción de los tratados de fronteras y ciertos convenios de derechos humanos, en virtud del artículo 4º superior, son inaplicables en nuestro país todas aquellas normas previstas por instrumentos internacionales que desconozcan preceptos constitucionales*."

En el mismo nivel de los tratados de derechos humanos referidos en el inciso primero del artículo 93 de la Constitución quedaban integrados los tratados de límites en virtud de lo establecido en el artículo 101. Como se explicará adelante, la Corte daría un paso adicional en la precisión de la ordenación de las normas integradas al bloque de constitucionalidad, en sentido estricto, al indicar que este último tipo de tratados -ya perfeccionados al entrar en vigencia la Constitución de 1991- no podían cuestionarse judicialmente y su modificación requeriría de la celebración de un tratado aprobado mediante el

[111] Así en la sentencia C-1003 de 2007 este Tribunal sostuvo: " Según su artículo 44, los derechos de los niños y niñas son fundamentales, pues además de los mencionados en el citado artículo, por disposición del mismo, gozarán de los demás derechos consagrados en los tratados internacionales ratificados por Colombia, que forman parte del bloque de constitucionalidad.

trámite propio de una reforma constitucional. Esto supuso la constitucionalización -en el sentido más fuerte- de tales tratados de límites.

Esta distinción demostraba que entre las normas integradas al bloque era posible establecer diferencias en atención a su ubicación jerárquica. Esta idea quedaría planteada en la sentencia C-582 de 1999 en la que este Tribunal sostuvo que "*las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa.*". En consideración a ello "*no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad, deban ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición.*"

4.4.3.6. El Acto Legislativo 2 de 2001 -que adicionó el artículo 93 de la Constitución- tuvo como efecto, con el propósito de avanzar en la protección internacional de los derechos humanos, la incorporación del denominado "*Estatuto de Roma"* al bloque de constitucionalidad, en tanto dicho acto legislativo efectúa una remisión directa al mismo. En esa medida y aunque las disposiciones que hacen parte de tal tratado tienen un ámbito restringido de aplicación, ellas se erigen en parámetro de control constitucional. Incluso, algunas de las consideraciones vertidas en la sentencia C-578 de 2002 advierten que el precitado "Estatuto de Roma" debe interpretarse en el caso de juzgamiento de colombianos de conformidad con el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, de manera tal que las normas que integran tales ordenamientos deberán ser tenidas en cuenta "*siempre y cuando éstos no sean incompatibles con dicho Estatuto ni restrinjan el alcance de sus disposiciones.*" Si ello es así, es claro que las disposiciones de tal Estatuto hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

4.4.3.7. La jurisprudencia de la Corte se ha ocupado de diferenciar el alcance de los dos primeros incisos del artículo 93. Ha señalado que se trata de supuestos diversos de influencia de los tratados de derechos humanos y que se corresponden, respectivamente, con una función integradora y con otra interpretativa. En la sentencia T-1319 de 2001 este Tribunal explicó esta cuestión precisando (i) que el primer enunciado incorpora al bloque las normas de derechos humanos que no permiten su limitación en los estados de excepción –derechos intangibles-[112] y (ii) que el segundo inciso "*completa y dinamiza el contenido protegido de un derecho que ya está consagrado en la Carta* (…)". A partir de esta distinción, la Corte señaló que en tanto la

[112] En relación con el carácter intangible de los derechos en el sentido de lo previsto en el artículo 93 existen diferentes providencias de esta Corporación. Resulta de especial interés la sentencia C-802 de 2002 en la que indico: "os anteriores criterios permiten llegar a dos conclusiones. La primera, que tanto el artículo 4º del Pacto como el 27 de la Convención Americana contienen previsiones expresas sobre derechos no susceptibles de ser restringidos por normas dictadas al amparo de los estados de excepción. La segunda, que de la observancia de esos instrumentos internacionales se genera la obligatoriedad de preservar otros derechos y garantías no incluidas de forma expresa en los artículos citados.

influencia de los tratados de derechos humanos en virtud del segundo inciso del artículo 93 es interpretativa lo que procede en esos casos es "*(…) fundir ambas normas (la nacional y la internacional) y (iii) acoger la interpretación que las autoridades competentes hacen de las normas internacionales e integrar dicha interpretación al ejercicio hermenéutico de la Corte*."

Refiriéndose a esta doble la función y su utilidad para establecer límites al margen de configuración del legislador en materia penal, sostuvo en otra oportunidad:

> "Las normas que forman parte del bloque de constitucionalidad cumplen diversas funciones dentro del ordenamiento jurídico colombiano; en relación con el establecimiento de límites al margen de configuración del Legislador en materia penal, el bloque de constitucionalidad cumple dos funciones distintas: una función *interpretativa* –sirve de parámetro guía en la interpretación del contenido de las cláusulas constitucionales y en la identificación de las limitaciones admisibles a los derechos fundamentales-, y una función *integradora* -provisión de parámetros específicos de constitucionalidad en ausencia de disposiciones constitucionales expresas, por remisión directa de los artículos 93, 94, 44 y 53 Superiores-. Ambas funciones han sido aplicadas por la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre los límites del margen de configuración del legislador en materia penal, sea para identificar un desconocimiento de la Constitución con la ayuda interpretativa de las normas incluidas en el bloque, o para aplicar directamente los parámetros establecidos por tales normas en ausencia de una cláusula constitucional específica."

Esa función interpretativa [113] ha permitido integrar al bloque de constitucionalidad, derechos humanos cuya limitación no se encuentra prohibida durante los estados de excepción[114]. Sobre ello la sentencia C-067 de 2003 explicó:

> "También hacen parte integrante y principal del bloque de constitucionalidad los tratados internacionales que consagran derechos humanos intangibles, es decir, cuya conculcación está prohibida durante los Estados de Excepción; así como también integran el bloque, de conformidad con el artículo 214 de la Constitución Política, los

[113] A tal función han hecho referencia, entre otras, la sentencias C-038 de 2004, C-148 de 2005, C-028 de 2006, C-047 de 2006 y C-750 de 2008.

[114] Incluso una visión especialmente amplia del bloque de constitucionalidad en materia de derechos humanos parece presentarse en la sentencia C-1490 de 2000. En efecto, en esa providencia la Corte parece plantear los supuestos del artículo 93 como condiciones alternativas y no concurrentes. Dijo en esa ocasión: " (…) ahora bien, no todos los tratados internacionales incorporados en nuestro ordenamiento pueden ser incluidos en el bloque de constitucionalidad, pues el Constituyente introdujo esa prerrogativa únicamente para aquellos tratados que versen sobre derechos humanos o sobre la prohibición de limitarlos en los estados de excepción, tal como lo dispone el artículo 93 de la Carta."

> convenios sobre derecho internacional humanitario, como es el caso de los Convenios de Ginebra (…).
>
> Por vía de una aplicación extensiva del inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política, la Corte ha admitido que incluso aquellos tratados internacionales que establecen derechos humanos que pueden ser limitados durante los estados de excepción –tal es el caso del derecho a la libertad de movimiento– forman parte del bloque de constitucionalidad, aunque sólo lo hagan como instrumentos de interpretación de los derechos en ellos consagrados."

4.4.3.8. La función interpretativa de los tratados de derechos humanos que se anuda al artículo 93 ha conducido a la Corte a considerar como criterio relevante para la fijación del alcance de los derechos reconocidos en la Carta, por ejemplo, los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En esa dirección se halla la sentencia C-228 de 2002, en la que se estudió la constitucionalidad de una norma relativa a la indemnización de la parte civil en un proceso penal. Allí se acudió, de manera reiterada, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e incluso a declaraciones adoptadas en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas, para determinar el contenido mínimo de los derechos de las víctimas de delitos. En igual sentido, la sentencia C-370 de 2006 en la que se analizó una demanda de inconstitucionalidad contra la denominada *ley de justicia y paz*, expresamente determinó que "*por su relevancia como fuente de Derecho Internacional vinculante para Colombia, por tratarse de decisiones que expresan la interpretación auténtica de los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte transcribirá algunos de los apartes más relevantes de algunas de las Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relativas a estándares sobre justicia, no repetición, verdad y reparación de las víctimas de los graves atentados contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario".* Más recientemente, esta Corporación a través de la sentencia C-442 de 2011 reafirmó que "*la jurisprudencia de la Corte IDH contiene la interpretación auténtica de los derechos contenidos en la CADH, instrumento internacional que integra el parámetro de control de constitucionalidad",* otorgándole así, una especial relevancia al momento de estudiar casos realizados con derechos humanos[115].

4.4.3.9. Los tratados de derechos humanos integrados al bloque de constitucionalidad han sido enunciados como referentes relevantes para determinar los ejes definitorios de la Constitución en aquellos casos en los que se acusa una reforma constitucional por haber configurado un vicio competencial. Así la sentencia C-1040 de 2005 indico que*"Los tratados internacionales sobre derechos humanos que integran el bloque de*

[115] En esa dirección se encuentran las sentencias C-010 de 2000, C-916 de 2002, C-936 de 2010, C-442 de 2011, C-715 de 2012.

constitucionalidad orientan al juez constitucional en la identificación de los elementos esenciales que definen la fisonomía insustituible de la Constitución de 1991, pero no son tales tratados un referente autónomo y supraconstitucional para juzgar el contenido material de una reforma de la Carta".

Este planteamiento, que se ha reconocido en diversas providencias[116], reitera que si bien los tratados de derechos humanos tienen una prevalencia en el orden interno por disposición del artículo 93 superior, dicha prevalencia no implica la subordinación de la Constitución al contenido de aquellas.

4.5. La relación entre el derecho interno y los Convenios Internacionales del Trabajo.

4.5.1. El artículo 53 de la Constitución Política dispone, entre otras cosas, que los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. En atención a lo allí prescrito, la jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de precisar la manera en que se materializan las relaciones entre el derecho internacional del trabajo y el derecho interno. Esa precisión ha tenido como punto de partida la membresía del Estado Colombiano en la Organización Internacional del Trabajo [117] y, en consecuencia, las obligaciones que pueden devenir de su participación. Son varios los asuntos constitucionales, todos estrechamente relacionados, que ha debido examinar esta Corporación. A continuación se presenta una síntesis de aquellos de mayor relevancia para caracterizar los vínculos que existen entre algunas de las fuentes del derecho internacional del trabajo y el derecho interno.

4.5.2. La incorporación de los convenios internacionales del trabajo al orden jurídico interno sigue la regla general aplicable a los tratados, en tanto la Constitución dispuso expresamente que serán parte de la legislación interna aquellos que se encuentren debidamente ratificados. Aunque esta Corporación, desde sus primeras decisiones, destacó las diferencias existentes entre los convenios internacionales del trabajo y el resto de tratados refiriendo, en particular, que a los primeros no les son aplicables todas las reglas contenidas

---

[116] En tal sentido se encuentran las sentencias C-551 de 2003, C-588 de 2009, C-141 de 2010, C-249 de 2012 y C-579 de 2013. Incluso en la sentencia C-574 de 2011 las consideraciones de la Corte Constitucional parecen dar un paso adicional respecto del papel que cumplen los tratados internacionales de derechos humanos cuando de la variación de la Constitución se trata: "Así mismo tendría que tener en cuenta los precompromisos en materia de tratados internacionales sobre derechos humanos y las normas del *Ius Cogens*, si quiere seguir estableciendo una Constitución democrática liberal y no otra cosa, circunstancias que la Corte Constitucional tendrá que evaluar en su momento."

[117] La "*Constitución de la Organización Internacional del Trabajo*", fue adoptada en Versalles, República Francesa, el 28 de junio de 1919. El precitado tratado constitutivo de la Organización Internacional del Trabajo fue aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 49 de fecha 4 de noviembre de 1919 y entró en vigor, para el Estado colombiano el 16 de febrero de 1920. La Organización Internacional del Trabajo tiene la naturaleza jurídica de sujeto de derecho internacional, en atención a su condición de organización interestatal o internacional y, de suyo, organismo especializado del Sistema de Naciones Unidas.

en la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" de 1969, sostuvo que su reconocimiento como legislación interna requería no solo la aprobación del Congreso sino también el trámite correspondiente al control de constitucionalidad a cargo de este Tribunal.

La sentencia C-562 de 1992 se ocupó del asunto. Sostuvo en esa oportunidad, al adelantar la revisión constitucional del "*Texto del Instrumento de Enmienda a la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo"* que "*los convenios internacionales del trabajo presentan una serie de particularidades que los caracterizan y distinguen de los tratados internacionales comunes u ordinarios*". Entre tales características, se destacaba (i) su "*carácter institucional por ser adoptados en el marco de una organización internacional*", (ii) su adopción por parte de la Conferencia Internacional del Trabajo "*conformada por representantes de los Gobiernos, de las organizaciones de empleadores y de las de trabajadores, teniendo cada delegado un voto*", (iii) la inexistencia de una regla de unanimidad para su adopción siendo suficiente una mayoría de las dos terceras partes de quienes actúan como delegados en la conferencia, (iv) la activación de una obligación, después de su aprobación, consistente en someterlo a las autoridades nacionales fin de adoptar las medidas de derecho interno para su aprobación y (v) la ausencia del requerimiento de depositar un Instrumento de Ratificación, con el propósito de perfeccionar el vínculo internacional, en la medida en que basta "*la información a su Director General sobre la aprobación del mismo por parte de la autoridad legislativa interna*"[118].

A pesar de sus particularidades es necesario que se surtan los trámites constitucionalmente exigidos para que un convenio de esta naturaleza haga parte del orden jurídico. En efecto, según lo ha destacado la Corte de manera reciente "[s]*i bien el examen de constitucionalidad no comprende en este caso las facultades del representante del Estado colombiano para la negociación y celebración de este instrumento internacional, sí debe contar con la aprobación ejecutiva, la sujeción a la aprobación del Congreso y la revisión por parte de la Corte Constitucional.*"[119] Solo cumplidas esas condiciones

[118] Sobre este punto en particular, sostuvo la sentencia: "El carácter específico de la ratificación de estos convenios, contrariamente a la práctica seguida en los tratados diplomáticos tradicionales, no implica firmas previas por parte de los representantes de los Estados, ni intercambio de documentos de ratificación, sino que tiene más bien carácter informativo. (…) Efectuada tal "ratificación" se produce la obligación para el Estado que la efectúa de tomar las medidas necesarias para hacer efectivas las disposiciones del mismo. (…) Desde el punto de vista constitucional es indispensable, sin embargo, que el Presidente de la República apruebe el convenio, pues ni siquiera estos tratados sui generis escapan a la regla nunca exceptuada por la Carta de que ellos deben ser celebrados por este funcionario." En la sentencia C-147 de 1994 señaló que "[l]*a ratificación en los Convenios Internacionales es un asunto más de información que de cumplimiento de una solemnidad.*"

[119] Sentencia C-195 de 2009. Sobre las particularidades de estos Convenios y la improcedencia de adelantar un control constitucional respecto de la suscripción, indicó la Corte en la sentencia C-325 de 2000: "No obstante, cuando el instrumento internacional es un convenio internacional del trabajo (…) el mismo se adopta mediante votación en la Conferencia Internacional del Trabajo y se autentica mediante las firmas del presidente de la Conferencia y el director general de la Organización, por lo cual no se da la firma o suscripción del documento; así, por sustracción de materia, el examen de constitucionalidad no incluye el aspecto de las facultades del ejecutivo para la suscripción del convenio." El mismo planteamiento se encuentra en la sentencia C-535 de 2002.

podrá entenderse, en el sentido indicado por el artículo 53 de la Constitución, que el Convenio hace parte de la legislación interna y, en esa medida, fuente del derecho directamente exigible.

En atención a lo anterior y considerando que "[l]*os convenios internacionales del trabajo se han definido como instrumentos destinados a crear obligaciones internacionales para los Estados que los ratifican*" esta Corporación ha sostenido que respecto de la incorporación a la legislación interna de tales convenios "*el constituyente determino 'su aplicabilidad inmediata una vez ratificado sin necesidad de medidas complementarias*'"[120]. Ello hace posible entonces que lo dispuesto en tales convenios sea exigible en el orden jurídico interno una vez se haya producido la ratificación correspondiente.

4.5.3. La jurisprudencia de esta Corporación estableció, en sus primeras decisiones, que la incorporación al ordenamiento jurídico de las recomendaciones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo no debía producirse mediante la adopción de leyes aprobatorias de tratados en tanto dichos instrumentos no tenían esta última condición y, por el contrario, no establecían obligaciones sino que se orientaban "*a definir guías que orienten la acción de los gobiernos respecto a sus relaciones laborales.*"[121]. Sobre ello, la sentencia C-049 de 1994 indicó que las recomendaciones "[c]*arecen para efectos de su ejecución, de la fuerza imperativa de que están dotados los Convenios de la O.I.T.*" En todo caso también sostuvo, tiempo después, que la "*coercibilidad de las mismas* (…) *dependerá de la forma, términos y obligatoriedad que le den las normas del derecho interno, de acuerdo a la competencia del correspondiente Estado, y en la medida en que ella no desconozca o vulnere ningún precepto de orden constitucional* (…)" [122]. Posteriormente aclaro que "[l]*a obligación internacional que adquieren los Estados en relación con estas recomendaciones es entonces la de someter esas propuestas a consideración de sus autoridades internas, a fin de eventualmente desarrollarlas por medio de otras normas jurídicas.*"

No obstante esa consideración la Corte sostuvo que la incorporación de una recomendación podría seguir el trámite de una ley aprobatoria en aquellos casos en los que guardara una conexión estrecha con el convenio objeto de aprobación. Así, en la sentencia antes citada C-049 de 1994, la Corte sostuvo que dado que la "*Ley No. 52 de junio 9 de 1993 aprueba, como un todo inescindible, tanto el Convenio No 167, como la Recomendación No 175, el pronunciamiento que habrá de hacer esta Corte, comprende el examen de*

---

[120] C-562 de 1992.

[121] Sentencias C-562 de 1992 y C-147 de 1994. En la sentencia C-468 de 1997 indico que las recomendaciones "son instrumentos que se limitan a señalar pautas para orientar la legislación y la práctica jurídica nacional."

[122] Sentencia C-280 de 1997.

constitucionalidad de la ley y de los mencionados instrumentos"[123]. En idéntico sentido procedió en la sentencia C-280 de 1997 al revisar la constitucionalidad de la ley 320 de 1996 en la que se aprobaba el "*Convenio 174 sobre la prevención de accidentes industriales mayores" y la "Recomendación 181 sobre la prevención de accidentes industriales mayores, adoptados en la 80a. Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en Ginebra el 22 de junio de 1993*"[124].

Aunque citó el precedente fijado en las sentencias referidas, la sentencia C-468 de 1997 se abstuvo de adelantar el control constitucional de las recomendaciones que habían sido aprobadas por el Congreso[125]. Para ello insistió en las diferencias entre los convenios y las recomendaciones indicando que estas últimas "*no son, en estricto sentido, verdaderas normas jurídicas sino exhortaciones políticas a los Estados.*" En esta misma providencia la Corte estableció que no era constitucionalmente posible aprobar instrumentos que no eran tratados mediante una ley aprobatoria de tratado. Para ello caracterizó tal tipo de leyes:

> "Así, estas leyes son normas jurídicas generales, objetivas y obligatorias que, además de encontrarse sometidas a un requisito particular, cual es el examen previo de constitucionalidad por parte de esta Corporación, tiene un sentido normativo particular. En efecto, estas leyes pretenden exclusivamente permitir que el país se relacione jurídicamente con otros Estados, toda vez que la aprobación por medio de una ley de un tratado es una etapa indispensable para el perfeccionamiento del acto jurídico que obliga al Estado internacionalmente. Por consiguiente, a través de este tipo de leyes se perfeccionan situaciones jurídicas con una consecuencia jurídica clara: la posibilidad de que el Ejecutivo ratifique el tratado y se generen para el país derechos y obligaciones en el campo supranacional. Así mismo, las leyes aprobatorias de tratados son normas especiales que regulan materias específicas, pues sus objetivos están señalados expresamente en la Constitución, toda vez que se dirigen a

[123] En la sentencia C-147 de 1994 la Corte declaro exequible la ley 55 de julio 2 de 1993 "por medio de la cual se aprueba el CONVENIO No. 170 Y LA RECOMENDACION No. 177 sobre la SEGURIDAD EN LA UTILIZACION DE PRODUCTOS QUIMICOS EN EL TRABAJO, adoptados por la 77a. reunión general de la O.I.T., Ginebra, 1990."

[124] Indicó en esa oportunidad: "(…) teniendo en cuenta que en el presente asunto, la recomendación No. 181 se ajusta a las normas constitucionales, en particular como se demostrará a continuación, a lo dispuesto en los artículos 2 y 25 que consagran el derecho al trabajo, y que igualmente, está en relación conexa e inescindible con el contenido del Convenio No. 174, pues constituye pleno desarrollo y concreción del mismo, y que por lo mismo impone ciertas obligaciones al Estado Colombiano que se derivan de las normas del Convenio 174, es por lo que esta Corte estima que dicha Recomendación es susceptible de ser materia de revisión constitucional.

[125] Se trataba de la Ley 347 de 1997. "Por medio de la cual se aprueban las "Recomendaciones 171 sobre los servicios de salud en el trabajo; 172 sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad; 173 sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto; 174 sobre la repatriación de la gente de mar; 176 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo; 178 sobre el trabajo nocturno; 179 sobre las condiciones de trabajo en los hoteles, restaurantes y establecimientos similares y 180 sobre la protección de los créditos laborales en caso de insolvencia del empleador", adoptadas por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo."

> promover o consolidar la integración económica, social y política con otros Estados (C.P. art. 150-16 y 227), o a modificar los límites de la República y reconocer derechos de nacionalidad a los miembros de pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos (C.P. art. 96-c y 101), o aprueban el reconocimiento de derechos humanos y prohiben su limitación en estados de excepción (C.P. art. 44 y 93), o regulan relaciones de trabajo en el derecho interno (C.P. art. 53).
>
> En consecuencia, frente a este tipo de leyes, el Legislador goza de una libertad menor que en relación con las leyes ordinarias, en la medida en que no puede modificar su contenido sustancial introduciendo nuevas cláusulas, pues sólo puede improbar la totalidad del tratado o de ciertas reglas. Pero, más importante aún, y por las anteriores razones, estas leyes ocupan un lugar particular en el ordenamiento, ya que no pueden ser derogadas por una ley posterior, ni pueden ser sometidas a un referendo derogatorio (C.P. art. 170), pues es necesario asegurar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por parte del Estado colombiano (CP art. 9º).” (Subrayas no hacen parte del texto original)

Luego de ello concluyó este Tribunal:

> “Por todo lo anterior, la Corte concluye que una ley aprobatoria de tratado debe siempre contener un instrumento internacional susceptible de ser ratificado y de producir efectos internacionales para el país. En otras palabras, no sólo los tratados deben ser aprobados mediante una ley aprobatoria de tratados sino que, además, tales leyes, sólo pueden contener tratados, y no instrumentos jurídicos de otra naturaleza, salvo en los casos en que se trate de normas que se encuentran inescindiblemente ligadas a un tratado aprobado por la ley bajo revisión. Esto significa que el Congreso no puede utilizar la forma jurídica especial de la ley aprobatoria de tratados para regular otros temas, pues el Legislador no es totalmente libre de escoger el tipo de leyes para configurar el derecho interno, por cuanto la Constitución predetermina el contenido de ciertas formas jurídicas.”

De conformidad con lo expuesto, atendiendo su naturaleza jurídica, no es posible considerar comprendidas por el sentido del artículo 53 de la Constitución, las recomendaciones aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Ello, naturalmente, no se opone a que el Estado se encuentre llamado a considerarlas y a avanzar en su implementación.

Ahora bien, debe la Corte destacar que en relación con el carácter vinculante de las recomendaciones adoptadas a instancias de los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo y, en particular, del Comité de Libertad Sindical, la jurisprudencia constitucional no ha sido uniforme tal y como lo

dejó señalado desde hace algún tiempo la sentencia C-930 de 2009. En esa providencia se sostuvo:

> En lo relacionado con el posible carácter vinculante de ciertas recomendaciones de los órganos de control de la OIT, concretamente las proferidas por el Comité de Libertad Sindical de dicho organismo, la jurisprudencia de esta Corporación, vertida toda en sede de tutela por parte de diferentes Salas de Revisión, no ha sido uniforme. Y hasta ahora, la Sala plena de la Corte no ha fijado en una sentencia de constitucionalidad o de unificación una doctrina según la cual dichas recomendaciones tengan un valor obligatorio para Colombia, y menos que las mismas integren el bloque de constitucionalidad en sentido amplio o estricto, por lo cual deban ser utilizadas como normas, principios o parámetros de referencia para el examen de constitucionalidad."

4.5.4. Los convenios internacionales del trabajo hacen parte integral de la legislación interna. La interpretación de este enunciado, contenido en el artículo 53 de la Constitución, ha conducido a la Corte a sostener que a pesar de ser normas jurídicas obligatorias todos los convenios referidos en el artículo 53 de la Carta, su posición en el ordenamiento jurídico no es la misma[126].

Para este Tribunal solo los convenios internacionales del trabajo que, al mismo tiempo, se ocupen de reconocer o regular derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad. En estos casos, el valor de tales instrumentos está determinado no solo por el mandato de integración del artículo 53 de la Carta sino, adicionalmente, por lo prescrito en el artículo 93 de la Constitución. Ahora bien, este Tribunal ha señalado que la consideración de un convenio como integrante del bloque de constitucionalidad no se puede hacer de manera general. Ello implica que "*es necesario que la Corte proceda a decidirlo de manera específica, caso por caso* (…)"[127]

La integración de algunos convenios al bloque de constitucionalidad implica, al mismo tiempo, el deber de establecer si hacen parte del bloque en sentido estricto o en sentido amplio. Por ello, la Corte ha indicado que es indispensable diferenciar entre los convenios que *"(…) prohíben la limitación de un derecho humano bajo los estados de excepción y en consecuencia hacen parte del parámetro de control constitucional de las normas legales que regulan la materia*" y los instrumentos que "(…) *"sirven como referente para interpretar los derechos de los trabajadores y darle plena efectividad al principio fundamental de la protección del trabajador (C.P., art. 1) y al derecho al trabajo (C.P. arts. 25 y 53)"* (…)".

[126] Esta conclusión ha sido reconocida en diferentes decisiones de este Tribunal. Entre ellas cabe destacar las sentencias C-401 de 2005 y C-280 de 2007.

[127] Sentencia C-401 de 2005.

De acuerdo con lo expuesto se han considerado parte del bloque de constitucionalidad el "*Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales*"[128], el "*Convenio número 87 sobre libertad sindical"*[129], el "*Convenio número 98 sobre derecho de sindicación y de negociación colectiva*"[130], el "*Convenio número 138 sobre la edad mínima de admisión de empleo"*[131] y el "*Convenio número 182 sobre prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación*"[132]

4.6. La relación entre el derecho interno y el derecho comunitario.

4.6.1. La República de Colombia es miembro fundador[133] de la Comunidad Andina, la única organización internacional de integración con vocación subregional[134] en la que participa el Estado colombiano y en la que ha operado un traslado voluntario de competencias de legislación a un órgano supranacional, sobre materias determinadas.

4.6.2. Esta Corte, en la Sentencia C-228 de 1995 debía examinar si resultaban compatibles con la Constitución dos disposiciones de la ley 44 de 1993. Según el demandante, se habían desconocido las atribuciones que en materia de regulación de la propiedad industrial le habían sido transferidas a órganos supranacionales y, en particular, a la Comunidad Andina. La Corte concluyó que no existía violación de la Constitución, en tanto no se presentaba interferencia alguna entre la regulación adoptada por el legislador colombiano y aquella adoptada por los órganos de la citada organización subregional. En todo caso, previamente a la fundamentación de tal conclusión la Corte destacó la compatibilidad constitucional de la transferencia de competencias a un organismo supranacional dado que (i) desarrolla el preámbulo de la Carta, en el sentido de reflejar el compromiso del pueblo colombiano con la "*integración de la comunidad latinoamericana*" y, a su turno, (ii) se ajusta a los artículos 9 (inciso 2°), 150 (numeral 16) y 227 de la Constitución.

---

[128] En ese sentido se encuentran, entre otras, las sentencias C-461 de 2008, C-615 de 2009, C-063 de 2010

[129] Sentencias C-401 de 2005, C-280 de 2007, C-063 de 2008, C-465 de 2008 y C-617 de 2008. En esa oportunidad considero que hacia parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

[130] SentenciasC-401 de 1995, C-063 de 2008 y C-349 de 2009.

[131] Sentencias C-170 de 2004 y C-401 de 2005. Advirtió la Corte que hacían parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

[132] Sentencias C-170 de 2004 y C-401 de 2005. Prescribió este Tribunal que hacían parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

[133] El 26 de mayo de 1969, la República de Colombia, junto a la entonces República de Bolivia, la República de Chile, la República del Ecuador y la República del Perú, suscribió el "*Acuerdo de Cartagena*" o "*Acuerdo de Integración Subregional Andino*", que creó el denominado "Grupo Andino" o "Pacto Andino", antecedente y origen de la actual Comunidad Andina.

[134] Artículo 48 del Capítulo II del "*Acuerdo de Cartagena*" o "*Acuerdo de Integración Subregional Andino*", conforme su substitución por el "*Protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)"* o "*Protocolo de Trujillo*"

Recientemente la Corte ha tenido oportunidad de reiterar la compatibilidad de la transferencia de competencias antes indicada y el texto Constitucional. Así, la Sentencia T-477 de 2012 señaló:

> "(…)
> El pacto regional andino suscrito en sus inicios por Colombia, Bolivia, Chile, Ecuador y Venezuela (sic) tiene como objetivo promover e instaurar la integración económica en el sector mediante la adquisición compromisos genéricos. Dicho convenio estableció mecanismos en virtud de los cuales los signatarios están sujetos a las normas dictadas por los órganos constitutivos de la institución creada de manera directa sin necesidad de someterse a procedimientos previos de admisión en cada Estado, a no ser que así se establezca en el convenio o la naturaleza de las materias lo exija.
>
> Bajo las anteriores premisas se consideró que el artículo constitucional al permitir la creación de instituciones de carácter supranacional, avaló la creación del referido pacto subregional andino y los poderes de regulación de los órganos comunitarios, los cuales se derivan del traslado de competencias que las partes contratantes voluntariamente hacen de perder su potestad legislativa, que ejercían con exclusividad en el derecho interno, sobre determinadas materias y otorgarlas al referido órgano, al ser un elemento esencial en los tratados de integración económica.
>
> Esta Corporación (…), partiendo de la Constitución de 1991, avaló asimismo la constitucionalidad de la Comunidad Andina, por cuanto su configuración desarrolla el querer mismo de esta norma superior expuesto en el preámbulo al definir que el pueblo de Colombia está "comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana". Asimismo desarrolla las siguientes normas constitucionales previstas para cumplir este objetivo: a)"la política exterior de Colombia se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe" (inciso 2 artículo 9); b) el Congreso tiene competencia para aprobar tratados que impliquen la transferencia parcial de determinadas atribuciones a organismos internacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (numeral 16 artículo 150) y c) el Estado tiene el deber de promover la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe mediante tratados basados en equidad, igualdad y reciprocidad y la creación de organismos supranacionales, inclusive, para conformar una comunidad latinoamericana de naciones (artículo 227). (…)".

4.6.3. El derecho comunitario andino, como lo ha anotado esta Corte en reiterada jurisprudencia[135], está compuesto por el "derecho originario" -que comprende el "*Acuerdo de Cartagena*" o "*Acuerdo de Integración Subregional Andino*", sus Protocolos modificatorios, el "*Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*" y sus Protocolos modificatorios[136]- y el "derecho derivado" -que es el emanado de los órganos comunitarios investidos de competencia para expedir normas jurídicamente vinculantes entre las que se encuentran, por ejemplo, las Decisiones-.

Los compromisos internacionales del Estado colombiano, derivados de los artículos 2, 3 y 4 del "*Protocolo modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*" -sobre el que esta Corte se pronunció en Sentencia C-227 de 1999-, implican la obligatoriedad y aplicación inmediata (a partir de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena) de las citadas Decisiones, así como la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho comunitario andino, incluyendo el deber de no emplear ni adoptar medida alguna que sea contraria a las mismas o que obstaculice su aplicación.

4.6.4. Si bien ha resultado claro para esta Corporación que el derecho comunitario andino hace parte integrante del ordenamiento jurídico interno[137], esta Corte se ha enfrentado, en varias ocasiones, al problema jurídico relativo a si aquel se encuentra al mismo nivel que la Constitución, si hace parte del bloque de constitucionalidad, o si se encuentra un nivel inferior pero prevalente respecto de las demás normas del ordenamiento jurídico nacional. A su turno, ha debido establecer si el derecho comunitario andino es o no parámetro de control constitucional.

4.6.4.1. Si bien en la Sentencia C-228 de 1995 –antes citada- la Corte concluyó que la transferencia o cesión de competencias de legislación a un órgano supranacional para adoptar normas jurídicas obligatorias y preeminentes sobre el derecho interno resultaba conforme con la Constitución (en tanto es un desarrollo de su artículo 227), era necesario preguntarse el significado que ello tenía considerando la regla de supremacía constitucional.

La Sentencia C-231 de 1997 al abordar el interrogante teórico extremo de la forma en que debería procederse en el evento en que una norma comunitaria desconozca un "*principio jurídico superior*", la Corte señaló que el juez constitucional debería inaplicarla. Dijo en esa oportunidad:

---

[135] Sentencias C-231de 1997, C-227de 1999 y C-433 de 20110 y Auto A-056 de 2007.

[136] De manera particular la sentencia C-231 de 1997 examinó la constitucionalidad del "*Protocolo modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)* cuyo artículo 1° que sustituye el Capítulo II del "*Acuerdo de Cartagena*".

[137] Sentencia T-477 de 2012.

> "[…] Debe en todo caso plantearse el interrogante teórico sobre el curso de acción que habrá de seguirse si una norma o decisión dictada en desarrollo del acuerdo, viola un principio superior. La independencia y autonomía del derecho comunitario, se ha querido preservar en este trance merced a la obligada intervención que se reserva al Tribunal de Justicia del Acuerdo, el cual a instancia de cualquier país miembro, de un órgano del sistema o de la persona natural o jurídica perjudicada, deberá anular el acto que quebrante el derecho comunitario, incluso por desviación de poder, el que sin duda se presenta cuando quiera se desacatan los principios superiores (Ley 17 de 1980, art. 17-20). La denegación de justicia por parte del Tribunal o la probada ineficacia de sus mecanismos judiciales para enervar las decisiones o actos de la comunidad que violen los derechos humanos u otro principio jurídico superior, podría eventualmente llevar a la Jurisdicción Constitucional, en una situación extrema, a ordenar su inaplicación interna, siempre que previamente se hubiere procurado obtener del Tribunal Andino la interpretación de la norma sobre cuya aplicación se centra la controversia (Ley 17 de 1980 art. 29). En este evento cabe distinguir la validez de la decisión comunitaria que es asunto ajeno al órgano judicial nacional, de la inaplicación interna en un caso particular y por el motivo expresado. Lo anterior, sin embargo, no podría siquiera ser contemplado hipotéticamente si en el seno de la comunidad se llega a imponer en un momento dado una práctica de garantía de los principios aludidos sobre cuyo normal funcionamiento pudiere mantenerse una expectativa razonable. […]".

4.6.4.2. A su turno, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha sostenido que el derecho comunitario andino no integra, por regla general, el bloque de constitucionalidad[138]. En efecto, las normas comunitarias andinas no se ocupan, en su mayoría, de los derechos humanos y se encuentran en un estadio distinto, al ser disposiciones obligatorias y comunes a los cuatro Estados miembros, en los que el Estado colombiano ha transferido competencias legislativas a órganos comunitarios en materias diferentes a los derechos humanos. Lo anterior no constituye un obstáculo para que, en situaciones excepcionalísimas, en las que normas comunitarias andinas -de manera explícita y directa- reconozcan y desarrollen derechos humanos, ellas se integren el bloque de constitucionalidad, como sucede en lo relativo a los derechos morales de autor, previstos en la Decisión 351 de 1993 de la Comunidad Andina, sobre los que esta Corte se pronunció en la Sentencia C-1490 de 2000. Allí sostuvo:

> Así las cosas, la Decisión en comento, expedida en desarrollo del Acuerdo de Cartagena, que como se anotó antes es un acuerdo de integración económica, tiene por objeto armonizar instrumentos y mecanismos de regulación en comercio exterior necesarios para impulsar

[138] Sentencias C-155 de 1998, C-256 de 1998, C-988 de 2004, C-339 de 2006, C-864 de 2006, C-750 de 2008, C-433 de 2010, C-251 de 2012, T-477 de 2012 y C-221 de 2013.

> el proceso de integración, específicamente en materia de Derecho de Autor, lo que implica que regule de manera minuciosa tal derecho, el cual presenta dos categorías: los derechos morales y los derechos patrimoniales de autor; en esas circunstancias y atendiendo el carácter de fundamental que la Corte le reconoció a los derechos morales de autor, se produce la incorporación de la citada decisión al bloque de constitucionalidad, dado que su materia, a la luz del artículo 93 de la C.P. así lo impone.

4.6.4.3. Sin perjuicio de lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los precitados artículos 2, 3 y 4 del "*Protocolo modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina* y en atención (i) a su carácter obligatorio, (ii) de aplicabilidad directa y (iii) al no admitir medidas en contrario o que dificulten su aplicación, las normas comunitarias andinas si bien no están al mismo nivel que la Constitución ni hacen parte del bloque de constitucionalidad, se encuentran en coexistencia con esas normas del nivel superior. Esta conclusión no implica desconocer que la Constitución no ofrece un referente definitivo para afirmar que las normas comunitarias se encuentren en una posición preferente respecto de otras leyes. Lo que ocurre es que, en virtud de la ratificación de tratados orientados a constituir y regular la Comunidad Andina, el Estado Colombiano le ha reconocido una especial fuerza jurídica a tales disposiciones.

Ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 de la Constitución, exige de las autoridades un esfuerzo por armonizar uno y otro ordenamiento. Desde sus primeras sentencias la Corte aclaró esta cuestión al indicar:

> "Como es sabido, el concepto de supranacionalidad - dentro del que se inscribe el Acuerdo de Cartagena - implica que los países miembros de una organización de esta índole se desprendan de determinadas atribuciones que, a través de un tratado internacional, son asumidas por el organismo supranacional que adquiere la competencia de regular de manera uniforme para todos los países miembros sobre las precisas materias que le han sido transferidas, con miras a lograr procesos de integración económica de carácter subregional. Las normas supranacionales despliegan efectos especiales y directos sobre los ordenamientos internos de los países miembros del tratado de integración, que no se derivan del común de las normas de derecho internacional. Por una parte, esta legislación tiene un **efecto directo** sobre los derechos nacionales, lo cual permite a las personas solicitar directamente a sus jueces nacionales la aplicación de la norma supranacional cuando ésta regule algún asunto sometido a su conocimiento. En segundo lugar, la legislación expedida por el organismo supranacional goza de un **efecto de prevalencia** sobre las normas nacionales que regulan la misma materia y, por lo tanto, en caso

> de conflicto, la norma supranacional desplaza (que no deroga) - dentro del efecto conocido como *preemption* - a la norma nacional"[139]

En ese sentido, por voluntad expresa del Estado colombiano, disponen de preeminencia en el ordenamiento jurídico interno, en la medida en que no atenten contra un "*principio jurídico superior*"[140], en los términos de la Sentencia C-231 de 1997. Debe anotarse que en virtud de su condición supranacional, las normas comunitarias pueden ser reconocidas como preeminentes frente a las leyes aprobatorias de tratados de naturaleza comercial o libre comercio, lo que puede desprenderse de la consagración en esos términos prevista en textos de múltiples de esos tratados[141], aprobados por el Congreso de la República así como de la Decisión 598 de la Comunidad[142]. Adicionalmente, en atención al deber de cumplir de buena fe las obligaciones internacionales, las autoridades tienen una obligación –*prima facie*-, fundada en el artículo 9º de la Carta, de interpretar las disposiciones legislativas de derecho interno de manera que sean compatibles con los compromisos internacionales.

Con esa orientación y en atención a lo dispuesto en el precitado "*Protocolo modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*", esta Corporación advirtió que el Tribunal Andino de Justicia es el único órgano jurisdiccional encargado de ejercer control judicial de normas comunitarias, lo que ha sido reconocido en las Sentencias C-231 de 1997 y C-227 de 1999, y señalado, en los siguientes términos, por esta Corte[143] en providencia del año 2007:

---

[139] Sentencia C-137 de 1996. Así también las sentencias C-231 de 1997, C-256 de 1998, C-809 de 1997 y Auto 056 de 1997.

[140] La Corte ha reconocido, en Sentencia C-750 de 2008, que en el evento en que un Tratado declarado exequible (bien en materia de integración o bien en otras materias), en su ejecución, menoscabe derechos fundamentales o colectivos, si bien es un asunto que corresponde a la aplicación de la ley y por ello escapa al control abstracto de constitucionalidad, deberá ser controlado mediante los mecanismos internos que respectivamente han sido instituidos por el ordenamiento jurídico con dicho fin, es decir, a través de las diversas acciones judiciales configuradas por el legislador, a las cuales podrá acudirse en todo momento en defensa del ordenamiento constitucional. De tal manera, los efectos que resulten de la aplicación del tratado y que puedan resultar contrarios a la Constitución deberán ser controlados a futuro mediante los diferentes mecanismos de control establecidos en el ordenamiento jurídico para tales casos, incluyendo la acción de tutela para la protección concreta de los derechos fundamentales.

[141] Entre otras, la 10ª frase preambulatoria del "*Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América*"; la 8ª frase preambulatoria del "*Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y la República de Chile*; la 3ª frase preambulatoria del "*Tratado del Grupo de los Tres (G-3)"*; y la 15ª frase preambulatoria del "*Tratado de libre comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras*".

[142] En el artículo 2º de la citada decisión 598 se indica: "Artículo 2.- De no ser posible, por cualquier motivo, negociar comunitariamente, los Países Miembros podrán adelantar negociaciones bilaterales con terceros países. En este caso, los Países Miembros participantes deberán: a) Preservar el ordenamiento jurídico andino en las relaciones entre los Países Miembros de la Comunidad Andina. b) Tomar en cuenta las sensibilidades comerciales presentadas por los otros socios andinos, en las ofertas de liberación comercial. c) Mantener un apropiado intercambio de información y consultas en el desarrollo de las negociaciones, en un marco de transparencia y solidaridad.

[143] Auto A-056 de 2007.

"[…]
12.- En cuanto al punto del control judicial de las normas comunitarias, en la Sentencia C-231 de 1997 se reitera la autonomía del Tribunal de Justicia del Acuerdo:

<<La independencia y autonomía del derecho comunitario, se ha querido preservar en este trance merced a la obligada intervención que se reserva al Tribunal de Justicia del Acuerdo, el cual a instancia de cualquier país miembro, de un órgano del sistema o de la persona natural o jurídica perjudicada, deberá anular el acto que quebrante el derecho comunitario, incluso por desviación de poder, el que sin duda se presenta cuando quiera se desacatan los principios superiores>>.

13.- En el mismo sentido, la Sentencia C-227 de 1999 estableció que el Tribunal Andino de Justicia es el órgano jurisdiccional especializado en el derecho comunitario andino para resolver las controversias suscitadas en el seno de la Comunidad, y por tanto, es allí donde debe suscitarse la controversia planteado por el actor. En la providencia se señala:

<<Las competencias atribuidas al tribunal Andino de Justicia en modo alguno pugnan con la Constitución Política. Por el contrario, la integración económica se promueve en la medida en que un tribunal especializado en el derecho comunitario, por la vía arbitral, se erige en foro para resolver las controversias que giren en torno a este ordenamiento jurídico, incluidas las que le sometan los particulares.

(…)

En este mismo sentido, la exclusividad de las competencias del Tribunal en lo tocante al derecho comunitario, confirma su condición de máximo y único órgano judicial supranacional en el seno de la comunidad. Menoscabar la autonomía y sustraer al Tribunal su carácter de órgano límite en el ordenamiento comunitario, en realidad habría significado poner término al proceso de integración, supeditando su validez y obligatoriedad a las decisiones de un cuerpo extraño, pese a la expresa cesión de competencias que éste comporta.

14.-Se concluye entonces que el derecho comunitario al contar con una normatividad, autoridades propias y con una jurisdicción específica, excluye, en principio, la competencia de la Corte en el conocimiento de demandas proferidas contra Decisiones proferidas por los órganos comunitarios, como lo constituyen las Decisiones No. 578, 599 y 600 de 2004 y 635 de 2006 emanadas de la Comisión de la Comunidad Andina.
[…]".

4.7. La relación entre el derecho interno y los tratados de naturaleza económica y comercial y, en especial, de aquellos acordados en el ámbito de organismos internacionales.

4.7.1. La Constitución Política, en su artículo 224, efectúa una mención expresa de los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales. Al fijar el lugar que ocupan en el ordenamiento jurídico este tipo de instrumentos internacionales, la Corte ha señalado que *"no son parámetros de constitucionalidad de las leyes, pues tal condición únicamente ha sido prevista en la Constitución para los tratados y convenios internacionales que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción (Art. 93 C.P.) y para aquéllos que definen los límites territoriales del Estado (art.101 C.P.) (...)."*[144]

La aludida disposición -además de regular el trámite de aprobación legislativa de todos los tratados- consagra la facultad de la que es titular el Jefe de Estado para "dar" aplicación provisional a aquellos tratados que dispongan de la naturaleza referida, siempre y cuando, hayan sido acordados en el ámbito de organismos internacionales. Dicha disposición prevé:

> "Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.". (Subrayado fuera de texto).

La aplicación provisional de tratados también está permitida por el derecho internacional y se encuentra regulada en el artículo 25 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*"[145] que al efecto dispone:

> "[…]
> 5. Aplicación provisional.
>
> 1. Un tratado o una parte de él se aplicará provisionalmente antes de su entrada en vigor:
>
> a) si el propio tratado así lo dispone: o
> b) si los Estados negociadores han convenido en ello de otro modo.
>
> 2. La aplicación provisional de un tratado o de una parte de el (sic) respecto de un Estado terminará si éste notifica a los Estados entre los

[144] Sentencia C-155 de 2007. En esa misma dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-988 de 2004 y C-1118 de 2005.
[145] Suscrita en Viena, República de Austria, el día 23 de mayo de 1969.

> cuales el tratado se aplica provisionalmente su intención de no llegar a ser parte en el mismo, a menos que el tratado disponga o los Estados negociadores hayan convenido otra cosa al respecto.
> […]".

La disposición transcrita permite la aplicación provisional de cualquier tratado –sin importar su naturaleza o materia– con anterioridad a su entrada en vigor, siempre que el texto del instrumento internacional específico así lo prevea o se haya convenido en ello de otro modo. En consecuencia, la facultad que consagra la disposición transcrita de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados"* a los Estados Partes, desborda el supuesto previsto en el artículo 224 de la Constitución Política.

De acuerdo con la información registrada por la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–[146], en calidad de Depositario de la precitada "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados"*, la República de Colombia efectuó una reserva sobre el artículo 25 del instrumento internacional en mención –en vigencia de la Constitución Política de 1886 que prohibía la aplicación provisional–, en los siguientes términos:

> "[…]
> Colombia
>
> Reservation:
> With regard to article 25, Colombia formulates the reservation that the Political Constitution of Colombia does not recognize the provisional application of treaties; it is the responsibility of the National Congress to approve or disapprove any treaties and conventions which the Government concludes with other States or with international legal entities.
> […]".

4.7.2. La Carta Política, tal y como se desprende de su artículo 224, establece la posibilidad aplicar provisionalmente un tratado suscrito por la República de Colombia, bajo la condición de que concurran los requisitos previstos en tal disposición constitucional, a saber: (i) deben ser tratados de naturaleza económica o comercial; (ii) deben ser acordados en el ámbito de organismos internacionales; y (iii) debe haber consagración expresa –en el texto del tratado suscrito– que así lo permita.

En consecuencia, por tratarse de requisitos que deben encontrarse satisfechos simultáneamente, no basta con cumplir uno sólo de ellos para ser titular de la

---

[146] Portal electrónico de la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, Depositario de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados"*, disponible en el vínculo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsIII.aspx?&src=TREATY&mtdsg_no=XXIII~1&chapter=23&Temp=mtdsg3&lang=en#EndDec

facultad de disponer su aplicación provisional. En ese sentido, si un tratado versa sobre asuntos económicos o comerciales, pero no ha sido acordado en el ámbito de un organismo internacional no sería susceptible de aplicarse provisionalmente. De igual manera, si un tratado multilateral ha sido acordado en el seno de un organismo internacional, pero versa sobre materias distintas a las económicas o comerciales, tampoco sería procedente su aplicación provisional. Adicionalmente, si un tratado ha sido acordado en el ámbito de un organismo internacional y es de naturaleza económica o comercial, pero ninguna de sus cláusulas prevé la posibilidad de aplicarlo provisionalmente, no puede disponerse su aplicación[147].

Exigir que hayan sido "acordados en el ámbito de organismos internacionales", presupone que su proceso de negociación, adopción y/o suscripción haya sido administrado por un organismo internacional, en su sede o en una conferencia auspiciada por este último para el efecto, o por virtud de un mandato expreso de un órgano de aquel para adelantar la negociación en su nombre y/o a sus instancias. Es de anotar que, por consiguiente, la mera referencia o invocación de disposiciones de tratados multilaterales en un instrumento internacional de naturaleza económica o comercial, no implica su adopción por parte de un organismo internacional, máxime si la negociación ha sido llevada a efecto -o concertada- en nombre y representación de los Estados Partes, y no del organismo internacional determinado.

4.7.3. Este supuesto constituye una excepción a las disposiciones constitucionales que impiden la producción de efectos sustantivos para el ordenamiento jurídico nacional, de aquellos tratados celebrados por el Estado colombiano que no han surtido los trámites correspondientes al control político y al control judicial. En todo caso, como lo ha advertido la Corte "*la aplicación provisional del tratado, no implica un compromiso definitivo del Estado a nivel internacional, el cual sólo se da cuando el Estado ratifica el respectivo acuerdo*"[148]. Ahora bien, la posibilidad de aplicación provisional no excluye que el decreto mediante el cual se disponga dicha aplicación, cuyo contenido es materialmente legislativo, sea juzgado por parte de la autoridad judicial con competencia para ello.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha destacado que, precisamente por su carácter excepcional, la autorización contemplada en el artículo 224 de la Carta debe ser interpretada de manera restrictiva. Así la Sentencia C-400 de 1998 en la que la Corte juzgó la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*" de 1986 y su ley aprobatoria sostuvo:

[147] Cabe advertir que la Corte Constitucional en uno de sus primeros pronunciamientos al respecto –sentencia C-249 de 1994-, aceptó una tesis especialmente flexible en relación con la posibilidad de admitir la aplicación provisional.
[148] Sentencia C-249 de 1994.

> "[…] Por ello esta Corporación había precisado que esta aplicación provisional requiere dos condiciones, a saber que se trate de un convenio de naturaleza económica y comercial, y la segunda que haya sido acordado en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan, "condiciones que tienen además un carácter concurrente, conclusión a que se llega luego de determinar su carácter excepcional y en consecuencia de interpretación restrictiva". La Corte insiste en que esta posibilidad de aplicación provisional de los tratados, antes de su aprobación por el Congreso y la revisión de la Corte, es una excepción al procedimiento ordinario previsto por la Carta en esta materia, por lo cual es de interpretación rigurosa y estricta, y no admite analogías. Únicamente se puede utilizar esa figura en relación con los convenios económicos y comerciales adoptados en organismos internacionales que así lo dispongan. Además, como lo establece la Carta, tan pronto entre en vigor provisionalmente el convenio respectivo, es deber del Presidente someterlo al Congreso, y si éste no lo aprueba, se suspenderá su aplicación (CP art. 224). Por consiguiente, al momento de ratificar Viena II, el Presidente deberá formularse la correspondiente reserva a ese artículo, tal y como se señala en la parte resolutiva de esta sentencia. […]". (Destacado fuera de texto)[149].

En atención a ello, la Corte Constitucional sostuvo (i) que la aplicación provisional es excepcional requiriéndose del cumplimiento ineludible de los requisitos concurrentes descritos y (ii) que el artículo 224 de la Constitución Política es de interpretación restrictiva, rigurosa y estricta, sin admitir analogías. En consecuencia, con miras al perfeccionamiento del vínculo internacional, se ordenó efectuar la siguiente reserva:

> "(…)
> b) En relación con el artículo 25, Colombia precisa que sólo son susceptibles de aplicación provisional por Colombia, sin previa aprobación por el Congreso y revisión por la Corte Constitucional, los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan.
> (…)".

4.7.4. De conformidad con lo señalado por esta Corporación en la Sentencia C-750 de 2008, los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales no disponen de un status especial en el ordenamiento jurídico colombiano. Están sometidos al mismo trámite de aprobación legislativa por parte del Congreso de la República y revisión de

[149] Ello ha sido reiterado por ejemplo en las sentencias C-896 de 2003 y C-923 de 2007. La Corte ya se había pronunciado en similar sentido desde la sentencia C-378 de 1993 en la que sostuvo: "(…) Condiciones que tienen además un carácter concurrente, conclusión a que se llega luego de determinar su carácter excepcional y en consecuencia de interpretación restrictiva. Más aún el nuevo orden constitucional impone la obligación de que tan pronto entre en vigor provisionalmente el tratado, el gobierno "deberá enviarlo al Congreso para su aprobación". Como una garantía más de la soberanía colombiana y de la autonomía de la República. (…)"

exequibilidad por parte de esta Corporación. No obstante el Constituyente consagró la facultad de disponer la ejecución de las obligaciones internacionales con anterioridad a la culminación del trámite interno. En ese sentido y como ha anotado esta Corte, en sendas providencias[150], no prevalecen sobre la Constitución Política ni sobre el derecho comunitario y tampoco integran el bloque de constitucionalidad.

4.8. El artículo 9 de la Constitución y las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno.

4.8.1. Los principios como mandatos constitucionales.

4.8.1.1. El artículo 9° de la Constitución constituye, conjuntamente con los artículos 226 y 227, el referente jurídico del desarrollo de las relaciones internacionales del Estado Colombiano. De los tres enunciados se deriva: (i) *un mandato de fundar* dichas relaciones en la soberanía nacional, en la autodeterminación y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por la República de Colombia, (ii) un *mandato de promover* la internacionalización de las relaciones políticas, económicas sociales y ecológicas a partir de una triple exigencia de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, (iii) *un mandato de orientar* la política internacional a la integración latinoamericana y del caribe, y (iv) un *mandato de promover* la integración de los países de américa latina y del caribe en las dimensiones social, económica y política creando, para el efecto, organismos supranacionales o incluso una comunidad latinoamericana de naciones. Adicionalmente, de la Constitución Política emana un *mandato de materializar* la integración mediante la celebración de tratados que se ajusten a la igualdad, equidad y reciprocidad.

Cada uno de tales mandatos vincula no solo a las autoridades responsables de dirigir y desarrollar las relaciones exteriores, sino también a los órganos a cuyo cargo se encuentra el control político y jurídico de las normas mediante las cuales se instrumentan las referidas relaciones. Ahora bien, en el asunto que en esta oportunidad ocupa a la Corte reviste especial importancia el primero de tales mandatos por dos razones: En término inicial, esa disposición establece las normas en que se fundan las relaciones internacionales del Estado Colombiano y, en esa medida, se integran al parámetro de control que debe emplear este Tribunal para adelantar el examen de las normas demandadas; en segundo lugar, porque varias de las intervenciones plantean que del artículo 9° y, en particular, de la obligación de fundar las relaciones internacionales en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, emerge una prohibición definitiva de invocar disposiciones constitucionales para desconocer la obligación de cumplir tratados ratificados por el Estado, especialmente, aquellas que se adscriben al artículo 101 de la Carta.

[150] Sentencias C-178 de 1995, C-155 de 2007, C-750 de 2008.

4.8.1.1.1. La Corte emprenderá el análisis de tal disposición centrando su atención en el mandato de fundar las relaciones internacionales en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por Colombia. El mandato de fundar las relaciones internacionales en la soberanía nacional, en la autodeterminación y en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por la República de Colombia, reviste un significado especial, en tanto dicho mandato equivale a prescribir que el punto de partida de las relaciones internacionales se encuentra en las tres exigencias allí señaladas -algunas específicamente y otras de forma genérica-.

4.8.1.1.2. La exigencia de respeto a la *soberanía nacional* y a la *autodeterminación* han sido consideradas como una prohibición de admitir cualquier medida que afecte la independencia política del Estado. En consecuencia, se oponen a ellas *-prima facie-* las normas que tengan como finalidad o como resultado, por ejemplo, imponer al Estado colombiano un determinado régimen político.

4.8.1.2. El principio de soberanía -sobre el que volverá la Corte al adelantar el examen del cargo que por su violación fue formulado- asegura la posibilidad de que el Estado actúe con autonomía y adopte, conforme a sus procedimientos internos, las decisiones que considere convenientes, de manera tal que "(…) *puede, autónomamente, aceptar limitaciones al ejercicio de su soberanía, y como lo autorizan los artículos 226 y 227 de la Constitución, llegar incluso hasta a ceder competencias propias que podrán ser ejercidas por organismos supranacionales.* (…)" [151] . La cesión de tales competencias, según lo ha destacado esta Corte, a pesar de ser una manifestación de la soberanía, no puede implicar *"una cesión total de las competencias nacionales"* [152] . Igualmente, ha dispuesto que la autorización para que el Fiscal de la Corte Penal Internacional adelante investigaciones en el territorio de un Estado Parte no se opone, en modo alguno a la soberanía[153].

4.8.1.2.1. A su vez, el segundo de tales principios proscribe cualquier medida que suponga la incidencia de un poder externo en el tratamiento de los asuntos internos de la República de Colombia. El pueblo directamente o mediante la intervención de sus representantes puede no solo establecer las finalidades que

[151] Sentencia C-578 de 2002

[152] Sentencia C-578 de 2002. En esta sentencia la Corte consideró que no se oponía al artículo 9º y en particular al principio de soberanía la jurisdicción atribuida a la Corte Penal Internacional cuando el Estado se encontraba en incapacidad o indisposición de investigar y juzgar delitos que afectaban gravemente los derechos más importantes de las personas.

[153] Sobre ello, la sentencia C-578 de 2002 advirtió: "(…) siempre que la Corte desarrolla actividades en el territorio de un Estado Parte del Estatuto (como podría ser el caso de Colombia), lo hace como resultado del ejercicio de la propia soberanía estatal mediante la que se ha decidido aceptar la jurisdicción de un nuevo organismo que actúa, necesariamente, sobre la base de unos procedimientos y mecanismos previamente acordados y señalados en el Estatuto y que dependen de la autorización dada por el Estado en cuestión (…)".

orientan la actividad del Estado sino también, sujetándose a determinados límites, definir la forma de ordenación y articulación del poder público.

4.8.1.2.2. Ha dicho la Corte sobre la autodeterminación que, con fundamento en ella, "*el derecho internacional procura la convivencia pacífica entre las diversas culturas e ideales políticos, de forma tal que cada Estado pueda definir, con absoluta libertad, autonomía e independencia, su propio ordenamiento constitucional y legal.*"[154] En esa dirección y en alusión al contenido de la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de la Organización de Naciones de fecha 21 de diciembre de 1965 "*Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía"* destacó que el referido principio "*condena toda clase de injerencia que atente contra la existencia misma de los otros Estados y que amenace la identidad política económica o cultural de cualquier orden, de sus pueblos.*"[155]

4.8.1.2.3. En la sentencia C-418 de 1995 esta Corporación dejó en evidencia las estrechas relaciones que existían entre la exigencia de no injerencia, la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos [156] . En esa oportunidad, en un planteamiento que ha sido reiterado posteriormente por la jurisprudencia de este Tribunal[157] indicó:

> "Para la debida aplicación de los propósitos para los cuales se creó la Conferencia de Ministros de Justicia, resulta de especial importancia el "principio de la no injerencia", contenido en el artículo 4o. del tratado bajo examen. La citada norma prevé que "*En ningún caso serán admitidas a consideración materias que, según el criterio del país afectado, supongan ingerencia (sic) en sus asuntos internos".* Con esta disposición, se reconoce la obligación de la comunidad internacional de no intervenir en los asuntos propios de cada Estado, en virtud del derecho indivisible, absoluto, inalienable, indelegable, permanente e incondicional de los pueblos a su soberanía (Art. 3o. C.P.). Se trata, pues, del respeto a la libre autodeterminación de los pueblos (Art. 9o. C.P.), a través del cual el derecho internacional procura la convivencia pacífica entre las diversas culturas e ideales políticos, de forma tal que cada Estado pueda definir, con absoluta libertad, autonomía e independencia, su propio ordenamiento constitucional y legal."

[154] Sentencia C-418 de 1995. A su vez, en la sentencia C-187 de 1996 sostuvo este Tribunal: "El principio de no intervención se ha entendido como el respeto a la soberanía de los Estados, esto es, la prohibición de injerir en los asuntos internos de otros, mediante hechos o actos destinados a lograr objetivos de diversa índole (económicos, políticos, sociales, etc.)."

[155] Sentencia C-974 de 2001.

[156] En diferentes providencias la Corte ha empleado estos principios como parámetro para juzgar la constitucionalidad de un tratado. Entre muchas otras pueden encontrarse las sentencias C-189 de 2008 y C-750 de 2008

[157] Sentencias C-249 de 2004 y C-155 de 2007.

4.8.1.3. Como se ha señalado, además de los dos principios expresamente identificados, el artículo 9° prevé también el deber de fundamentar las relaciones internacionales a partir del *reconocimiento de los principios del derecho internacional* aceptados por la República de Colombia. Esta cláusula constitucional exige, para definir su alcance, resolver al menos tres cuestiones estrechamente vinculadas: (i) el significado de la obligación de *reconocimiento*; (ii) el alcance de las locuciones "*principios de derecho internacional*" y cuándo es posible afirmar que han sido aceptados por el Estado Colombiano; (iii) por último, es necesario precisar, una vez esclarecido lo anterior, cuáles podrían ser tales principios.

4.8.1.3.1. Para la Corte, la respuesta a tales cuestiones debe tener en cuenta las siguientes tres consideraciones. En primer lugar, es necesario precisar dejar sentado que el artículo 9° constituye un enunciado normativo al que se adscriben diferentes tipos de normas que imponen prohibiciones y mandatos de diferente contenido. En esa medida, establecen restricciones a las autoridades encargadas de la dirección de las relaciones internacionales o que participan en la aprobación, aplicación o control de los instrumentos que las regulan. No se trata entonces, únicamente, de un criterio orientador sin relevancia al momento de juzgar las actuaciones de las autoridades del Estado en el concierto internacional. En segundo lugar, es imprescindible considerar el lenguaje empleado por el artículo 9° y, en particular, el hecho de que el constituyente hubiere establecido expresamente dos de los principios que rigen las relaciones internacionales y, al mismo tiempo, hubiere previsto una remisión general a los otros cuando se cumplen determinadas condiciones. En tercer lugar, la comprensión de la disposición en comento no puede conducir, en ningún caso, a desconocer la supremacía de la Constitución.

4.8.1.3.2. En atención a lo expuesto, el mandato de reconocimiento de *los principios generales del derecho internacional aceptados por Colombia* como fundamento de las relaciones exteriores del Estado Colombiano, implica un deber de todas las autoridades, incluso del juez de constitucionalidad, de asegurar el respeto de aquellas normas (i) que puedan ser consideradas como principios el derecho internacional, (ii) que sean aceptados por el Estado Colombiano y (iii) que sean compatibles con la regla de supremacía constitucional.

4.8.1.4. En el derecho internacional público, las locuciones "*principios generales de derecho internacional*" pueden referir, alternativamente (i) normas de derecho internacional consuetudinario; (ii) principios generales de derecho de las naciones civilizadas -conforme al artículo 38, numeral 1°, literal c), del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*"-; o (iii) ciertas proposiciones lógicas derivadas del razonamiento judicial sobre la base del

derecho internacional vigente[158]. A pesar de que en diversos casos, estos principios pueden devenir de la práctica estatal precedente, al ser principalmente abstracciones aceptadas durante periodos extensos y de manera tan general, pueden ya no estar directamente conectados con dicha práctica estatal[159]. En ese sentido, ciertos principios "fundamentales" de derecho internacional, ostentan, a su turno, una naturaleza jurídica superior, denominada –en ocasiones– "normatividad enaltecida"[160], en atención a su condición de normas perentorias o imperativas de derecho internacional[161].

4.8.1.4.1. Las dificultades asociadas a la definición de "principio de derecho internacional" han conducido a problemas relacionados con la identificación de aquellos que se encuentran comprendidos por la categoría descrita. No obstante lo anterior, la doctrina autorizada coincide en incluir, entre otros, el principio de igualdad soberana entre Estados, al principio de buena fe y al principio "*pacta sunt servanda*".

No obstante lo anterior, en el derecho constitucional colombiano, la validez de los "*principios de derecho internacional*" tiene una alcance más acotado, como quiera que el artículo 9° de la Constitución Política, al consagrar la expresión "*aceptados por Colombia*" a continuación de la frase "*el reconocimiento de los principios de derecho internacional*", excluye todos aquellos principios que el Estado colombiano hubiere objetado o no hubiere reconocido, en lo que hace a su condición y/u oponibilidad, en el derecho internacional.

4.8.1.4.2. De conformidad con lo anterior, la expresión "*aceptados por Colombia*", excluye a las normas de derecho internacional consuetudinario sobre las que el Estado colombiano fuere objetor –persistente o subsecuente-, a los principios generales de derecho de otras naciones civilizadas que no aparezcan consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano y a ciertas proposiciones lógicas derivadas del razonamiento judicial sobre la base del derecho internacional vigente, respecto de las cuales no hubiere conclusión absoluta acerca de su aceptación, a partir de la práctica inequívoca del Estado colombiano.

Ello es concordante con las discusiones llevadas a efecto en la Asamblea Nacional Constituyente, con ocasión de los proyectos del que sería, finalmente, el artículo 9º de la Constitución Política en las que, a propósito de la consagración de la expresión: "*el reconocimiento de los principios de derecho*

[158] CRAWFORD, James. "*Brownlie's Principles of Public International Law*", Oxford University, Seventh Edition, 2008. Page 37.

[159] CRAWFORD, James. "*Brownlie's Principles of Public International Law*", Oxford University, Seventh Edition, 2008. Page 37.

[160] CRAWFORD, James. "*Brownlie's Principles of Public International Law*", Oxford University, Seventh Edition, 2008. Page 37.

[161] CRAWFORD, James. "*Brownlie's Principles of Public International Law*", Oxford University, Seventh Edition, 2008. Page 37.

internacional aceptados por Colombia", expresamente se pretendió excluir ciertos principios generales de derecho reconocidos por algunos Estados –se aludía a los africanos- o, en todo caso, no aceptados por Colombia[162].

Es pertinente anotar que la aceptación de un principio por el Estado colombiano, no implica –de suyo– predicar su inmutabilidad ni su condición absoluta o perpetua. En ese sentido, los principios de derecho internacional son susceptibles de variar en virtud de un cambio de valores de la sociedad internacional o ser objeto de diversas interpretaciones, algunas de ellas constitucionalmente admisibles y, a su turno, otras contrarias a la Carta.

4.8.1.4.3. El reconocimiento de un principio de derecho internacional como integrante del ordenamiento jurídico interno demanda que el mismo resulte plenamente compatible con el estatuto superior. Su admisibilidad como parámetro normativo en virtud de lo establecido en el artículo 9°, debe -en todos los casos- someterse a la previa verificación de su compatibilidad y no oposición –absoluta o parcial– a las exigencias de la Carta y a las normas de derecho internacional que, según lo dicho en los numerales anteriores de este capítulo, pueden prevalecer en el orden interno. Ningún principio del derecho internacional puede integrarse al contenido normativo del artículo 9° y erigirse en parámetro de control, si no supera un examen constitucional que deberá surtirse al momento de ejercer las diferentes competencias en materia de control de constitucionalidad y que, en todo caso, también tendrán la obligación de desarrollar las autoridades encargadas de definir su aplicación.

Esta exigencia de verificación de compatibilidad con la Carta se fundamenta en el hecho de que cualquier disposición que pretenda integrarse al ordenamiento jurídico de Colombia, se encuentra sometida a la regla de reconocimiento que se deriva del artículo 4º de la Constitución Política. En ese sentido, en la sentencia C-560 de 1999, citando su jurisprudencia temprana, indicó este Tribunal:

> "El principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, en los siguientes términos: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales*", y a él se ha referido la Corte en múltiples fallos fijando su sentido y alcance. Veamos:

---

[162] Asamblea Nacional Constituyente, "*Antecedentes del Artículo 9*", Acta de la Sesión de la Comisión Codificadora de mayo 31 de 1991, Folios 32 y 33. En dicha sesión uno de los constituyentes advertía que la palabra "aceptados era innecesaria: "*A mi también me parece redundante, o sea, se pretende que se está hablando de las relaciones exteriores del país, no vamos a aceptar los principios de los africanos, pues*." Sin embargo, uno de los constituyentes advirtió: "*No, yo ahí si no estoy de acuerdo, porque es que con ese artículo, si se le quita esa parte de aceptados por Colombia, quería decir que constitucionalmente estamos declarando que reconocemos el derecho internacional, y resulta que no es así, uno puede algunos no aceptar, no reconocer*."

> *"La posición de* ***supremacía*** *de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como* ***lex superior*** *precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello "****fuente de fuentes****",* ***norma normarum****. Estas características de* ***supremacía*** *y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias* de *la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4."*(Subrayas no hacen parte del texto original)

Adicionalmente, la Corte ha señalado de manera precisa que aún los tratados a los que alude el artículo 93 de la Carta deben ajustarse a la Constitución. Ello, según ha destacado este Tribunal, es una condición para otorgarle prevalencia en el orden interno. En la sentencia C-295 de 1993 advirtió esta Corporación:

> "El artículo 93 de la Constitución Nacional, prescribe:
> "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.
>
> Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia."
> Esta disposición consagra la preeminencia, superioridad o supremacía de los tratados y convenios internacionales en nuestro orden jurídico interno. Y es así como la norma exige que para que dicha prerrogativa tenga operancia es necesario que los citados acuerdos internacionales hayan sido "ratificados" por el Congreso, término jurídico que a juicio de la Corte es inapropiado, puesto que a quien le compete "ratificar" tales instrumentos internacionales es al Gobierno Nacional mas no al Congreso, ente éste al que se le atribuyó únicamente la facultad de "aprobar" los citados Acuerdos, función que cumple por medio de ley.
> Igualmente es condición indispensable para que los tratados o convenios internacionales prevalezcan, que sus normas no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera las cláusulas transgresoras serían inaplicables."

En consecuencia, si incluso los tratados que tienen una posición privilegiada en el orden interno -según lo establecido en el artículo 93 de la Constitución- deben ajustarse plenamente a la Carta, también debe ocurrir con los principios del derecho internacional aceptados por la República de Colombia a los que alude el artículo 9º. De aceptarse una conclusión diferente tendría que admitirse que esta última disposición habría consagrado la posibilidad de introducir modificaciones constitucionales, al margen de los procedimientos fijados en la Carta, en particular, empleando para ello una categoría relativamente abierta e indeterminada. Sobre la forma de resolver la tensión entre la supremacía de la Constitución y un principio de derecho internacional aceptado por Colombia, la Corte volverá más adelante.

4.8.1.5. En consideración a lo expuesto, el intérprete tiene una obligación de adelantar un *juicio de integración* del principio a la categoría prevista en el artículo 9º. Para ello deberá: (i) determinar que el principio sea un principio de derecho internacional, (ii) establecer si la República de Colombia ha aceptado el principio que se examina y (iii) definir si el principio invocado, tal y como es establecido en el derecho internacional, es compatible con las disposiciones de la Carta.

4.8.1.5.1. La interpretación precedente, en aquellos casos en que se defina el parámetro de control que se desprende del artículo 9º para juzgar la constitucionalidad de una norma, tiene las siguientes tres consecuencias. En primer lugar, existe una precedencia de los principios expresamente enunciados por el Constituyente, en particular, los relativos a la soberanía nacional y a la autodeterminación de los pueblos, respecto de los otros principios de derecho internacional; lo anterior en tanto aquellos tienen un reconocimiento directamente constitucional. En segundo lugar y dado el carácter mutable de los principios a los que alude el artículo 9º de la Carta, no pueden constituir parámetro de control si al adelantar el examen de constitucionalidad se constata que lo pretendido con la nueva regulación es, precisamente, el reconocimiento o aceptación de un nuevo principio de derecho internacional; dicho de otra forma, ante la pretensión de acoger un nuevo principio de derecho internacional por parte del Estado colombiano, no podrá invocarse como límite aquel aceptado previamente en tanto la Constitución no prescribió, de manera alguna, su inmutabilidad. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, tales principios pueden invocarse como parámetro de control constitucional en virtud de lo dispuesto en el artículo 9º siempre y cuando (a) hubieren sido aceptados previamente y no lo hayan dejado de ser, y (b) el control recaiga sobre tratados o normas que no tengan por objeto ni como resultado, la sustitución de un principio de derecho internacional previamente aceptado por Colombia.

4.8.1.5.2. Lo dicho previamente encuentra apoyo en varias razones. En primer lugar, garantiza la integridad y supremacía de la Constitución en tanto impide reconocer como principios de derecho internacional aplicables en Colombia, aquellos que se opongan a su texto. En segundo lugar y considerando la

cláusula que invoca los principios generales del derecho aceptados por el Estado Colombiano para juzgar la constitucionalidad de normas objeto de control, puede concluirse que tales principios se erigen en parámetro de control de otras normas bajo la condición de encontrarse ajustados a la Carta y de que persista su aceptación en el derecho internacional por parte del Estado Colombiano; en esa medida, la Corte no ha aceptado la vigencia en el ordenamiento jurídico interno de principios generales del derecho internacional que o bien tengan interpretaciones contrarias a la Carta o que hubieren sido objetados por el Estado Colombiano. En tercer lugar, la exigencia según la cual los principios de derecho internacional deben ser aceptados por el Estado Colombiano implica la vocación esencialmente mutable de tales principios y, en esa medida, es posible que a la luz del artículo 9º sean objeto de modificación o variación; esta circunstancia toma nota de la posibilidad de que el desarrollo del derecho internacional dé lugar al surgimiento de nuevos consensos o costumbres que demanden el ajuste de un principio previamente aceptado por la República de Colombia. En cuarto lugar, esa comprensión del artículo 9º permite conferirle un efecto útil -exigido por el mandato de asegurar la integridad de la Constitución- al lenguaje que en él se emplea.

4.8.1.5.3. En efecto, el constituyente dispuso el reconocimiento directo de algunos principios -soberanía y autodeterminación de los pueblos- cuya fuerza constitucional no depende, por esa misma razón, del comportamiento de las autoridades nacionales para que produzcan efectos como parámetro de control. Sin embargo, determinó hacer un llamado general, mediante el empleo de una cláusula abierta, a los principios del derecho internacional bajo la condición de que ellos sean aceptados por el Estado Colombiano. En esa medida, la inmutabilidad de los principios de autodeterminación de los pueblos y de la soberanía nacional –salvo una reforma constitucional-, contrasta con el carácter variable de aquellos otros principios reconocidos por el derecho internacional. El constituyente dispuso un reconocimiento inequívoco de los principios a los que deberían sujetarse las relaciones internacionales y, al mismo tiempo, consideró dejar abierta la identificación de los otros que podrían integrarse al ordenamiento jurídico interno con fundamento en esta disposición constitucional.

4.8.1.5.4. Desde una perspectiva histórica cabe señalar que, en la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente, se adelantaron intensos debates acerca del contenido definitivo del actual artículo 9º, que permiten inferir una decisión constituyente que atribuyó una especial posición de la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos respecto de otros principios. En efecto, al paso que algunos constituyentes sugerían una referencia genérica a los principios del derecho internacional a fin de evitar, entre otras cosas, la fijación de algún tipo de gradación entre ellos, otros advertían que debían quedar consagrados algunos. En relación con esta última posición uno de los intervinientes indicó en la sesión de fecha 10 de abril de 1991:

> "(…) yo creo que lo que estamos definiendo aquí es los principios colombianos, nacionales, de nuestra política internacional (…) debe haber unos principios esenciales de nuestra política exterior, que deben ser yo creo, dos o tres, la soberanía (…) una política (…) de respeto a los demás pueblos del mundo, creo que son los dos principios fundamentales, lo demás ya es una aplicación (…) yo creo que debemos identificar los dos o tres principios fundamentales de las relaciones exteriores colombianas, porque no pueden ser las de los demás países, podemos estar en contradicción muchas veces, con el Imperio Británico, si invade San André, por ejemplo para poner un absurdo. Pero ocurrió y en ese caso nosotros tenemos que tener una política sobre eso, es una política fundamentalmente de principio nacional (…) son esos dos o tres principios fundamentales para agregarlos o ponerlos en el texto, me parece pues que la soberanía es fundamental, la no intervención también y tal vez haya otros"[163].

Las intervenciones que, como la transcrita, dan cuenta del propósito de contemplar una referencia específica a algunos de los principios y el texto finalmente aprobado, hacen posible concluir que el artículo 9° le confiere una posición especial a los principios expresamente identificados en el texto constitucional.

4.8.1.6. La jurisprudencia de este Tribunal ha ido definiendo los principios de derecho internacional que, a la fecha y en consideración a su aceptación por la República de Colombia –en su calidad de sujeto de derecho internacional–, se encuentran comprendidos por el artículo 9° de la Constitución Política[164].

4.8.1.6.1. En ese sentido, es pertinente referir el principio de buena fe[165]; el principio de proscripción de la guerra para la solución de controversias internacionales[166], a la par, con el principio del arreglo pacífico de las

[163] Asamblea Nacional Constituyente, "*Antecedentes del Artículo 9*", Acta de la Sesión de la Comisión Primera de abril 10 de 1991, Folios 11 y 12. Otros constituyentes aludía, por ejemplo, a la soberanía, la autodeterminación, la intervención, la igualdad jurídica y los derechos humanos. Folio 15.

[164] Desde su jurisprudencia temprana había identificado a partir de lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas algunos de los principios que quedaban comprendidos por el artículo 9 de la Constitución. En la sentencia C-351 de 1996 señaló: "Estos principios contenidos en el Capítulo I de la Carta de las Naciones Unidas y reiterados en la resolución 2735 de la Asamblea General, o *"Declaración sobre principios de derecho internacional referente a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados*", se garantizan en la Convención bajo estudio, si se tiene en cuenta que ellos son, entre otros, los siguientes: **a)** los Estados en sus relaciones internacionales se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad o independencia política de otro Estado; **b)** solucionar sus controversias por medios pacíficos y así evitar poner en peligro la paz y la seguridad internacionales; **c)** no intervenir en los asuntos internos de otro Estado; **d)** cumplir de buena fe sus compromisos internacionales y **e)** igualdad de derechos y autodeterminación de los pueblos."

[165] Sentencias C-202 de 2001, C-578 de 2002, C-823 de 2011.

[166] Sentencia C-287 de 2002.

mismas[167]; el principio de igualdad soberana de los Estados[168]; el principio de respeto a la soberanía nacional de los mismos sujetos de derecho internacional[169]; el principio de no intervención[170]; el principio de inmunidad soberana de los Estados –extensible a las organizaciones internacionales-[171]; el principio de reciprocidad[172] y ciertos principios del derecho de los tratados[173], en particular, el principio "*pacta sunt servanda*"[174]. Adicionalmente, la Corte ha indicado que "(…) *los principios y normas de derecho internacional aceptados por Colombia (artículo 9 CP.), no admiten el otorgamiento de autoamnistías, amnistías en blanco, leyes de punto final o cualquiera otra modalidad que impida a las víctimas el ejercicio de un recurso judicial efectivo* (…)"[175].

4.8.1.6.2. Por consiguiente, a la fecha, tratándose de los "*principios de derecho internacional aceptados por Colombia*", sólo es procedente referir los expresamente aludidos en el párrafo anterior, considerando que el derecho constitucional colombiano ha reconocido y asentido su carácter y oponibilidad, con determinación de los precisos términos de la aceptación.

4.8.1.6.3. No es posible establecer una estructura uniforme de los principios del derecho internacional. En efecto, algunos de ellos tienen una configuración abierta, en tanto otros tienen un mayor grado de precisión. En cualquier caso no solo el derecho internacional sino también la jurisprudencia de esta Corporación, ha reconocido que estos principios no son absolutos y, por lo tanto, admiten excepciones o restricciones en algunos casos.

---

[167] Sentencias C-264 de 2002 y C-915 de 2010.

[168] Sentencia C-264 de 2002.

[169] Sentencias C-401 de 1997, C-914 de 2001, C-264 de 2002, C-578 de 2002, C-316 de 2002, C-189 de 2008, C-609 de 2010, C-417 de 2012, C-819 de 2012.

[170] Sentencias C-974 de 2001, C-264 de 2002, C-189 de 2008.

[171] Sentencias C-203 de 1995, C-915 de 2010, C-788 de 2011, C-316 de 2012, T-667 de 2011, T-180 de 2012.

[172] Sentencia C-609 de 2010.

[173] Sentencias C-264 de 2002 y C-578 de 2002. En esta última providencia indico la Corte al referirse al derecho de denuncia: "Esta disposición reafirma el artículo 9 constitucional, que establece el consentimiento como fundamento para obligarse internacionalmente y además con los principios de derecho internacional aceptados por Colombia, dentro de los cuales se encuentran las disposiciones sobre la materia que consagra la Convención de Viena de 1969, sobre el derecho de los tratados."

[174] Sentencias C-276 de 1993, C-202 de 2001, C-974 de 2001, C-578 de 2001 y C-578 de 2002. En esta última sentencia la Corte se refirió al vínculo entre la soberanía y el pacta sunt servanda al indicar: "Encuentra la Corte que estas disposiciones desarrollan los principios que rigen el manejo de las relaciones internacionales de Colombia previstas en nuestro ordenamiento constitucional, en cuanto reiteran el respeto a los principios de soberanía y *pacta sunt servanda* aceptados por Colombia (artículo 9 CP), según los cuales los compromisos internacionales de Colombia y de cualquier Estado, surgen sólo cuando se ha expresado válidamente el consentimiento para obligarse."

[175] Sentencia C-578 de 2002.

4.8.1.6.4. Conforme a ello, es generalmente admitida la cláusula "*rebuc sic stantibus*" como excepción al principio "*pacta sunt servanda",* por el derecho internacional[176]. Incluso en relación con este principio la Corte advirtió en la sentencia C-400 de 1998 –antes de precisar su sometimiento a la regla de supremacía constitucional- que no era este un principio absoluto. Sobre el particular explicó:

> "Con todo, la Corte precisa que el principio *Pacta sunt servanda*, si bien es uno de los fundamentos esenciales del derecho internacional, no debe ser absolutizado pues la propia normatividad, así como la doctrina y la jurisprudencia internacionales reconocen que, en determinados casos, esta norma cede ante otros principios, y por ende un sujeto internacional puede dejar de cumplir las obligaciones derivadas de un tratado sin por ello incurrir en responsabilidad internacional. Así, como se verá posteriormente en esta sentencia, tanto Viena I como Viena II prevén que en determinadas hipótesis y después de ciertos procedimientos, se puede declarar la nulidad, la terminación o la suspensión de un tratado, por lo cual, en tales casos, el Estado o la organización internacional, según el caso, no se encuentran jurídicamente obligados a cumplir las cláusulas del mismo, puesto que éstas han dejado de serles aplicables. En ese mismo orden de ideas, la doctrina y la jurisprudencia también han admitido que en otras hipótesis excepcionales, un tratado puede mantener su vigencia pero un Estado puede incumplirlo sin comprometer su responsabilidad internacional por existir una causa justificatoria que excluye la ilicitud del comportamiento estatal. Tal es el caso, por ejemplo, del estado de necesidad, circunstancia que justifica que un Estado desconozca un compromiso internacional a fin de salvaguardar un interés esencial amenazado por un grave e inminente peligro. Como es obvio, se debe tratar de una situación especialísima, pues no podría autorizarse a un sujeto internacional a invocar en circunstancias ordinarias esta justificación, ya que se estaría afectando profundamente el principio *Pacta sunt servanda*. Por ello, la doctrina y la jurisprudencia han establecidos requisitos excepcionales para que el estado de necesidad se pueda invocar de manera legítima. Así, la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas ha señalado que un Estado no podrá invocar un estado de necesidad a menos que (i) exista un peligro grave e inminente, (ii) que amenace con dañar un interés esencial del Estado, (iii) que no haya sido provocado por el propio Estado, (iv) que sólo pueda atajarse mediante una conducta contraria a lo establecido por el tratado y (v) que tal conducta no afecte, a su vez, a un interés esencial del Estado víctima (…)."[177]

[176] Así lo establece el artículo 62 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" del año 1969

[177] En una dirección semejante la sentencia C-027 de 1993 se refirió así a los límites del "*pacta sunt servanda*": "Por lo demás, en relación con la norma *Pacta Sunt Servanda* ha de ponerse de presente que la tesis que se postula no la desconoce pues ha de repararse en que el propio derecho internacional contempla casos exceptivos a su aplicación, como los referidos, por ejemplo: al cambio fundamental en las circunstancias (i); a

4.8.1.6.5. Igualmente, esta Corporación ha reconocido que el denominado principio de inmunidad soberana de los Estados –extensible a las organizaciones internacionales– es aplicable bajo la condición de que su ámbito de protección se circunscriba a aquellas garantías indispensables para preservar la independencia, igualdad o soberanía del organismo o entidad de que se trate[178].

4.8.1.7. En síntesis, es procedente extraer las siguientes conclusiones generales. En primer lugar, la invocación del artículo 9° en lo relativo a los principios del derecho internacional exige: (i) determinar que el principio sea, en efecto, un principio de derecho internacional, (ii) establecer si ha sido aceptado por el Estado colombiano y (iii) definir si el principio invocado o considerado, tal y como es establecido en el derecho internacional, resulta compatible con las disposiciones de la Carta. En segundo lugar, la determinación de aquellos que son principios en el sentido del artículo 9° de la Carta debe hacerse cuidadosamente en cada oportunidad en que pretenda ser invocado, sin que sea posible aceptar una lista definitiva y exhaustiva de tales principios en la medida en que ellos pueden complementarse, restringirse o eliminarse de acuerdo con el consenso de la sociedad internacional y con el hecho de encontrarse o no aceptados por el Estado colombiano. En tercer lugar, los principios del derecho internacional no tienen, en todos los casos, un significado unívoco ni un contenido totalmente preciso. Ese significado puede estar impactado no solo en virtud de disposiciones previstas en el derecho internacional sino también en atención a lo que dispone la propia Constitución.

4.8.2. El principio "*pacta sunt servanda*".

Las consideraciones precedentes son relevantes para resolver dos de los problemas jurídicos que, en esta oportunidad, han sido sometidos al pronunciamiento de la Corte: si las disposiciones del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" que reconocen jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional -como los asuntos limítrofes y fronterizos-, vulneran el artículo 101 de la Constitución, que prevé mecanismos particulares para la fijación y la modificación de los límites del territorio del Estado Colombiano; y si la

---

la violación de una norma fundamental de derecho interno relativa a la competencia para celebrar tratados (ii); a la imposibilidad subsiguiente de cumplimiento."

[178] En la sentencia C-442 de 1996 al examinar las normas sobre privilegios e inmunidades previstas en el 'CONVENIO SOBRE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES ENTRE ESTADOS Y NACIONALES DE OTROS ESTADOS', hecho en Washington el 18 de marzo de 1965, la Corte señaló que uno de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia fundado en los principios de soberanía, independencia e igualdad de todos los Estados indicaba que "los bienes y funcionarios de los centros o agencias internacionales son inmunes frente a las actuaciones coercitivas de los Estados huéspedes" Destacó, sin embargo, que tal principio no era absoluto y, en consecuencia, "*su constitucionalidad queda supeditada a que, efectivamente, propendan por la defensa de la independencia, igualdad y soberanía del organismo de derecho internacional de que se trate*."

cláusula titulada "cumplimiento de decisiones" -artículo L- del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*", que prevé recursos para la Parte interesada en el evento de incumplimiento de un fallo de la Corte Internacional de Justicia, viola el artículo 101 de la Constitución Política.

4.8.2.1. Es común a tales problemas, la tensión entre el principio "*pacta sunt servanda*" reconocido por el artículo 9º -que exigiría cumplir las obligaciones adquiridas en virtud de la ratificación del tratado-, de una parte, y el deber de respetar las reglas relativas a los procedimientos de fijación y modificación de límites establecidos en el artículo 101 de la Carta, de otra. Tal circunstancia exige examinar el alcance del principio de derecho internacional anteriormente referido, a la luz de lo dispuesto en la Constitución y, particularmente, de lo prescrito en su artículo 4º.

4.8.2.2. El principio del "*pacta sunt servanda*" señala que todo tratado obliga a las Partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe[179]. Se trata de un principio general de derecho internacional y, en particular, del derecho de los tratados, consignado, por ejemplo, en los dos instrumentos internacionales más relevantes sobre la materia: la aludida "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" del año 1969 y la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*" del año 1986. Si bien este último tratado no ha entrado en vigor internacional, evidencia -al menos *prima facie-*, *opinio juris* de la sociedad internacional en la materia. En las dos convenciones aludidas se prescribe -artículo 26- que "[*t*]*odo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*."

Tales convenciones disponen, como regla general, que una de las partes de un tratado no podrá invocar las disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de aquel. La restricción establecida constituye una consecuencia del principio antes referido en tanto impide que proceda se afirme el incumplimiento de un acuerdo internacional, en consecuencia o con arreglo a la observancia de lo dispuesto en su ordenamiento jurídico nacional. El artículo 27 de las citadas convenciones -con ligeras variaciones- prescribe que "*[u*]*na parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.* (…)".

4.8.2.3. Esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse en diferentes oportunidades sobre la importancia del principio en mención. En la Sentencia C-400 de 1998, mediante la cual se examinó la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*" del año 1986 y su ley aprobatoria, se pronunció en los siguientes términos:

[179] "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", adoptada en Viena, República de Austria, el 23 de mayo de 1969, Parte III, Sección Primera, artículo 26 y "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales"*, suscrita en Viena, República de Austria, el 23 de agosto de 1978, Parte III, Sección Primera, artículo 26.

> "[…] Este principio de Pacta sunt servanda, según el cual los tratados deben ser cumplidos por las partes que se obligaron, constituye la base esencial del derecho de los tratados y, en general, del funcionamiento armónico y pacífico de la comunidad internacional. Por ello, algunos teóricos han considerado que esta norma representa el principio base, la norma fundamental y más elemental de todo el sistema jurídico del derecho internacional, de la cual depende la validez de las reglas de este derecho. Según su criterio, que esta Corte acoge, resulta imposible pensar el derecho internacional como disciplina autónoma sin presuponer una norma como Pacta sunt servanda, por lo cual ella es sin lugar a dudas unos (sic) de los principios de derecho internacional reconocidos por Colombia (CP art. 9º) […]".

Además del reconocimiento internacional del que dispone el principio que establece el carácter obligatorio de los tratados[180], se prescribe la obligación de cumplirlos de buena fe. El referido principio encuentra fundamento, en el orden interno, en el artículo 9º de la Carta.

4.8.2.4. Considerando la importancia que tiene el mencionado principio, este Tribunal se ha ocupado de definir la respuesta constitucional que debe ofrecerse cuando el "*pacta sunt servanda*" entra en conflicto con una disposición de la Constitución Política. A continuación, la Corte precisa el precedente vigente en esta materia.

4.8.2.4.1. Un primer grupo de decisiones han sido aquellas en las que la Corte se enfrenta al problema relativo a la existencia de tratados en vigor para la República de Colombia, que desconocen algunas disposiciones de la Constitución. En esos eventos, aunque la fundamentación no ha sido uniforme, puede identificarse un precedente dominante –únicamente exceptuado por la regla establecida en la sentencia C-276 de 1993[181]-, conforme al cual existe una

---

[180] En la sentencia C-249 de 2004 señaló esta Corporación: "Como bien se sabe, los tratados internacionales debidamente celebrados y ratificados tienen fuerza vinculante entre los Estados miembros, de suerte que cada uno de ellos debe someterse a la preceptiva inserta en sus cláusulas, sin perjuicio de las salvedades que los mismos establezcan válidamente. En este sentido el Estado colombiano muestra una participación internacional que lo compromete al tenor de los correspondientes instrumentos supranacionales (…)"

[181]La regla de decisión defendida, que luego sería revaluada por este Tribunal en la sentencia C-400 de 1998, fue presentada así: "Por lo demás, el artículo 9o. de la Carta, estatuye que, si bien es cierto las relaciones internacionales se fundamentan en la Soberanía Nacional, también parten del supuesto del "reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia". Y es una verdad incontrovertible que uno de esos principios es el cumplimiento de los tratados, como medida de seguridad y estabilidad jurídica dentro del orden internacional. Esa es la correspondencia lógica con el principio universal *Pacta Sunt Servanda*, cuyo fundamento jurídico reside en la paz, la seguridad y la convivencia entre los Estados, principio el cual no puede ser desconocido bajo ningún pretexto, por ser una exigencia de la recta razón. Ahora bien, de acuerdo con los principios rectores de la Constitución de 1991, en el artículo 241, numeral 10, se permite el control de constitucionalidad sobre los tratados y leyes aprobatorias de los mismos, pero, como se ha dicho, en forma automática y previa; de suerte que "la ratificación por parte del Gobierno está supeditada a la determinación de la Corte. Pero, desde luego, eso vale únicamente respecto de los tratados que se aprueben por el Congreso después de la Constitución de 1991 y no puede aplicarse a los anteriores, dado precisamente el carácter previo del momento procesal de control."

prohibición, fundada en el artículo 4º del texto constitucional, de aplicar una norma internacional opuesta a la Carta.

4.8.2.4.2. En la sentencia C-027 de 1993, la Corte destacó que la posibilidad de adelantar el examen constitucional del "*Concordato entre la República de Colombia y la Santa Sede"*[182], era procedente en tanto permitía coordinar, de manera adecuada, el derecho interno con el derecho internacional. En esa dirección sostuvo que el control constitucional fundado en el respeto de las normas de derechos humanos y de *ius cogens* servía al doble propósito de proteger el derecho internacional y el derecho interno. Sobre este particular dijo:

> "Así, pues, un control integral e intemporal respecto de los tratados ya perfeccionados que eventualmente comporten presunto desconocimiento de una norma sobre derechos humanos o derecho internacional humanitario perteneciente al ius cogens, sirve, en lo fundamental y de manera simultánea, los intereses del derecho internacional y del derecho interno, como quiera que este se endereza a dar plena vigencia a los contenidos axiológicos integrantes del *ius cogens* y en razón a que, según ya se expresó, tanto la Carta de 1991 como el derecho internacional público se identifican en el propósito último de garantizar de manera concreta y efectiva el respeto y la protección a los derechos humanos."

Y a continuación indicó:

> "Puesto que el control constitucional confiado por la Constitución a esta Corporación apunta a ese fin, mal podría plantear una contradicción con los postulados del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que lo fundamentan y constituyen su razón de ser.
>
> Ahora bien, si lo ontológico es lo granítico, necesario es concluir que en esta materia el control constitucional, a más de integral y material debe ser intemporal. Así lo dicta la efectiva protección y garantía de los derechos fundamentales, la cual no puede limitarse a los tratados futuros -aunque, desde luego, no cabe duda que estos se sujetan al mismo-. Ciertamente, un convenio internacional ya perfeccionado es susceptible de comportar transgresión a dichos postulados.
>
> Conclúyese de lo anterior que el contenido mismo de la materia sobre la que versa la presunta violación es la que determina la procedencia del control. No el hecho mismo de estar vertida en un tratado ya perfeccionado.

[182] Suscrito en Roma, República Italiana, el 31 de diciembre de 1887.

> Por otra parte, la tesis que se viene sosteniendo satisface el propósito de reconciliación del país con la comunidad internacional, que el Constituyente plasmó en el artículo 9o. de la Carta cuando expresó que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan entre otras, en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia."

De esta manera, la Corte entendió que el control de constitucionalidad de tratados, más allá de desconocer el "*pacta sunt servanda*" reconocido en el ordenamiento constitucional en virtud de lo establecido en el artículo 9 de la Constitución, constituía una forma adecuada de coordinación. Destacó que ese principio, además de admitir excepciones en el derecho internacional, establecía las reglas pertinentes para concluir el vínculo internacional en caso de que se declarase su inexequibilidad [183] . Con fundamento en tales consideraciones, la Corte examinó la constitucionalidad de las normas del tratado aprobadas por la ley correspondiente procediendo a declarar inexequibles varias de ellas.

4.8.2.4.3. En la sentencia C-087 de 1997, la Corte evaluó una acusación formulada en contra del artículo 17 del Código Penal -en ese entonces vigente-, en el que se prescribía, de una parte, que la extradición sería solicitada, concedida u ofrecida de acuerdo con los tratados públicos y, de otra, que la extradición de colombianos se encontraba sujeta a lo previsto en los mismos instrumentos internacionales. Tales disposiciones, a juicio del demandante, vulneraban la Constitución en tanto la remisión a los tratados públicos podría tener como efecto el desconocimiento del artículo 35 que prohibía la extradición de colombianos por nacimiento y la de los extranjeros por delitos políticos o de opinión.

Estableció la Corte que la adopción de la Constitución de 1991 no suponía, en modo alguno, la derogatoria directa de los tratados públicos. A pesar de ello, consideró necesario precisar que, a pesar de lo que pudieran disponer los tratados vigentes, no podría admitirse que su aplicación se extendiera a los eventos prohibidos por el artículo 35 de la Carta. En esa medida y al fundamentar el condicionamiento[184] que impondría al artículo 17 indicó este Tribunal:

---

[183] En esa dirección indicó: "Ahora bien, en lo que atañe al procedimiento obsérvese que el control constitucional no pretende injerir en una órbita del resorte exclusivo del ejecutivo. Si bien esta Corte reconoce que a este órgano la Constitución Política le reserva la conducción y manejo de las relaciones internacionales, considera que un aspecto bien distinto es que, si en un caso dado llegare a prosperar el control y a proferirse una decisión de inexequibilidad, en virtud del respeto y observancia a la norma *Pacta Sunt Servanda*, el órgano ejecutivo del Estado Colombiano, estaría conminado a acudir a los conductos regulares, para, según un procedimiento de orden jurídico-internacional, desatar en ese ámbito el vínculo, procediendo a denunciar el tratado."

[184] Dispuso en el numeral segundo de la parte resolutiva: "**DECLARAR EXEQUIBLES** los apartes acusados de los siguientes artículos del Código Penal: 17, pero bajo la condición de que sus disposiciones no se pueden aplicar a los colombianos por nacimiento, como tampoco a los extranjeros por delitos políticos o de opinión, de conformidad con el artículo 35 de la Constitución Política (…)"

"En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que en lo que corresponde a la constitucionalidad de los dos incisos acusados del artículo 17 del Código Penal no existe reparo alguno de constitucionalidad, salvo dos precisiones de orden correctivo relacionadas con los nacionales colombianos sujetos de la extradición de una parte, y de otra, con los extranjeros, en razón de la especial protección constitucional del perseguido político, como quiera que la Carta de 1991, como se vio, prohibió la extradición de nacionales colombianos por nacimiento y la de los extranjeros por delitos políticos y de opinión.
(…)
En este orden de ideas, para la Corte Constitucional es claro que la regulación legal que es objeto de acusación en esta oportunidad y que se refiere al trámite de las extradiciones en nuestro ordenamiento penal, encuentra fundamento constitucional en los casos no prohibidos por la Constitución, como se dejó definido, y que, por ello será declarada su exequibilidad por esta Corporación, claro está, condicionada a que se entienda que a partir de la Carta Política de 1991, ninguna autoridad pública del orden nacional puede proceder a ofrecer, conceder o solicitar la extradición de colombianos por nacimiento ni de los extranjeros en el caso de delitos políticos y de opinión.

Empero, aun en estos casos, no se trata de que la Corte considere que se puede producir siquiera remotamente una especie de derogatoria directa y automática de los tratados que prevén y regulan la extradición de los nacionales colombianos por nacimiento por obra de la Constitución Nacional de 1991, como lo plantea el actor, por fuera de las consideraciones mínimas de orden jurídico relacionadas con la armónica concurrencia y unidad de los ordenamientos jurídicos de diverso orden, como es el caso del tema de las relaciones entre la Constitución y los tratados públicos, y la ausencia de jerarquía formal entre ambos ordenamientos jurídicos.

En efecto, ni la Carta Política de 1991 pretende la derogatoria de ningún tratado público por su mandato o disposición, ni los tratados públicos pueden sustituir los términos de la Carta Política, ni condicionar su vigencia, eficacia o aplicación internas; en este sentido, una cosa es la eficacia interna de la prohibición a las autoridades nacionales de extraditar nacionales por nacimiento, por ejemplo, que condiciona la interpretación constitucional de una ley como en este caso, y otra es la pretendida y absurda eficacia derogatoria de los tratados públicos internacionales, por una u otra disposición constitucional de orden interno, como resulta del parecer del actor.

> Lo cierto en este caso es que los dos incisos acusados del artículo 17 hallan fundamento constitucional en los artículos 224, 226, 189 num. 2º. y 150 num. 16, pero las autoridades de la República de Colombia en el orden interno y dentro de sus competencias nacionales, no pueden proceder a conceder, ofrecer ni a solicitar la extradición de colombianos por nacimiento ni la de los extranjeros por delitos políticos o de opinión, por ser ello inexequible como inequívocamente lo determina el artículo 35 de la Carta Política."

El examen de esta decisión permite identificar una regla de decisión conforme a la cual las autoridades colombianas son destinatarias de una prohibición de aplicar un tratado en aquello que sea opuesto al artículo 35 de la Constitución que establece las reglas en materia de extradición[185].

4.8.2.4.4. Esta regla de decisión fue enunciada nuevamente por la Corte en la sentencia C-1189 de 2000. En esa ocasión debía establecer si vulneraba la Constitución una disposición del Código Penal en la que se disponía que "*la ley penal colombiana se aplicará a toda persona que la infrinja en el territorio nacional, salvo las excepciones consagradas en el derecho internacional*." Este Tribunal consideró que las excepciones previstas por el derecho internacional coincidían con las que asimismo se podían derivar de la Carta y la ley colombianas y, en atención a ello, no cabía reproche constitucional alguno.

Estableció que las obligaciones internacionales del Estado Colombiano "*tienen su fuente tanto en los tratados públicos que ha ratificado, como en la costumbre internacional y en los principios generales de derecho aceptados por las naciones civilizada*." Advirtió, en todo caso, que la Constitución prevalecía de manera definitiva respecto de las diferentes fuentes del derecho internacional y, en esa dirección, afirmó:

> "En otras palabras, las costumbres internacionales y los principios generales de derecho aceptados por las naciones civilizadas gozan de prevalencia normativa en nuestro ordenamiento, en la misma medida de los tratados, siempre y cuando su contenido se ajuste a los dictados de la Carta, y sin perjuicio de que haya ciertas normas consuetudinarias que, por consagrar derechos inherentes al ser humano, se integran al bloque de constitucionalidad."

4.8.2.5. Un segundo grupo de decisiones está conformado por aquellas en las que la Corte, al adelantar el control previo de constitucionalidad de un tratado aprobado por el Congreso de la República, ha identificado una oposición real o eventual a la Carta Política. En estos eventos, la Corte ha fijado como regla de decisión la prohibición de proceder al perfeccionamiento del vínculo internacional, salvo que sean formuladas las declaraciones interpretativas o

[185] Esta regla de decisión dio lugar a un salvamento de voto de varios Magistrados que advertían que la interpretación de la Corte conducía a desconocer el principio pacta sunt servanda derivado del artículo 9 de la Carta.

reservas correspondientes. Adicionalmente, en otros casos, sin ordenar la formulación de una declaración interpretativa o reserva ha dispuesto en la parte motiva el carácter condicionado de la declaratoria de exequibilidad[186]. Es importante precisar que estos casos, a pesar de no presentar una tensión actual entre el "*pacta sunt servanda*" y la supremacía de la Constitución, en tanto todavía no se ha producido el perfeccionamiento del vínculo internacional con el tratado, se caracterizan por el hecho de que la Corte (i) identifica una oposición, (ii) establece los remedios para corregirla y, en esa medida, (iii) evita que se active esa tensión[187]. Cabe hacer una referencia especial a tres decisiones adoptadas por la Corte.

4.8.2.5.1. En la sentencia C-176 de 1994, se revisó la Ley 67 de 23 de agosto de 1993 *"por medio de la cual se aprueba la 'Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas', suscrito en Viena el 20 de diciembre de 1988".* En esa oportunidad la Corte señaló que el Congreso de la República se encontraba habilitado para plantear la formulación de reservas y declaraciones interpretativas respecto de los contenidos de un tratado sometido a su aprobación y, en esa dirección, la Corte consideró ajustadas a la Carta varias de ellas.

En particular, al ocuparse de la que indicaba que "*Ninguna parte de la Convención podrá interpretarse en el sentido de obligar a Colombia a adoptar medidas legislativas, judiciales, administrativas, o de otro carácter que vulneren o restrinjan su sistema constitucional y legal o vayan más allá de los tratados en que sea parte contratante el Estado colombiano*", este Tribunal sostuvo:

> "Esta declaración busca entonces asegurar la primacía del orden constitucional y legal de Colombia, teniendo presente lo estatuido en los artículos 1º y 4º de la Constitución Política.
>
> La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquella determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se

[186] Así por ejemplo, en la sentencia C-303 de 2001 la Corte indicó, sin que ello se reflejara en la parte resolutiva, lo siguiente: "Conforme con lo anterior, este Tratado es constitucional condicionadamente en la medida que los Acuerdos Complementarios previstos en este Convenio: a) No contengan nuevas obligaciones distintas a las pactadas en el mismo; b) Se enmarquen dentro de los propósitos y objetivos del Convenio, que pretende "desarrollar el conjunto de las relaciones y científicas entre los dos países", con base en el respeto de los principios de igualdad de ventajas mutuas como lo dice el Preámbulo; y c) No se modifique el convenio, ni se refieran dichos Acuerdos a aspectos diferentes a la cooperación técnica y científica entre los dos Estados." Procedió en igual sentido también en la sentencia C-027 de 2011

[187] En esa dirección se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-400 de 1998 C-160 de 2000, C-369 de 2002, C-241 de 2004, C-278 de 2004, C-619 de 2004, C-276 de 2006, C-931 de 2007, C-121 de 2008, C-537 de 2008, C-378 de 2009, C-615 de 2009, C-915 de 2010, C-125 de 2011, C-399 de 2012, C-196 de 2012 y C-819 de 2012.

> susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto funda en orden jurídico mismo del Estado. La Constitución es el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados (…).”

Adicionalmente, al ocuparse de algunas disposiciones que establecían la obligación de adoptar determinadas normas de derecho interno –entre ellas la fijación de nuevos tipos penales- la Corte consideró que ellas resultaban compatibles con la Constitución en tanto establecían que el Estado tenía tal obligación bajo la condición de respetar sus normas constitucionales o principios fundamentales[188]. En la parte resolutiva dispuso la Corte:

> “Declarar **EXEQUIBLE** la "Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas", suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1988", teniendo en cuenta que las obligaciones internacionales derivadas del artículo 3º numeral 1º literal c) y numeral 2º así como del artículo 11º se contraen a de manera condicionada al respeto de los principios constitucionales colombianos, y con base en las reservas 1º, 3º y 4º, así como en las 9 declaraciones formuladas por el Congreso, con las precisiones efectuadas por la Corte, que hacen compatible la Convención con el ordenamiento constitucional colombiano, y que el Gobierno de Colombia formulará al depositar el respectivo instrumento de ratificación de la Convención (…)”.

De esta manera la Corte precisó que en todos los casos debía siempre asegurarse el respeto de la primacía incondicional del sistema constitucional, en tanto ello es condición de pertenencia de cualquier disposición al ordenamiento jurídico colombiano.

4.8.2.5.2. La decisión más importante en la jurisprudencia de este Tribunal, en relación con la comprensión admisible del principio “*pacta sunt servanda*”, fue la adoptada en la sentencia C-400 de 1998. Dicha providencia, al abordar las relaciones entre el derecho internacional y el derecho constitucional no solo modificó el precedente en relación con la posibilidad de adelantar el control de constitucionalidad de tratados perfeccionados sino que, adicionalmente, definió la precedencia del ordenamiento constitucional. La argumentación de la Corte sobre este particular se desarrolló, precisamente, al juzgar la norma de la

---

[188] En una dirección semejante aunque sin establecer ello en la parte resolutiva la Corte consideró compatible con la Constitución en los términos fijados en la parte motiva el “Acuerdo suscrito entre la República de Colombia y La República de Cuba para la prevención, el control y la represión, del tráfico ilícito de estupefacientes firmado en la ciudad de La Habana el 14 de enero de 1999 y la Ley 625 de 2000, por medio de la cual se aprueba”. En las consideraciones de la sentencia dejó indicado: “*Los fines perseguidos por el Acuerdo se formulan conforme a lo previsto en el artículo 4° de la Constitución al reconocer el respeto de la legislación interna de cada una de las Partes Contratantes y conforme a lo prescrito en el artículo 9° superior sobre el respeto de los principios de derecho internacional, de la soberanía y de la autodeterminación de los pueblos.*” En la sentencia C-764 de 2002 al ocuparse de una obligación semejante, este Tribunal advirtió que esa obligación internacional no implicaba la exclusión del control constitucional de las normas que en cumplimiento de dichos tratados fueran adoptadas.

"*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*" del año 1986, en la que se consagraba la prohibición de invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un compromiso internacional. Advirtió que la aceptación por parte del Estado colombiano de ese principio de derecho internacional no era, en manera alguna, absoluta. No podía afectar, bajo ninguna circunstancia la supremacía constitucional:

> "[…] es jurisprudencia reiterada de esta Corte que, en el plano interno, la Constitución prevalece sobre los tratados, por lo cual un convenio contrario a la Carta es inaplicable. Un interrogante surge entonces: ¿esta prevalencia de la Constitución implica la inexequibilidad del artículo 27 del convenio bajo revisión, según el cual Colombia no podrá invocar el derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado? La Corte considera que no, por las siguientes dos razones. De un lado, como ya se vio, la propia Carta reconoce, en virtud del artículo 9º, que la norma Pacta sunt servanda hace parte de nuestro ordenamiento, si bien no puede llegar a afectar la supremacía de la propia Constitución. […]"[189]. (Subrayas no hacen parte del texto original)

4.8.2.5.3. La Corte reconoció que la Constitución Política, mediante su artículo 9°, permite reconocer como aplicable el principio en mención, bajo el supuesto incontrovertible de que no pueda afectar la supremacía constitucional. En ese sentido, esta Corporación afirmó que "*la Carta reconoce que uno de los principios que orientan nuestras relaciones internacionales es la norma Pacta Sunt Servanda (CP art. 9º) pero sin perjuicio de la supremacía de la Constitución en el orden interno (CP art. 4)".* Con fundamento en lo anterior, la Corte estableció tres reglas de coordinación del derecho interno y el derecho internacional conforme a las cuales (i) de la Constitución se desprende un deber de inaplicación de los tratados en el plano interno -con fundamento en el artículo 4º- en aquellos supuestos en los cuales sus disposiciones se opongan a normas constitucionales; (ii) existe una obligación de las autoridades competentes de armonizar el ordenamiento jurídico interno y la obligación internacional, mediante la modificación o terminación del vínculo internacional, o la reforma de la Constitución, para superar la eventual situación de incumplimiento de la obligación de derecho internacional y evitar incurrir en responsabilidad internacional y (iii) al momento de aplicar disposiciones no constitucionales pertenecientes al ordenamiento jurídico, es obligación de las autoridades competentes asegurar, en la mayor medida

[189] Se refiere al ejercicio del control previo y automático de tratados solemnes. No obstante, en situaciones *in extremis* podría acaecer el supuesto en el que un tratado solemne, a pesar de haber sido aprobado mediante ley por el Congreso de la República y declarado exequible –a la par con su ley aprobatoria– por la Corte Constitucional, una vez entre en vigor, devenga en inconstitucional. Ello ocurriría, *inter alia*, en los eventos en los que el Gobierno Nacional no proceda a formular las reservas o declaraciones interpretativas ordenadas en la correspondiente sentencia de exequibilidad, o cuando el Depositario las rechace y -aun así- se perfeccione el vínculo internacional con el tratado solemne determinado.

posible, su armonización con las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia[190]. Sobre el particular, la Sentencia en mención dispuso:

> "[…] De otro lado, como Colombia respeta el principio Pacta sunt servanda, en estos eventos de tratados inconstitucionales, es deber de las autoridades políticas modificar el compromiso internacional de nuestro país a fin de ajustarlo a la Carta, o reformar la Constitución para adecuarla a nuestras obligaciones internacionales. Lo que es inadmisible es el mantenimiento de una incompatibilidad entre un tratado y la Carta, por cuanto, como se señaló, las autoridades quedan sometidas a situaciones insostenibles pues deben aplicar la Constitución, aun cuando ello implique desconocer nuestras obligaciones internacionales y comprometer la responsabilidad internacional de nuestro Estado. […]".

A su turno, la mencionada providencia, apoyándose en la jurisprudencia previa, determinó:

> "[…] Igualmente, en posterior decisión, esta Corporación precisó que si bien el artículo 9º de la Carta incorpora en nuestro ordenamiento el principio Pacta Sunt Servanda y confiere fuerza jurídica interna a la normatividad internacional, esto en manera alguna puede llegar a afectar "el carácter de norma suprema que tiene la Constitución (CP art. 4º), pues, como ya se ha reiterado por parte de esta Corporación, para que los tratados o convenios internacionales tengan fuerza jurídica interna es condición indispensable ´que sus normas no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera las cláusulas transgresoras serían inaplicables (Sentencia C-295 de 1993 MP Carlos Gaviria Díaz)´" […]"[191].

---

[190] Refiriéndose a esta última regla la sentencia C-1189 de 2000 indico: "En todo caso, es claro que por virtud de la prevalencia moderada del derecho internacional, y en aplicación del principio de interpretación conforme, las normas internas se deben leer de manera tal que su sentido armonice al máximo, no sólo con los preceptos del Estatuto Superior, sino también con las obligaciones internacionales que asisten a Colombia. Así lo dijo esta Corporación en la providencia antecitada, refiriéndose a las normas convencionales: *"en virtud del principio pacta sunt servanda, que encuentra amplio sustento en la carta (C.P. art. 9), como ya se ha visto, es deber de los operadores jurídicos aplicar las normas internas distintas de la Constitución de manera que armonicen lo más posible con los compromisos internacionales suscritos que tiene el país"*. Por este motivo, no son de aceptación las interpretaciones de la ley que, al oponerla a lo dispuesto en las normas internacionales aplicables, pretendan otorgarle un sentido que riñe con los mandatos de la Carta."

[191] La providencia que allí se refiere, fue también considerada por la Corte en las sentencias C-270 de 1994 y C-358 de 1997. En esta última había indicado: "El artículo 9 de la Constitución expresa que "las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia". Dentro de los principios fundamentales del derecho internacional se encuentra el *Pacta Sunt Servanda*, que obliga al respeto y cumplimiento de lo acordado en los tratados internacionales. Como consecuencia de este principio, las autoridades colombianas están obligadas a velar por la observancia de los tratados ratificados por Colombia. Ello por cuanto su vulneración puede comprometer la responsabilidad internacional del país y porque la Carta confiere fuerza jurídica interna a la normatividad internacional, aún cuando, como es natural, sin que ello afecte el carácter de norma suprema que tiene la Constitución (CP art. 4º), pues, como ya se ha reiterado por parte de

De acuerdo con lo sostenido por la Corte, cuando se declara la inconstitucionalidad de un tratado ello no produce un efecto directo en el derecho internacional. Allí, el vínculo jurídico permanece inalterado pero se suscita una situación de incompatibilidad que, por virtud de la supremacía de la Constitución, debe resolverse con plena observancia de lo dispuesto en el artículo 4º. Esto supone que se activa (i) una prohibición de aplicar las disposiciones que fueron declaradas inexequibles y (ii) una obligación de las autoridades competentes de adelantar las actuaciones *de jure* o *de facto* que se requieran para superar la incompatibilidad entre la norma del ordenamiento constitucional y las disposiciones que consignan la obligación internacional. En esos casos deberán considerarse con seriedad y responsabilidad las alternativas disponibles para evitar que se extienda en el tiempo una situación jurídica de incompatibilidad entre el derecho internacional que vincula y regula las relaciones internacionales del Estado colombiano y el propio sistema constitucional, cuya fuerza emana de la decisión incontrovertible del Pueblo, en ejercicio de la soberanía que en él se encuentra radicada.

4.8.2.5.4. Finalmente una tercera hipótesis, ciertamente especial, se ha configurado cuando el control constitucional comprende un tratado cuyo objeto general ha sido constitucionalizado y su ratificación expresamente autorizada mediante una reforma constitucional. Fue ello lo que ocurrió en el control automático que se ejerció sobre la Ley 742 del 5 de junio de 2002 "*Por medio de la cual se aprueba el 'Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional', hecho en Roma el día diecisiete (17) de julio de mil novecientos noventa y ocho (1998*)". En efecto, el acto legislativo 2 de 2001 había dispuesto -integrando una norma permanente al artículo 93 de la Carta- (i) que el Estado podría reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma y, en atención a ello, (ii) que podría ratificar tal tratado de conformidad con el procedimiento establecido en la Constitución. Adicionalmente, dispuso (iii) que la admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte de dicho instrumento internacional con respecto a las garantías contenidas en la Constitución Política, tendría efectos, exclusivamente, dentro del ámbito de la materia regulada en dicho tratado.

La *relativa* constitucionalización del precitado "Estatuto de Roma" mediante el acto legislativo referido, tenía como objetivo asegurar la compatibilidad de los contenidos normativos de dicho tratado con el texto constitucional vigente, en la medida en que sería posible que en el tratado correspondiente se incorporaran reglas diferentes a las previstas en la Constitución, sin que ello implicara la inexequibilidad de las mismas. En atención a lo anterior, la sentencia C-578 de 2002 desplegó un control que tuvo por objeto establecer el tipo de medidas contenidas en el aludido "Estatuto de Roma" que implicaban un trato diferente respecto de lo prescrito en el orden interno. En caso de

esta Corporación, para que los tratados o convenios internacionales tengan fuerza jurídica interna es condición indispensable "que sus normas no contraríen o vulneren los preceptos consagrados en nuestra Carta Política, pues en el caso de que tal cosa ocurriera las cláusulas transgresoras serían inaplicables(…)".

suscitarse alguna tensión entre lo allí dispuesto y las normas constitucionales específicas, debía advertirse la forma en que constitucionalmente procedía su armonización o delimitarse el ámbito en el que debería operar una determinada prescripción del tratado.

En esa medida, el examen adelantado por la Corte, en lo relativo a los contenidos del tratado, no consistió estrictamente en un control material del mismo sino en juicio orientado a identificar la forma de armonizar o hacer concordantes las normas del "Estatuto de Roma" con las disposiciones precedentes de la Carta. En ese contexto, la Corte adelantó la revisión de cuestiones constitucionalmente complejas como la imprescriptibilidad de las acciones y penas, la prisión perpetua, el principio de legalidad, las amnistías y los indultos y el derecho de defensa, entre otras cosas.

Así entonces el Acto Legislativo con fundamento en el cual fue adicionado al ordenamiento jurídico nacional el "Estatuto de Roma", hace posible que coexistan disposiciones de derecho internacional incorporadas al derecho interno mediante una ley aprobatoria, con disposiciones constitucionales que, *prima facie*, podrían tener un significado opuesto al del Tratado referido. Incluso, considerando el ámbito de operación del "Estatuto de Roma", la Corte señaló expresamente que las autoridades colombianas no estaban autorizadas ni obligadas a aplicar disposiciones del mismo instrumento internacional. Esa posibilidad, aceptada por el constituyente derivado en ejercicio de sus facultades de reforma constitucional, evidencia, el propósito de evitar una tensión irresoluble entre la supremacía de la Constitución y los vínculos internacionales del Estado Colombiano en una materia tan importante como la protección de los derechos humanos.

En esa dirección, en uno de los apartes finales de la providencia, explicó esta Corporación:

> "No obstante se advierte que, como el Acto Legislativo citado forma parte del cuerpo permanente de la Constitución y, por tanto, ha de ser interpretado de tal forma que guarde consonancia con las otras disposiciones de la Carta, la Corte señala las materias respecto de las cuales procede, sin que ello contraríe el Estatuto, que el Presidente de la República, en el ámbito de sus atribuciones, declare cuáles son las interpretaciones de algunos apartes del mismo que armonizan plenamente la Constitución con el Estatuto de Roma. Dicho señalamiento por la Corte en ningún caso supone que existe una inconstitucionalidad parcial del Estatuto. Esta determinación obedece al cumplimiento del principio fundamental según el cual todas las autoridades tienen como finalidad asegurar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2 C.N.), así como al propósito de concretar el mandato de colaboración armónica entre los órganos que integran las ramas del poder público, dentro del respeto a las órbitas de

competencia de cada uno, en este caso, de la Corte Constitucional a la cual se le ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la Carta y del Presidente de la República al cual se le ha atribuido la dirección de las relaciones internacionales de Colombia (artículo 113 C.N).”[192]

4.9. Relaciones entre el derecho internacional de los tratados y el derecho interno.

4.9.1. El derecho de los tratados es un área principal del derecho internacional público que, por su relevancia en el desarrollo de las relaciones internacionales, ha sido objeto de especial mención normativa en los ordenamientos jurídicos de los Estados. La República de Colombia, en su calidad de sujeto de derecho internacional, no ha sido ajena a tal consideración, regulando en la Constitución Política –además del trámite interno a surtirse con miras al perfeccionamiento del vínculo internacional con un tratado–, normas atinentes a la capacidad de celebración y la procedencia de disponer su aplicación provisional. A su turno y por vía jurisprudencial, se ha precisado lo relativo al trámite de las enmiendas de tratados solemnes en el derecho constitucional colombiano.

4.9.2. La “*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*”, suscrita en Viena, República de Austria, el 26 de mayo de 1969, fue aprobada por el Congreso de la República, mediante la Ley 32 de fecha 29 de enero de 1985 y entró en vigor, para el Estado colombiano, el día 10 de mayo de 1985. La precitada Convención consagra el derecho internacional consuetudinario en materia de celebración, entrada en vigor, aplicación provisional, reservas, enmiendas, depositarios, observancia, cumplimiento, interpretación, nulidad, terminación, suspensión, registro, correcciones y notificaciones de tratados.

Por tratarse de un instrumento internacional que gobierna el surgimiento de obligaciones entre los sujetos de derecho internacional originarios o Estados[193], el ámbito de aplicación de la Convención en comento es, s*tricto sensu*, el derecho internacional público y no, *prima facie*, el derecho interno.

4.9.3. La Constitución Política –además de las disposiciones relativas a la aprobación legislativa y al control de constitucionalidad- consagra normas particulares para la República de Colombia en materia de derecho de los tratados, en lo que atiende, entre otras cosas, a la capacidad para celebrarlos y a los requisitos para disponer su aplicación provisional –en algunos eventos–, de acuerdo a lo previsto en los artículos 189 y 224, que al efecto disponen:

---

[192] Sentencia C-578 de 2002.

[193] El Artículo 1 de la “Convención de Viena sobre el derecho de los tratados”, adoptada en Viena, República de Austria, el día 26 de mayo de 1969, dispone:

> “[…]
> *Artículo 1: Alcance de la presente Convención.*
> *La presente Convención se aplica a los tratados entre Estados.*
> […]”.

> "(…)
> ARTÍCULO 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:
>
> 2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.
>
> (…)
>
> ARTICULO 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso. Sin embargo, el Presidente de la República podrá dar aplicación provisional a los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales, que así lo dispongan. En este caso tan pronto como un tratado entre en vigor provisionalmente, deberá enviarse al Congreso para su aprobación. Si el Congreso no lo aprueba, se suspenderá la aplicación del tratado.
> (…)".

4.9.3.1. Las normas citadas permiten señalar que, a pesar de la regulación que sobre la materia efectúa la Convención, la Constitución prevé reglas propias sobre el derecho de los tratados, aplicables al Estado colombiano en aspectos puntuales que el Constituyente estimó necesario preceptuar, de manera diferente –e incluso más restrictiva– que la citada Convención. De allí que si bien esta última permite ilustrar el alcance de ciertas disposiciones de derecho internacional (en lo atinente al derecho de los tratados), en el curso de los exámenes de exequibilidad específicos que adelanta esta Corporación, deban privilegiarse las disposiciones constitucionales aun cuando las normas convencionales se ocupen de regular la misma materia. En ese sentido, esta Corte, mediante la Sentencia C-400 de 1998, sostuvo:

> "(…) La Corporación en manera alguna está sosteniendo que Viena I es una norma de rango constitucional o esté integrada al bloque de constitucionalidad. Lo que sucede es que los tratados son actos jurídicos complejos, que se encuentran sometidos a un régimen jurídico complejo, pues están regidos tanto por normas internacionales como por disposiciones constitucionales. Así, el derecho internacional consagra la vida y los efectos internacionales de esos acuerdos, mientras que el derecho constitucional, establece la eficacia interna de los tratados así como las competencias orgánicas y los procedimientos institucionales por medio de los cuales un país adquiere determinados compromisos internacionales. Ahora bien, Viena I regula en lo fundamental el derecho internacional de los tratados y sus principios gozan en Colombia de un reconocimiento constitucional genérico (CP art. 9º), pero ello no significa que, en el plano interno, el articulado de Viena I

> pueda prevalecer sobre normas constitucionales específicas, ya que la Carta es norma de normas (CP art. 4º). Precisamente el control constitucional previo ejercido por esta Corporación busca armonizar con la Constitución el contenido de los tratados que el Estado colombiano pretende ratificar. (…)". (Destacado fuera de texto).

4.9.3.2. Como corolario de lo anterior, la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" al no disponer de rango constitucional, ni integrar el bloque de constitucionalidad, tampoco disfruta de la condición de parámetro de control. No obstante lo anterior, en atención a lo dispuesto en el artículo 9° de la Constitución Política, las relaciones exteriores de la República de Colombia se fundamentan, entre otras, en el reconocimiento de los principios de derecho internacional aceptados por el Estado colombiano. Es por ello que cuando este Tribunal se apoya, como es usual al adelantar el examen constitucional de tratados, en algunos de los principios contenidos en la cita Convención, lo hace con fundamento en el artículo 9º de la Carta.

4.9.4. Considerando que la referida Convención codifica, cristaliza y consagra ciertos principios de derecho internacional en materia de derecho de los tratados, y que el Estado colombiano los aceptó con ocasión del perfeccionamiento del vínculo internacional, esta Corte –al ejercer el control de constitucionalidad de los tratados- tiene la obligación de considerar lo allí dispuesto. No obstante lo anterior, en el evento en que surja un conflicto entre la norma constitucional y la norma convencional en materia de derecho de los tratados, primará –en todo evento– la Constitución Política. En atención a lo indicado varias cuestiones se plantean.

4.9.4.1. Tanto la Carta –artículo 189– como la mencionada "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados"* –artículo 7– consagran normas relativas a la capacidad para celebrar tratados. El artículo 189, numeral 2°, señala que corresponde al Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa, celebrar tratados. Esa capacidad, entendida en sentido amplio, no implica, exclusivamente, la suscripción de instrumentos internacionales por el Presidente de la República, sino –así mismo– por quien él delegue para ese efecto. Por su parte, el artículo 7° de la Convención consagra un supuesto más amplio y flexible, en el que no sólo el Jefe de Estado y/o Jefe de Gobierno tiene capacidad de celebrar tratados –sin requerir plenos poderes–, sino, a su vez, el Ministro de Relaciones Exteriores. Todos los demás funcionarios de un Estado requerirán plenos poderes, bajo el derecho internacional, para los actos de suscripción de tratados. De lo anterior se desprende que, al amparo de la Constitución Política, sólo el Presidente de la República –o quien él delegue– dispone de la capacidad de celebrar tratados en nombre y representación del Estado colombiano. *Contrario sensu*, conforme lo consignado en la Convención en mención, el Jefe de Estado no es el único que dispone de tal facultad, en razón a sus funciones y sin requerir plenos poderes, en la medida

en que el literal (a) prevé que otro funcionario pueda representar al Estado, sin que medie la delegación, autorización, acreditación o la exhibición de poderes conferidos por el Presidente de la República (tal es el caso del Ministro de Relaciones Exteriores). Debe anotarse, en consecuencia, que en los eventos en que funcionarios gubernamentales suscriban tratados -en nombre y representación del Estado colombiano- sin que el Presidente de la República hubiere conferido su autorización para el efecto, podrán confirmarse por el mismo Jefe de Estado, al amparo de la facultad prevista en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, para los efectos del ordenamiento jurídico interno. En ese sentido, el Ejecutivo ha expedido "Aprobaciones Ejecutivas" de tratados solemnes, que esta Corporación ha admitido en su jurisprudencia[194] como constatación de la confirmación presidencial.

Por consiguiente, la confirmación presidencial (Aprobación Ejecutiva) en la jurisprudencia de esta Corporación, aun cuando en ocasiones pareciera invocar lo dispuesto en el artículo 8° de la aludida "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" como fundamento de su constitucionalidad, no se deriva de lo allí consagrado, en la medida en que la denominada "Aprobación Ejecutiva" es un acto administrativo de derecho interno que, exclusivamente, pretende someter a consideración del Congreso de la República el tratado determinado, sin surtir efecto alguno en el derecho internacional. En ese sentido, para efectos del examen de exequibilidad que adelanta esta Corporación, el fundamento constitucional es la precitada facultad que recae en el Presidente de la República, conforme el artículo el 189, numeral 16; sin perjuicio de la expedición de Instrumentos de Refrendación de Firma[195], al amparo de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", para subsanar el eventual problema de representación en la suscripción, en el ámbito de aplicación del derecho internacional –que es, por ende, irrelevante para el control constitucional–.

4.9.4.2. En lo que atiende a la aplicación provisional y tal como se explicó anteriormente, mientras la Convención la permite para cualquier tratado –siempre que se consagre en sus cláusulas o se haya convenido en ello de otro modo–, la Constitución Política solamente la autoriza para aquellos tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos

[194] Sentencias C-314 de 1993, C-045 de 1994, C-087 de 1994, C-105 de 1995, C-261 de 1996, C-156 de 1999 y C-120 de 2008, entre otras.

[195] Los Instrumentos de Refrendación encuentran su fundamento en el artículo 12, numeral 2°, literal (b) de la aludida "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", conforme se expone en el "*Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*" del año 1999. Sobre el particular, la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, en su portal electrónico (disponible en el hipervínculo: https://treaties.un.org/pages/Overview.aspx?path=overview/glossary/page1_en.xml) prevé:
"[…] *2. Signature ad referendum*
A representative may sign a treaty "ad referendum", i.e., under the condition that the signature is confirmed by his state. In this case, the signature becomes definitive once it is confirmed, under international law, by the responsible organ. [Art.12 (2) (b), Vienna Convention on the Law of Treaties 1969].[…]". (Destacado fuera de texto).

internacionales, que así lo dispongan. Considerando que el asunto relativo a la aplicación provisional fue abordada en la presente providencia, no se precisa un desarrollo adicional al allí expuesto, en el presente acápite.

4.9.4.3. Cabe referirse también a la noción de enmienda, prevista en la "*Parte IV*" de la aludida Convención. La noción de "enmienda", en el contexto del derecho de los tratados, se refiere a cualquier alteración formal de las disposiciones del tratado –cambio, adición o supresión– por las Partes de aquel, efectuada con las mismas formalidades que tuvo la formación original del tratado[196].

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha apoyado en la definición de enmienda del "derecho de los tratados" para identificar aquellos supuestos en los cuales se impone someter el ajuste de un tratado a los procedimientos previstos en la Constitución. Así entonces, si bien la Constitución Política no efectúa una mención expresa de ese vocablo, esta Corporación ha determinado el alcance y el trámite al que están sometidas las modificaciones de tratados solemnes en el derecho constitucional colombiano a la luz de lo allí dispuesto. Conforme a la jurisprudencia de la Corte, toda adopción de enmiendas de un tratado solemne deberá someterse al mismo procedimiento interno que el tratado solemne. La coincidencia entre la noción de enmienda del derecho internacional y la obligación de seguir el trámite interno de los tratados solemnes se evidencia con claridad en diferentes providencias. Así la sentencia C-378 de 2009 expresó que, como consecuencia del carácter modificatorio del contenido inicial del tratado y, por ende, de las obligaciones inicialmente contraídas, las enmiendas deben estar sometidas al procedimiento de aprobación por parte del Congreso de la República y al control constitucional propio de los tratados. Dijo esta Corte:

> "[…]
> Debe tenerse en cuenta que las enmiendas o modificaciones, como su nombre lo indica, alteran o varían el contenido del tratado internacional inicialmente suscrito, de modo tal que el alcance de las obligaciones contraídas en un principio y todas las condiciones y reglas que las regulan no son las mismas. He ahí la razón para que las enmiendas o modificaciones de un tratado internacional estén sometidas al mismo procedimiento de aprobación por parte del Congreso y control constitucional que los tratados (Sentencia C-991 de 2000 y C-176 de 1997) ya que, según los artículo 150 numeral 16 y 241 de la Constitución de 1991, el Presidente de Colombia sólo puede manifestar válidamente el consentimiento frente a las obligaciones contenidas en un tratado internacional, previa satisfacción de estos requisitos (Sentencia C-400 de 1998 […]". (Destacado fuera del texto).

[196] Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, en calidad de Depositario de tratados multilaterales, "*Manual de Tratados*" disponible en el vínculo: https://treaties.un.org/doc/source/publications/THB/Spanish.pdf. Página 54.

En esa misma dirección se encuentra la sentencia C-639 de 2009. En ella este Tribunal indicó que las enmiendas tienen como finalidad variar el contenido del tratado inicialmente suscrito. En consecuencia "*Cuando la Constitución refiere a tratados internacionales, comprende también a las enmiendas, estando sujetas, mutatis mutandis, al mismo procedimiento de aprobación por el Congreso de la República y examen constitucional de la Corte Constitucional (arts. 150-16 y 241-10 de la Carta)* […]*"*[197].

4.9.4.4. Como corolario de lo expuesto, en el evento en que surja un conflicto entre la norma constitucional y la norma convencional en materia de derecho de los tratados, primará –en todo evento y de regularse el mismo aspecto– la Constitución Política.

4.10. El reconocimiento del principio "*pacta sunt servanda*" por el Estado Colombiano.

4.10.1. La aceptación limitada o restringida del principio "*pacta sunt servanda*" por parte del Estado Colombiano -puesta de presente por la Corte en la sentencia C-400 de 1998 al adelantar el examen de constitucionalidad de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*"-, no es desconocida para el derecho internacional. En efecto, la República de Colombia, en su calidad de sujeto de derecho internacional y en observancia del mandato previsto en el artículo 4° de la Constitución Política –conforme al cual esta última es "*norma de normas*"–, ha comunicado a la sociedad internacional, su aceptación limitada o restrictiva del principio "*pacta sunt servanda*", mediante la formulación de reservas y declaraciones interpretativas en materia de derecho de los tratados, tal y como más adelante se precisa. Cabe señalar, que si bien este último tratado no ha entrado en vigor internacional, evidencia -al menos *prima facie*-, *opinio juris* de la sociedad internacional en la materia.

4.10.2. A continuación, la Corte se refiere brevemente al régimen jurídico vigente en materia de reservas y declaraciones interpretativas a fin de establecer el alcance y estatus de las que fueron formuladas en virtud de lo dispuesto en la sentencia C-400 de 1998.

4.10.2.1. El artículo 2°, numeral 1°, literal d) de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" del año 1969 y el artículo 2°, numeral 1°, literal d) de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*" de 1986, definen la "reserva" como una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, efectuada por un Estado u organización internacional al suscribir, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a

[197] En una dirección semejante se encuentran las sentencias C-776 de 1997 y C-991 de 2000.

él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

La Comisión de Derecho Internacional, en complementación a la anterior definición, señala que, a su vez, un Estado puede efectuar una reserva mediante notificación de sucesión en un tratado, por la que se pretenda excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado determinado[198].

Se entiende por "declaración interpretativa" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, efectuada por un Estado o por una organización internacional, por la que ese Estado o esa organización internacional se propone precisar o aclarar el sentido o el alcance de un tratado o de algunas de sus disposiciones[199].

Por su parte, una "declaración interpretativa condicional" es una declaración unilateral formulada por un Estado u organización internacional en el momento de la suscripción, la ratificación, la confirmación formal, la aceptación o la aprobación de un tratado o la adhesión a él, o cuando un Estado hace una notificación de sucesión en un tratado, por la que ese Estado o esa organización internacional condiciona su consentimiento en obligarse por el tratado a una interpretación específica del tratado o de alguna de sus disposiciones. Las declaraciones interpretativas condicionales están sujetas a las normas aplicables a las reservas[200].

4.10.2.2. De conformidad con el artículo 19 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" del año 1969 y el artículo 19 de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*" del año 1988, un Estado o una organización internacional puede formular una reserva en el momento de suscribir, ratificar, confirmar formalmente, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse a él, a menos: (i) que la reserva esté prohibida por el tratado; (ii) que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva de que se trate; o c) que, en los casos no previstos en los literales a) y b), la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado.

Las reservas, su aceptación expresa y su objeción deben formularse por escrito y comunicarse a los Estados y a las organizaciones internacionales Partes, y a

[198] Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional, "*Guide to Practice on Reservations to Treaties*", 2011.

[199] Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional, "*Guide to Practice on Reservations to Treaties*", 2011.

[200] Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional, "*Guide to Practice on Reservations to Treaties*", 2011.

los demás Estados y organizaciones internacionales facultados para llegar a ser Partes en el tratado, al tenor de lo dispuesto en el artículo 23 de las precitadas Convenciones, en el momento de la suscripción o en el momento de la ratificación o adhesión. La comunicación a tales Estados y organizaciones internacionales se efectúa por conducto y en ejercicio de las atribuciones propias del Depositario.

Con arreglo a lo previsto en el artículo 21 de las aludidas Convenciones, una reserva efectiva modifica, con respecto al Estado o a la organización internacional autor de la reserva, las disposiciones del tratado a que se refiera la reserva en la medida determinada por la misma; y modifica, en la misma medida, esas disposiciones en lo que respecta a esa otra parte en el tratado en sus relaciones con el Estado o con la organización internacional autor de la reserva.

4.10.2.3. De conformidad con el "*Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*", cuando el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas recibe Instrumentos de Ratificación que contienen reservas distintas a las autorizadas expresamente por un tratado, las circula a los Estados u organizaciones internacionales signatarios y sólo las acepta cuando ha transcurrido un año sin haber recibido objeciones calificadas. Si el tratado prohíbe cualquier reserva el Depositario rechaza aceptar el depósito del Instrumento *in limine*. En ese evento, el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas no emite notificación alguna a ninguno de los Estados signatarios.

No obstante, cuando la determinación que, *prima facie*, efectúa el Depositario en relación con la naturaleza jurídica no es "evidentemente concluyente", el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, de manera tentativa, procede a determinar su carácter -si se trata de una reserva no autorizada por el tratado y si se pretende, inequívocamente, excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado, de manera contraria a lo dispuesto en el instrumento internacional-, en cuyo caso requerirá al Estado autor a presentar clarificaciones.

Es preciso señalar que los Estados Partes –y sólo los Estados Partes– son los competentes para pronunciarse y decidir sobre los efectos legales de las reservas, declaraciones interpretativas condicionales y sus objeciones[201]. En ese sentido, conviene destacar que los efectos de las aludidas reservas, declaraciones, declaraciones interpretativas condicionales y sus objeciones no se encuentran condicionadas a la entrada en vigor internacional del correspondiente tratado, como quiera que los Estados signatarios que pretendan devenir en Partes el instrumento internacional específico pueden formularlas y

[201] Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, "*Summary of Practice of the Secretary-General as Depositary of Multilateral Treaties*", 1999. Página 63.

objetarlas, con plenos efectos jurídicos, aún en los eventos en que el tratado correspondiente no hubiere entrado en vigor internacional, no obstante, hubiere sido perfeccionado el vínculo internacional con el tratado –previa culminación de los requisitos internos correspondientes–, mediante el depósito del Instrumento de Ratificación o Adhesión.

Así la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas, en calidad de Depositario de la referida "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*" de 1988 -e indistintamente del vigor internacional del tratado *supra*-, ha aceptado la formulación de sendas objeciones a reservas formuladas por Estados Partes, *inter alia*, la efectuada por la República Federal de Alemania a aquella formulada República de Bulgaria, en relación con el artículo 66, párrafo 2°, de la Convención, por considerarla contraria al objeto y fin del instrumento internacional en mención.

4.10.3. Cabe, en seguida, aludir a aquellas reservas y declaraciones interpretativas formuladas por el Estado colombiano a cláusulas específicas de la mencionada "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales"*, relacionadas con el principio "*pacta sunt servanda*", y cuya formulación se originó en atención a lo dispuesto por esta Corporación en la sentencia C-400 de 1998:

> "[…] (a) En relación con los artículos 11 a 17, y en consonancia con el artículo 46, Colombia precisa que el representante plenipotenciario de Colombia sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado colombiano una vez que el tratado haya sido aprobado por el Congreso y revisado por la Corte Constitucional.
>
> b) En relación con el artículo 25, Colombia precisa que sólo son susceptibles de aplicación provisional por Colombia, sin previa aprobación por el Congreso y revisión por la Corte Constitucional, los tratados de naturaleza económica y comercial acordados en el ámbito de organismos internacionales que así lo dispongan.
>
> c) En relación con el artículo 27-1, Colombia precisa que acepta que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado, en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados. […]". (Destacado fuera de texto).

4.10.4. Las reservas y declaraciones interpretativas mencionadas fueron cursadas por el Estado colombiano a la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –la organización internacional con vocación mundial por antonomasia–, que, a su vez, las remitió a los Estados y organizaciones

interestatales signatarios de la precitada Convención. Considerando que no obra registro del Depositario[202] –Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas– que dé cuenta de eventuales oposiciones expresas de Estados Partes del instrumento internacional a las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por la República de Colombia, es procedente afirmar que la sociedad internacional no ha emitido, a la fecha, objeción alguna a la aceptación restrictiva o limitada que sobre el principio "*pacta sunt servanda*" efectuó el Estado colombiano.

4.10.5. Así entonces, no es la regla de supremacía constitucional respecto de los tratados, una norma novedosa para el ordenamiento jurídico colombiano, ni para los órganos, entidades o dependencias del Estado, quienes siempre han conocido los términos de aceptación del aludido principio y, por ende, se han encontrado vinculados al ineludible deber de armonizar las obligaciones internacionales con la Constitución Política a fin de evitar incurrir en responsabilidad internacional[203].

5. Problema jurídico 1º: vulneración del artículo 101 de la Constitución Política.

Los cuestionamientos formulados por la infracción del artículo 101 de la Constitución imponen a la Corte la resolución de dos problemas jurídicos: la posible inconstitucionalidad del artículo del XXXI del TASP (Pacto de Bogotá), en virtud de la cual el Estado colombiano reconoce la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia; y del artículo L del mismo Tratado, que concede a la parte interesada en el cumplimiento de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia acceso a mecanismos internacionales de ejecución del fallo. Tales problemas se formulan así:

(i) ¿El artículo XXXI del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-* aprobado por Ley 37 de 1961, por el cual los Estados americanos Partes reconocen la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional -incluida la decisión de controversias limítrofes-, vulnera el artículo 101 de la Constitución Política, que solo admite la modificación de los límites de Colombia en virtud de tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República -previa revisión de la Corte Constitucional-?

(ii) ¿El artículo L -*"cumplimiento de decisiones"*- del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-*, que establece, en favor de la parte interesada en el cumplimiento de sentencias de la Corte Internacional de

[202] Portal Electrónico de la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU–, en calidad de Depositario de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales"* de 1986, "*Status as at 27-02-2014 5:02:40 EDT*", disponible en el vínculo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXIII-3&chapter=23&lang=en
[203] Sentencia C-400 de 1998

Justicia, mecanismos de ejecución de los fallos -incluidos las que hayan decidido en materia de límites-, vulnera el artículo 101 de la Constitución Política, que solo admite la modificación de los límites de Colombia en virtud de tratados internacionales aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República –previa revisión de la Corte Constitucional-[204]?

5.1. El territorio en la Constitución Política de 1991 y el carácter esencial de las normas constitucionales que lo regulan.

5.1.1. El territorio es un elemento esencial del Estado Colombiano. Constituye un presupuesto constitucional de su existencia en tanto es condición para la ordenación jurídica y política de la República. Es entonces el espacio físico en el que el Estado ejerce su soberanía y el ámbito vital de su población.

5.1.1.1. La decisiva posición que ocupa el territorio para el sistema constitucional colombiano se refleja en la prescripción establecida en el artículo segundo de la Carta, conforme al cual uno de los fines esenciales del Estado consiste en el mantenimiento de la integridad territorial y, por ello, es obligación del Jefe de Estado proveer a la seguridad exterior de la República, defendiendo la inviolabilidad del territorio. Para el efecto, el artículo 217 le asigna a las fuerzas militares como función principal la defensa de la integridad territorial.

5.1.1.2. En uno de los informes presentados en la Asamblea Nacional Constituyente y retomando la doctrina más autorizada, se indicaba que el territorio podría considerarse (i) como un elemento constitutivo del Estado, (ii) como el objeto del poder del Estado, (iii) como el límite que define materialmente el punto hasta el cual puede llegar la acción efectiva del Estado o (iv) como el marco en el que tiene validez el orden estatal[205]. Concluía precisando que se trataba del espacio físico en el que se establece o asienta la población y se ejerce el poder del Estado.

5.1.1.3. Al territorio se vinculan varios *objetivos* o *funciones* que, en general, han sido reconocidos por la doctrina constitucional. Así, el territorio permite agrupar a poblaciones diversas, toda vez que hallándose asentadas o comprendidas por el territorio del Estado, se encuentran regidas por la Constitución y por un mismo conjunto de autoridades. Así mismo, el territorio asegura la capacidad de autodeterminación del Estado puesto que define el espacio en el que el Estado ejerce de forma autónoma sus funciones. Igualmente, el territorio le confiere contenido a las competencias de las autoridades y determina el alcance de los derechos y obligaciones de los habitantes. Adicionalmente, tal y como también lo ha reconocido la doctrina, al territorio acude el Estado para el cumplimiento de sus fines, no solo por el

[204] Este cargo es únicamente formulado en la demanda correspondiente al expediente D-9852.
[205] Informe Ponencia de Relaciones Internacionales. Gaceta Constitucional 68.

natural hecho de que es el espacio donde las autoridades ejercen sus competencias, sino también porque el dominio eminente que ostenta le permite disponer de los recursos allí integrados.

5.1.2. La Corte se ha ocupado de precisar el significado del territorio y su relación con el ejercicio de la soberanía. En esa dirección ha señalado:

> "Ciertamente, el derecho internacional público define el territorio como aquel conjunto de espacios en los cuales el Estado ejerce su soberanía, razón por la cual la consecuencia fundamental de que algún espacio físico forme parte integral del territorio de un Estado consiste en que tal espacio queda sometido al ejercicio de la soberanía estatal con todos los atributos que ella implica.
>
> La soberanía del Estado, desde la perspectiva del derecho internacional público, se manifiesta en forma dual. A nivel internacional, consiste, entre otras cosas, en la facultad del Estado de participar en el concierto internacional mediante la creación y adopción de normas internacionales, la iniciación y mantenimiento de relaciones diplomáticas con otros Estados y organizaciones de derecho internacional, etc. A nivel interno, la soberanía consiste en la posibilidad del Estado de darse sus propias normas dentro del territorio con total independencia de otros Estados."[206]

5.1.2.1. También ha insistido en la relación entre soberanía interna y territorio advirtiendo que es en este, en el que el Estado despliega su capacidad para determinar la forma bajo la cual se configura, se ejerce y se limita el poder. La Corte Constitucional ha indicado "*que la facultad de ejercer, dentro de un determinado territorio y sobre sus habitantes, las "funciones de un Estado" identifica el concepto de soberanía* (…). *En este sentido el principio de territorialidad, de acuerdo con el cual cada Estado puede prescribir y aplicar normas dentro de su respectivo territorio, por ser éste su "natural" ámbito espacial de validez, se erige como fundamento esencial de dicha soberanía.*"[207] En esa misma dirección precisó que "*el principio de la territorialidad de la ley es consustancial con la soberanía que ejercen los Estados dentro de su territorio; de este modo cada Estado puede expedir normas y hacerlas aplicar dentro de los confines de su territorio.*"[208]

5.1.2.2. Asimismo se ha ocupado de destacar la relación que existe entre soberanía externa y el territorio afirmando, no solo que aquella supone la facultad de actuar en el concierto internacional mediante la celebración de tratados sino también "*la obligación de la comunidad internacional de no intervenir en los asuntos propios de cada Estado, en virtud del derecho*

[206] Sentencia C-191 de 1998.

[207] Sentencia C-527 de 2003. En esa dirección se encuentra también la sentencia C-1189 de 2000.

[208] Sentencia T-1157 de 2000.

indivisible, absoluto, inalienable, indelegable, permanente e incondicional de los pueblos a su soberanía". De acuerdo con ello se permite que "*cada Estado pueda definir, con absoluta libertad, autonomía e independencia, su propio ordenamiento constitucional y legal.*"[209]

5.1.3. La lectura cuidadosa de la Constitución permite identificar el empleo, con diferentes finalidades, del concepto de territorio. Un grupo muy importante de disposiciones pone de presente no solo la estrecha relación entre territorio y soberanía, sino también su vinculación con alguno de los objetivos señalados anteriormente. Algunas de tales referencias se articulan directamente al contenido dogmático de la Constitución, al paso que otras evidencian una estrecha conexión con una dimensión más orgánica.

5.1.3.1. En el primer grupo de disposiciones se encuentran, entre otros, el artículo 2 que señala que uno de los fines esenciales del Estado consiste en mantener la integridad territorial; el artículo 24 que reconoce el derecho de las personas a circular libremente por el territorio nacional; los artículos 48, 49, 106, 218, 282, 311 y 365 que aluden a los habitantes de la República de Colombia a efectos de reconocer determinados derechos; el artículo 80 al indicar que el Estado cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas; el artículo 81 que prohíbe la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos; el artículo 96 que, al aludir a una de las condiciones para ser colombiano por nacimiento, advierte que se requiere domiciliarse en territorio colombiano y, al regular a los colombianos por adopción, indica que uno de los supuestos posibles es el de los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos; y, por último, el artículo 100 que prescribe la paridad de derechos entre nacionales y extranjeros en el territorio de la República. Asimismo en el capítulo 4 del título III de la Constitución, se prevé la forma para establecer y modificar los límites del Estado Colombiano, se definen los elementos integrantes del territorio (art. 101) y se dispone que el territorio así como los bienes públicos, pertenecen a la Nación (art. 102). Por su parte, el artículo 365 establece como deber del Estado el aseguramiento de la prestación eficiente de los servicios públicos a todos los habitantes del territorio nacional.

5.1.3.2. En el segundo grupo, esto es, en el marco de la regulación orgánica del poder público pueden identificarse varias disposiciones que reflejan la centralidad del territorio. El artículo 150 (núm. 4 y 25) establece que le corresponde al Congreso definir la división general del territorio y unificar las normas sobre policía de tránsito en todo el territorio de la República; el artículo 173 prevé como atribución del Senado la autorización al tránsito de tropas

[209] Ello fue así reiterado en la sentencia C-249 de 2004. En esta oportunidad además señaló: "Así las cosas, el proceso evolutivo del principio de soberanía de las naciones en el concierto internacional debe entenderse ligado a la inalienable y permanente autonomía de los pueblos para darse su propio ordenamiento jurídico interno, para disponer y resolver sobre sus propios asuntos y, en general, para actuar libremente en todo aquello que no altere o lesione los legítimos derechos e intereses de otros Estados."

extranjeras por el territorio de la República; el artículo 176 señala, en materia de circunscripción internacional, que solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior; el artículo 189 (núm. 4, 6 y 7) prescribe que le corresponde al Presidente de la República conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado, defender la inviolabilidad del territorio y permitir, en receso del Senado, previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República; el artículo 196 fija la prohibición del Presidente de trasladarse al territorio extranjero durante el ejercicio del cargo sin previo aviso al Senado o, en receso de éste, a la Corte Suprema de Justicia; el artículo 217 dispone que las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional; el artículo 250 establece que el Fiscal General y sus delegados tienen competencia en todo el territorio nacional; el artículo 282 determina que la función de orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos se encuentra a cargo del defensor; el artículo 289 prescribe que, por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino determinados programas; y el artículo 337 señala que la ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.

5.1.4. La Constitución, entonces, hace evidente la especial posición que tiene en la Constitución la idea de territorio: (i) definiendo el ámbito espacial en el que las autoridades públicas ejercen sus competencias; (ii) reconociendo a partir de la condición de habitante del territorio del Estado Colombiano, la titularidad de los derechos; (iii) estableciendo deberes específicos de protección del territorio comprendido entre los límites; (iii) fijando la propiedad del territorio nacional así como de los bienes públicos que en él se encuentran; (iv) determinando las restricciones que se imponen a algunas de las autoridades públicas cuando prevean salir de la República de Colombia; y (v) regulando las relaciones entre las comunidades que se encuentran en zonas de frontera. Así pues, el contenido de la Carta con referencias directas o indirectas al concepto de *territorio*, relieva la especial importancia constitucional que revisten las normas que lo regulan. Tales normas se erigen en elemento nuclear del sistema constitucional vigente.

5.1.5. Esta importancia se manifiesta también en el hecho de que el artículo 101 de la Constitución defina claramente los elementos que se encuentran comprendidos por el territorio. La Carta Política adoptó, tal y lo sugirió desde el principio el Informe Ponencia de Relaciones Internacionales[210] un concepto amplio de territorio que tomaba en consideración (i) no solo "*la importancia que tanto los doctrinantes del derecho internacional, como los de la teoría del*

[210] Gaceta Constitucional 68.

Estado y los constitucionalistas colombianos le reconocen al territorio como elemento del Estado" sino también "*los desarrollos que el derecho internacional ha tenido respecto a los espacios marítimo y aéreo, la naturaleza de la órbita geoestacionaria* (…)".

5.1.5.1. En esa dirección, según lo dispuesto en el artículo 101 hacen parte de la República de Colombia el territorio continental, los territorios de ultramar (refiriendo al archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y a la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen) y un conjunto de espacios donde el Estado Colombiano ejerce soberanía, jurisdicción y/o explota económicamente, a saber: el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

5.1.5.2. Aunque el territorio también puede entenderse en un sentido limitado, referido únicamente a las áreas terrestres, el Constituyente optó por acoger, en la cláusula constitucional que lo regula, una definición amplia del mismo, que comprende la totalidad de los espacios en los cuales, en alguna medida, se manifiesta la soberanía y/o jurisdicción del Estado Colombiano. Aceptando que la manifestación de dicha soberanía puede no tener el mismo alcance en relación con la totalidad de los elementos enunciados en el artículo 101, la Corte considera que el propósito esencial del Estado de mantener la integridad territorial (art. 2) así como la obligación del Presidente de la Republica y de las fuerzas militares de asegurar la inviolabilidad del territorio se extiende, de conformidad con las reglas aplicables, a cada uno de ellos.

5.1.6. Las normas constitucionales que definen los elementos integrantes del territorio o establecen las reglas relacionadas con su delimitación, ostentan una especial fuerza normativa: ello es así, en tanto se ocupan de un presupuesto de existencia del Estado y, como consecuencia de tal circunstancia, (i) determinan el alcance de la soberanía en sus manifestaciones interna y externa, de una parte, y (ii) configuran la base física en la que sus habitantes desarrollan sus intereses vitales, de otra.

5.1.7. La función que cumplen las normas relativas al territorio implica que poseen un carácter esencial en el ordenamiento jurídico y político de la Nación.

5.1.7.1. En efecto, si a partir de estas disposiciones se define, configura o delimita uno de los elementos de los que depende la existencia misma del Estado, es claro que su relevancia normativa se destaca. A juicio de la Corte, esta condición tiene dos consecuencias: (i) la posibilidad de *primacía general* de las normas constitucionales referidas al territorio respecto de cualquier otro tipo de normas, incluyendo las de derecho internacional; (ii) *la presunción de inconstitucionalidad* de cualquier restricción, limitación, afectación o

incidencia en los mandatos o prohibiciones que establece el artículo 101 -cláusula general de definición territorial-.

5.1.7.2. Lo anterior supone la posibilidad de que existe una precedencia casi definitiva -en atención a la función que cumplen en el ordenamiento-, de las normas constitucionales de límites, respecto de cualquier otro tipo de disposiciones. La presunción de inconstitucionalidad referida es independiente de la fuente en que tenga origen la restricción o de las razones en las que pueda apoyarse, de manera que puede ser una disposición incorporada a cualquier tipo de ley incluyendo, afirma la Corte, aquellas aprobatorias de tratados.

5.1.7.3. El establecimiento de una primacía general y una presunción de inconstitucionalidad en esta materia, guarda correspondencia con la práctica jurisprudencial de la Corte orientada a establecer parámetros de interpretación más estrictos cuando se examinan normas que pueden afectar intereses constitucionales significativos o, agrega la Corte, propósitos vitales para la Nación. Adicionalmente estas reglas de interpretación, cuando el objeto de examen es una ley aprobatoria de un tratado ya perfeccionado, tienen como consecuencia afirmar la supremacía de la Constitución respecto de los compromisos internacionales, aun en aquellos casos en los que su contenido pueda encontrar fundamento en otras disposiciones constitucionales.

5.2. Estructura general del artículo 101 de la Constitución.

5.2.1. El texto del artículo 101 de la Constitución es el siguiente:

> "[…] Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.
>
> Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.
>
> Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.
>
> También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales. […]"

5.2.1.1. La citada disposición hace parte del capítulo 4 "*Del territorio"* que se integra, a su vez, al título III denominado "*De los habitantes y el territorio*". En ese mismo acápite se encuentran los capítulos que regulan la nacionalidad, la ciudadanía y los extranjeros.

5.2.1.2. Del artículo 101 se desprenden normas de diferente naturaleza y contenido. Su primer inciso (1) establece una regla que permite identificar la situación general del territorio, al ser promulgada la Constitución de 1991 disponiendo que para ello se deben tomar en cuenta los tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la Republica así como los laudos arbitrales en que sea parte la Nación. El segundo inciso (2) adopta una regla relacionada con la modificación o variación del estado general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991, indicando que podrá llevarse a efecto mediante tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la República. El tercer inciso, con un lenguaje declarativo, (3) establece la regla según la cual (i) las áreas terrestres continentales, (ii) el Archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y la isla de Malpelo y (iii) todas las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen, hacen parte de Colombia. Finalmente, el cuarto inciso, (4) establece una regla que reconoce expresamente aquellos espacios que, en adición a los anteriormente previstos, hacen parte del territorio de la República de Colombia, siendo susceptibles de explotación, exploración, apropiación y/o de ejercicio de jurisdicción por parte del Estado colombiano, de conformidad con el derecho internacional y, en su defecto, de acuerdo con las leyes colombianas.

5.2.1.3. Se trata de cuatro reglas, dos de las cuales se refieren a la delimitación del territorio. Las otras dos precisan aquellos elementos que integran la República de Colombia, enunciando el territorio continental, las áreas insulares, los espacios marítimos, el espacio aéreo, el subsuelo, el segmento de la órbita geoestacionaria y el espectro electromagnético Por su parte, el artículo 102 establece una regla consecuencial según la cual la totalidad del territorio y los bienes de naturaleza pública son propiedad de la Nación[211].

5.2.1.4. Esta Corte considera que se trata de un conjunto de disposiciones que regulan integralmente la forma de establecer las áreas en las que se efectúa la proyección espacial del Estado colombiano y, en consecuencia, aquello que hace parte de la República de Colombia. La precisión en el uso del lenguaje, la enunciación de supuestos de hecho con altos niveles de claridad y el carácter cerrado de las normas que se adscriben al artículo 101 de la Carta, constituyen rasgos relevantes y definitivos para identificar su alcance.

[211] Con apoyo en esta disposición la Corte se ha referido al denominado dominio eminente. Así por ejemplo y entre otras, la sentencia C-255 de 2012 señaló: "*De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de "dominio eminente", como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad -público y privado- e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto* (…)"

5.2.2. El contenido del actual artículo 101, aunque tiene algunas particularidades, no es una manifestación normativa inédita en el constitucionalismo colombiano. En efecto, si se examinan las disposiciones constitucionales que regularon esta materia a partir de la Constitución de 1886, es posible identificar algunas diferencias, pero también similitudes significativas.

5.2.2.1. Es común a todas indicar la situación o estado general del territorio. No obstante, en la forma de hacerlo existen variaciones. Algunas enunciaron los instrumentos internacionales específicos en los que se consagran los límites -tal y como ocurrió en el acto legislativo 3 de 1910, en el acto legislativo 1 de 1936 y en el acto legislativo 1 de 1968 que referían expresamente los laudos o tratados que contenían límites con las naciones vecinas-[212]. En otra dirección, el acto legislativo No. 3 de 1909 preveía genéricamente los mecanismos para el establecimiento de límites, en tanto prescribía la autorización para hacerlo mediante tratados y laudos [213]. De otra forma, el texto original de la Constitución de 1886 establecía una mención más o menos específica de los límites señalando, en todo caso, que ellos se fijarían definitivamente mediante tratados públicos[214].

5.2.2.2. Ahora bien no todas contenían una regla relativa a la modificación de los límites. Sin embargo, en similar sentido al actual segundo inciso del artículo 101, existe una referencia a que su variación solo procede mediante la

---

[212] Así por ejemplo el artículo 1 del acto legislativo 3 de 1910 establece: "Son límites de la República con las naciones vecinas los siguientes: con la de Venezuela, los fijados por el Laudo arbitral del Rey de España; con la de Costa Rica, los señalados por el Laudo arbitral del Presidente de la República Francesa; con el Brasil, los determinados por el Tratado celebrado con esa República, en la parte delimitada con él, y el resto, los que tenía el Virreinato de la Nueva Granada con las posesiones portuguesas en 1810; con la República del Ecuador, provisionalmente, los fijados en la Ley colombiana de 25 de junio de 1824, y con el Perú, los adoptados en el Protocolo Mosquera-Pedemonte, en desarrollo del Tratado de 22 de septiembre de 1829." El acto legislativo 1 de 1936 disponía: "Son límites de Colombia con las naciones vecinas los siguientes: Con Venezuela, los definidos en el laudo arbitral pronunciado por el Gobierno del Rey de España, el 16 de marzo de 1891; con el Brasil, los definidos en los Tratados de 24 de abril de 1907 y de 15 de noviembre de 1928; con el Perú, los definidos en el Tratado de 24 de marzo de 1922; con el Ecuador, los definidos en el Tratado de 15 de julio de 191.6; y con Panamá, los definidos en el Tratado de 20 de agosto de 1924." A su vez el acto legislativo 1 de 1968 previó: "Son límites de Colombia con las naciones vecinas los siguientes: Con Venezuela, los definidos en el laudo arbitral pronunciado por el Gobierno del Rey de España el 16 de marzo de 1891 y en el tratado del 5 de abril de 1941; con el Brasil los definidos en los tratados de 24 de abril de 1907 y de 15 de noviembre de 1928; con el Perú, los definidos en el tratado de 24 de marzo de 1922; con el Ecuador, los definidos en el tratado de 15 de julio 1916, y con Panamá, los definidos en el tratado de 20 de agosto de 1924."

[213] El texto era el siguiente: "El territorio de la República tiene por límites con el de las Naciones limítrofes los que se hubieren fijado, o en lo sucesivo se fijaren, por Tratados públicos debidamente aprobados y ratificados conforme a la Constitución y leyes de la República y por sentencias arbitrales cumplidas y pasadas en autoridad de cosa juzgada."

[214] Tal disposición señalaba: "Son límites de la República los mismos que en 1810 separaban el Virreinato de Nueva Granada de las Capitanías generales de Venezuela y Guatemala, del Virreinato del Perú, y de las posesiones portuguesas del Brasil; y provisionalmente, respecto del Ecuador, los designados en el Tratado de 9 de Julio de 1856. Las líneas divisorias de Colombia con las naciones limítrofes se fijarán definitivamente por Tratados Públicos, pudiendo éstos separarse del principio de uti possidetis de derecho de 1810."

celebración de tratados aprobados por el Congreso [215]. Únicamente dos disposiciones, aunque con un alcance diferente, prescribían que hacía parte de la República de Colombia, el Archipiélago de San Andrés y Providencia, la Isla de Malpelo, así como sus demás islas, islotes, cayos, morros y bancos [216]. Finalmente, solo el acto legislativo 1 de 1968 incorporó una regla similar a la del último inciso del actual artículo 101 prescribiendo que el espacio aéreo, el mar territorial y la plataforma continental hacían parte de Colombia, de acuerdo a lo que sobre ello dispusieran los tratados aprobados por el Congreso y, en su defecto, la ley colombiana.

5.3. Reglas relativas a los instrumentos y procedimientos para determinar la situación general del territorio y su modificación.

5.3.1. El inciso primero del artículo 101 establece una regla de identificación de la situación general del territorio colombiano al promulgarse la Constitución de 1991.

5.3.1.1. El inciso primero del artículo 101 establece una regla que identifica el estado general del territorio del Estado Colombiano al promulgarse la Constitución de 1991. Allí se establece:

> "Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación."

5.3.1.2. Conforme a ella, la situación general del territorio del Estado Colombiano, al ser aprobada la Constitución de 1991, se determina a partir de las fuentes específicas allí mencionadas. En consecuencia, a efectos de establecer el estado de delimitación debe acudirse única y exclusivamente a los tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente o a los laudos en los que sea parte la Nación. Se trata entonces de una norma que exige, para identificar la dimensión y situación territorial del Estado Colombiano en 1991, remitirse únicamente a las fuentes antes referidas.

---

[215] Así ocurre en el acto legislativo 3 de 1910 en el que se disponía lo siguiente: "Las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes sólo podrán variarse en virtud de Tratados públicos debidamente aprobados por ambas Cámaras Legislativas." A su vez el acto legislativo 1 de 1936 prescribía: "Las líneas divisorias de la República con las naciones limítrofes, sólo podrán variarse en virtud de tratados públicos, debidamente aprobados por el Congreso.". Finalmente el acto legislativo 1 de 1968 regulaba así la materia: "Los límites de Colombia sólo podrán variarse en virtud de tratados o convenios aprobados por el Congreso."

[216] El acto legislativo 1 de 1936 disponía: "Forman igualmente parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la isla de Malpelo y el archipiélago de San Andrés y Providencia." De otra parte el acto legislativo 1 de 1968 estableció: "Forman, igualmente, parte de Colombia, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen en los mares limítrofes, la Isla de Malpelo y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. (Este último de conformidad con el tratado celebrado entre Colombia y Nicaragua el 24 de marzo de 1928)."

5.3.1.3. Tal interpretación encuentra apoyo en la evolución constitucional de esta materia. Así, según se dijo antes, en las reformas constitucionales contenidas en los actos legislativos 3 de 1910, 1 de 1936 y 1 de 1968 se enunciaban concretamente los instrumentos internacionales que contenían los límites. Sin embargo, el constituyente de 1991 teniendo ese mismo propósito, pero tomando en consideración algunas objeciones que planteaba la doctrina constitucional en relación con la incorporación de todos los instrumentos de límites vigentes en el texto de la Carta, dispuso sustituir esa referencia específica por una referencia general. Así, en el Informe Ponencia en materia de relaciones internacionales se aludió a la inconveniencia de enumerar los tratados de límites apoyándose en voces de autorizada doctrina que, aludiendo a textos constitucionales precedentes, señalaba: (i) que no era necesaria la mención de los límites dado que desde el momento en que el poder constituyente va a expedir la Constitución conoce el territorio que forma el Estado; (ii) que la enunciación en la Constitución no era técnica dado que tales límites podían ser objeto de variación; (iii) que la existencia de los límites no tenían su fuente en un acto unilateral -como lo es la adopción de la Constitución- sino en los tratados; y (iv) que de optar por esa enumeración se haría necesario que cada nuevo acto estuviese acompañado de una reforma constitucional.

5.3.1.4. Este examen permite entonces concluir que el objetivo era seguir la misma regla de límites establecidos en las constituciones precedentes, consistente en indicar los vigentes al momento de ser aprobada, pero sin enunciarlos específicamente en la Carta Política por las dificultades o inconvenientes que a ello se asociaba.

5.3.1.5. Adicionalmente la expresión "*son*" empleada al iniciar el inciso primero del artículo 101, es indicativa de que lo pretendido por la Constitución consistía en establecer una regla para determinar la situación de ese momento en materia de límites o, de otra forma dicho, para identificar la imagen maestra que el Constituyente tenía del territorio.

5.3.1.6. Así las cosas, el primer inciso del artículo 101 tiene por objeto enunciar únicamente la situación general de límites vigente al aprobarse la Constitución de 1991. Cualquier modificación a ese estado de límites deberá llevarse a cabo siguiendo la regla establecida en el segundo inciso del artículo 101 de la Carta.

5.3.2. La modificación del estado general de territorio del Estado Colombiano vigente al aprobarse la Constitución de 1991, solo es procedente mediante tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente.

5.3.2.1. El segundo inciso del artículo 101 de la Carta dispone:

> "(…) Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República. (…)"

5.3.2.2. La reconstrucción del proceso de adopción del inciso segundo del artículo 101 en la Asamblea Constituyente permite concluir que, salvo algunas diferencias respecto del trámite interno que debía seguirse, existió acuerdo acerca de que los tratados aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el Presidente de la República serían los únicos medios para la modificación de la situación general del territorio que se desprendía de los tratados y laudos vigentes al promulgarse la Constitución de 1991.

5.3.2.2.1. En efecto, el proyecto No. 9 presentado por los constituyentes Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño [217] establecía que "*Los límites de Colombia son los definidos en los tratados aprobados por el Congreso y sólo podrán variarse con el lleno de las mismas formalidades*". En el proyecto presentado por el constituyente Guillermo Plazas Alcid[218] se indicaba que "*Los límites a que se hace referencia en este artículo sólo podrán ser variados mediante Tratados Internacionales aprobados por el Senado y ratificados por el Gobierno Nacional*." A su vez, en la propuesta de los Constituyentes Misael Pastrana, Augusto Ramírez Ocampo, Carlos Rodado, Hernando Yepes y Mariano Ospina se establecía que "*Los límites de Colombia sólo podrán variarse en virtud de tratados o convenios debidamente ratificados y previamente aprobados conforme a los procedimientos de reforma constitucional establecidos en esta Constitución.*"[219] También en la propuesta del constituyente Arturo Mejía Borda se indicaba que "*Los límites de Colombia sólo podrán variarse en virtud de tratados o convenios aprobados por el Congreso."* Por su parte, los constituyentes Alfredo Vásquez Carrizosa y Aida Yolanda Abella Esquivel sugerían un texto conforme al cual "*Los límites de Colombia sólo podrán ser modificados por tratados internacionales aprobados por el Congreso y refrendados por el voto popular.*"[220]

5.3.2.2.2. El texto finalmente aprobado, que coincide en general con la totalidad de propuestas y que no suscitó debates especiales en el seno de las deliberaciones de la Asamblea, da cuenta entonces de la pretensión de asegurar que cualquier variación de las condiciones territoriales vigentes al ser promulgada la Constitución de 1991, solo pudiera efectuarse mediante la celebración de un tratado que, además, debía surtir los trámites internos correspondientes y ser ratificado por el Presidente de la República.

---

[217] Gaceta Constitucional No. 9.

[218] Gaceta Constitucional No. 22.

[219] Gaceta Constitucional No. 23.

[220] Gaceta Constitucional No. 27. Gaceta Constitucional No. 24. En igual o similar sentido se encontraban las propuestas presentadas por los Constituyentes Raimundo Emiliano y Cornelio Reyes (proyecto No. 98 publicado en la Gaceta No. 25) así como por Antonio Galán Sarmiento (Proyecto No. 126 publicado en la Gaceta No. 31)

5.3.2.3. Para la Corte -considerando el alcance del primer inciso-, el segundo inciso del artículo 101 tiene como propósito regular aquellos eventos en los cuales el Estado pretende la alteración de la situación general del territorio vigente en 1991.

5.3.2.3.1. La regla allí prevista se aplica cuando se pretenda (i) fijar un límite no establecido previamente, (ii) modificar los límites que estaban definidos al ser aprobada la Constitución de 1991 en tratados o laudos y (iii) modificar cualquier otro límite fijado en un tratado después de 1991. Son las modalidades previsibles de modificar la situación general del territorio.

5.3.2.3.2. Se impone, entonces, un mandato de intangibilidad de las condiciones territoriales existentes en 1991 y que se derivaban de los tratados o laudos vigentes en aquel entonces, a menos que la modificación respectiva se lleve a cabo en un tratado aprobado por el Congreso, ratificado por el Presidente de la República, previo el control automático de constitucionalidad a cargo de esta Corporación. En este caso, la Constitución privilegió el carácter auto-compositivo de los medios que pudieran incidir en el estado del territorio existente en 1991, excluyendo la posibilidad de acudir a instrumentos como el arbitraje o el procedimiento judicial.

5.3.2.3.3. Tal y como se dijo, la modificación de la situación general del territorio vigente al ser promulgada la Constitución de 1991, solo es posible mediante un tratado que ha surtido el trámite de aprobación prescrito por la Constitución y concluido con la ratificación prevista en sus cláusulas. La referencia a los tratados que hace el artículo 101 de la Constitución comprende los tratados específicos de límites y los tratados generales de límites. Sobre la distinción entre unos y otros, esta Corporación dijo en la sentencia C-191 de 1998:

> "Efectivamente, en el derecho internacional público es posible distinguir dos tipos de instrumentos convencionales relacionados con los límites territoriales de los Estados. En primer lugar, se encuentran aquellos tratados que, de manera específica, determinan los límites geográficos que separan a un determinado país de aquellos otros con los cuales colinda o los que definen concretamente las áreas marinas y submarinas de cada Estado (…). De otro lado, es posible identificar aquellos instrumentos internacionales, usualmente de carácter multilateral, mediante los cuales la comunidad internacional determina las reglas generales que deben guiar la fijación de los límites específicos de la soberanía estatal en ciertos espacios. Dentro de esta última categoría se destacan aquellas convenciones internacionales que regulan el derecho del mar, es decir, aquellos tratados en los cuales se fijan los derechos que los Estados pueden ejercer sobre sus aguas interiores, su mar territorial, su plataforma continental, su zona económica exclusiva y el alta mar, así

> como las reglas por medio de las cuales es posible proceder a la delimitación de dichos espacios marítimos (…). Igualmente, es posible incluir dentro de este tipo de tratados aquellos que se refieren a los derechos que ostentan los Estados sobre los espacios aéreo y ultraterrestre.
>
> Ambas especies de tratados de límites deben considerarse incluidas en el texto del artículo 101 de la Constitución Política. En efecto, el primer tipo de convenciones permite establecer con precisión cuáles son las *fronteras* de la República de Colombia, toda vez que allí se determinan los puntos o accidentes geográficos a partir de los cuales comienza el territorio nacional y termina el territorio de alguno de los países vecinos. De igual modo, este tipo de convenciones delimita con precisión y establece las coordenadas geográficas de las áreas marinas y submarinas que forman parte del territorio colombiano. En suma, sin estos tratados no sería posible establecer con entera claridad, cuáles son los espacios físicos sobre los que Colombia ejerce su soberanía.
>
> De otra parte, los instrumentos internacionales de la segunda clase, es decir, aquellos en los cuales se fijan las reglas generales para la delimitación de los espacios dentro de los cuales los Estados pueden ejercer derechos soberanos o derechos de soberanía, así como la forma de ejercerlos, también hacen parte de los tratados a que se refiere el artículo 101 de la Carta. En efecto, de una parte en éstos convenios se encuentran fijados los principios y reglas que permiten la interpretación del primer tipo de convenciones antes mencionadas. En segundo lugar, en algunos casos, constituyen los únicos instrumentos internacionales susceptibles de regular disputas en materia del ejercicio del poder público de dos o más Estados en un determinado espacio. En resumen, es a la luz de este último tipo de tratados que los Estados pueden establecer cuáles son las prerrogativas que les otorga el derecho internacional público sobre un determinado espacio, así como las limitaciones que esta normatividad les impone con miras a la conservación y la armonía del orden público internacional."

5.3.2.4. Así pues, el concepto de tratado de límites en el constitucionalismo colombiano se determina a partir del objetivo directo que el acuerdo internacional persiga. Ese objeto debe consistir o bien en la fijación específica de "*los puntos o accidentes geográficos a partir de los cuales comienza el territorio nacional y termina el territorio de alguno de los países vecinos*" o bien en la determinación de "*los principios y reglas que permiten la interpretación del primer tipo de convenciones antes mencionadas*"[221].

5.3.2.4.1. La categoría "*tratados de límites*" comprende, de acuerdo con lo dicho, no solo aquellos instrumentos que delimitan de manera puntual los

[221] Sentencia C-191 de 1998.

territorios de los Estados, sino también los tratados en los cuales esos sujetos de derecho internacional acuerdan la adopción de disposiciones generales y abstractas que hacen posible interpretar o fijar el alcance de los primeros. En esa dirección, un tratado cuya finalidad no coincida con los propósitos anteriormente señalados, no puede calificarse como tratado de límites y en esa medida no estará comprendido por lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 101 de la Constitución. Tampoco harán parte del contenido normativo del artículo 101 las disposiciones que, aunque incluidas en tratados de límites –específicos o generales-, no coincidan estrictamente con tal finalidad.

5.3.2.4.2. En la caracterización de los tratados de límites, la jurisprudencia de la Corte Constitucional también ha planteado una distinción entre los tratados que tienen por objeto la precisión de un límite incierto de aquellos que se ocupan de modificar un límite previamente definido. Así, en la sentencia C-1022 de 1999, señaló este Tribunal:

> "No todos los tratados de fronteras tienen el mismo carácter. Así, en algunos casos, dos Estados comparten una frontera pero ésta no se encuentra claramente delimitada, y por consiguiente los derechos territoriales de los países son relativamente inciertos. Por ende, luego de recurrir a diversos mecanismos pacíficos para la solución de ese diferendo, los países acuerdan finalmente un tratado que precisa sus fronteras. En estos casos, no hay, en sentido estricto, ninguna cesión o adquisición territorial por ninguno de los Estados, pues las fronteras no estaban claramente demarcadas; el convenio lo que hace es superar esa indeterminación por medio de un tratado que delimita las fronteras entre los dos países.
>
> Por el contrario, en otros eventos, dos países pueden tener una frontera definida pero acuerdan entre ellos, por diversas consideraciones políticas, alterar ese trazado, de tal manera que uno de los países recibe un territorio que correspondía al otro, o se establecen espacios de soberanía compartida, o se recurre a otras fórmulas posibles de modificación del territorio estatal. Estos tratados no representan entonces una "delimitación" de fronteras, ya que éstas eran claras e incontrovertidas, sino un convenio que implica una "modificación" de los límites existentes."

5.3.2.5. Con independencia de que sea uno u otro el contenido de los tratados, para su admisión como instrumento válido para la variación de la situación general del territorio del estado Colombiano, está ordenado –insiste la Corte- que se surta el procedimiento interno de aprobación y la posterior ratificación internacional por parte del Presidente. Sin esas condiciones carecen de validez para integrar o pertenecer al ordenamiento jurídico y cumplir la función prevista en el artículo 101 de la Carta.

5.3.2.5.1. Para la Corte no existe duda alguna acerca del carácter *taxativo* y *restrictivo* del segundo inciso del artículo 101. El primer rasgo implica que solo el mecanismo allí consagrado -y no otro que ese- puede ser empleado para tal propósito. El segundo rasgo indica que no es posible llevar a cabo interpretaciones que habiliten el uso de mecanismos no mencionados por la Carta.

5.3.2.5.2. El carácter taxativo de tal enunciación es propio de la naturaleza esencial que la determinación del territorio tiene para la existencia y configuración del Estado así como para el ejercicio de la soberanía. En efecto, tal y como se ha señalado, el territorio, entre otras cosas, determina el espacio físico en el cual el poder público del Estado manifiesta, en las condiciones fijadas por el Constituyente, el ejercicio de la soberanía radicada originalmente en el pueblo (art. 3). Igualmente el territorio es el ámbito vital de la población y por ello el sustrato material para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes.

5.3.2.5.3. Esa naturaleza taxativa también se fundamenta en que no obstante existir medios adicionales para el establecimiento o modificación de límites en el derecho internacional, el Constituyente eligió únicamente uno de los existentes, habiendo sido posible obrar en otra dirección. En atención al precitado carácter taxativo de los medios para la fijación de límites, existe una prohibición de admitir medios diferentes para la delimitación del territorio.

5.3.2.5.4. La conclusión anterior deriva, al mismo tiempo, en una obligación de interpretar restrictivamente el artículo 101. Eso supone que está prohibido interpretar analógica o extensivamente la mención hecha en el artículo 101 con el propósito de extender esa regulación a supuestos diferentes. Se trata de una regla constitucional específica cuyo supuesto es la variación de la situación general de límites vigente en 1991 y su consecuencia consiste en (i) una permisión para hacerlo mediante tratados debidamente aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente y (ii) una prohibición para acudir a medios diferentes. Esta conclusión sobre el doble *carácter taxativo* y de *interpretación restrictiva* se apoya en argumentos literales y sistemáticos.

5.3.2.5.5. Una aproximación literal al texto de la Constitución permite concluir que el artículo 101 empleó un lenguaje preciso para caracterizar los medios de variación del *estado del territorio* con el propósito de que su interpretación no suscitara duda alguna. En efecto, las expresiones empleadas en el segundo inciso del artículo 101 tienen un significado básico compartido y reconocido por las diferentes disposiciones nacionales e internacionales. La noción de tratado debidamente aprobado y ratificado se deriva con claridad no solo de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*" de 1969, en cuyo artículo 1 se prescribe que es tal "*un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional"* sino también de

las diferentes disposiciones constitucionales que se ocupan de regular la materia.

5.3.2.5.6. Ahora bien, desde una perspectiva sistemática fundada en la estructura de la norma que se interpreta y en el criterio de interpretación conforme al cual, en general, deben preferirse aquellas interpretaciones que le confieren efecto útil a las disposiciones de la Constitución en lugar de aquellas que se lo niegan, la Corte arriba a idéntica conclusión respecto del carácter taxativo de la mención de medios para la fijación de límites.

De una parte, al segundo inciso del artículo 101 se adscribe una norma con estructura de regla en tanto tiene un supuesto de hecho y una consecuencia precisas, consistente en una prohibición de variación de la situación general del territorio por medios diferentes a los allí señalados. A su vez, se trata de una norma que solo admite una medida de realización, de tal manera que no le subyace un deber de optimizar. Adicionalmente, si se considera que tiene por objeto delimitar el territorio, punto de partida del ejercicio de la soberanía, puede concluirse que se trata de un mandato definitivo. En atención a esa consideración, es una norma que refleja una decisión constituyente específica e impide que, partiendo de lecturas extensivas o analógicas o de procedimientos hermenéuticos como la ponderación, sea ampliada hasta anular el contenido fijo que expresa. En segundo lugar, admitir que el segundo inciso del artículo 101 hace posible utilizar otros mecanismos para la definición o modificación de los límites implicaría, en un asunto definitorio para el Estado y el ejercicio de la soberanía, negarle todo efecto útil al lenguaje empleado. La mención que allí se hace expresaría únicamente una posibilidad existente, permitiendo todas las demás. En contra de ese argumento podría aducirse que no es posible que el constituyente hubiese previsto todas las posibilidades de fijación o modificación de límites y, en consecuencia, la ausencia de una referencia a otros medios no puede entenderse como una prohibición para su establecimiento. Sin embargo, una interpretación semejante tendría que reconocer un hecho de difícil aceptación, consistente en que la Constitución, en una materia de la más alta relevancia para su organización política y su propia existencia, dejó abierta tal esencial cuestión.

5.3.2.6. Siguiendo la jurisprudencia de esta Corporación en relación con el deber de realizar la consulta previa cuando se trate de medidas legislativas que pueden afectar directamente a las comunidades étnicas, la Corte ha advertido que si un tratado de modificación de límites supone una cesión del territorio nacional que pueda tener como resultado la afectación de comunidades que tienen una especial relación con su territorio, deberán adelantarse los trámites que garanticen el derecho a la consulta previa. Sobre esto último la sentencia C-1022 de 1999 señaló:

> “Es más, cuando una cesión territorial involucre poblaciones, en especial si éstas guardan una identidad cultural específica y una especial relación

> con su medio, como pueden ser los pueblos indígenas y tribales, es indudable que estos grupos humanos deben ser consultados previamente, no sólo porque el artículo 2º de la Carta señala que es deber del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, sino además por cuanto el Convenio No 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que tiene fuerza jurídica interna (CP art. 53), pues fue aprobado por la Ley 21 de 1991, establece, en su artículo 5º, que los Estados deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos adecuados, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente."

En aplicación de estas reglas, la Corte consideró que el tratado de delimitación celebrado con la República de Honduras y objeto de examen en esa oportunidad, no demandaba la realización de una consulta previa en tanto no implicaba una cesión del territorio[222].

5.3.2.7. En síntesis, del segundo inciso del artículo 101 se sigue una regla que permite la modificación del estado general de del territorio establecido al ser promulgada la Constitución de 1991, bajo la condición de que ello ocurra mediante tratados aprobados por el Congreso, controlados previamente por la Corte Constitucional y ratificados por el Presidente de la República. Sin embargo, en el caso de afectación de comunidades que tengan una relación especial con el territorio objeto de cesión deberá adelantarse el trámite de consulta previa, como responsabilidad interna de las autoridades competentes no oponible internacionalmente.

5.3.3. El establecimiento o modificación de los límites no puede implicar, en ningún caso, el desconocimiento de la declaración de integración del territorio Colombiano que incluye el territorio continental y el territorio de ultramar.

5.3.3.1. La Constitución establece en el inciso tercero del artículo 101:

> "(…) Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen. (…)"

Se trata de una cláusula que, conjuntamente con la establecida en el inciso cuarto del mismo artículo, determina los ámbitos en los que la República de

[222] En esa ocasión señaló: "Los anteriores criterios permiten desechar la objeción del ciudadano interviniente sobre la inconstitucionalidad del tratado, por ausencia de consulta, por cuanto, como se ha mostrado anteriormente, el presente tratado delimita fronteras marítimas, para lo cual no es indispensable la realización de dicha consulta, máxime si se tiene en cuenta que, la definición de las fronteras marítimas y la solución del diferendo con Honduras estabiliza jurídicamente la situación y puede permitir un mejor desarrollo económico y social en la zona, en la medida en que se logra una mayor seguridad jurídica sobre el control de esas fronteras y el manejo de esos territorios."

Colombia ejerce soberanía o determinados derechos soberanos, declarando que hacen parte del Estado colombiano y, en esa medida, del territorio en el sentido más amplio del término. A juicio de esta Corporación, del referido inciso se desprenden dos normas de significativa importancia.

5.3.3.1.1. La primera consiste en un mandato que exige de las autoridades estatales el ejercicio de sus competencias en el territorio continental e insular delimitado o modificado por el medio previsto en el inciso segundo del artículo 101. En efecto, la declaración de soberanía sobre tales áreas, al prescribir que ellas conforman el territorio del Estado colombiano, activa deberes especiales que se desprenden de los fines del Estado consagrados en el artículo 2 de la Constitución y, en particular, el relativo a la conservación de la independencia nacional y al mantenimiento de la integridad territorial. En esa medida, la obligación constitucional del Presidente de la Republica y de las fuerzas militares de asegurar la inviolabilidad del territorio se activa también, como es natural, respecto del territorio insular. Cabe destacar que el constituyente, a diferencia de las normas constitucionales prexistentes que solo aludían al territorio de ultramar, incluyó también en la declaración el territorio continental. En esa medida superaba cualquier dificultad interpretativa o práctica acerca de la definición del territorio que hace parte de Colombia. Abarcó en este inciso la totalidad de espacios continentales y no continentales en los cuales debe ejercer soberanía el Estado Colombiano enunciando, de manera específica, los territorios de ultramar.

5.3.3.1.2. También se desprende del inciso tercero del artículo 101 una prohibición de adoptar o reconocer cualquier instrumento normativo que tenga por objeto excluir del territorio colombiano el área continental o la zona insular allí referida. En particular, se encuentra constitucionalmente proscrita cualquier determinación que implique una desintegración, escisión o renuncia que comprenda las islas de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, los Cayos de Albuquerque, Este Sudeste, Roncador, Serrana, Quitasueño, Serranilla y Bajo Nuevo, la Isla de Malpelo o las islas, islotes, cayos, morros y bancos que les pertenezcan[223]. Así pues, esta disposición limita a las autoridades responsables de suscribir y aprobar tratados de este tipo y, en esa medida, se erige en parámetro de control de cualquier instrumento que pueda incidir, modificándolo, el territorio que hace parte de Colombia. Así ha procedido la Corte, por ejemplo, en las sentencias C-045 de 1994 y C-1022 de 1999.

De forma específica sostuvo la Corte en esta última providencia:

[223] En una comunicación suscrita por el Viceministro de Relaciones Exteriores, por Iván Marulanda, Guillermo Perry y Jaime Benítez publicada en la Gaceta Constitucional 80 se señala que la enunciación específica que se hace respecto de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y la Isla de Malpelo no exigía referirse específicamente a Gorgona y a Gorgonilla en tanto son parte de las aguas interiores de Colombia y, por ello son empleadas para establecer las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial y la zona económica exclusiva.

> "(…) Por ello, al señalar que forma parte de Colombia el territorio continental e insular, así como los diversos componentes marítimos, el subsuelo y el espacio, la Carta quiso preservar la intangibilidad de ese territorio, como sustrato material del ejercicio de la soberanía colombiana. (…)"

5.3.3.2. Se trata de una norma constitucional que se opone a cualquier actuación de las autoridades públicas, de los particulares y de otros sujetos de derecho internacional que menoscabe o afecte la soberanía de la República de Colombia sobre las áreas que le pertenecen, habilitando a las autoridades para ejercer las competencias que sean necesarias para evitar tal afectación. Adicionalmente prevé una regla que excluye cualquier instrumento de fijación o modificación que implique la desintegración o descomposición del territorio continental o afecte el derecho de propiedad que respecto del archipiélago, las islas y los demás elementos mencionados en el artículo 101 se radica en el Estado colombiano.

5.3.3.3. En consideración a la amplia protección del territorio de ultramar, la Constitución se ocupó de consagrar normas jurídicas específicas para el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina conforme a las cuales (i) tiene la condición jurídica de departamento (art. 309), (ii) su régimen jurídico es el general para todos los departamentos sin perjuicio de la posibilidad del legislador de adoptar regulaciones especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior de cambios, financiera y de fomento económico y (iii) puede el legislador mediante una ley especial establecer reglas particulares en asuntos relativos a la circulación, la densidad de la población y el uso del suelo, entre otras cosas (art. 309). Así las cosas la declaración específica que hace el artículo 101 de la Carta encuentra reflejo en el reconocimiento que en ella se hace de la necesidad de establecer normas especiales que aseguren la sostenibilidad y proyección de tal Departamento.

5.3.3.3.1. La importancia constitucional de la protección del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina ha sido destacada por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos. Su régimen especial se funda no solo en las especiales características del grupo humano que allí se asienta sino también en la inequívoca defensa de su soberanía a partir de lo dispuesto en la Constitución de 1991.

5.3.3.3.2. Sobre el particular, en la sentencia C-086 de 1994, este Tribunal afirmó:

> "El constituyente de 1991, en síntesis, fue consciente de la importancia del Archipiélago y de los peligros que amenazan la soberanía colombiana sobre él. Esto explica porque la actual actitud política se basa en la defensa de esa soberanía, partiendo de la base de reconocer estos hechos:

> **a)** la existencia de un grupo étnico formado por los descendientes de los primitivos pobladores de las islas; **b)** las limitaciones impuestas por el territorio y los recursos naturales, al crecimiento de la población; **c)** la capacidad y el derecho de los isleños para determinar su destino como parte de Colombia, y mejorar sus condiciones de vida."[224]

5.3.3.4. La jurisprudencia constitucional ha incorporado como parámetro de control, la prohibición de afectación del territorio de ultramar detallado por la Carta, en al menos dos decisiones en las que se juzgaba la constitucionalidad de tratados de delimitación.

5.3.3.4.1. En la sentencia C-045 de 1994 con ocasión del examen de constitucionalidad del "*Tratado sobre delimitación marítima entre la República de Colombia y Jamaica*", suscrito en Kingston el 12 de noviembre de 1993 y de su Ley aprobatoria número 90 de diciembre 10 de 1993, esta Corporación sostuvo:

> "El Gobierno Nacional además ha actuado en armonía con lo dispuesto por el artículo 9o. de la Constitución Política, al conducir la celebración del tratado materia de examen sobre bases de equidad y mutua reciprocidad y al respetar la soberanía nacional sobre la zona insular circunvecina y sus áreas marítimas correspondientes, conformada por el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los cayos de Roncador y Quitasueño."
>
> Ha reconocido, pues, de manera explícita la soberanía y jurisdicción nacionales que el Estado Colombiano ejerce sobre dicha zona conforme al universal principio del ***uti possidetis iuris,*** que reclama su pertenencia al territorio patrio, como lo proclama el mismo artículo 101 de la Carta, al declarar que el único medio válido de delimitación territorial lo constituye la celebración de tratados con las naciones vecinas, aprobados por el Congreso y debidamente ratificados por el Presidente de la República."

Con fundamento en lo señalado, la Corte concluyó entonces que la constitucionalidad del tratado que en esa oportunidad se examinaba dependía, en una medida importante, del respeto de los derechos de Colombia respecto de su territorio insular así como de sus zonas marítimas:

---

[224] A su vez, en la sentencia C-454 de 1999 esta Corporación estableció: "Es también expresión prístina de los postulados constitucionales que proclaman el respeto a la diversidad de los grupos étnicos colombianos, la promoción y preservación de sus culturas y que propenden no sólo por la preservación de la identidad cultural de las comunidades nativas del Archipiélago, sino por la atención debida a sus necesidades y prioridades según los particulares requerimientos de sus condiciones geográficas, sociales, ambientales, culturales y económicas, sin que de ello pueda predicarse, en manera alguna, injustificada discriminación contra los demás miembros de la raza negra asentados en otros territorios del Estado colombiano, o de otro grupos raciales pues, el solo hecho de la condición insular del archipiélago, como quedó dicho, connota significativas diferencias en sus relaciones con el territorio continental."

> "El examen de la parte preambular y operativa del Tratado materia de revisión constitucional, así como las consideraciones que se han consignado, conducen a la Corte a concluir que el Tratado en referencia es plenamente concordante con los derechos de soberanía y jurisdicción colombianas en el Caribe. Ha verificado este Tribunal que el mismo tiene como fundamento el reconocimiento de los derechos históricos y jurídicos en virtud de los cuales Colombia ejerce soberanía sobre el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, así como sobre sus áreas marítimas correspondientes."(Subrayas no hacen parte del texto original)

5.3.3.4.2. En la sentencia C-1022 de 1999 en la que la Corte juzgó la constitucionalidad del *"Tratado de delimitación marítima entre la República de Colombia y la República de Honduras*", celebrado en la Isla de San Andrés, República de Colombia, el 2 de agosto de 1986, así como de su Ley aprobatoria No. 539 del 13 de diciembre de 1999, sostuvo:

> "En tercer término, como lo resaltaron la mayoría de los intervinientes, este tratado, tanto por razones simbólicas, como jurídicas, respalda internacionalmente los derechos incontrovertibles de Colombia sobre el archipiélago de San Andrés y Providencia, y las islas, islotes, y cayos que hacen parte de éste, así como sobre la jurisdicción marítima que ellos generan. Así, como lo destacó el excanciller Augusto Ramírez Ocampo, quien fue el colombiano que suscribió el tratado, éste fue firmado en San Andrés, por expresa solicitud del entonces Presidente de Honduras, y con la participación de los jefes de Estado de los dos países, como una afirmación de la soberanía colombiana sobre el archipiélago. Y más importante aún, la delimitación fronteriza prevista por el tratado, en especial la línea que une los puntos 1 y 2, reconoce esos derechos colombianos, en la medida en que el convenio reconoce que nuestro país ejerce plena soberanía sobre el territorio que se encuentra al sur del paralelo Lat. 14º 59' 08" N, que es donde se encuentra localizado el archipiélago.
>
> Sin lugar a dudas, los derechos colombianos sobre San Andrés y Providencia son indiscutibles [225], pues derivan originariamente del principio del *uti possidetis iuris*. Así, la Real Orden del 20 de noviembre de 1803 estableció que "las islas de San Andrés y la parte de la costa de Mosquitos desde el cabo de Gracias a Dios, inclusive hasta el río Chagres, queden segregadas de la Capitanía General de Guatemala y dependientes del Virreinato de Santa Fe". Esta Real Orden nunca fue derogada sino que fue ratificada por otra del 26 de mayo de 1805, por lo cual es claro que el archipiélago de San Andrés pertenecía al Nuevo Reino de Granada al momento de la independencia, por lo cual,

[225] Ver igualmente el texto de la intervención en la Audiencia Pública del internacionalista Enrique Gaviria Liévano.(La nota de pie corresponde a la citación incluida en la sentencia)

> conforme al *uti possidetis iuris* de 1810, es territorio colombiano. A su vez, ese título originario colombiano ha sido confirmado por convenios posteriores, como el Tratado de "Unión, Liga y Confederación" suscrito el 5 de marzo de 1825 entre Colombia y las "Provincias Unidas de Centroamérica". Igualmente, el fallo arbitral sobre la frontera con Costa Rica del Presidente de Francia Emile Loubet del 11 de septiembre de 1900 confirma esos derechos colombianos, invocando las reales órdenes de 1803 y 1805, y el mencionado tratado de 1825. Finalmente, la soberanía colombiana sobre el archipiélago fue reconocida por Nicaragua por el tratado de 1928 Esguerra Bárcenas. La soberanía colombiana sobre el archipiélago de San Andrés es entonces indiscutible, pero eso no resta la importancia jurídica y política que tiene la aceptación expresa, por Honduras, de los derechos colombianos, puesto que de esa manera, según el excanciller Ramírez Ocampo, ya son tres los Estados fronterizos con nuestro país (Honduras, Costa Rica y Jamaica) que aceptan esos."

Más adelante, al señalar que el tratado se ajustaba a la equidad en tanto respetaba, el límite jurisdiccional consistente en el meridiano 82º consagrado en el "*Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación del Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928"*, esta Corporación sostuvo:

> "Finalmente, el proceso de demarcación mismo se adelantó con base en principios equitativos. Así, en gran medida la demarcación se hizo tomando en cuenta las fronteras existentes de los dos países con terceros Estados, tal y como lo explicó el Ministro de Relaciones Exteriores, en documento presentado en la audiencia pública, en donde señaló al respecto:
>
> *"En cuanto a los criterios técnicos utilizados para trazar la frontera marítima entre los dos países, debe precisarse que dicha frontera se inicia en la intersección del Meridiano 82º 00' 00" con el Paralelo 14º 59' 08" (Punto 1). El Paralelo 14º 59' 08" es la línea que corta el punto final de la frontera terrestre entre Nicaragua y Honduras, en el Cabo Gracias a Dios y el Meridiano 82º 00' 00" es el límite jurisdiccional establecido entre Nicaragua y Colombia en el Acta de Canje de Instrumentos de Ratificación del Tratado Esguerra-Bárcenas de 1928.*
>
> *La línea sigue por el Paralelo geográfico citado anteriormente, hasta el punto en que se encuentra con el Meridiano 79º 56' 00" (Punto II). Se continúa hacia el norte por ese Meridiano hasta un punto III, localizado a los 15º 30' 10" de latitud y desde allí se sigue hasta un punto IV, ubicado a una distancia de 12 millas del cayo más occidental de Serranilla (Beacon Cay). Continúa hasta un punto V, localizado a 12 millas del cayo medio (Middle Cay) del cayo central de Serranilla y de allí a un punto VI, por el cual pasa una tangente a las 12 millas del cayo más oriental de Serranilla (East Key) y empalma con la línea definida*

como frontera marítima entre Colombia y Jamaica en el Tratado suscrito en 1993.

La delimitación está basada en principios equitativos, teniendo en cuenta todas las circunstancias pertinentes y de conformidad con las normas del derecho internacional."

5.3.3.5. En síntesis, el tercer inciso del artículo 101 (i) determina que hace parte del Estado colombiano el territorio continental y el territorio de ultramar allí mencionado o establecido en tratados de delimitación, (ii) prohíbe que la adopción de cualquier norma o la celebración de cualquier tratado tenga por objeto o como efecto la desintegración, desmembramiento territorial, escisión o la renuncia del territorio de ultramar que pertenezca a la República de Colombia. Conforme a ello limita la competencia de las autoridades responsables de celebrar y aprobar los instrumentos internacionales.

5.3.4. Obligación de considerar como parte integrante del territorio nacional las áreas en las que se efectúa la proyección espacial del Estado colombiano, en los términos previstos por el derecho internacional o, en subsidio, por las leyes nacionales.

5.3.4.1. El último inciso del artículo 101 de la Carta reconoce expresamente aquellos espacios que, en adición a lo previsto en el inciso tercero, integran la República de Colombia, siendo susceptibles de explotación, exploración, apropiación y/o de ejercicio de jurisdicción por parte del Estado colombiano. En particular, el aludido inciso refiere el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo y el segmento de la órbita geoestacionaria correspondiente, como áreas en las que se efectúa la proyección espacial del Estado colombiano, conforme el derecho internacional. A falta de normas internacionales, serán aplicables las leyes nacionales.

5.3.4.1.1. Al referir los precitados espacios en el inciso cuarto, la Constitución Política consagra y reconoce que la República de Colombia, no sólo se compone del territorio continental y sus territorios de ultramar, sino de diferentes espacios en donde despliega su jurisdicción y/o explota los recursos allí presentes. En ese sentido, no se incorpora, consagra, regula o refiere método alguno de fijación o modificación de límites, como si acaece en los dos primeros del artículo 101.

5.3.4.1.2. Sobre aquello que se comprende en los espacios marítimos consagrados en el referido inciso, donde el Estado colombiano despliega su ejercicio de jurisdicción, explotación o exploración -según proceda-, las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, señalan:

> "[…] *el mar territorial comprende cuatro elementos que son: el subsuelo, el lecho, el agua y el aire, ese mar territorial Colombia lo marcó en doce millas y es la extensión hoy universal, después de esto viene lo que se llama la zona contigua, la zona contigua no da soberanía, sino simplemente medidas de jurisdicción para prevenir el contrabando* [entre otras] […]. *Tercera cosa: la plataforma continental comprende* […] *el lecho y el subsuelo* […]; *en la zona económica exclusiva van los recursos del mar, es decir, los recursos vivos, naturales y es una conformación que no puede ir más allá de las 200 millas, pero desde luego puede tener una conformación morfológica hasta donde exista, porque la plataforma no es uniforme y desde luego de ahí en adelante son unos espacios marítimos, los fondos del mar o el mar abierto o el mar libre que no es apropiable porque se considera un bien común para la humanidad; entonces cuando se hable en la Constitución de que nos pertenece mar territorial está incluido: el subsuelo, el lecho, el agua y el aire, y cuando se habla de la plataforma, pues lo que es geomorfológicamente nuestra plataforma, con la soberanía sobre todos los elementos que la componen; y el mar y la zona económica exclusiva que comprende los recursos económicos del lecho del agua y el subsuelo* […]"[226].

5.3.4.2. Del cuarto inciso del artículo 101 se desprenden dos normas análogas a las que se derivan del tercer inciso. Así, de una parte, está ordenado que las autoridades colombianas, en cumplimiento de las competencias que les han sido asignadas, aseguren la defensa de los derechos que al Estado colombiano le corresponden sobre los espacios que se encuentran referidos por el Constituyente. Adicionalmente está prohibido que se adopte cualquier instrumento normativo que tenga como objeto o como efecto que el Estado Colombiano se desprenda de cualquiera de los elementos referidos en el inciso cuarto. Esto implica que si bien tales espacios podrían ser –al menos *prima facie*- objeto de delimitación conforme a la segunda regla del artículo 101, no es constitucionalmente posible que el Estado renuncie, en general, al ejercicio de los derechos que le corresponden respecto de tales áreas según lo prescrito por las normas del derecho internacional o, en su defecto, las leyes colombianas[227].

5.3.4.3. El último inciso del artículo 101 prevé una regla que no modifica en nada las normas relativas a la variación del estado de límites al ser promulgada la Constitución de 1991. En esa medida el llamado que se hace al derecho internacional no implica, en modo alguno, el reconocimiento de la existencia de instrumentos diferentes a los tratados para llevar a cabo la referida variación. Esta conclusión se fundamenta en dos tipos de razones.

[226] Actas de la Asamblea Nacional Constituyente, Sesión Plenaria de junio 22 de 1991 (0622), Folio 9.

[227] Normas domesticas en esta materia fueron adoptadas mediante la Ley número 10 de 1978, se ocupa del mar territorial, de la zona económica exclusiva y de la plataforma continental.

5.3.4.3.1. En primer lugar, la Constitución establece un único mecanismo para modificar la situación general del territorio, sin diferenciar entre límites territoriales y límites marítimos. Siendo ello así, la remisión que se hace al derecho internacional y, en su defecto, a la ley colombiana, tiene como único propósito precisar el alcance de los derechos que ejerce Colombia sobre las zonas allí mencionadas en aquellos eventos en los que no existe un tratado general o específico de límites que regule tal materia. Se trata entonces de una disposición que identifica los espacios integrados al territorio colombiano –lo que tiene las consecuencias antedichas- y, a continuación, enuncia las fuentes relevantes para comprender el alcance de los derechos que sobre ellos tiene el Estado

5.3.4.3.2. En segundo lugar, admitir que la referencia al derecho internacional fuese entendida como una vía para reconocer otros métodos para la fijación de límites, sería incompatible con la remisión que a las leyes colombianas y como fuente subsidiaria hace el mismo inciso. En efecto, el hecho consistente en que la definición de las cuestiones relativas a los límites únicamente proceda mediante tratados que, como se sabe, tienen una dimensión internacional de la que carecen las leyes colombianas a las que se refiere el último inciso del artículo 101, impide sostener que una ley de tal naturaleza tenga la aptitud para resolver una cuestión relativa a los límites territoriales de la República de Colombia. En esa medida, lo establecido en el inciso cuarto no hace posible que mediante procedimientos diferentes a los establecidos de manera taxativa en el artículo 101, se establezcan límites que impacten los elementos a los que allí se alude.

5.3.4.4. Conforme a lo expuesto, la Corte concluye que el inciso cuarto (i) complementa la regla de integración de la República de Colombia, prevista en el inciso tercero, aludiendo a un conjunto de espacios en donde se despliega su jurisdicción y/o en los que puede ejercer determinados derechos, y (ii) proscribe cualquier instrumento que tenga por objeto o como efecto una renuncia general al ejercicio de los derechos que le corresponden respecto de tales áreas según lo definido por las normas del derecho internacional o, en su defecto, las leyes colombianas.

5.4. Reglas relativas a la ubicación, en el sistema de fuentes, de los instrumentos que definen o modifican los límites del Estado Colombiano.

El texto del artículo 101 ha suscitado en la jurisprudencia constitucional la cuestión relativa a la posición, en el sistema de fuentes, de los diferentes instrumentos internacionales que establecen los límites. En este contexto se ha debatido si se integran al bloque de constitucionalidad, si tienen rango constitucional o se ubican en posición semejante a la de cualquier ley aprobatoria de un tratado y, en estrecha conexión con ello, cuál es el procedimiento para su adopción.

Es posible identificar tres decisiones de la Corte Constitucional en las que se aborda este asunto y se establecen los criterios para definir dicho asunto. A continuación la Corte sintetiza y precisa el precedente vigente en esta materia.

5.4.1. Los tratados de límites hacen parte del bloque de constitucionalidad lato sensu: la sentencia C-191 de 1998.

5.4.1.1. Esta Corporación abordó el estatus constitucional de los tratados de límites por primera vez en la sentencia C-191 de 1998. En esa oportunidad debía examinar si una disposición de la ley 397 de 1997 según la cual pertenecían al patrimonio cultural o arqueológico de la nación bienes o especies diferentes a los recursos naturales que se encontraran en la plataforma continental, desconocía el artículo 101 de la Constitución. En opinión del demandante, la Convención sobre Plataforma Continental, suscrita en Ginebra, Confederación Suiza, el 29 de abril de 1958 durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Plataforma Continental, establecía que respecto de ella los Estados solo estaban habilitados para adelantar la exploración y explotación de recursos naturales y, en esa medida, el artículo acusado se oponía a uno de los tratados referidos en el artículo 101 de la Carta. La cuestión planteada exigía establecer si la Convención podía o no ser parámetro de control y, en caso de ser ello así, si la disposición acusada se oponía a su contenido.

5.4.1.2. La Corte determinó que los tratados mencionados por el artículo 101 de la Constitución, se integraban al denominado bloque de constitucionalidad *lato sensu*. Apoyó esta regla en el hecho de que la referida disposición constitucional remitía de manera específica a tales tratados con el propósito de determinar el territorio de Colombia. De acuerdo con este pronunciamiento, el artículo 101 es "*una especie de norma en blanco cuyo contenido debe ser completado a la luz de lo dispuesto en los mencionados instrumentos internacionales.*" La integración al bloque fue fundamentada en los siguientes términos:

> "El artículo 101 de la Carta, al definir los límites territoriales del Estado colombiano, remite por completo a lo establecido en los tratados internacionales que sobre esta materia haya suscrito y ratificado Colombia. El anotado artículo se convierte así en una especie de norma *en blanco* cuyo contenido debe ser completado a la luz de lo dispuesto en los mencionados instrumentos internacionales. Por vía de la remisión expresa que a ellos efectúa el artículo 101 de la Constitución, los tratados que definen los límites del territorio colombiano entran a formar parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*, y, por lo tanto, las normas que expidan las autoridades públicas no pueden contravenirlos a riesgo de ser declaradas inexequibles por violar el artículo 101 del Estatuto Superior."[228]

[228] Sentencia C-191 de 1998

Esta incorporación no implicaba, según lo advertía la sentencia, que dichos tratados tuviesen un estatus igual al de la Constitución dado que su valor jurídico es "*similar al de las leyes orgánicas y las leyes estatutarias, es decir, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias.*" En todo caso, la integración al bloque de constitucionalidad -en sentido amplio- significaba que esa clase de tratados se erigían en parámetros de control constitucional y su infracción implicaba al mismo tiempo la violación del artículo 101 de la Carta. Una consecuencia específica de tal condición consistía en que no resultaba admisible que una ley ordinaria se opusiera a lo establecido en tales tratados[229] y su modificación únicamente sería procedente mediante la celebración y aprobación[230] de otros, según lo previsto en el artículo 101 de la Carta. Esta tesis implicaba que esos tratados, a pesar de su especial ubicación en el sistema de fuentes, se subordinaban a la Constitución y, consecuentemente, a las normas comprendidas por el bloque de constitucionalidad en sentido estricto "*conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción* (…)."[231]

5.4.1.3. La regla de decisión de la Corte afirmaba entonces que los tratados de límites, tanto los específicos como los generales, eran parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*. Esta conclusión fue así confirmada al determinar que la "*Convención sobre plataforma continental*" se integraba a dicha categoría:

> "8. Los fundamentos jurídicos anteriores permiten afirmar que la Convención sobre la Plataforma Continental, suscrita en Ginebra el 29 de abril de 1958 e incorporada al derecho colombiano por la Ley 9ª de 1961, en cuanto establece las reglas para delimitar la plataforma continental de los Estados ribereños y los derechos que éstos pueden ejercer sobre esa área submarina, hace parte del bloque de constitucionalidad *lato sensu*. En efecto, se trata de un convenio que establece los límites del ejercicio de la soberanía en uno de los principales espacios marítimos del territorio

[229] En esa sentencia indicó la Corte: "Sin embargo, es menester precisar que, aun cuando se conviertan en parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las leyes, los tratados sobre límites no tienen valor constitucional sino un valor normativo similar al de las leyes orgánicas y las leyes estatutarias, es decir, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y las leyes ordinarias. En esta medida, las normas que expida el Congreso de la República no pueden modificar lo dispuesto en los anotados convenios internacionales, cuyo contenido sólo puede ser alterado mediante la suscripción de otro tratado que expresamente lo modifique, según se desprende de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Carta."

[230] Aunque la Corte se refirió únicamente a la suscripción de tratados es claro que de conformidad con el artículo 101 el trámite que se requiere es el de aprobación legislativa y ratificación presidencial.

[231] Sentencia C-191 de 1998.

> nacional y, en consecuencia, integra el contenido normativo del artículo 101 de la Carta.
>
> Por lo anterior, si las leyes ordinarias no pueden contravenir lo dispuesto en los convenios internacionales de que trata el artículo 101 constitucional, es posible afirmar que la violación de lo dispuesto en la Convención sobre la Plataforma Continental, acarrea la inconstitucionalidad de aquella ley ordinaria que contravenga su contenido, como quiera que tal Convención forma parte del contenido normativo del mencionado artículo 101 de la Carta."[232] (Subrayas no hacen parte del texto).

5.4.1.4. Afirmado lo anterior, la Corte adelantó el examen de la disposición demandada concluyendo que no violaba la precitada Convención y por ello no se oponía al artículo 101 de la Carta. A su juicio, a pesar de que las normas relevantes no establecieran una facultad de explotación sobre bienes diferentes a los recursos naturales ubicados en la plataforma continental, ello no derivaba en una prohibición para hacerlo. Concluía la Corte:

> "No obstante, el silencio del derecho internacional público en la materia implica el derecho del Estado ribereño a ejercer la totalidad de sus facultades, una de las cuales, si no la más importante, es la de regular dicha zona en cuanto se refiere a los bienes que por su valor puedan integrar el patrimonio cultural sumergido. Efectivamente, nada en el derecho internacional público permite suponer que el hecho de que la Convención de Ginebra no hubiere hecho alusión a los bienes de valor arqueológico, histórico o cultural que se encuentren en el suelo marino de la plataforma continental, comporte la aplicación a los mismos del régimen de plena libertad que gobierna a los fondos oceánicos comunes. Por el contrario, como quedó mencionado, sobre la plataforma continental, la soberanía del Estado ribereño se presume y sólo puede ser desvirtuada por norma expresa en contrario."[233]

5.4.1.5. Esta providencia fija una regla que destaca la función especialísima que en el ordenamiento constitucional tienen los tratados de límites. Para ello la Corte advierte: (i) que todos los tratados de límites hacen parte del bloque de constitucionalidad lato sensu erigiéndose en parámetro de control constitucional; en todo caso, (ii) el contenido de tales tratados no pueden vulnerar la Constitución ni los tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en los estados de excepción. La significativa importancia de estos instrumentos sería respaldada por la Corte, en la sentencia C-400 de 1998, al destacar el estatus especial de estos tratados en atención a las características que el derecho internacional público les asignaba.

[232] Sentencia C-191 de 1998.

[233] Sentencia C-191 de 1998.

5.4.2. La precisión de la relación entre la Constitución y los tratados de delimitación: la sentencia C-400 de 1998

5.4.2.1. En la sentencia C-400 de 1998, con ocasión del control constitucional de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales*", adoptada en Viena, República de Austria, el 21 de marzo de 1986 y de la Ley número 406 de 1997 por medio de la cual se aprobó, la Corte tuvo oportunidad de ocuparse del problema que denominó "*Las tensiones entre Pacta sunt servanda, la prevalencia de los tratados y la supremacía de la Constitución.*". Al definir la regla conforme a la cual la Constitución prevalece sobre los tratados subrayó, sin embargo, que respecto de dos tipos de tratados tal regla no era enteramente aplicable: (1) los de derechos humanos que prohíben su limitación en los estados de excepción y los de derecho internacional humanitario y (2) los de límites del territorio. Señaló al referirse al primer grupo:

> "Ahora bien, la Corte ha sido clara en señalar que, en el orden interno colombiano, ni siquiera los tratados de derechos humanos previstos por el artículo 93 de la Carta tienen jerarquía supraconstitucional por cuanto la Constitución es norma de normas (CP art. 4º). Por ello, esta Corporación señaló que "el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93)" (…). Por ende, si ni siquiera los tratados que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción gozan, en nuestro ordenamiento, de rango supraconstitucional, con menor razón puede argumentarse que en general todos los tratados son superiores a la Carta pues ni siquiera alcanzan a tener rango constitucional. Por ello esta Corte había precisado que no todos los tratados internacionales forman parte del bloque de constitucionalidad (…)"[234].

5.4.2.2. Más adelante la Corte abordó el problema relativo a la posición en la que se encontraban los tratados de límites. Sostuvo al respecto:

> "42- Conforme a lo anterior, la Corte concluye que la Carta establece una clara prevalencia de la Constitución sobre los tratados, con dos

[234] Sentencia C-400 de 1998.

excepciones: de un lado, aquellos que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, los cuales se integran al bloque de constitucionalidad; y, de otro lado, igualmente gozan de un status particular los tratados de límites, puesto que éstos, conforme al artículo 102 de la Carta, son normas particulares pues representan elementos constitutivos del territorio nacional, y por ende del propio Estado colombiano.

Este privilegio constitucional de los tratados de fronteras en nuestro ordenamiento constitucional no es casual, pues también el derecho internacional confiere una especial fuerza a los compromisos derivados de estos convenios, no sólo por su trascendencia en la delimitación misma de uno de los elementos constitutivos de los Estados, que siguen siendo los principales sujetos del derecho internacional, sino además porque la inestabilidad en las fronteras afecta peligrosamente la convivencia pacífica entre las naciones. Por ello la doctrina y la jurisprudencia internacionales han señalado que una vez establecido un límite por medio de un tratado, no sólo ese convenio goza de una especial estabilidad y permanencia sino que incluso "las vicisitudes que puedan sufrir los tratados no afectan las fronteras" (…). Así, los convenios sobre límites, a pesar de que en general se celebran sin plazo de duración, no admiten nunca la cláusula *rebus sic standibus*, tal y como lo ha señalado lo doctrina y lo han reconocido expresamente los artículos 62 de Viena I y Viena II. Igualmente, y recogiendo la práctica y la jurisprudencia internacionales en la materia, la Convención de Viena de 1978 sobre sucesión de Estados en materia de tratados establece que ni siquiera una sucesión de Estados, esto es, la sustitución de un Estado por otro en la responsabilidad de las relaciones internacionales de un territorio, llega a afectar un tratado sobre fronteras. En tercer término, la jurisprudencia internacional ha llegado incluso a concluir que ni siquiera la eventual terminación de un tratado afecta la frontera que éste ha establecido. (…)"[235]

5.4.2.3. Así entonces, luego de caracterizar ambos tipos de tratados y de precisar su significado a partir de las disposiciones constitucionales que los reconocían, la Corte enunció de manera general las relaciones entre la Constitución y los tratados indicando:

"Por ende, con excepción de los tratados de fronteras y ciertos convenios de derechos humanos, en virtud del artículo 4º superior, son inaplicables en nuestro país todas aquellas normas previstas por instrumentos internacionales que desconozcan preceptos constitucionales. (…)" [236] (Subrayas no hacen parte del texto original)

[235] Sentencia C-400 de 1998.

[236] Sentencia C-400 de 1998.

5.4.2.3.1. Identificó entonces dos relaciones especiales que escapaban, *prima facie*, a la regla general de supremacía de la Constitución sobre los tratados. En primer lugar, los tratados de derechos humanos que prohíben su limitación en los estados de excepción así como las normas de derecho internacional humanitario, se integran al bloque de constitucionalidad y por ello son parámetro de constitucionalidad. La segunda relación se funda en el *status especial* –derivado de un privilegio constitucional- de los tratados de límites en tanto son los que determinan el territorio que, según el artículo 102, le pertenece a la Nación. En este último caso, el status particular es determinado por las características que el derecho internacional le asigna a los denominados tratados de fronteras.

5.4.2.3.2. La regla de *aplicabilidad obligatoria* de los instrumentos citados indica que ellos ocupan una posición fundamental en el sistema de fuentes –cuasiconstitucional- en tanto no podrían dejar de aplicarse en ningún caso. La interpretación de esta sentencia conduce a concluir (i) que la Corte reiteró la regla de integración al bloque de constitucionalidad en sentido estricto de algunos de los tratados de derechos humanos precisando que, adicionalmente, hacían parte de tal categoría los tratados de límites. En esa medida una vez integrados al bloque (ii) adquieren la condición de parámetro de control y deben ser considerados normas del máximo nivel.

5.4.2.4. Esta comprensión de los tratados de límites daba lugar a preguntas muy complejas relativas a las relaciones específicas que estos tratados tendrían con las disposiciones de la Constitución así como el trámite que debía ser adelantado para la fijación y la modificación de los límites. Ello sería examinado por la Corte en la sentencia C-1022 de 1999.

5.4.3. Los tratados en materia de límites y su especial rango constitucional: la sentencia C-1022 de 1999.

5.4.3.1. Las consecuencias del significado de asignar a los tratados de límites un estatus especial, de integrarlos al bloque de constitucionalidad y de prever la regla de aplicabilidad obligatoria -según lo habían sostenido las sentencias C-191 y C-400 de 1998-, fueron examinadas en la sentencia C-1022 de 1999. La Corte se ocupaba de juzgar la constitucionalidad del *Tratado de delimitación marítima entre la República de Colombia y la República de Honduras*.

5.4.3.2. Este Tribunal señaló que los tratados vigentes al momento de ser expedida la Constitución de 1991 y que permitían identificar la situación general del territorio, se encontraban constitucionalizados. Ello tendría como efecto que tales tratados (i) no pueden ser objeto de cuestionamiento judicial alguno, (ii) se erigen en parámetro de constitucionalidad y (iii) únicamente cabría modificarlos mediante otro tratado debidamente incorporado al

ordenamiento jurídico interno y sujeto, en su trámite, al procedimiento de reforma constitucional. Dijo la Corte:

> "En ese orden de ideas, la distinción entre tratados que delimitan fronteras controvertidas y tratados que modifican fronteras consolidadas resuelve las anteriores paradojas y permite precisar el alcance del control constitucional ejercido por esta Corte. Así, es claro que la Asamblea Constituyente tenía una "imagen maestra" de lo que era el territorio colombiano consolidado. Por ello, al señalar que forma parte de Colombia el territorio continental e insular, así como los diversos componentes marítimos, el subsuelo y el espacio, la Carta quiso preservar la intangibilidad de ese territorio, como sustrato material del ejercicio de la soberanía colombiana. En ese sentido, la Carta en cierta medida constitucionalizó los tratados que establecían límites incontrovertidos y se encontraban perfeccionados al momento de aprobarse la Carta de 1991, lo cual tiene tres consecuencias importantes, en relación con el control ejercido por esta Corte.
>
> Así, de un lado, esos tratados de fronteras que ya estaban perfeccionados al momento de entrar en vigencia la Constitución no pueden ser demandados, puesto que en el fondo son normas que integran el bloque de constitucionalidad, como ya lo había indicado la sentencia C-400 de 1998, cuando precisó que esos acuerdos internacionales, junto con algunos convenios de derechos humanos, tenían un status y jerarquía diferentes a los otros tratados en el ordenamiento colombiano.
>
> De otro lado, debido la jerarquía constitucional de esos tratados, esta Corte considera que la modificación de fronteras, que implique una cesión de territorio en relación con los límites consolidados existentes al aprobarse la Carta de 1991, requiere no sólo un nuevo tratado internacional, como lo señala el artículo 101 de la Carta, sino que, además, ese tratado debe internamente aprobarse por los procedimientos de reforma constitucional previstos por el título XIII de la Carta. En efecto, un convenio de esa naturaleza implica una mengua del territorio colombiano previsto por la Constitución, por lo cual, si es incorporado al ordenamiento colombiano por una simple ley aprobatoria, la Corte se vería forzada a declarar su inexequibilidad, por violar la soberanía nacional (CP art. 9º) y el contenido del territorio protegido por la Carta (CP art. 101). Pero la modificación de una frontera no se puede hacer únicamente por medio de una reforma constitucional, puesto que no sólo el artículo 101 de la Carta exige un tratado internacional, sino que ese requisito se infiere de la inevitable dimensión internacional de las fronteras. Por ende, una conclusión inevitable se sigue: una cesión de territorio colombiano requiere que el correspondiente tratado internacional sea aprobado internamente por los procedimientos de reforma constitucional previstos por la propia Carta.

> Es más, cuando una cesión territorial involucre poblaciones, en especial si éstas guardan una identidad cultural específica y una especial relación con su medio, como pueden ser los pueblos indígenas y tribales, es indudable que estos grupos humanos deben ser consultados previamente, no sólo porque el artículo 2º de la Carta señala que es deber del Estado facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, sino además por cuanto el Convenio No 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, que tiene fuerza jurídica interna (CP art. 53), pues fue aprobado por la Ley 21 de 1991, establece, en su artículo 5º, que los Estados deben consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos adecuados, cada vez que se prevean medidas susceptibles de afectarles directamente.
>
> Finalmente, los tratados que no modifican fronteras sino que precisan límites controvertidos con otros países, no implican una modificación constitucional y pueden ser aprobados por el procedimiento ordinario de incorporación de los convenios al derecho interno. En efecto, en esos casos, en la medida en que las fronteras no eran claras al ser aprobada la Carta de 1991, es obvio que esos límites no están constitucionalizados, por lo cual los órganos políticos -Presidente y Congreso- gozan de una cierta libertad para acordar esas fronteras con las naciones vecinas, en función de lo que mejor conviene al país y con base en el respeto a la soberanía nacional y los principios internacionales reconocidos por nuestro país (CP art. 9). En este evento, se aplica integralmente el artículo 101 de la Carta, según el cual, los límites del territorio colombiano se encuentran definidos por los correspondientes tratados internacionales.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

La indicación de este Tribunal acerca de que los tratados de límites vigentes al ser aprobada la Carta de 1991 estaban constitucionalizados, de una parte, y las características que les atribuyó, de otra, suponía no solo reiterar su condición de parámetro de control sino también afirmar su condición de normas con igual carácter que la Constitución. Sobre este particular la sentencia C-1022 de 1999, advirtió:

> “Así, es claro que la Asamblea Constituyente tenía una “imagen maestra” de lo que era el territorio colombiano consolidado. Por ello, al señalar que forma parte de Colombia el territorio continental e insular, así como los diversos componentes marítimos, el subsuelo y el espacio, la Carta quiso preservar la intangibilidad de ese territorio, como sustrato material del ejercicio de la soberanía colombiana. En ese sentido, la Carta en cierta medida constitucionalizó los tratados que establecían límites incontrovertidos y se encontraban perfeccionados al momento de aprobarse la Carta de 1991, lo cual tiene tres consecuencias importantes, en relación con el control ejercido por esta Corte.”

Conforme a la posición sentada por la Corte (i) los tratados vigentes en 1991 se encontrarían constitucionalizados, (ii) no podrían ser demandados y (iii) su modificación requeriría no solo la celebración y aprobación de un tratado sino también su sometimiento al curso de una reforma constitucional[237].

5.4.3.3. De la sentencia también se desprende una regla aplicable a los tratados de límites que se adopten en vigencia de la Constitución de 1991. Conforme a esa regla dichos instrumentos internacionales pueden aprobarse mediante el trámite de una ley ordinaria en tanto se ocupan de precisar o definir límites que la Constitución no había integrado al ordenamiento jurídico colombiano mediante el artículo 101 de la Carta. Por eso, las autoridades encargadas de celebrar y aprobar tales tratados -sin perjuicio del control previo de constitucionalidad- dispondrían de amplios márgenes de apreciación sujetos, en todo caso, a las disposiciones que rigen las relaciones internacionales de Colombia, según lo previsto en los artículos 9 y 224 de la Carta.

5.5. Síntesis del precedente vigente y precisión de su alcance.

Con el propósito de establecer el alcance del artículo 101 de la Constitución, que en esta oportunidad se erige como el parámetro de control más relevante, la Corte sintetiza a continuación el alcance de tal disposición, y precisa el precedente establecido acerca del valor de los tratados de límites:

5.5.1. El artículo 101 de la Constitución constituye la cláusula general de definición del territorio. Considerando que el territorio es presupuesto esencial del Estado y cumple funciones esenciales en el sistema constitucional colombiano, tal disposición tiene una fuerza normativa especial que implica su primacía general respecto de otras normas y la presunción de inconstitucionalidad de cualquier restricción o afectación de los mandatos y prohibiciones que de ella se desprenden. Esta relevancia normativa, además de fundarse en las razones expuestas, implica una proscripción del empleo de instrumentos diferentes a los allí establecidos para configurar o delimitar el territorio colombiano.

5.5.2. Todos los tratados de límites aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente de la Republica tienen un especial valor constitucional en tanto integran el contenido normativo del artículo 101. En efecto, el alcance del territorio del Estado Colombiano –y las consecuencias que ello supone- se encuentra estrechamente relacionado con el contenido de los tratados de delimitación celebrados y aprobados por las autoridades colombianas.

5.5.3. Si bien la Corte no desconoce el significado de los tratados y laudos vigentes al ser promulgada la Constitución de 1991, ello no conduce a la

[237] Esta condición de los tratados de límites ha sido reiterada, entre otras, en las sentencias C-067 de 2003 y C-460 de 2010.

posibilidad de diferenciar la jerarquía de aquellos y los tratados que posteriormente se celebren y tengan por objeto la variación de la situación general del territorio existente al promulgarse la Carta. Todos los tratados de límites –y los laudos a los que se refiere el inciso primero del artículo 101- tienen como función completar el contenido normativo del artículo 101. Para la Corte, en este caso, el artículo 101 se relaciona con los tratados y laudos que refieren en sus dos primeros incisos, de una forma análoga a la relación que existe entre el primer inciso del articulo 93 y los tratados de derechos humanos allí referidos.

5.5.4. Lo anterior exige precisar entonces la doctrina constitucional sostenida por la Corte en la sentencia C-1022 de 1999, precisión que supone que todos los elementos a los que alude el artículo 101 tienen un valor constitucional equivalente. Ese valor está dado por la función que cumplen respecto del artículo 101 y, en esa medida, se integran al *bloque de constitucionalidad en sentido estricto*. Es al amparo de esta comprensión que debe entenderse que los límites y las normas que los prevén fueron objeto de constitucionalización.

5.5.5. Esta interpretación ahora planteada por la Corte implica (i) que todos los tratados y laudos a los que se refiere el artículo 101, constituyen parámetro de control de constitucionalidad de otras disposiciones dado que se ocupan de darle alcance a un elemento esencial del Estado y (ii) que, en tanto la regla general establecida en la Constitución consiste en que los tratados son aprobados mediante leyes expedidas por el Congreso, todos ellos deberán seguir el curso ordinario sometiéndose, naturalmente, al control judicial automático a cargo de esta Corporación.

5.5.6. No tiene fundamento constitucional suficiente exigir un trámite de modificación agravado para la aprobación de los tratados internacionales limítrofes y sus leyes aprobatorias, mediante actos legislativos reformatorios de la Constitución, ya que, así integren el bloque de constitucionalidad, rigurosamente no son norma constitucional. Además, ello desconocería que en materia de aprobación de tratados, la Constitución solo prevé la regla de que ello ocurra mediante una ley (art. 150.16 C.P). Adicionalmente tendría como efecto prescindir -al tratarse de actos legislativos- del control constitucional automático de los tratados y de sus leyes aprobatorias que, como se sabe, fue la fórmula empleada por el constituyente para armonizar las relaciones entre el derecho interno y el derecho internacional.

5.6. Alcance de las disposiciones demandadas.

5.6.1. Antecedentes del TASP *(*Pacto de Bogotá) y de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961.

5.6.1.1. El "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* es uno de los tres instrumentos internacionales sobre los que se erigió el actual

Sistema Interamericano, conjuntamente con la "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", suscrita en Bogotá D.C., República de Colombia, el 30 de abril de 1948 y el "*Tratado interamericano de asistencia recíproca*", adoptado en Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, el 2 de septiembre de 1947.

5.6.1.1.1. El primer proyecto del Comité Jurídico Interamericano, titulado "*Reafirmación de principios fundamentales de derecho internacional*", emprendido en cumplimiento de una resolución (XXVIII) de la "Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores" de las repúblicas americanas, constituye el antecedente primigenio del Tratado en mención. El precitado proyecto aludía, entre otras cosas, a la "*proscripción de la guerra como instrumento de política nacional*" y al deber de "*solucionar todas las divergencias o controversias entre Estados, cualesquiera que sean su naturaleza u origen, por medio de procedimientos pacíficos, conforme a las disposiciones contenidas en las convenciones, tratados y acuerdos existentes, y sobre la base de principios reconocidos en derecho internacional*"[238]. El texto del proyecto, una vez fue revisado por los gobiernos de las repúblicas americanas, mantuvo tales principios incólumes.

5.6.1.1.2. A la par con el proyecto anteriormente referido, el Comité Jurídico Interamericano elaboró un documento adicional, denominado "*Recomendación preliminar sobre los problemas de la post-guerra*", con el propósito de expresar el deseo de las repúblicas americanas de "*alcanzar la paz, basada en la seguridad colectiva y garantizando la defensa cooperativa*". En sus conclusiones, además de repudiar el uso de la fuerza, se dispuso:

> "[…]
> III. Obligación absoluta de solucionar los conflictos por procedimientos pacíficos
>
> Los Estados deberán contraer la obligación absoluta de solucionar sus divergencias por medio de procedimientos pacíficos.
>
> Los diversos recursos para la solución pacífica de las disputas internacionales serán organizados de una manera que implique el funcionamiento automático y progresivo de los mismos hasta obtenerse aquel objetivo por cualquiera de los procedimientos incluidos en el sistema, o si hubiere acuerdo entre las partes por el procedimiento que ellas eligieren.
>
> Los métodos de conciliación y de arbitraje serán reorganizados para tomar esos recursos más fáciles y más expeditos.

[238] "*Actas del Comité Jurídico Interamericano (1942 - 1947)*", Páginas 14 y 15.

> La competencia de la Corte Permanente de Justicia Internacional deberá ser ampliada y su acción se coordinará con la posible creación de tribunales regionales de justicia para la división de la competencia en razón del lugar y de la materia.
> […]".

5.6.1.1.3. En consecuencia, el Comité Jurídico Interamericano elaboró un Proyecto de "*Tratado para la coordinación de los acuerdos interamericanos de paz*" y un Proyecto de "*Tratado alternativo sobre procedimientos pacíficos*", con la pretensión de incorporar los principios especificados en el "*Tratado para evitar o prevenir conflictos entre los Estados americanos (Tratado Gondra)*", la "*Convención General de conciliación interamericana*", el "*Tratado general de arbitraje interamericano*" y su "*Protocolo adicional de arbitraje progresivo*", el "*Protocolo adicional a la Convención General de conciliación interamericana*", el "*Tratado antibélico de no agresión y de conciliación*", la "*Convención para coordinar, ampliar y asegurar el cumplimiento de los tratados existentes entre los Estados americanos*", la "*Convención sobre mantenimiento, afianzamiento y restablecimiento de la paz*", el "*Tratado interamericano sobre buenos oficios y mediación*", el "*Tratado relativo a la prevención de controversias*" y las "*Declaraciones sobre el procedimiento de Consulta*".

5.6.1.1.4. El aludido Proyecto preveía procedimientos (i) de buenos oficios y mediación, (ii) de arbitraje, (iii) de investigación y conciliación y (iv) de consulta, para la resolución de disputas. Adicionalmente, refería un "posible procedimiento de arreglo judicial". El Comité Jurídico Interamericano consideró que el procedimiento de arbitraje debía ser el método preferente para el arreglo de controversias[239]. Por su parte, sobre el procedimiento de arreglo judicial se abstuvo de recomendar la aceptación de jurisdicción obligatoria, en la medida en que "*parecía preferible esperar la declaración de los Estados americanos de que están dispuestos a reconocer la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional en controversias de orden jurídico, antes de proponer la misma jurisdicción dentro del sistema interamericano"*[240].

5.6.1.1.5. El Proyecto de "*Tratado alternativo sobre procedimientos pacíficos*" y su concreción definitiva el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" pretendió desarrollar lo dispuesto en el Capítulo V "*Solución pacífica de controversias*" de la "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", consagrando los procedimientos a surtirse en la

---

[239] "*Actas del Comité Jurídico Interamericano (1942 - 1947)*", Página 91:
"(…) *El Comité Jurídico considera que el procedimiento de arbitraje debe colocarse en primer lugar y contemplarse como método preferente para el arreglo de controversias de carácter jurídico que no haya sido posible solucionar mediante negociaciones diplomáticas.* (…)".

[240] "*Actas del Comité Jurídico Interamericano (1942 - 1947)*", Página 45.

activación de los mecanismos de resolución de disputas previstos en este último instrumento internacional[241].

5.6.1.1.6. Durante la "*IX Conferencia Internacional Americana*", llevada a efecto entre el 30 de marzo y el 2 de mayo de 1948, se adoptaron los textos definitivos del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* y de la "*Carta de la Organización de Estados Americanos*". Producto de la negociación de los proyectos de instrumentos internacionales, por iniciativa de algunos Estados de las Américas y en contraposición con lo recomendado, de manera inicial, por el Comité Jurídico Interamericano, se dispuso consagrar en tales textos definitivos al procedimiento de arreglo judicial como el mecanismo de solución de controversias principal.

5.6.1.1.7. A la fecha, sólo catorce (14) de los treinta y cinco (35) Estados miembros de la Organización de Estados Americanos –OEA– son Estados Partes del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"*[242].

5.6.1.2. La Exposición de Motivos del entonces Proyecto de Ley "*Por la cual se aprueba el 'Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*"", suscrita por el Ministro de Relaciones Exteriores, destaca que el Tratado que se somete a consideración del Congreso de la República "*recoge todos los métodos interamericanos para la solución pacífica de las controversias* (…) *es un código interamericano de la Paz, que elimina el uso de la fuerza como instrumento para dirimir las controversias entre los Estados y deja a cada Estado una entera latitud para escoger, de todos los procedimientos, el más adecuado para resolverlo*". Adicionalmente, la Exposición de Motivos sostiene que "*habiendo sido Colombia la sede de la IX Conferencia y habiendo recibido igualmente el Tratado de Soluciones Pacíficas el nombre de "Pacto de Bogotá", estas honrosas distinciones destacan la necesidad de que nuestro país ratifique este importante e histórico Pacto*".

5.6.1.3. La ponencia para primer debate solicitó la aprobación del Tratado en mención en la medida en que consideraba que "*no es otra cosa que la codificación de los sistemas o métodos interamericanos ya existentes*", consignados en diversos tratados sobre solución específica de los conflictos internacionales de América, pero "*coordinados, simplificados y mejorados*". Se destacó, a su turno, que el Proyecto de Ley representa un apoyo decidido a quienes persiguieron "*en el destino de América una orientación pacífica para la humanidad*". Las ponencias para segundo y tercer debate fueron, en igual sentido, favorables.

[241] Ello se encuentra así previsto en los artículos 24, 25, 26 y 27 del referido instrumento internacional.

[242] Portal electrónico del Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos –OEA–, Depositario del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"*, disponible en el vínculo: http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-42.html

5.6.2. Alcance del artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá).

5.6.2.1. El artículo XXXI aprobado por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961 *"Por la cual se aprueba el 'Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)'"* indica lo siguiente:

> "(…) De conformidad con el inciso 2º del artículo 36 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, las Altas Partes Contratantes declaran que reconocen respecto a cualquier otro Estado Americano como obligatoria ipso facto, sin necesidad de ningún convenio especial mientras esté vigente el presente Tratado, la jurisdicción de la expresada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre:
>
> a) La interpretación de un Tratado;
> b) Cualquier cuestión de Derecho Internacional;
> c) La existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional;
> d) La naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional. (…)".

5.6.2.2. Mediante la disposición transcrita, los Estados signatarios que devinieron en Partes del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá*)" aceptaron reconocer, de manera inmediata, "*por ese acto"* y sin necesidad de acuerdos o actuaciones posteriores, la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia [243] para dirimir la totalidad de las controversias suscitadas entre ellas sobre, entre otros asuntos, cualquier cuestión de derecho internacional.

5.6.2.3. Tal reconocimiento encuentra su fundamento en la denominada "*cláusula compromisoria opcional*", prevista en el artículo 36, numeral 2°, del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*"[244], por medio de la cual los

---

[243] "Al efecto de ser Estado Parte del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*" se precisa de la suscripción y ratificación de la "*Carta de las Naciones Unidas*". Aquel instrumento internacional es parte integrante de este último tratado constitutivo y, en consecuencia, todos los Estados Partes de la "*Carta de las Naciones Unidas*" son *ipso facto* Partes en el precitado Estatuto. Ello no implica, *per se*, el reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia. Por su parte, para ser Miembro de la Corte Internacional de Justicia, se requiere que el candidato nominado por el "*grupo nacional de la Corte Permanente de Arbitraje*" haya sido elegido con arreglo al procedimiento previsto en el Estatuto y el Reglamento de la corte Internacional de Justicia. Ello tampoco implica el reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia, por parte del Estado del que es nacional el candidato elegido Miembro. Con miras a reconocer la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, de otro lado, es menester efectuar y depositar una declaración de reconocimiento, en los términos de los artículos 36, y 37 del "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*".

[244] El artículo 36 del "Estatuto de la Corte Internacional de Justicia" dispone:
"*1. La competencia de la Corte se extiende a todos los litigios que las partes le sometan y a todos los asuntos especialmente previstos en la Carta de las Naciones Unidas o en los tratados y convenciones vigentes.*
2. Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso facto y sin convenio especial, respecto a cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico que versen sobre:
a. la interpretación de un tratado;

Estados pueden, voluntariamente, aceptar la jurisdicción de ese tribunal internacional (i) de manera general, ilimitada o irrestricta (abierta), o (ii) de manera específica y restringida a materias o términos determinados (cerrada).

5.6.2.4. El artículo XXXI supone la aceptación sin restricciones -salvo la utilización de remedios jurídicos[245] previstos bajo el derecho internacional- de la jurisdicción del mencionado tribunal internacional, a partir de la fecha en que se perfeccionó su vínculo internacional. La aludida disposición configura, por consiguiente, una "*cláusula compromisoria abierta*", en la medida en que somete a los Estados Partes a un procedimiento judicial ante el citado tribunal internacional para dirimir eventuales disputas sobre "cualquier asunto de derecho internacional"[246]. Las "*cláusulas compromisorias abiertas*", se oponen a las "*cláusulas compromisorias cerradas*" que, exclusivamente, someten a jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia controversias suscitadas entre Estados por término limitado o sobre materias específicas de derecho internacional, y que esta Corporación ha revisado entre otras, en las Sentencias C-673 de 2002[247] y C-944 de 2008[248].

---

b. cualquier cuestión de derecho internacional;
c. la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría violación de una obligación internacional;
d. la naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.
3. La declaración a que se refiere este Artículo podrá hacerse incondicionalmente o bajo condición de reciprocidad por parte de varios o determinados Estados, o por determinado tiempo.
4. Estas declaraciones serán remitidas para su depósito al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias de ellas a las partes en este Estatuto y al Secretario de la Corte.
5. Las declaraciones hechas de acuerdo con el Artículo 36 del Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional que estén aún vigentes, serán consideradas, respecto de las partes en el presente Estatuto, como aceptación de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia por el periodo que aún les quede de vigencia y conforme a los términos de dichas declaraciones.
6. En caso de disputa en cuanto a si la Corte tiene o no jurisdicción, la Corte decidirá. (…)".

[245] Bajo el derecho internacional público y, en particular, conforme las Secciones 1ª y 2ª de la Parte II de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados*", adoptada en Viena, República de Austria, el 23 de mayo de 1969, los Estados disponen de la facultad de hacer uso de determinados remedios jurídicos para excluir la aplicación de ciertas disposiciones que contrarían normas superiores o fundamentales de su ordenamiento jurídico interno, o que no consideran convenientes, generalmente al momento de la suscripción, ratificación o adhesión. Tales remedios jurídicos incluyen, a manera de ejemplo, la formulación de reservas o declaraciones interpretativas condicionales.

[246] Al amparo de la aludida cláusula, la Corte Internacional de Justicia ha dispuesto de jurisdicción para conocer y dirimir, entre otras, las siguientes controversias: "*Border and Transborder Armed Actions (Nicaragua v. Honduras)*" y "*Dispute regarding Navigational and Related Rights (Costa Rica v. Nicaragua)*".

[247] En esa ocasión la Corte se ocupó de examinar el numeral 2 del artículo 17 de la "*Convención sobre la Protección Física de los materiales nucleares*", suscrita en Viena, República de Austria y Nueva York, Estados Unidos de América, el día 3 de marzo de 1980, aprobada mediante la Ley 728 de 2001, que al efecto señala: "[…] 2. *Toda controversia de esta naturaleza que no pueda ser resuelta en la forma prescrita en el párrafo 1 deberá, a petición de cualquiera de las partes en dicha controversia, someterse a arbitraje o remitirse a la Corte Internacional de Justicia para que decida. Si se somete una controversia a arbitraje y dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha de presentación de la solicitud de arbitraje las partes en la controversia no consiguen ponerse de acuerdo para organizarlo, cualquiera de ellas podrá pedir al Presidente de la Corte Internacional de Justicia o al Secretario General de las Naciones Unidas que nombre uno o más árbitros. En caso de que las partes en la controversia se hubieran dirigido a ambos, la solicitud de arbitraje dirigida al Secretario General de las Naciones Unidas tendrá prioridad*. […]"

[248] La Corte evaluaba en esa oportunidad el *"Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes*", adoptado en Estocolmo el 22 de mayo de 2001, la *'Corrección al artículo 1° del texto original en español'* del 21 de febrero de 2003, y el *'Anexo G al Convenio de Estocolmo'* del 6 de mayo de 2005", aprobados mediante la Ley 1196 de 2008. En el numeral 2 del artículo 18 del primero de tales instrumentos se establece: "[…] *Al ratificar, aceptar o aprobar el presente Convenio, o al adherirse a él, o en cualquier*

5.6.2.5. Como corolario de lo expuesto, la "*cláusula compromisoria abierta*" del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* implica que la Corte Internacional de Justicia dispondría de jurisdicción para dirimir cualquier controversia de derecho internacional, entre los Estados Partes de ese instrumento internacional, incluyendo asuntos fronterizos, limítrofes o de soberanía y, por ende, suprimir, modificar y fijar límites territoriales y/o marítimos, bajo el derecho internacional, entre aquellos Estados que hayan reconocido su jurisdicción.

5.6.2.5.1. En efecto, en ejercicio de esa jurisdicción, la Corte Internacional de Justicia ha proferido sentencias que se ocupan de asuntos relativos a límites territoriales y marítimos, verbigracia, la decisión relativa a la "*Territorial and Maritime Dispute between Nicaragua and Honduras in the Caribbean Sea*" del año 2007.

5.6.2.5.2. Debe mencionarse además que, bajo el mismo artículo XXXI del Tratado, el citado tribunal internacional ha conocido la controversia titulada "*Maritime Dispute between Peru and Chile*", registrada en la Corte Internacional de Justicia, el 16 de enero de 2008. Lo anterior, toda vez que los Estados Partes del Tratado reconocieron la jurisdicción del citado tribunal internacional, *ipso facto*, desde el perfeccionamiento del vínculo internacional con el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"*.

5.6.2.6. No obstante lo anterior, es pertinente precisar el alcance y objeto de la expresión "*ipso facto*" prevista en el artículo XXXI. La citada disposición tiene por propósito consagrar la aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de manera inmediata o "*ipso facto"*, una vez se haya perfeccionado el vínculo internacional con el Tratado.

5.6.2.6.1. Sin embargo, es de mencionar que la cláusula en comento no alude, en párrafo alguno, al término de cumplimiento de las decisiones, sentencias, fallos o providencias proferidos con sustento en dicha jurisdicción por parte de ese tribunal internacional.

5.6.2.6.2. Por consiguiente, no es procedente una lectura del artículo XXXI que suponga que la expresión latina allí prevista aluda a la ejecución automática o "*ipso facto*" de las decisiones, sentencias, fallos o providencias proferidos por la Corte Internacional de Justicia, en la medida en que no corresponde al objeto de la cláusula ni refleja lo consagrado en la misma. Como se ha expuesto, el

---

momento posterior, toda Parte que no sea una organización de integración económica regional podrá declarar, por instrumento escrito presentado al Depositario que, con respecto a cualquier controversia relativa a la interpretación o aplicación del presente Convenio, acepta uno o los dos medios de solución de controversias que se indican a continuación, reconociendo su carácter obligatorio en relación con una Parte que acepte la misma obligación: (…) *a) Arbitraje de conformidad con los procedimientos aprobados por la Conferencia de las Partes en un anexo, lo antes posible;* (…) *b) Sometimiento de la controversia a la decisión de la Corte Internacional de Justicia.* […]".

artículo XXXI se ocupa, exclusivamente, de lo atinente al reconocimiento de jurisdicción.

5.6.2.7. El reconocimiento de jurisdicción de un tribunal internacional se surte en una etapa previa al procedimiento judicial de fondo ante aquel incoado y, por lo tanto, es anterior -a su vez- a la etapa en la que se profiere la providencia decisoria. En ese sentido, es manifiesta la diferencia entre la aceptación de la jurisdicción "*ipso facto*" de la Corte Internacional de Justicia (en los términos del artículo XXXI), con la ejecución inmediata de sus decisiones, no prevista en plazo alguno en el referido artículo. Ello es concordante con los trabajos preparatorios del Tratado en comento[249], en los que se evidencia que la voluntad de los Estados participantes, en lo que atiende al artículo XXXI, era referir la aceptación de la jurisdicción "*ipso facto*" del tribunal internacional mencionado.

5.6.3. Alcance del artículo L del TASP (Pacto de Bogotá).

5.6.3.1. El artículo L del artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961 *"Por la cual se aprueba el 'Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)'"* dispone lo sucesivo:

> "(…) ARTÍCULO L. Si una de las Altas Partes Contratantes dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte Internacional de Justicia o un laudo arbitral, la otra u otras partes interesadas, antes de recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, promoverá una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a fin de que acuerde las medidas que convenga tomar para que se ejecute la decisión judicial o arbitral. (…)".

5.6.3.2. La disposición consagra el procedimiento aplicable en el evento en que un Estado dejare de cumplir con lo que se disponga en un fallo de la Corte Internacional de Justicia o en un laudo de un Tribunal Arbitral. Bajo ese supuesto, se consagra la obligación de promover una 'Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores'[250], en el ámbito del Sistema Interamericano, como prerrequisito para acudir a la instancia correspondiente de la Organización de Naciones Unidas. Ello supone la imposibilidad de recurrir, de manera directa, al Consejo de Seguridad de tal organización.

---

[249] "*Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana*", Volumen IV, Página 162 y siguientes.

[250] La Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores es un órgano principal de la Organización de Estados Americanos (OEA), que se celebra al efecto de considerar problemas de carácter urgente y de interés común para los Estados de las Américas, y sirve, a su turno, como Órgano de Consulta. Cualquier Estado Miembro puede pedir que se convoque; no obstante, la solicitud debe dirigirse al Consejo Permanente, que decide, por mayoría absoluta de votos, si es procedente la Reunión.
Cuando uno o más Estados Miembros de la organización internacional en comento, que hayan ratificado el "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)", solicitan la convocatoria de la Reunión de Consulta (de acuerdo con el artículo 13 de ese Tratado), el Consejo Permanente, por mayoría absoluta de los Estados que lo hayan ratificado, decide si la reunión es procedente.

5.6.3.3. Lo dicho, es concordante con la intención evidenciada en las discusiones de los trabajos preparatorios[251] del Tratado, que dan cuenta del entendimiento entre los Estados participantes de que se agotaran todos los recursos del sistema americano, antes de acudir a otros mecanismos previstos en el sistema universal, por ejemplo, en la "*Carta de las Naciones Unidas"*.

5.6.3.4. No obstante, la disposición no proscribe ni priva a las Partes, en sentido alguno, de la facultad que les asiste, en calidad de sujetos de derecho internacional con capacidad de actuar en la sociedad internacional, de disponer de sus propios derechos -otorgados, reconocidos o asignados mediante una decisión de un tribunal internacional-, con el propósito de modificar, de mutuo acuerdo, los términos y el alcance de los mismos, de manera posterior a la emisión de una decisión judicial.

5.6.3.4.1. En efecto, se ha evidenciado la práctica de sendos Estados que, actuando bajo la plena convicción de encontrarse facultados para disponer de sus propios derechos, han pactado en contrario a lo dispuesto en la parte resolutiva de una decisión judicial, con posterioridad a ésta, modificando, por consiguiente, el alcance y sentido de la misma, en ejercicio de autonomía de la voluntad.

5.6.3.4.2. Es pertinente referir, a manera de ejemplo, la decisión del Caso "*Maritime delimitation in the area between Greenand and Jan Mayen (Denmark v. Norway)"* del año 1993. El Reino de Dinamarca solicitó, mediante una aplicación unilateral a la Corte Internacional de Justicia, el reconocimiento de la extensión de su "*zona exclusiva de pesca y plataforma continental*" por medio de la fijación de una línea de delimitación marítima con el Reino de Noruega. El citado tribunal internacional procedió, en la decisión del caso, a fijar la frontera marítima entre los dos Estados. No obstante lo anterior, con posterioridad a que el fallo fuese proferido, el Reino de Dinamarca y el Reino de Noruega suscribieron un tratado para regular los derechos en el área afectada por la providencia. Si bien el Tratado refirió, de manera expresa, la decisión del tribunal internacional en comento, las coordenadas de la frontera marítima entre los dos Estados fijadas en ese Tratado, no coincidieron con las coordenadas de la frontera marítima indicadas por la Corte Internacional de Justicia[252]. Ninguno de los citados Estados alegó incumplimiento del fallo como tampoco se consideró la acción violatoria del mismo.

5.6.3.5. Lo anterior, además de ser consistente con la práctica de Estados que, como se indicó, han actuado bajo la plena convicción de hacer uso legítimo de su facultad de disponer -o incluso renunciar- a sus propios derechos, está de

[251] "*Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana*", Volumen II, Página 419 y Volumen IV, Página 18.

[252] Folio 81.

acuerdo con la denominada "*Regla Lotus*", establecida en el estudio del Caso "*S.S. Lotus*" de la otrora Corte Permanente de Justicia Internacional[253]. Tal principio y aproximación dispone que, bajo el derecho internacional, "todo aquello que no está prohibido está permitido"[254] para los Estados. Si bien la aludida regla admite excepciones[255], en lo que atiende, en particular, a la disposición, modificación o cesión de sus propios derechos, no se registra prohibición alguna bajo el derecho internacional.

5.7. Examen del artículo XXXI del Pacto de Bogotá frente al artículo 101 de la Constitución.

La acusación advierte que el artículo XXXI del TASP -aprobado por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961-, al atribuir a la Corte Internacional de Justicia jurisdicción para resolver cualquier controversia de derecho internacional, implica una habilitación para que dicho Tribunal adopte decisiones relativas a la fijación y modificación de límites, a pesar de que la Constitución Política prevé que ello solo puede ocurrir mediante tratados aprobados por el Congreso de la República y ratificados por el Presidente. La Corte examina, a continuación, si esto desconoce la prescripción normativa superior contenida en el artículo 101 constitucional.

5.7.1. El TASP (Pacto de Bogotá) no constituye un tratado de límites.

5.7.1.1. Es indispensable preguntarse si el tratado en mención es un tratado de límites considerando que, en el evento de ser ello así, no existiría ninguna oposición entre las disposiciones examinadas y el artículo 101 de la Constitución. A juicio de la Corte la respuesta a esta pregunta es negativa.

5.7.1.2. Tal y como se explicó (supra 5.3.2.3.), la Corte Constitucional ha establecido la definición de tratado de límites indicando que un tratado tendrá esa naturaleza si su objeto y contenido cumple determinadas características. Será de límites cuando mediante el mismo se establezcan de manera específica "*los puntos o accidentes geográficos a partir de los cuales comienza el territorio nacional y termina el territorio de alguno de los países vecinos*" o se determinen "*los principios y reglas que permiten la interpretación del primer*

[253] La Corte Permanente de Justicia Internacional fue el órgano judicial de la Sociedad de las Naciones, establecida en virtud de lo dispuesto en el "*Pacto de la Sociedad de las Naciones*", adoptado en París, República Francesa, el 28 de junio de 1919, con asiento principal en la ciudad de La Haya, Reino de los Países Bajos. Le correspondía (a) decidir sobre controversias de derecho internacional sometidas a su jurisdicción por los Estados y (b) proveer opiniones consultivas. Fue disuelta en el año 1946.

[254] En los términos de la Corte Permanente de Justicia Internacional: "*The contention that under international law everything which is not prohibited is permitted".*

[255] Algunas de las excepciones más notables al principio o regla *Lotus* se traducen en la aplicación de normas perentorias que no admiten pacto en contrario. Ello ocurre, entre otras, en relación con las normas adoptadas en contra de la esclavitud, el genocidio, la tortura y la agresión, así como contra el uso indiscriminado de armas químicas y biológicas.

tipo de convenciones antes mencionadas"[256]. Para el derecho constitucional colombiano, solo aquellos tratados que se ajusten a dicha definición tendrán la condición de acuerdos de límites en los términos establecidos en el artículo 101 de la Constitución.

5.7.1.3. Un examen del TASP (Pacto de Bogotá) conduce a concluir que de ninguna forma a dicho instrumento internacional puede adscribírsele el objetivo de definir de manera específica o general los límites de la República de Colombia, en el sentido en que ello ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional. En efecto, el objetivo del Tratado ha consistido en el desarrollo del postulado de proscripción de la guerra y el uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales, mediante el establecimiento de un sistema de solución de controversias internacionales. Ni de su texto ni de sus antecedentes se deriva finalidad alguna de establecer los accidentes en los que "*inicia o termina el territorio*" así como tampoco adoptar disposiciones relacionadas con la interpretación de esa clase de acuerdos internacionales.

5.7.1.4. Una conclusión diferente, conduciría a vaciar de contenido tal categoría constitucional o a desfigurar definitivamente la forma en que fue recogida por el artículo 101, según lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional. En efecto, calificarlo como un tratado especifico o general de límites, plantearía problemas de orden constitucional dado que, en virtud de dicha asimilación, se privaría de efectos el carácter taxativo y de interpretación restrictiva del artículo 101.

5.7.1.5. En suma, resulta contrario a la Constitución en tanto desconoce no solo el alcance del artículo 101 sino también la voluntad constituyente, afirmar que un tratado sea de límites por el hecho de reconocer la jurisdicción de un tribunal internacional para pronunciarse sobre tal tipo de materias. Una interpretación semejante significaría eludir el carácter taxativo del artículo 101 y, en consecuencia, la obligación de interpretarlo de manera restrictiva.

5.7.2. El artículo XXXI del Pacto de Bogotá se opone parcialmente al artículo 101 de la Constitución.

5.7.2.1. El artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) -aprobado por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961-, acepta la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia disponiendo que las Altas Partes Contratantes declaran que reconocen respecto a cualquier otro Estado Americano como obligatoria *ipso facto*, sin necesidad de ningún convenio especial, mientras esté vigente el Tratado, la jurisdicción de la mencionada Corte en todas las controversias de orden jurídico que surjan entre ellas y que versen sobre (i) la interpretación de un Tratado, (ii) cualquier cuestión de Derecho Internacional, (iii) la existencia de todo hecho que, si fuere establecido, constituiría la violación de una obligación internacional y (iv) la

[256] Sentencia C-191 de 1998.

naturaleza o extensión de la reparación que ha de hacerse por el quebrantamiento de una obligación internacional.

5.7.2.2. Debe advertirse, preliminarmente, que el reconocimiento por parte de la República de Colombia de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia no se opone, de manera general, a la Constitución Política. Por el contrario, la jurisprudencia de este Tribunal ha destacado la importancia que tienen los procedimientos de arreglo judicial para la solución pacífica de controversias, al declarar la constitucionalidad de instrumentos internacionales que así lo prevén. Así mismo, ha considerado que en desarrollo de su soberanía, el Estado colombiano se encuentra habilitado para atribuir a determinados órganos jurisdiccionales internacionales la resolución de asuntos que, en principio, se encontrarían sometidos a la decisión directa de sus autoridades [257] . En diferentes providencias ha declarado conforme a la Constitución la previsión del procedimiento judicial ante la Corte Internacional de Justicia para resolver diferentes asuntos. Así sucedió, entre otras, en la sentencia C-328 de 2000, que consideró exequible la Ley 525 de 1999 "*Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*", hecho en París el trece (13) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993)"; en la sentencia C-287 de 2002 al juzgar la constitucionalidad de la Ley 660 del 30 de julio de 2001 *"Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares", adoptado en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el diez (10) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996)*; en la sentencia C-536 de 2002 al examinar la Ley 702 de 2001 *"Por medio de la cual se aprueba la 'Convención sobre la Pronta Notificación de Accidentes Nucleares' adoptada en Viena el veintiséis (26) de septiembre de mil novecientos ochenta y seis (1986)*"; en la sentencia C-121 de 2008 al juzgar la constitucionalidad de la Ley 1077 de 2006 "*Por medio de la cual se aprueba el convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para fines de detección*", *hecho en Montreal, el primero (1º) de marzo de mil novecientos noventa y uno (1991)*[258]*;* y en la sentencia C-944 de 2008 al evaluar la ley 1196 de junio 5 de 2008, *"Por medio de la cual se aprueba el 'Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes' hecho en Estocolmo el 22 de mayo de 2001, la 'Corrección al artículo 1° del texto original en español' del 21 de febrero de 2003, y el 'Anexo G al Convenio de Estocolmo' del 6 de mayo de 2005"*[259].

[257] Sentencia C-578 de 2002.

[258] En esa oportunidad sostuvo este Tribunal: "En cuanto al uso de mecanismos de negociación directa o de arbitraje a través de la Corte Internacional de Justicia para el arreglo de cualquier diferencia en la interpretación o aplicación del Convenio (artículo XI), la Sala tampoco encuentra ningún reparo constitucional, pues tales dispositivos forman parte de los instrumentos de solución de conflictos internacionalmente aceptados, además de que con relación a dicho artículo los Estados Parte pueden formular la respectiva reserva."

[259] En esa dirección se encuentran también las sentencias C-557 de 2004, C-538 de 2008 y C-910 de 2013. Igualmente, la Corte ha considerado admisible el otorgamiento de competencia para resolver determinadas controversias a los tribunales de arbitraje. Así ha ocurrido, por ejemplo, en las sentencias C-294 de 2002, C-536 de 2002, C-309 de 2007, C-944 de 2008, C-150 de 2009 y C-199 de 2012.

Incluso este Tribunal ha destacado la relevancia que tiene el instrumento internacional del que hacen parte las normas examinadas en esta oportunidad, para el mantenimiento de la paz. En la sentencia C-278 de 2002 indicó:

> "Cabe mencionar, que Colombia ha ratificado otros instrumentos internacionales que persiguen como fin esencial el mantenimiento de la paz tales como el Tratado de Renuncia a la Guerra o "Pacto de París" de 1928, el Tratado americano de Soluciones Pacíficas o "Pacto de Bogotá" de 1948, e incluso las Cartas de la Organización Estados Americanos y de las Naciones Unidas, propósitos y fines que también están presentes en la Organización de Estado Americanos OEA. Entonces *"la búsqueda de la paz es un objetivo que ha existido desde siempre entre los Estados y frente al cual Colombia siempre ha permanecido atenta ya sea prestado la colaboración necesaria o ratificando los diferentes instrumentos internacionales que persiguen ese fin".* (…)"[260]

5.7.2.3. El artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá), puede interpretarse –al aludir a la atribución para pronunciarse sobre cualquier controversia de derecho internacional- como el reconocimiento por parte del Estado colombiano, de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para adoptar decisiones en materia de fijación y modificación de límites. Este reconocimiento, incorporado en un tratado que vincula al Estado colombiano, resulta constitucionalmente problemático en atención al contenido del artículo 101 de la Constitución Política.

5.7.2.3.1. Una primera posibilidad interpretativa señala que el reconocimiento de jurisdicción previsto en la cláusula referida implica que las decisiones adoptadas por la Corte Internacional de Justicia podrían tener como efecto *la fijación o modificación directa* de los límites del Estado Colombiano. Esta interpretación pugna con el artículo 101 de la Carta y, en esa medida, tanto una disposición de derecho internacional que así lo prevea como una decisión específica en que ello se disponga, plantearía un agudo problema constitucional.

5.7.2.3.2. La segunda perspectiva indica que al reconocimiento de jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia previsto en el artículo XXXI se adscribe una obligación internacional de cumplimiento de lo dispuesto en las decisiones que adopte dicha Corte. En esa dirección -aunque la sentencia adoptada no tenga como resultado ni la fijación ni la modificación directa de tales límites desde la perspectiva del derecho interno- una vez la decisión correspondiente adquiera carácter definitivo según el derecho internacional, se activaría una obligación específica de cumplimiento sin que sea oponible la regla prevista en el inciso segundo del artículo 101. La existencia de esa obligación internacional

---

[260] En similar sentido se encuentra la sentencia C-799 de 2008

se desprende de la lectura conjunta de los artículos XXXI y L del TASP (Pacto de Bogotá) y del artículo 94 de la "*Carta de las Naciones Unidas*", conforme al cual (i) cada Estado Miembro de esa organización internacional se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte y (ii) si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte puede recurrir al Consejo de Seguridad, que discrecionalmente y si lo cree necesario, podrá hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.

5.7.2.3.3. Para la Corte es la segunda perspectiva la que confiere el significado preciso al artículo XXXI. Tal significado se fundamenta en el carácter obligatorio de las normas de derecho internacional, en la imposibilidad prevista en ese ordenamiento de oponer normas de derecho interno para justificar el incumplimiento de una obligación y en el hecho de que la incorporación del derecho internacional al ordenamiento jurídico interno requiere, en general, del empleo de un acto de transposición. De esta manera, no es adecuado afirmar que la adopción de una decisión por parte de la Corte Internacional de Justicia tenga la aptitud, desde la perspectiva del derecho interno, de fijar o modificar directamente los límites de la República de Colombia.

5.7.2.4. De acuerdo con lo expuesto, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, conjuntamente entendido con las disposiciones que prevén el carácter obligatorio de sus decisiones así como el trámite que puede seguirse para su cumplimiento, deriva en la existencia de una obligación internacional de reconocer y cumplir las decisiones de dicha Corte en materia de límites. Esta obligación vulneraría el segundo inciso del artículo 101 de la Carta en el que se establece que cualquier variación de del estado general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991, debe producirse mediante un procedimiento diferente a la aprobación de un tratado por el Congreso y su posterior ratificación por parte del Presidente de la República. Una obligación internacional de reconocer y cumplir las sentencias de la Corte Internacional de Justicia (art. XXXI), que impide oponer lo dispuesto en el artículo 101 de la Carta conforme al cual se encuentran excluidas las sentencias como medio para modificar la situación general del territorio, desconocería la Constitución.

5.7.2.4.1. La oposición se produce, en síntesis, por el surgimiento de una obligación de cumplir lo dispuesto en un instrumento diferente –la sentencia- del previsto en el artículo 101 y, consecuencialmente, por la imposición de un deber de aceptar una variación de límites y de actuar de conformidad con ella a pesar de existir, en el ordenamiento constitucional, disposiciones específicas que exigen adelantar determinados procedimientos.

5.7.2.4.2. Adicionalmente, el establecimiento de una competencia tan amplia se opone a las reglas previstas en los incisos tercero y cuarto del artículo 101

relativos a la conformación del territorio nacional y de los espacios en los que el Estado colombiano despliega su ejercicio de jurisdicción. En efecto, la obligación internacional derivada de un reconocimiento de jurisdicción tan dilatado puede terminar imponiendo al Estado Colombiano una obligación especifica de actuar en oposición a la prohibición de desmembración territorial (Art. 101 inc. 3), a la prohibición de la afectación de los territorios de ultramar y sus zonas marítimas (Art. 101 inc. 3) y a la prohibición de excluir de la conformación del Estado colombiano algunos de los elementos en los que se proyecta espacialmente tal sujeto de derecho internacional (Art. 101 inc. 4). Este desconocimiento, insiste la Corte, se concreta al reconocer una competencia que enfrentaría al Estado colombiano al dilema de respetar su Constitución Política y asumir una eventual responsabilidad internacional o de atender la obligación internacional y vulnerar su Carta.

5.7.2.5. Arribar a la conclusión de la inconstitucionalidad parcial del artículo XXXI, daría lugar a una muy compleja tensión entre el artículo 101 de la Carta, que prevé las reglas específicas antes descritas, y el artículo 9 de la misma, al amparo del cual se reconocen los principios del derecho internacional, entre esos el "*pacta sunt servanda"*. ¿Cómo debe entonces enfrentarse dicha cuestión?

5.7.2.5.1. Para la Corte, en atención a las disposiciones constitucionales vigentes, no resulta posible admitir una interpretación del artículo XXXI que: (i) implique reconocer un mecanismo de variación de la situación general del territorio vigente al ser promulgada la Constitución de 1991, diferente de los tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente; (ii) imponga un deber de cumplir una decisión que los fije o los modifique al margen de lo previsto en la citada norma constitucional; o (iii) conduzca al desconocimiento de los elementos que integran el territorio colombiano. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones:

5.7.2.5.2. En primer lugar, la solución de la tensión entre el artículo 9 y el 101 de la Carta, ambos resguardados por la regla de supremacía de la Constitución, debe considerar que no cualquier principio de derecho internacional tiene la posibilidad de erigirse en parámetro de control. En efecto, tal y como se explicó anteriormente, es condición para admitir la integración de un principio al contenido normativo del artículo 9º (i) su aceptación por parte del Estado colombiano y (ii) su compatibilidad con el texto de las disposiciones específicamente previstas en la Carta.

5.7.2.5.3. Como tuvo oportunidad de señalarse, la jurisprudencia de esta Corporación ha destacado que el principio de derecho internacional antes mencionado es aceptado por Colombia en el orden internacional, bajo la condición de que se entienda que ello no excluye la competencia para adelantar el control constitucional asignado a este Tribunal. Si ello es así, puede concluirse que a la luz del derecho constitucional colombiano, el principio

"*pacta sunt servanda"* obliga a las autoridades y a los ciudadanos, tal y como lo había dejado expuesto este Tribunal desde la sentencia C-400 de 1998, siempre y cuando su aplicación no conduzca a una vulneración de las disposiciones de la Carta.

5.7.2.6. A partir de la interpretación del artículo 9º que ha sido expuesta, debe concluirse que dicha norma constitucional y el artículo 101 armonizan plenamente puesto que, en virtud de la regla que exige la compatibilidad entre los principios del derecho internacional reconocidos por la República de Colombia y la Constitución, no podría admitirse como vinculante en el orden interno un principio que tuviera como efecto vulnerar una disposición constitucional.

5.7.2.6.1. A pesar de lo anterior, la tensión entre las disposiciones constitucionales referidas se puede manifestar en aquellos casos en los cuales el vínculo internacional se ha perfeccionado antes de surtirse el control constitucional del tratado respectivo -tal y como ocurría en vigencia de las reglas constitucionales anteriores a la promulgación de la Constitución de 1991- y con posterioridad a ello se aduce una incompatibilidad con la Constitución. Es el caso que se examina en esta oportunidad: se trata de una disposición incorporada al "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" y aprobada por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961 *"Por la cual se aprueba el 'Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)'"* respecto de la cual, al momento del perfeccionamiento de su vínculo internacional, el Estado colombiano no formuló reserva alguna.

5.7.2.6.2. Lo anterior implica que se trata de un tratado que desde la perspectiva del derecho internacional, es obligatorio para el Estado Colombiano en virtud del deber de cumplimiento de las obligaciones internacionales, pero cuyas disposiciones se oponen a la Constitución Política.

5.7.2.7. Considerando la existencia del conflicto entre lo establecido en los artículos 9 y 101 de la Carta en tanto el primero exigiría, como parte de la aceptación de la jurisdicción regulada en el artículo XXXI, reconocer y cumplir las decisiones que como consecuencia de ello se adopten -aun en el caso de que se ocupen de la variación de la situación general del territorio-, mientras que el segundo se opondría a ello, debe la Corte empezar por sentar lo siguiente: el artículo 101 de la Carta es una disposición con una fuerza constitucional especial dado que, al regular la conformación y configuración del territorio, se está ocupando de un presupuesto esencial dela existencia del Estado.

5.7.2.7.1. En efecto, como se señaló (supra 5.1.) el territorio cumple funciones de notable importancia constituyendo, entre otras cosas, (i) el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses vitales, (ii) el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades

públicas, (iii) el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) el marco que delimita el ejercicio de la soberanía. De esta condición se derivan dos consecuencias específicas. En primer lugar, la primacía general del artículo 101 de la Constitución respecto de cualquier norma nacional o internacional que pueda desconocer sus mandatos. En segundo lugar, la presunción de inconstitucionalidad de cualquier disposición que pueda restringir, limitar, afectar o incidir en el alcance de los mandatos previstos en el referido artículo 101.

5.7.2.7.2. Conforme a lo señalado, la Corte considera que el significado constitucional del artículo 101, así como las consecuencias interpretativas que de tal condición se siguen, exige concluir que -en el caso que ahora revisa la Corte- deba imponerse lo allí dispuesto a las exigencias que se desprenden del artículo 9º de la Carta. Se trata de un conflicto especialmente complejo que, sin embargo y por las razones señaladas, debe resolverse en el sentido indicado.

5.7.2.7.3. Las consideraciones anteriores adquieren mayor fuerza, si se considera que la confrontación entre la obligación internacional examinada en esta oportunidad y amparada –*prima facie*- por el artículo 9º constitucional y los mandatos o prohibiciones del artículo 101, no es dudosa. En efecto, tal y como se expuso al explicar el alcance de esta última disposición, el Constituyente estableció con claridad el conjunto de reglas que regulan la forma de variar la situación general del territorio vigente al ser promulgada la Constitución de 1991 y la identificación de los elementos que hacen parte de la misma.

5.7.2.7.4. No se trata en este caso de una norma abierta o con un contenido indeterminado sino, por el contrario, de una disposición específica que regula de manera detallada y mediante un lenguaje claro el camino constitucionalmente admisible para la fijación o la modificación de límites. De esta forma, las expresiones constitucionales allí declaradas, reflejan la voluntad constituyente de proscribir cualquier evento que implique la obligación de aceptar una afectación de la situación general del territorio por fuera del cauce previsto en el artículo 101. Se trata, la del segundo inciso del artículo 101, de una regla constitucional que al ser confrontada con el artículo 9 de la Carta, se impone de manera definitiva en tanto no admite ser ponderada ni sometida a restricción alguna en consideración al carácter taxativo del instrumento que allí se enuncia –tratado aprobado por el Congreso y ratificado por el Presidente de la República- y a la obligación de interpretarla de manera restrictiva.

5.7.2.8. En adición a lo anterior, este Tribunal debe también considerar las reglas que desde la sentencia C-400 de 1998 estableció para resolver las tensiones entre el derecho interno y el derecho internacional. Según tal providencia existe (i) una obligación de preferir y aplicar la Constitución en aquellos casos en los cuales un tratado le resulta contrario y (ii) un deber de las autoridades correspondientes -en aquellos casos en los que se constata la

incompatibilidad de una norma de derecho internacional vinculante para el Estado colombiano con la Constitución- de adelantar las actuaciones que se requieran para superar la contradicción entre una y otra.

5.7.2.8.1. En este último caso, la regla definida en la sentencia C-400 de 1998, sugiere como alternativas o bien la modificación del vínculo internacional de manera que no se oponga a la Constitución, mediante la utilización de los procedimientos jurídicos correspondientes, o bien la adopción de las medidas de derecho interno que hagan posible superar la incompatibilidad. En cada situación, las autoridades políticas competentes -y no la Corte Constitucional- deberán determinar el procedimiento que debe seguirse.

5.7.2.8.2. De acuerdo a ello, la Corte como órgano encargado de guardar la integridad y supremacía de la Constitución debe establecer, en cada caso, si el contenido de las disposiciones del tratado se ajustan a la Constitución y, en tal evento, deberá declarar tal circunstancia. De constatarse una oposición, deberá excluir del ordenamiento jurídico interno las normas correspondientes. Sin embargo, esa exclusión, consecuencia de la inexequibilidad, no tiene la aptitud de impactar directamente el contenido de la obligación o vínculo internacional[261]. En esas condiciones surge (i) una prohibición de aplicar dicha disposición o de aceptar sus efectos en el orden interno mientras subsistan las normas constitucionales que se le oponen y (ii) un mandato vinculante para las autoridades correspondientes, que exige actuaciones para superar la oposición acudiendo para el efecto a las posibilidades que el derecho internacional ofrece para diluir la contradicción o a los mecanismos previstos por el ordenamiento constitucional para evitar la confrontación.

5.7.3. Armonización del deber de aplicación permanente de las disposiciones constitucionales afectadas por el contenido de una norma internacional y del deber de respeto de los tratados perfeccionados, en virtud de los principios *pacta sunt servanda* y *bona fides*.

5.7.3.1. De la voluntad del Constituyente de 1991, de la tradición jurídica de Colombia en su respeto por el derecho internacional y de la consagración constitucional de los dos principios en tensión -amparados simultáneamente por la regla de supremacía prevista en el artículo 4º-, surge para la Corte una

[261] Sobre ello la sentencia C-400 de 1998 sostuvo: "(…) Para un juez internacional, el hecho de que la Corte Constitucional colombiana declare inconstitucional la ley aprobatoria de un tratado no tiene implicaciones sobre la validez del tratado como tal, pues ésta se rige exclusivamente por el derecho internacional, según el cual, una parte no puede invocar su derecho interno para dejar de cumplir sus obligaciones internacionales. La sentencia de inexequibilidad de la Corte Constitucional no tiene entonces frente al derecho internacional ningún significado jurídico particular pues equivale, por ejemplo, a una decisión gubernamental o de un juez ordinario de inaplicar un determinado tratado por ser violatorio de la Constitución. En efecto, para la jurisprudencia y la doctrina internacionales, el fallo de un tribunal que anule internamente un tratado o su ley aprobatoria es considerado un mero "hecho", que si bien tiene implicaciones jurídicas, pues puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado, en manera alguna afecta la validez internacional del tratado como tal. (…)"(Subrayas no hacen parte del texto original)

obligación de armonizar que se opone a la precedencia incondicionada de uno u otro y exige la realización de ambos en la mayor medida posible.

5.7.3.2. El deber de aplicación permanente de las disposiciones constitucionales se desprende directamente del contenido del artículo 4º de la Carta, conforme al cual *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*[262]. Tal consagración entre nosotros proviene del concepto de soberanía popular, de donde emana el poder público y principalmente, el poder constituyente. En virtud de tal principio, no deben existir en el ordenamiento jurídico nacional normas que le sean contrarias, correspondiendo a la Corte Constitucional velar por la aplicación de dicha prevalencia como guardián de *"la integridad y supremacía de la Constitución"*[263].

5.7.3.3 También la Constitución en su artículo 9º eleva a categoría de *"principios fundamentales"*[264], entre otros en que se edifican las relaciones exteriores del Estado, *"el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia"*. Las autoridades públicas, ya sea legislativas, ejecutivas o judiciales, han de guardar en sus actuaciones la observancia de ciertos principios que rigen el orden jurídico internacional y las relaciones entre los estados, a condición de haber sido aceptados por Colombia.

¿Cuáles son tales principios? En general, se acepta que se trata de la igualdad jurídica de los estados, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, el deber de solución política de los conflictos, la abstención en el uso de la fuerza y, puntualmente, el principio *pacta sunt servanda* -deber de cumplimiento de tratados válidamente celebrados- y el principio *bona fides* o -deber de actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas-.

5.7.3.4. De acuerdo con lo expuesto, tanto el deber de aplicación permanente de las disposiciones constitucionales como los principios internacionales del *pacta sunt servanda* y *bona fides*, son *"principios fundamentales"* incorporados como tales en el Título I de la Constitución Política vigente. La constitucionalización de estos principios del derecho internacional, implica que el reconocimiento de la fuerza vinculante de los tratados en que es parte Colombia y la buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones, es un mandato soberano del Constituyente y expresión de la supremacía de la Carta, en tanto todas las autoridades deben observarlos so pena de desconocimiento de ella. En suma, la tensión que puede surgir entre normas constitucionales específicas y la obligación de cumplir las disposiciones de tratados internacionales, no puede calificarse como absolutamente irreconciliable, en tanto están consagrados en

[262] Constitución Política de Colombia, artículo 4.

[263] Constitución Política, artículo 241, inciso 1.
[264] Constitución Política: Título I -que contiene el artículo 9-.

el ordenamiento constitucional en la jerarquía de principios fundamentales. Siendo así, corresponde al intérprete de la Constitución procurar su armonización.

5.7.3.5. La tensión que se suscita en el presente caso reviste varias particularidades. En primer lugar, (i) la contradicción se produce originalmente entre las normas de un tratado aprobado y perfeccionado (TASP) y una disposición constitucional (art. 101 C.P.). En segundo lugar, (ii) las disposiciones en conflicto se encuentran en niveles normativos diferentes, en tanto una de ellas es directamente constitucional (art. 101 C.P) al paso que la otra, al menos en principio, tiene el valor que se deriva del hecho de haber sido aprobada mediante una ley (TASP). En tercer lugar, (iii) a pesar de la diversa posición jerárquica que en el sistema de fuentes tiene la norma constitucional y la norma internacional, el cumplimiento de esta última se encuentra ordenado por el artículo de la Carta que remite a los principios generales del derecho internacional aceptados por Colombia (art. 9º). En cuarto lugar y en atención a la anterior característica, (iv) tanto el acatamiento de la disposición constitucional específica como el obedecimiento de la norma internacional se encuentran ordenados por el artículo 4º. Conforme a ello, (v) la regla de la supremacía constitucional (art. 4 C.P.) no solo prevé la obligación de proteger las normas directamente constitucionales (art. 101 C.P) sino también y, en virtud del artículo 9º, el deber de cumplir de buena fe los tratados.

5.7.3.6. La Corte Constitucional se ha enfrentado a la tensión entre el deber de aplicación de las normas constitucionales y el deber de cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales antes descrita en varias oportunidades. Cabe destacar tres de ellas. En la sentencia C-027 de 1993, además de afirmar su competencia para adelantar el control de constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados perfeccionados, dispuso declarar la inexequibilidad de varias de las disposiciones del Concordato aprobado por el artículo 1º de la Ley 20 de 1974. La Corte consideró que esa decisión se fundaba, entre otras razones, en el hecho consistente en que el derecho internacional permite aducir como vicio del consentimiento, "*la violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados cuando la violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental en su derecho interno".* En otra dirección, la sentencia C-276 de 1993 se abstuvo de juzgar la constitucionalidad de la ley aprobatoria de un tratado perfeccionado advirtiendo que ello se oponía al deber de respetar los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

Finalmente, aunque no se trataba del examen constitucional de una disposición de un tratado perfeccionado, sino del control previo de la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales,* la sentencia C-400 de 1998 señaló que la constitucionalidad del artículo 27.1 de la Convención examinada, conforme al cual un Estado no puede invocar las disposiciones de

su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado, resultaba constitucional en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados. Para llegar a tal conclusión, este Tribunal estableció tres reglas según las cuales (i) existe un deber de inaplicación de los tratados en el plano interno por parte de las autoridades colombianas y con fundamento en el artículo 4º, en aquellos supuestos en los que sus disposiciones se opongan a normas constitucionales; (ii) existe un deber de las autoridades políticas competentes de ajustar el ordenamiento jurídico, mediante la modificación de los tratados o la reforma de la Constitución, para superar la situación de incumplimiento del derecho internacional y evitar el surgimiento de responsabilidad internacional; (iii) al momento de aplicar disposiciones no constitucionales pertenecientes al ordenamiento jurídico, las autoridades competentes tienen la obligación de asegurar, en la mayor medida posible, su armonización con las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia.

5.7.3.7. La Corte considera que es necesario, en esta oportunidad, asegurar la armonización entre el deber de respeto de las disposiciones constitucionales y la obligación de cumplir las normas incorporadas en tratados perfeccionados que vinculan al Estado. Esta armonización debe tomar en consideración las características de la tensión -previamente mencionadas- y las premisas que a continuación se enuncian:

5.7.3.7.1. La jurisprudencia constitucional ha abordado la cuestión de las relaciones entre derecho internacional y derecho interno, brindando diferentes respuestas, según el tipo de norma constitucional o internacional en cuestión, resultando improcedente sentenciar genéricamente, la prevalencia de un ordenamiento sobre el otro, y en cambio, encontrando procedente compatibilizar los dos ordenamientos a través de diferentes reglas jurisprudenciales.

La coordinación de las diferentes fuentes del derecho internacional con las normas constitucionales, parte del reconocimiento de dos hipótesis extremas, en las cuales la prevalencia de unas u otras es, en principio, relativamente clara. Así, las normas internacionales de ius cogens en tanto reglas *"aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como normas que no admiten acuerdo en contrario"*, se erigen en disposiciones que prevalecen en el orden interno e internacional.

A su vez, las tensiones que se originan entre disposiciones de derecho internacional y normas constitucionales relativas a los límites y configuración del territorio del Estado, deben resolverse prefiriendo el orden interno, dado que se ocupan de un presupuesto de existencia del Estado de manera que configuran (i) el alcance de la soberanía en sus manifestaciones interna y externa, y (ii) la base física en la que sus habitantes desarrollan sus intereses vitales.

Entre estos dos extremos se encuentra un grupo de relaciones que se expresan de diferente forma pero que se encuentran orientadas, en general, por un propósito de articulación y complementación, tal y como se dejó expuesto al describir las las relaciones del derecho interno (i) con los tratados de derechos humanos, (ii) con los convenios internacionales del trabajo, (iii) con el derecho comunitario, (iv) con los tratados de naturaleza económica y comercial y (v) con el derecho internacional de los tratados.

5.7.3.7.2. Ni el deber de aplicación permanente de las disposiciones constitucionales es absoluto, ni los principios *pacta sunt servanda* y *bona fide* son inconsultos.

La Corte Constitucional considera, con ese punto de partida, que la obligación de armonizar el deber de aplicación permanente de las disposiciones constitucionales (art 101, conjuntamente con el 4º) y el deber de cumplir de buena fe los tratados perfeccionados (art. 9º, conjuntamente con el 4º), debe fundarse en las siguientes reglas de armonización:

(i) En cuanto a la aceptación por Colombia del principio pacta sunt servanda y el principio bona fides, cabe advertir que con fundamento en lo establecido por este Tribunal en la sentencia C-400 de 1998 Colombia formuló, al perfeccionar el vínculo internacional respecto de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*" una declaración interpretativa conforme a la cual "*en relación con el artículo 27-1, Colombia precisa que acepta que un estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado, en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados".* Esta declaración interpretativa, debidamente comunicada al derecho internacional, debe ser considerada a efectos de abordar la tensión existente entre el deber de aplicación de las disposiciones constitucionales y el principio *pacta sunt servanda*. En efecto, la regla de supremacía constitucional respecto de los tratados no es una norma novedosa para el ordenamiento jurídico colombiano, ni para los órganos, entidades o dependencias del Estado, quienes siempre han conocido los términos de aceptación del aludido principio y, por ende, se han encontrado vinculados al ineludible deber de armonizar las obligaciones internacionales con la Constitución Política.

(ii) En virtud de lo dispuesto en el artículo 241 de la Carta y de lo decidido en la sentencia C-400 de 1998, es competente para conocer demandas contra tratados perfeccionados y, en particular, contra las disposiciones acusadas del TASP. El reconocimiento de esta competencia encuentra pleno fundamento no solo en la decisión antes referida sino también en la regla de supremacía constitucional que exige el sometimiento de todas las normas, nacionales e internacionales, a lo dispuesto en la Constitución Política.

(iii) La maximización de los intereses constitucionales que se encuentran en conflicto, debe evitar el establecimiento de un predominio absoluto de las normas constitucionales en tensión. Por ello, la obligación de armonizar el deber de aplicar las disposiciones constitucionales y el deber de cumplir de buena fe los compromisos internacionales, no puede traducirse en la fijación de una regla que tenga como efecto privar de contenido a alguno de ellos. La armonización exige reconocer que del artículo 101 se deriva un deber de incorporación de las decisiones referidas a asuntos limítrofes, por medio de la celebración, aprobación y ratificación de un tratado.

(iv) La obligación de armonizar permite, en esta oportunidad, hacer compatible la obligación de cumplir las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano, expresión de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, con el mandato de respetar los contenidos mínimos de una disposición que, como el artículo 101, define uno de los asuntos más significativos desde la perspectiva de la organización constitucional.

5.7.3.8. Esa comprensión permite armonizar los deberes enfrentados: (i) de una parte, reconoce la validez de las cláusulas demandadas del Pacto de Bogotá aprobadas mediante la Ley 37 de 1961 y cuya vigencia resulta incuestionable al amparo del principio *pacta sunt servanda* durante el tiempo en que tuvo vigor para Colombia el Tratado; (ii) de ello se sigue, que las decisiones proferidas por la Corte Internacional de Justicia, con base en la jurisdicción reconocida por Colombia mediante el artículo XXXI del Pacto, tampoco pueden ser desconocidas, de conformidad con lo prescrito en artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se dispone que cada Miembro de las Naciones Unidas, se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.

5.7.3.9. En todo caso, esa interpretación asegura el respeto de la regla constitucional prevista en el artículo 101 de la Carta conforme a la cual cualquier modificación de la situación general de límites territoriales vigentes en 1991, deberá llevarse a cabo de acuerdo con lo prescrito en el segundo inciso de la referida disposición. De esa manera, se reconoce la importancia que en el ordenamiento constitucional tienen las disposiciones relativas al territorio del Estado, en tanto definen el alcance de la soberanía y el espacio en el que la población desarrolla sus intereses vitales.

5.7.3.10. Para la Corte Constitucional, esta conclusión no priva a ninguno de los mandatos constitucionales de sus contenidos básicos, en tanto reconoce el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por una Corte Internacional en desarrollo de tratados previamente celebrados, aprobados y ratificados por Colombia, al tiempo que actualiza el deber de incorporación al ordenamiento jurídico siguiendo lo establecido en el artículo 101 de la Constitución.

5.7.4. Decisión de exequibilidad condicionada y otras decisiones de exequibilidad.

5.7.4.1. La Corte Constitucional precisa que, tal y como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio democrático y del principio de conservación del derecho que a él se anuda, ante dos interpretaciones posibles de un enunciado normativo, una que se opone a la Constitución y otra que se ajusta a ella, debe optarse por declarar su exequibilidad indicando las condiciones bajo las cuales debe entenderse o interpretarse, buscando excluir el alcance inconstitucional del mismo y procurando preservar la norma examinada en el sentido compatible con la Constitución para evitar la vulneración de la Carta.

5.7.4.2. De acuerdo con lo señalado, la Corte declarará la constitucionalidad del artículo XXXI de la Ley 37 de 1961, aprobatoria del TASP (Pacto de Bogotá), siempre y cuando se entienda que el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en las materias a las que alude, no puede comprender la decisión de asuntos que puedan implicar la variación de la situación general del territorio o afectar la integración del mismo en los términos establecidos en el artículo 101 de la Carta.

5.7.4.3. Consecuencialmente, de conformidad con lo expresado, los artículos II (parcial), V (parcial), XXXII a XXXVII serán declarados exequibles.

5.8. Examen de constitucionalidad del artículo L del TASP (Pacto de Bogotá) aprobado por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961.

Uno de los demandantes señala que idénticas razones a las que justifican la inconstitucionalidad del artículo XXXI se predican del artículo L de la misma Ley. Para ello y antes de indicar la respuesta que debe darse al segundo de los problemas jurídicos, la Corte analizará detenidamente el contenido de la disposición acusada tomando en consideración lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

5.8.1. La Carta de las Naciones Unidas y el artículo L del TASP Pacto de Bogotá).

5.8.1.1. La "*Carta de las Naciones Unidas*", fue adoptada en San Francisco, Estados Unidos de América, el 26 de junio de 1945. El precitado tratado fue aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 13 de fecha octubre 24 de 1945 y entró en vigor, para el Estado colombiano, el 5 de noviembre de 1945.

Ese instrumento internacional es el tratado constitutivo de la Organización de Naciones Unidas –ONU–. Dispone de una posición particular en derecho

internacional, toda vez que, con arreglo a lo dispuesto en su artículo 103, en el evento de conflicto entre las obligaciones contraídas en virtud de aquella y las obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro tratado, prevalecerán las obligaciones asumidas en la "*Carta de las Naciones Unidas*"[265].

5.8.1.2. El artículo 94 del tratado en mención dispone lo siguiente:

> "[…]
> Artículo 94
> 1. Cada Miembro de las Naciones Unidas compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte.
> 2. Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que le imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo.
> […]".

El numeral 1° de la disposición transcrita, impone una obligación -a los Estados miembros de la organización internacional- de cumplir las decisiones que profiera la Corte Internacional de Justicia en todos los pleitos, procesos, controversias o litigios en que sean partes. Se trata, por consiguiente, de una exigencia de carácter imperativo, consagrada en el texto del instrumento internacional referido, que desarrolla el mandato previsto en el artículo 2°, numeral 2°, del mismo tratado constitutivo, en lo concerniente al deber de cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en virtud de la "*Carta de las Naciones Unidas*".

Por su parte, el numeral 2° de la cláusula prevé una facultad, susceptible de ejercerse en el evento en que uno de los Estados Partes en un pleito, proceso, controversia o litigio llevado a efecto ante la Corte Internacional de Justicia, dejare de cumplir las obligaciones impuestas en el fallo o sentencia proferida

---

[265] La "*Carta de las Naciones Unidas*", adoptada en San Francisco, Estados Unidos de América, el 26 de junio de 1945, dispone en su artículo 103:
"[…] *Artículo 103*
En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta.
[…]".
Es de anotar que si bien el tratado constitutivo en mención no dispone de cláusula expresa en materia de reservas, la sociedad internacional y la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas, en calidad de Depositario del instrumento internacional en mención, han considerado que, ante la ausencia de cláusula que las permita, las reservas están prohibidas. En ese sentido, la práctica de los Estados evidencia el depósito del Instrumento de Ratificación de la "*Carta de las Naciones Unidas*" sin formulación de reservas o declaraciones interpretativas. Al efecto, debe consultarse el Portal Electrónico de la Sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas –ONU– "*Status as at 19-03-2014 5:01:05 EDT*", disponible en el vínculo: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=I-1&chapter=1&lang=en

con ocasión de tal procedimiento judicial. Ante el acaecimiento de ese suceso, el otro Estado Parte dispondrá, potestativamente, de la facultad de recurrir al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas que, a su turno, podrá –de manera opcional– efectuar recomendaciones o dictar medidas con el propósito de que se lleve a efecto la ejecución del fallo. Lo anterior, siempre y cuando, el aludido órgano ejecutivo de la organización internacional lo estime "necesario".

De conformidad con lo expuesto, el numeral 2° del artículo referido, de forma diferente a lo dispuesto en el numeral 1° de la misma disposición, no emplea un léxico imperativo. El empleo de la locución "*podrá*" evidencia, de suyo, la discrecionalidad propia del ejercicio eventual de las facultades descritas. Por consiguiente, al no preverse obligación alguna, se trata de prerrogativas susceptibles de ejercerse de manera voluntaria.

5.8.1.3. Es de destacar que el artículo referido, difiere, a su vez, del artículo 13, numeral 4°, del "*Pacto de la Sociedad de Naciones*", adoptado en Versalles, República Francesa, el 28 de junio de 1919 –cláusula enmendada mediante modificación en vigor desde el 26 de septiembre de 1924–, en la que se indica:

> "(…) 4. Los miembros de la Sociedad se comprometen a cumplir de buena fe plena todo laudo o decisión que sea dictada, y a que no recurrirán a la guerra contra un miembro de la Sociedad que cumpla con ello. En caso de incumplimiento de tal laudo o decisión, el Consejo propondrá las medidas que deban tomarse para que tenga efectos. (…)". (Destacado fuera de texto).

La disposición citada consagró la obligación -a cargo del otrora Consejo de la Sociedad de Naciones[266]- de proponer medidas para que la decisión proferida por la Corte Permanente de Justicia Internacional "tuviera efectos". A diferencia de ello, el numeral 2° del artículo 94 de la "*Carta de las Naciones Unidas*" sólo prevé la posibilidad de que el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas ejerza la facultad de hacer recomendaciones o dictar medidas, a su discreción y, exclusivamente, en el evento en que lo considere necesario, con miras a que se lleve a efecto la ejecución de un fallo de la Corte Internacional de Justicia.

En ese sentido, es preciso señalar que la voluntad de los Estados signatarios de la referida "*Carta de las Naciones Unidas*", en lo que respecta a las eventuales acciones a llevarse a efecto por el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas -ante el incumplimiento de un fallo o sentencia de la Corte Internacional de Justicia-, no fue la consagración de una obligación a cargo del referido órgano de "*hacer recomendaciones*" ni "*proponer o dictar medidas*",

[266] Conviene destacar que la otrora Sociedad de Naciones es la organización interestatal o internacional antecesora de la Organización de Naciones Unidas. La Corte Permanente de Justicia Internacional, era el órgano judicial de la Sociedad de Naciones, a su turno, antecesora de la Corte Internacional de Justicia, actual órgano judicial principal del Sistema de Naciones Unidas.

sino –únicamente– de establecer la facultad de efectuar las acciones enunciadas, en el evento de considerarlo necesario.

En efecto, algunas delegaciones presentaron propuestas que no fueron de recibo por los Estados participantes en la "*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional*" con el objeto de consagrar, expresamente, en el tratado constitutivo en comento, una obligación de actuar a cargo del Consejo de Seguridad de la organización interestatal en tal evento de incumplimiento[267].

El artículo 94 –numeral 2°– de la "*Carta de las Naciones Unidas*" y el artículo 13 –numeral 4°– del "*Pacto de la Sociedad de Naciones*" regulan el evento en que uno de los Estados Partes en un litigio -llevado a efecto ante un tribunal internacional con vocación mundial- dejare de cumplir las obligaciones impuestas en el fallo o sentencia proferida con ocasión de tal procedimiento judicial; consagran supuestos generales aplicables a la totalidad de Estados miembros; y son disposiciones consignadas en los respectivos tratados constitutivos –y no en los Estatutos de cada uno de los tribunales internacionales[268]–. No obstante, difieren, drástica y resueltamente, en lo atinente a la consagración de obligaciones.

En consideración a lo expuesto, el numeral 2° del artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas pretendió distanciarse de las expresiones empleadas por el referido numeral 4° del artículo 13, como lo refleja el uso de locuciones no imperativas y lo confirma la exclusión de propuestas de disposición en favor de la asunción de obligaciones.

5.8.1.4. Cabe destacar que el numeral 1° del artículo 94 consagra, exclusivamente, una obligación a los Estados miembros de la organización internacional de cumplir las decisiones que profiera la Corte Internacional de Justicia en todos los litigios en que sean partes, sin prejuzgar sobre los mecanismos o medios, de derecho internacional o de derecho interno, precisados para cumplir la sentencia o decisión.

En efecto, no sólo hay ausencia íntegra de consagración, en el referido artículo 94, de la prohibición a los Estados Partes en la controversia de utilizar sus

[267] Conforme obra en el Registro Oficial de la "*Conferencia de Naciones Unidas sobre Organización Internacional (UNCIO)"* –Volumen 4, 695 y Volumen 13, 508–, la Delegación de la República de Cuba presentó una propuesta, para su inclusión en el Proyecto de "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*", en la que se asignaba al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas la obligación de actuar en el evento en que el litigante exitoso ("*successful litigant*") hubiere llevado el caso de incumplimiento ante tal órgano. Una versión subsiguiente de la propuesta continuó previendo la obligación de actuar del órgano ejecutivo de la organización internacional, aun cuando en términos menos categóricos: "*the Security Council shall make recommendations or decide upon measures to be taken to give effect to the judgment*".

[268] Si bien el "*Estatuto de la Corte Internacional de Justicia*" se encuentra anexo a la "*Carta de las Naciones Unidas*" y hace parte integrante del tratado constitutivo referido, la disposición en mención –artículo 94– no figura en el texto del precitado Estatuto sino en el "Capítulo XIV" del tratado constitutivo. Por su parte, el "*Estatuto de la Corte Permanente de Justicia Internacional*" tiene la naturaleza jurídica de tratado solemne -independiente y autónomo del "*Pacto de la Sociedad de Naciones*"- y, en consecuencia, la disposición referida –artículo 13– no hizo parte integrante de este último instrumento internacional.

mecanismos derecho interno para cumplir con una sentencia o decisión, sino que la propia Corte Internacional de Justicia ha indicado que la forma, medio, medida o mecanismo específico de cumplimiento de sus sentencias o decisiones está al arbitrio y discreción de los Estados Partes.

En ese sentido, conviene aludir a la decisión del Caso "*The Northern Cameroons*" del año 1963, con ocasión de la controversia suscitada entre la República de Camerún y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La Corte Internacional de Justicia sostuvo:

> "(…) *Tal como dijo la Corte en el caso Haya de la Torre, no puede ocuparse ella de la elección entre varias medidas prácticas que un Estado puede adoptar para cumplir con una sentencia. A su vez, puede estar de acuerdo la Corte, como el abogado de la Parte demandante sugirió, con que después de dictarse la sentencia, el uso que la otra parte haga del fallo es un asunto que se encuentra en la política y no en el plano judicial. Pero no es la función de una Corte simplemente proporcionar una base para la acción política, si no hay cuestionamiento sobre derechos jurídicos efectivos allí involucrados. Cada vez que la Corte se pronuncia sobre el fondo del litigio, una u otra Parte, o ambas partes, como cuestión de hecho, están condicionadas a adoptar algún tipo de acción u omisión de una acción, retroactiva o posterior, lo que puede constituir cumplimiento de la sentencia o desafío a la misma. Ese no es el problema aquí.* (…)"[269]. (Destacado fuera de texto).

De conformidad con el aparte transcrito, la Corte Internacional de Justicia señaló que no le corresponde ocuparse de las medidas, formas, mecanismos o medios que un Estado adopte o pudiere adoptar, con el propósito de cumplir su decisión o sentencia, con arreglo a lo sostenido en su propia decisión del Caso "*Haya de la Torre*" del año 1951, entre la República de Colombia y la República del Perú. Lo anterior en la medida en que un Estado Parte, o los dos involucrados en la controversia, deben siempre adoptar acciones u omitir desplegarlas con ocasión de la emisión de un fallo, para dar cumplimiento –o para incumplir– sus sentencias.

En la aludida decisión del Caso "*Haya de la Torre*", la Corte Internacional de Justicia sostuvo que la forma de cumplimiento de sus sentencias previas está a la discreción de las Partes, toda vez que sólo ellas están en posición de apreciar

[269] Corte Internacional de Justicia, Sentencia de diciembre 2 de 1963 "The Northern Cameroons": " (…) As the Court said in the Haya de la Torre case, it cannot concern itself with the choice among various practical steps which a State may take to comply with a judgment. It may also be agreed, as Counsel for the Applicant suggested, that after a judgment is rendered, the use which the successful party makes of the judgment is a matter which lies on the political and not on the judicial plane. But it is not the function of a court merely to provide a basis for political action if no question of actual legal rights is involved. Whenever the Court adjudicates on the merits of a dispute, one or the other party, or both parties, as a factual matter, are in a position to take some retroactive or prospective action or avoidance of action, which would constitute a compliance with the Court's judgment or a defiance thereof. That is not the situation here. (…)". (Destacado fuera de texto).

la totalidad de los "hechos" y las "posibilidades". Se trata de asuntos que son –para dicho tribunal internacional- de viabilidad práctica ("*practicability*") o de conveniencia política ("*political expediency*"), por fuera del ámbito en que se ejerce su función judicial[270].

En adición a la omisión de consagración expresa en el artículo 94 de la "*Carta de las Naciones Unidas*" de una prohibición de utilizar medios o mecanismos específicos de cumplimiento de sentencias o decisiones -verbigracia, las previstas en el derecho interno-, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia reitera que la elección y utilización de tales medidas está al arbitrio de los Estados Partes, en la medida en que es un asunto de su "*apreciación"*, no susceptible –además– de someterse a un procedimiento de arreglo judicial bajo el derecho internacional.

5.8.1.5. Es pertinente aludir a la interrelación entre el artículo 94 de la "*Carta de las Naciones Unidas*" en comento y el artículo L del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*". Con ocasión de las discusiones adelantadas en el curso de la "*Novena Conferencia Internacional Americana*" -en la que se negoció y adoptó el precitado "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*"-, se evidenció el particular interés y la inquietud de los Estados allí representados por propender por la armonización de las obligaciones consignadas en la precitada "*Carta de las Naciones Unidas*" con aquellas posteriormente dispuestas en el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*"[271].

En particular, los trabajos preparatorios[272] del precitado "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*", reflejan que las determinaciones efectuadas en la "*Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional*" –que culminó con la adopción de la "*Carta de las Naciones Unidas*", en donde se consagra el artículo 94–, sobre las obligaciones previstas en el tratado constitutivo de esa organización interestatal, inspiraron la negociación adelantada en la "*Novena Conferencia Internacional Americana*", que culminó con la adopción del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas*

[270] Corte Internacional de Justicia, Sentencia de junio 13 de 1951 "*Haya de la Torre*", # 79; señalando que la forma de cumplimiento de su decisión previa estaba al arbitrio de las Partes y no era un asunto judicial, en los siguientes términos:"(…) The Court observes that the Judgment confined itself, in this connection, to defining the legal relations which the Havana Convention had established between the Parties. It did not give any directions to the Parties, and entails for them only the obligation of compliance therewith. The interrogative form in which they have formulated their Submissions shows that they desire that the Court should make a choice amongst the various courses by which the asylum may be terminated. But these courses are conditioned by facts and by possibilities which, to a very large extent, the Parties are alone in a position to appreciate. A choice amongst them could not be based on legal considerations, but only on considerations of practicability or of political expediency; it is not part of the Court's judicial function to make such a choice. (…)". (Destacado fuera de texto).

[271] *Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana*", Volumen II, Página 419 y Volumen IV, Página 18.

[272] *Actas y Documentos de la Novena Conferencia Internacional Americana*", Volumen II, Página 419 y Volumen IV, Página 18.

(Pacto de Bogotá)"[273], en el que se incluyó el artículo L.

En ese sentido y en atención a lo expresado respecto del alcance de las disposiciones demandadas, una lectura del citado artículo L conjuntamente con el artículo 94 de la aludida "*Carta de las Naciones Unidas*", permite apreciar su correspondencia.

5.8.2. El artículo L del TASP (Pacto de Bogotá) aprobado por el artículo único de la Ley 37 de fecha 12 de julio de 1961.

5.8.2.1. Conforme a lo expuesto, el contenido normativo del artículo L acusado (i) tiene como fundamento el carácter obligatorio de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia –establecido en el artículo 94 de la "*Carta de las Naciones Unidas"*-; (ii) privilegia la posibilidad de promover una Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos, al recurso ante el Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas; y (iii) dispone que tal conferencia tendrá por propósito acordar -sin enunciar ninguna de ellas- las medidas que sean convenientes al efecto de cumplir la decisión judicial o arbitral.

5.8.2.2. La disposición acusada suscita problemas constitucionales. En efecto, el supuesto de hecho que activa la totalidad de las consecuencias allí previstas es el incumplimiento de una sentencia de la Corte Internacional de Justicia. Eso implica, tal y como se anticipó al adelantar el examen constitucional del artículo XXXI, que a la disposición referida se adscribe una obligación internacional de cumplimiento de las decisiones. Sin embargo, esa obligación de cumplimiento no implica una definición de los medios, mecanismos, formas o medidas que puedan emplear los Estados. No se deriva entonces una limitación de las posibilidades de actuación de los Estados al efecto de cumplir lo dispuesto en los referidos pronunciamientos judiciales.

Para la Corte, a pesar de que la disposición *sub examine* no define los medios, mecanismos, formas o medidas a adoptar para el cumplimiento de la decisión, ni prohíbe ninguno de ellos, es claro que a ella subyace la existencia de una obligación internacional de cumplir con lo decidido. En esos términos y considerando que según la interpretación del artículo XXXI, esa obligación de cumplir se predicaría de las sentencias, incluso si comprenden la definición de asuntos relativos a la fijación y modificación de límites, debe la Corte establecer si se vulnera o no el artículo 101 de la Constitución Política.

5.8.2.3. Es cierto, como se dijo, que la disposición demandada (i) no excluye medio alguno para el cumplimiento de las sentencias de la Corte Internacional de Justicia y por ello no se opone a que los Estados obligados adelanten sus procedimientos internos y (ii) no impone a la Reunión de Consulta de Ministros

[273] Con ocasión de la "*Novena Conferencia Internacional Americana*", también se adoptaron otros instrumentos internacionales, en el ámbito interamericano, por ejemplo, la "*Carta de la Organización de Estados Americanos"*.

de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos o al Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, una obligación de adoptar medidas ni el sentido de una determinada decisión. Sin embargo, el deber de cumplimiento de la sentencia que está en la base de la disposición en mención así como el relativo margen de acción de los órganos referidos para definir los mecanismos encaminados al cumplimiento de la decisión, podría suscitar una tensión semejante a la examinada al juzgar la constitucionalidad del artículo XXXI.

5.8.2.4. La adopción de mecanismos para el cumplimiento de una decisión es un efecto consecuencial de la sentencia proferida por la Corte Internacional de Justicia. Una lectura cuidadosa del artículo acusado permite concluir que ella regula el procedimiento que -como condición para recurrir al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- la parte interesada puede adelantar ante las instancias regionales para promover el cumplimiento de la sentencia. No se indica nada en esa disposición acerca del tipo de medidas que puede tomar tal instancia a efectos de ejecutar la decisión judicial. En atención a ello puede afirmarse que no excluye ni impone ningún mecanismo, forma o medio para cumplir. Ello tiene como efecto que la adopción de una medida que obligara a actuar al Estado colombiano en contra de la Constitución es únicamente hipotética y no se desprende del contenido normativo del artículo L del TASP (Pacto de Bogotá). Así las cosas, las consecuencias que para el Estado colombiano pueden derivarse en derecho internacional como resultado de no cumplir una decisión judicial, no conducen inequívocamente a un resultado contrario a la Carta dado que las autoridades disponen de la facultad, autorización o permisión –bajo el derecho internacional– y la obligación –bajo el derecho interno– de emplear los medios, mecanismos, formas o medidas para cumplir, previstos en la Constitución Política.

5.8.3. Exequibilidad del artículo L del "Pacto de Bogotá".

5.8.3.1. Del artículo L examinado, no emerge necesariamente, o al menos no es ello lo que se deriva de la disposición que se examina, la tensión entre evitar el incumplimiento de una obligación internacional -y las consecuencias negativas que de ello pueden derivarse- y el deber de adelantar los procedimientos de derecho interno exigidos por la Constitución que, en todo caso, deberán siempre cumplirse.

5.8.3.2. En consecuencia, de declarará la exequibilidad del artículo L de la Ley 37 de 1961 "por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)".

5.9. Conclusión parcial.

5.9.1. El territorio es un presupuesto de existencia del Estado en tanto se erige (i) en el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses

vitales, (ii) en el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, (iii) en el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) en el marco que delimita el ejercicio de la soberanía. El carácter central del territorio en la Constitución de 1991 se manifiesta en diferentes disposiciones que regulan no solo el fundamento de la organización política sino también la forma como se ordena, distribuye y articula el poder. En particular, el artículo 2 establece como uno de los fines esenciales del Estado el mantenimiento de la integridad territorial, el artículo 189.6 le asigna al Presidente de la República la función de proveer la seguridad exterior asegurando la inviolabilidad del territorio y el artículo 101 establece las reglas que regulan la conformación y configuración del territorio. Estas reglas, atendiendo las funciones que cumple la noción constitucional de territorio, ostentan una fuerza normativa especial que se traduce (i) en su primacía general frente a cualquier disposición, nacional o internacional y (ii) en la presunción de inconstitucionalidad de cualquier medida que pueda afectar sus prescripciones.

5.9.2. El inciso segundo del artículo 101 de la Constitución prevé una regla conforme a la cual la situación general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991, solo puede ser modificada o alterada en virtud de la celebración de un tratado, aprobado por el Congreso, sometido al control previo de constitucionalidad y ratificado por el Presidente de la República. Y el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia establecido en el artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) y que hace posible su pronunciamiento en asuntos relativos a los límites del Estado Colombiano, da origen a una obligación de reconocer y cumplir las decisiones adoptadas en desarrollo de lo allí dispuesto.

5.9.3. El reconocimiento de jurisdicción previsto y el consecuente surgimiento de una obligación internacional de cumplir las decisiones que se adopten en virtud de dicho reconocimiento, tiene como efecto la imposición al Estado de un deber de aceptar una modificación de la situación general del territorio y de actuar de conformidad con ella, a pesar de existir un mandato constitucional que ordena que cualquier variación del territorio lo sea en virtud de un tratado aprobado por el Congreso, controlado judicialmente por la Corte y ratificado por el Presidente. La contraposición referida da lugar a un conflicto entre el principio Pacta Sunt Servanda amparado constitucionalmente por el artículo 9º y las reglas del artículo 101. Ello impone a las autoridades políticas, la obligación de adelantar los procedimientos que correspondan para evitar la contradicción entre el derecho interno y el derecho internacional.

5.9.4. Se impone la maximización de los intereses constitucionales que se encuentran en conflicto, buscando evitar el establecimiento de un predominio absoluto de las normas constitucionales en tensión. Por ello, la obligación de armonizar el deber de aplicar las disposiciones constitucionales y el deber de cumplir de buena fe los compromisos internacionales, no puede traducirse en la

fijación de una regla que tenga como efecto privar de contenido a alguno de ellos. La obligación de armonizar permite, en esta oportunidad, hacer compatible la obligación de cumplir las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano, expresión de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, con el mandato de respetar los contenidos mínimos de una disposición que, como el artículo 101, define uno de los asuntos más significativos desde la perspectiva de la organización constitucional.

5.9.5. Tal comprensión permite armonizar los deberes enfrentados: (i) de una parte, reconoce la validez de las cláusulas demandadas del Pacto de Bogotá aprobadas mediante la Ley 37 de 1961 y cuya vigencia resulta incuestionable al amparo del principio *pacta sunt servanda* durante el tiempo en que tuvo vigor para Colombia el Tratado, y el que las decisiones proferidas por la Corte Internacional de Justicia, con base en la jurisdicción reconocida por Colombia mediante el artículo XXXI del Pacto, tampoco pueden ser desconocidas, de conformidad con lo prescrito en artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas; (ii) de otra parte, el respeto de la regla constitucional prevista en el artículo 101 de la Carta conforme a la cual cualquier modificación de la situación general de límites territoriales vigentes en 1991, deberá llevarse a cabo de acuerdo con lo prescrito en el segundo inciso de la referida disposición.

5.9.6. Para la Corte Constitucional, esta conclusión no priva a ninguno de los mandatos constitucionales de sus contenidos básicos: en tanto reconoce el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por la Corte Internacional de Justicia, en desarrollo de tratados previamente celebrados, aprobados y ratificados por Colombia, al tiempo que actualiza el deber de incorporación de los tratados sobre límites al ordenamiento jurídico, siguiendo lo establecido en el artículo 101 de la Constitución.

5.9.7. En atención a ello, el artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá), aprobado por la ley 37 de 1961 es constitucional siempre y cuando se entienda que el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en las materias a las que alude, no puede comprender la decisión de asuntos que puedan implicar la variación de la situación general del territorio o afectar la integración del mismo en los términos establecidos en el artículo 101 de la Carta.

5.9.8 Y es exequible el artículo L del TASP (Pacto de Bogotá), por cuanto las consecuencias que para el Estado colombiano puedan derivarse en derecho internacional como consecuencia de no cumplir una decisión judicial, no conducen a un efecto inconstitucional, dado que las autoridades disponen de la facultad, autorización o permisión –bajo el derecho internacional– y la obligación –bajo el derecho interno– de emplear los medios, mecanismos, formas o medidas de cumplimiento, previstos en la Constitución Política.

6. Problema jurídico 2º: vulneración de los artículos 59 transitorio de la Constitución; 9 y 189 de la Constitución; y 226 de la Constitución.

Debe la Corte ocuparse de dar respuesta a un problema jurídico compuesto por varias preguntas específicas. El referido problema, atendiendo el orden que seguirá la Corte para resolverlo, puede formularse a través de las siguientes preguntas.

¿Las disposiciones del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-* aprobado por Ley 37 de 1961, que vinculan a los Estados americanos Partes al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes -artículo XXXI-:

(i) Vulneran el artículo 59 de la Constitución, que establece una prohibición de someter a control jurisdiccional la Constitución y los demás actos promulgados por la Asamblea Constituyente de 1991, al hacer posible el juzgamiento de decisiones de dicha Asamblea por la Corte Internacional de Justicia?

(ii) Transgreden los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución, consagratorios de los derechos de participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y, en particular, del derecho de las comunidades indígenas y étnicas a decidir sobre su cosmovisión y autogobierno, al permitir que la CIJ adopte decisiones definitivas relacionadas con los límites de Colombia sin prever la intervención de los ciudadanos ni la consulta de las comunidades étnicas?

(iii) Desconocen los artículos 9 y 189 de la Constitución, que imponen a las autoridades la obligación de proteger la soberanía nacional y la autodeterminación de los pueblos en las relaciones internacionales -artículo 9-, y la obligación del Presidente de la Republica de defender la independencia e inviolabilidad del territorio -artículo 189.6-, en virtud del reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia y de la obligación de cumplir las decisiones que ella adopte, aun cuando resulten afectando los límites del territorio?

(iv) Violan el artículo 226 de la Constitución que establece el deber de promover sobre bases de conveniencia nacional la internacionalización de las relaciones del Estado -artículo 226- en virtud del reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia y de la obligación de cumplir las decisiones que ella adopte, aun cuando resulten afectando los límites del territorio?

Con el propósito de resolver tales problemas la Corte presentará el alcance de cada uno de los problemas jurídicos en el orden en que han sido enunciados. A continuación se ocupará de sintetizar el parámetro de constitucionalidad

relevante para cada uno de ellos procediendo, finalmente, a resolver el cuestionamiento constitucional formulado.

6.1. Violación del artículo 59 transitorio de la Constitución.

Según la acusación, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes, vulnera el artículo 59 transitorio de la Constitución Política.

La violación de la Carta ocurre toda vez que el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia le permiten el juzgamiento de tratados de límites que, según lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, fueron objeto de constitucionalización. En esa medida, las normas demandadas harían posible el juzgamiento de decisiones adoptadas por la Asamblea Constituyente en oposición a la prohibición del artículo 59 conforme a la cual "(*l)a presente Constitución y los demás actos promulgados por esta Asamblea Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno*."

6.1.1. El significado del artículo 59 transitorio constitucional.

6.1.1.1. El Acto constituyente No. 1 de 1991, dispuso en su artículo 1º que tenían carácter constitucional las disposiciones contenidas en el Reglamento de la Asamblea Nacional Constituyente así como sus modificaciones y adiciones. A su vez, el artículo 2 de dicho Acto dispuso que "*los actos que sancione y promulgue la Asamblea Nacional Constituyente no están sujetos a control jurisdiccional alguno"*[274]. Los delegatarios María Teresa Garcés y Carlos Lleras de la Fuente, miembros de la Comisión Accidental designada para unificar los textos de los proyectos del referido acto, advirtieron lo siguiente al explicar el contenido de la citada decisión:

> "(…) Es necesario reconocer expresamente el carácter de constitucional, de acuerdo con la jerarquía de la Asamblea. La consecuencia de este reconocimiento es una reafirmación sobre la dignidad de la Asamblea y su nivel jerárquico superior, respecto de los organismos jurisdiccionales.
>
> Surge de lo anterior, con meridiana claridad, que de los actos de la Asamblea –incluyendo su reglamento- escapan en forma absoluta al control jurisdiccional del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia. No es el reglamento ni ningún acto que sancione y promulgue la Asamblea acto administrativo, sino constituyente, y está claro que cuando se reforma la Constitución por esta Asamblea Nacional Constituyente, en virtud del poder y el mandato que recibió del pueblo, es absolutamente inadmisible que exista control jurisdiccional ejercido

[274] El texto sancionado se encuentra publicado en la Gaceta Constitucional No. 72

> por las entidades cuya naturaleza, composición, origen y funciones debe revisar, eventualmente cambiar esta corporación"[275]

A su vez, el Constituyente Jaime Castro precisó en la Constancia de fecha 6 de mayo de 1991:

> "Una de esas características es la *soberanía* de la Asamblea convocada, su condición de única y máxima autoridad en *materia constitucional;* su capacidad para derogar, reformar o adicionar todas las disposiciones del ordenamiento constitucional vigente; para constitucionalizar o "desconstitucionalizar" los asuntos que, según considere, deban tener o perder rango o estatus, para decidir libre y autónomamente, con independencia, sin necesidad de autorización previa o aprobación posterior de ninguna autoridad. Porque no tiene superior ni concurrente. Porque concentra todo el poder político del Estado. No sobra repetirlo: en materia constitucional."[276]

El propósito de esta regla de exclusión del juzgamiento consistía en evitar que el texto de la Carta Política y de los demás actos aprobados por la Asamblea, fueran objeto de juzgamiento con el propósito de excluirlos del ordenamiento jurídico. Ello se explicaba no solo por el carácter soberano de la Asamblea, sino también porque no resultaba posible que los organismos o entidades cuya configuración y regulación estaba siendo objeto de revisión o modificación, pudieran pronunciarse sobre las decisiones adoptadas por el Constituyente.

6.1.1.2. La jurisprudencia de esta Corporación se ha ocupado de establecer el alcance de la prohibición prevista en el artículo 59 transitorio de la Carta conforme al cual "*la presente Constitución y los demás actos promulgados por la asamblea constituyente no se encuentran sometidos a control jurisdiccional alguno"*. En síntesis, la Corte ha considerado que bajo ninguna razón puede cuestionarse judicialmente el contenido de la Carta o de aquellas decisiones promulgadas por dicha Asamblea.

6.1.1.3. En el Auto 003 de 1992 el magistrado sustanciador dispuso el rechazo de dos demandas presentadas en contra de la Constitución. En esa decisión concluyó (i) que "*no es posible pues, atacar ante jurisdicción alguna, la Constitución Política de Colombia, ora per se, ora el acto de su promulgación*", (ii) que así se afirmaba "*la Constitución Política de Colombia de 1991 como expresión de la voluntad política del pueblo colombiano y su texto actual no es susceptible de ser demandado*" y (iii) que en virtud de tal determinación "*se recoge la voluntad del Constituyente y se sienta un principio de seguridad jurídica indispensable para el orden normativo de la República.*"

[275] Gaceta Constitucional No. 69.

[276] Gaceta Constitucional No. 69.

Para arribar a esta conclusión, la citada providencia señaló que esta interpretación se fundaba (i) en el texto de la Constitución; (ii) en las consideraciones de la Asamblea Nacional Constituyente -según las cuales resultaba "*absolutamente inadmisible que exista control jurisdiccional ejercido por las entidades cuya naturaleza, composición, origen y funciones debe revisar, eventualmente cambiar esta Corporación*"-; (iii) en una interpretación sistemática que impide a la Corte Constitucional ejercer funciones de control más allá de lo previsto en el artículo 241, que dispone que su competencia comprende únicamente los actos reformatorios de la Constitución; y (iv) en consideraciones históricas que evidencian la posición de las corporaciones judiciales colombianas orientada a abstenerse de pronunciarse sobre actos constituyentes.

Además de tales razones, destacó que el carácter incuestionable de la Constitución encontraba apoyo en el hecho de ser el resultado de una decisión del poder constituyente primario. A su vez, la improcedencia de juzgarla aseguraba dicha determinación democrática. Indicó:

> "En consecuencia, la intangibilidad de la Constitución Política no es un golpe de Estado, no es una brecha en el Estado de Derecho, ya que si el Constituyente primario es capaz de dar una nueva constitución aún en contra de la anterior, como en efecto ocurrió a fortiori puede en todo momento establecer cláusulas que garanticen la estabilidad del nuevo ordenamiento, máxime cuando éste es democrático y humanista."

Ante el recurso de súplica formulado en contra del Auto referido, la Corte dispuso conferir el término de tres días para la corrección de las demandas. En particular, advirtió que una de ellas debía precisar sus enunciados acerca de la competencia de la Corte. Posteriormente, dispuso que en atención a que habían sido admitidas otras demandas en contra del artículo 59 constitucional y a fin de garantizar la igualdad de los ciudadanos, era procedente darle curso con el propósito de adoptar una sentencia al respecto[277].

6.1.1.4. En la sentencia C-544 de 1992 la Sala Plena de esta Corporación determinó, finalmente, su incompetencia para pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las determinaciones adoptadas por la Asamblea Constituyente. En esa oportunidad, fueron objeto de acusación los artículos 380 y 59 transitorio de la Constitución y el artículo 2º del Acto Constituyente No. 2 de 1991. La Corte reiteró y afianzó los argumentos que habían sido expuestos

[277] Esta decisión motivó el desacuerdo de varios magistrados. En el salvamento de voto se indicaba lo siguiente: "(…) A no dudarlo, si la Corte se atreviera a declarar exequible o inexequible un solo artículo de la Carta de 1991 (permanente o transitorio), incurriría en flagrante exceso en el uso de sus atribuciones, ya que para hacerlo no sólo carece de competencia sino de jurisdicción. La Corporación desbordaría entonces el preciso marco jurídico dentro del cual le corresponde actuar en el Estado de Derecho y ejercería un poder de facto abiertamente transgresor del orden constitucional y, por ende contradictorio con su propia función." Posteriormente en Auto 022 de 1992 el Magistrado Alejandro Martínez dispuso rechazar la demanda formulada en contra de varias disposiciones de la Constitución exponiendo razones análogas a las expuestas en el Auto 003 de 1992.

por el Magistrado Sustanciador en el auto 003 de 1992. En uno de sus apartes sostuvo:

> Primero, la competencia de la Corte para estudiar actos reformatorios aprobados mediante asamblea nacional constituyente se refiere solamente a futuras reformas que se realicen a partir de la vigencia de esta Constitución, no a la reforma anterior que terminó con la expedición de la Carta de 1991.
>
> Segundo, a la Corte le corresponde cumplir todas las funciones que la propia Constitución le fija, pero nada más que ésas, es decir se interpreta en forma restrictiva.
>
> Tercero, y sobre todo, de las tres normas concordadas **surge para la Corte, como órgano constituído, una competencia** (art. 241) **y una incompetencia** (art. transitorio 59). En otras palabras, se regula en forma armoniosa una facultad y una prohibición, por vía positiva y negativa, respectivamente. (…)"

6.1.1.5. En Auto 093 de 2001 la Corte siguió el precedente establecido acerca de su incompetencia para conocer de demandas formuladas en contra de disposiciones de la Constitución. En esa ocasión se trataba de la demanda formulada en contra del inciso final del artículo 122 dado que, a juicio del demandante era violatoria de los artículos 29, 40 y 95 de la Constitución. La Corte confirmó el auto de rechazo adoptado por el Magistrado sustanciador en el que se había indicado que "*la función de la Corte no es el de resolver sobre la inexequibilidad de normas constitucionales, sino por el contrario, el de guardar y preservar en su integridad y supremacía, todos los mandatos puestos en vigencia por el constituyente.*"

6.1.1.6. El artículo 59 transitorio de la Constitución, así como el artículo 2 del Acto Constituyente 1 de 1991, tuvieron como objetivo asegurar que las decisiones de la Asamblea Nacional Constituyente no fueran controladas o juzgadas por los poderes que en ese momento se encontraban constituidos o por los poderes que en virtud de las decisiones de la Asamblea se establecieron en la nueva Carta Política.

La facultad de control jurisdiccional que allí se prohíbe no alude a cualquier decisión judicial que se pronuncie, en algún sentido, respecto de una norma constitucional. Se refiere a aquellas competencias de juzgamiento cuyo efecto consista en la exclusión de una norma del ordenamiento jurídico. Tal es la interpretación correcta si se considera que su nacimiento estuvo motivado por el propósito de evitar que un control por parte de las autoridades judiciales, con capacidad -según el derecho interno- para declarar la nulidad o inexequibilidad de las normas jurídicas, procediera a expulsar del orden constitucional algunas de las decisiones adoptadas.

Conforme a ello, esta disposición impide que un artículo que haga parte de la Constitución aprobada en 1991 pueda ser expulsado o anulado por la decisión del poder judicial. Esta garantía es una condición necesaria para su supremacía. Por ello, solo los actos reformatorios -y únicamente tales actos- pueden ser objeto de control constitucional por parte de esta Corporación.

6.1.1.7. En atención a lo anterior, el artículo 59 transitorio es una cláusula de protección frente a pronunciamientos de tribunales nacionales, pero no tiene la aptitud de excluir o inhibir pronunciamientos de tribunales internacionales, que se desarrollan, exclusivamente, en el plano del derecho internacional. Las decisiones que allí adopten no conducen –ni podrían hacerlo- a la exclusión de una norma constitucional del ordenamiento jurídico interno. El que efectúa un tribunal internacional, al no actuar en la órbita del derecho interno, es por consiguiente un juicio que no tiene esa aptitud.

6.1.1.8. La conclusión precedente implica entonces, en síntesis, que un pronunciamiento de un tribunal internacional, aun en el evento de que llegara a considerar en el curso de un procedimiento judicial una norma incorporada en la Constitución Política, nunca tendrá la posibilidad de modificarla, de anularla o de excluirla del ordenamiento jurídico nacional. Los efectos de una decisión tal se producirán en el plano del derecho internacional y, posiblemente, suscitarán actuaciones en el orden interno. Sin embargo, ello no equivale al juzgamiento de la Constitución en los términos en que ello se encuentra prohibido por la Carta.

6.1.2. Examen del cargo.

6.1.2.1. Las disposiciones demandadas no desconocen el artículo 59 transitorio. El reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia -en los términos establecidos en el artículo XXXI- no implica, de modo alguno, una habilitación para que dicha Corte se ocupe de juzgar y expulsar del ordenamiento constitucional determinadas disposiciones.

6.1.2.2. El desarrollo del procedimiento judicial establecido en las normas acusadas, producirá todos sus efectos en el plano del derecho internacional y, aunque las decisiones que allí se adopten puedan incidir en el comportamiento de las autoridades del Estado, no por ello puede concluirse que se trata de un control jurisdiccional de la Constitución. De acuerdo con lo señalado, un pronunciamiento que, al amparo de las normas demandadas, se ocupe de examinar desde la perspectiva del derecho internacional alguna norma incorporada en la Carta, de forma alguna podría tener el alcance de expulsarla del ordenamiento jurídico colombiano. Sus consecuencias, se insiste, se manifestarán en el derecho internacional y, aunque pueda motivar actuaciones en el plano interno, ellas no consistirán nunca en la expulsión -por el solo hecho de la decisión de órganos judiciales internacionales- de una norma

constitucional. En síntesis, las normas acusadas no habilitan a la Corte Internacional de Justicia para que adopte una decisión que equivalga, en el orden interno, a un juzgamiento de la validez de las normas de la Constitución.

6.1.2.3. Ahora bien, si en gracia de discusión se aceptara que el reconocimiento de jurisdicción habilita a la Corte Internacional de Justicia para adelantar actividades de juzgamiento en el sentido indicado por el artículo 59 transitorio, debe advertirse, como se dejó dicho al examinar el alcance del artículo 101 de la Carta (supra 5.4.3.3.), que ninguno de los instrumentos de limites –tratados o laudos-, a pesar de hacer parte del bloque de constitucionalidad, son normas directamente constitucionales.

6.2. Violación de los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución.

De acuerdo con la acusación, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes, se opone a diferentes normas constitucionales vinculadas con el derecho a la participación. La violación de tales derechos, reconocidos en los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución, se habría producido dado que las disposiciones acusadas, al permitir que la Corte Internacional adopte decisiones definitivas relacionadas con los límites de Colombia, sin prever ni hacer posible la intervención de los ciudadanos o la consulta de las comunidades étnicas desconocería, de una parte, la facultad de los ciudadanos a participar en las decisiones que, como las relativas a la conformación del territorio, pueden afectarlos y, de otra, el derecho de las comunidades a ser consultadas previamente cuando una decisión sobre esta materia pueda incidir en los elementos que la identifican.

6.2.1. El derecho a la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan y, en particular, el derecho a la consulta previa.

6.2.1.1. La Asamblea Nacional Constituyente, al promulgar la Constitución Política, estableció un marco jurídico *"democrático y participativo"*[278]. El acto constituyente de 1991 definió al Estado como "social de derecho" reconstituyéndolo bajo la forma de república "democrática, participativa y pluralista".

Su carácter democrático tiene varios efectos. Entre otras cosas implica (i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y por ello de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar, (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes, (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos por intermedio de los cuales actúa el poder público, acudiendo a actos electivos y (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula,

[278] Preámbulo.

intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente.

La democracia, en tanto eje axial del sistema jurídico colombiano así como los conceptos que usualmente se encuentran asociados a ella como "soberanía", "pueblo", "participación" y "representación" son empleados en la Constitución con varios propósitos, plenamente articulados con las implicaciones antes referidas. En efecto, tales categorías son incorporadas en la Carta Política para establecer la fundamentación del poder político ejercido por los diferentes órganos (la democracia como fuente de legitimidad), para reconocer y tutelar los derechos de participación de los individuos y la sociedad en la conformación y control del poder político e imponer deberes de respeto y protección al Estado y a los particulares (la democracia como fundamento de derechos y obligaciones) y para definir la forma en que tal poder opera democráticamente y los ámbitos en los que su aplicación puede exigirse (la democracia como expresión de reglas de funcionamiento y toma de decisiones)[279].

Así pues, la Constitución Política de 1991 reconoce, promueve y garantiza la democracia. Esta protección se integra en un complejo diseño normativo e institucional que regula las diferentes relaciones, funciones y tensiones que se derivan de la decisión constituyente de profundizar sus dimensiones, entre ellas aquella que permite a los ciudadanos *participar directamente en el ejercicio y control del poder político*.

6.2.1.2. La calificación de la democracia como participativa constituye el punto de partida para el reconocimiento de diferentes derechos cuya titularidad se atribuye a los ciudadanos, a las organizaciones sociales y a los movimientos y partidos políticos. El derecho de los ciudadanos a participar ha sido entendido de manera más amplia que la sola *"consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos*" en tanto también "*implica* (….) *que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual"*[280].

El derecho a la participación de los ciudadanos puede expresarse de diferentes formas. En algunas oportunidades, la Constitución o el legislador pueden privilegiar el carácter representativo de la democracia al paso que en otras, pueden preferir las manifestaciones de intervención popular más directa. En

[279] Esta clasificación coincide parcialmente con la distinción que en la doctrina constitucional se ha formulado entre el principio democrático como forma de legitimación del poder, como postulado de la participación de la sociedad y como forma de organización del ejercicio del poder.
[280] Sentencia C-180 de 1994.

todo caso, la naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone la obligación de promover, *en cuanto resulte posible*, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, *en cuanto sea necesario*, la expresión de sus dimensiones representativas[281]. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2o de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan.

El artículo 40 constitucional reconoce el derecho fundamental de todos los ciudadanos a "*participar en la conformación, ejercicio y control del poder político".* Para hacer efectivo este derecho la norma superior señala la posibilidad de los colombianos de (1) elegir y ser elegidos, (2) tomar parte, en los diferentes mecanismos de participación democrática en los cuales se adoptan decisiones y entre los que se encuentran el plebiscito, el referendo, las consultas populares y la revocatoria del mandato, (3) constituir y formar parte de partidos, movimientos y agrupaciones políticas divulgando, enseñando o promulgando sus ideas y programas, (4) revocar el mandato de los elegidos, (5) formular iniciativas ante las diferentes corporaciones públicas, (6) promover la defensa de la Constitución y la ley mediante la formulación de las acciones públicas que se encuentren previstas y (7) desempeñar funciones públicas u ocupar cargos públicos.

Por su parte, el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, establece los diferentes mecanismos de participación ciudadana, los cuales materializan el derecho consagrado en la norma anteriormente comentada. De esta manera, *"el pueblo en ejercicio de su ciudadanía"* puede participar mediante (i) el voto, (ii) el plebiscito, (iii) el referendo, (vi) la consulta popular, (v) el cabildo abierto, (vi) la iniciativa legislativa y (vii) la revocatoria del mandato. Así mismo, se obliga al Estado a promover todo tipo de organizaciones cívicas, profesionales, sindicales, juveniles, entre otras, con el fin de ampliar los diferentes escenarios de participación y representación de la generalidad de la población.

6.2.1.3. Los mecanismos de participación consagrados en la Constitución evidencian la doble dimensión de la democracia en tanto los ciudadanos cuentan con formas de participación directa e indirecta. Las primeras comprenden, por ejemplo, el referendo, la consulta popular, el plebiscito o la revocatoria del mandato en los cuales los ciudadanos directamente acuden para aprobar o improbar una determinada decisión. Ahora bien, también se participa en las decisiones políticas de manera indirecta a través de la elección de los representantes que conforman los diferentes cuerpos colegiados como el Congreso de la República, las asambleas departamentales o los concejos

[281] Este punto de partida ha sido reconocido por la dogmática alemana en su intento por caracterizar los modelos en que se reconoce la democracia participativa.

municipales y de los funcionarios públicos de elección popular unipersonales, tales como el Presidente, los gobernadores y los alcaldes.

Considerando estas manifestaciones de la democracia, la Corte Constitucional ha señalado que el modelo acogido en la Constitución se ubica en un punto medio entre los modelos de participación exclusivamente representativos y los sistemas predominantemente directos. Sobre el particular, en la sentencia C-179 de 2002 indicó:

> "La democracia participativa constituye una alternativa entre la democracia directa y la representativa, que toma fundamento en la noción de soberanía popular por oposición a la de soberanía nacional que sirve de soporte al modelo de democracia representativa. La tesis de la soberanía nacional estima que este atributo del poder político se radica en la nación, entendida como la totalidad del cuerpo social, que viene a ser su titular. La tesis de la soberanía popular, por el contrario, supone que la soberanía pertenece al pueblo y que, conforme lo expusiera Rousseau, es la suma de todas las voluntades individuales. Esta diferencia conceptual supone ciertas consecuencias, especialmente la de la naturaleza del mandato que reciben los elegidos. En la democracia representativa, los funcionarios públicos elegidos democráticamente representan a la nación entera y no a sus electores individualmente considerados, por lo cual el mandato que reciben no les impone obligaciones frente a los electores. Tal mandato se denomina "representativo". En la democracia participativa, los elegidos representan la voluntad del pueblo y reciben un mandato imperativo."

6.2.1.4. Conforme a lo expuesto, puede concluirse que la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones no siempre es posible prefiriéndose, por ejemplo y frente a determinado tipo de asuntos, manifestaciones típicas de la democracia representativa. Así por ejemplo, en el artículo 170 de la Constitución se prevé que el referendo no será procedente respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las leyes relativas a materias fiscales o tributarias. En estos casos, el constituyente confió a los canales institucionales de la representación, la adopción de las decisiones en estas materias prescribiendo, en todo caso, que quienes ostentan la representación están comprometidos con sus votantes, tal y como lo ordena el segundo inciso del artículo 133 de la Carta al señalar que el elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores, del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura.

6.2.1.5. La garantía del principio pluralista y el reconocimiento de la diferencia multicultural constituye una manifestación importante del derecho a la participación. En ese contexto, la protección de las minorías étnicas y de sus tradiciones culturales se encuentra constitucionalmente ordenada y, por ello, esta Corporación ha amparado en diversas oportunidades el derecho a

participar de las comunidades indígenas, negras y raizales en las decisiones legislativas o administrativas que las afectan de manera directa. Para ello, la Corte ha advertido que la consulta previa de tales comunidades es*"imprescindible para evitar la afectación irreversible de las prácticas tradicionales de las comunidades diferenciadas, que constituyen sus modos particulares de sobrevivencia como comunidades diferenciadas"*[282].

6.2.1.5.1. Esta Corporación ha reconocido que la consulta previa es uno de los varios mecanismos de participación que tienen los grupos étnicos en tanto, además de ese importante instrumento, cuentan con *"(i) la elección de dos senadores en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas; (ii) la posibilidad, ya desarrollada por la ley, de establecer una circunscripción especial para asegurar la participación de los grupos étnicos en la Cámara de Representantes; (iii) la obligación de que la conformación y delimitación de las entidades territoriales indígenas se lleve a cabo con participación de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la comisión de ordenamiento territorial, de acuerdo con el artículo 329 de la Carta; y (iv) el mandato de propiciar la participación de los representantes de las comunidades indígenas en las decisiones respecto de la explotación de los recursos naturales en sus territorios, según el artículo 330 de la Constitución"*[283].

6.2.1.5.2. La evolución jurisprudencial de la consulta previa ha sido particularmente creativa en tanto las normas constitucionales no contienen una obligación expresa en relación con la realización de la misma. Sin embargo, este Tribunal ha considerado que ella encuentra apoyo normativo en los artículos 79, 329, 330 y 55 transitorio de la Constitución así como en normas internacionales. Las referidas disposiciones constitucionales garantizan la participación en las decisiones que puedan afectar el derecho al medio ambiente sano, y en las relativas a la conformación de las entidades territoriales indígenas, a la explotación de sus recursos naturales y a la regulación de la propiedad colectiva de las comunidades negras.

A su vez, los instrumentos de derecho internacional, y en particular el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo *"sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes"*, han tenido una especial relevancia en esta materia. Así, el artículo 6 del referido convenio establece lo siguiente:

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,

[282] Sentencia C-175 de 2009.

[283] Sentencia C-196 de 2012.

> cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
> b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
> c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
> 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas."

En concordancia con lo allí dispuesto, la Corte Constitucional ha identificado la existencia de un derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas que se traduce en la obligación de consultar aquellas medidas administrativas y/o legislativas que las afecten de manera directa en su identidad y existencia. En esa dirección ha dicho:

> "Las comunidades indígenas y afrodescendientes deben contar con los espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que incidan en sus intereses. Ello con el fin de evitar que, a través del ejercicio del poder político de que son titulares los órganos representativos, sean implementadas políticas públicas que terminen por erosionar su identidad como grupo diferenciado"[284].

6.2.1.5.3. En la determinación de aquellas comunidades que son titulares del derecho a la consulta previa, la jurisprudencia adopta una perspectiva amplia. En esa dirección, ha señalado que la caracterización de una comunidad, como titular del derecho a la consulta previa, requiere definir las *"condiciones sociales, culturales y económicas que les da derecho a ser tratado como "pueblo"* (…)". En esos casos lo serán "*i) por distinguirse de otros sectores de la colectividad nacional, y estar regidos total o parcialmente por sus propias costumbres y tradiciones; o ii) por de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista y colonización, y conservar sus propias instituciones sociales económicas culturales y políticas o parte de ellas"*[285]. La Corte completa su concepción de grupo étnico estableciendo que deben compartir *"características como la lengua, las instituciones políticas y jurídicas, las tradiciones y recuerdos históricos, las creencias religiosas, las*

[284] Sentencia C-366 de 2011.

[285] Sentencia SU-383 de 2003.

costumbres y la mentalidad o psicología colectiva que surge como consecuencia de los rasgos compartidos"[286].

La jurisprudencia constitucional, acudiendo al artículo 55 transitorio superior y a la Ley 70 de 1993, ha reconocido que las comunidades negras se encuentran comprendidas por lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT. La sentencia C-169 de 2001 señaló:

> "Es así como, en síntesis, la norma internacional en comento (Convenio 169 de la OIT) hace referencia a dos requisitos que deben concurrir a la hora de establecer quiénes se pueden considerar como sus beneficiarios: (i) Un elemento "objetivo", a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento "subjetivo", esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión De la definición legal que consagra el artículo 2-5 de la Ley 70/93, se desprende que las comunidades negras cumplen con esta doble condición, y por ende se ubican bajo el supuesto normativo del Convenio mencionado"[287]

6.2.1.5.4. En relación con la definición de los asuntos que deben ser consultados o las medidas que suponen la afectación directa de la comunidad, esta Corporación ha reiterado que se deben considerar tres supuestos o escenarios diferentes.

En primer lugar, (i) aquellas hipótesis en que la medida tiene por objeto regular un tópico que, por expresa disposición constitucional, debe ser sometido a procesos de decisión que cuenten con la participación de las comunidades étnicas, como sucede con la explotación de recursos naturales. En segundo término, (ii) los eventos en los cuales a pesar de que no se trata de esas materias, el asunto regulado por la medida, está vinculado con elementos que conforman la identidad particular de las comunidades diferenciadas y, en tercer lugar, (iii) aquellos casos en que, a pesar de tratarse de una medida de carácter general, se regulan sistemáticamente materias que conforman la identidad de las comunidades tradicionales, por lo que puede generarse bien una posible afectación, un déficit de protección de los derechos de las comunidades o una omisión legislativa relativa que las discrimine.[288]

Deberán consultarse aquellas medidas administrativas o legislativas que regulen situaciones referentes al territorio, al aprovechamiento de la tierra rural y forestal, a la explotación de recursos naturales en las zonas en que se asientan las comunidades diferenciadas, a la conformación, delimitación y desarrollo de

[286] Sentencia SU-383 de 2003.
[287] Ello ha sido reiterado, entre otras, en las sentencias C-461 de 2008 y C-767 de 2012.

[288] En esa dirección se encuentran, entre otras, las sentencias C-194 de 2013, C-331 del 2012 y C-366 de 2011.

relaciones con las demás entidades locales de las unidades territoriales de las comunidades indígenas así como a los aspectos propios del gobierno de los territorios donde habitan[289]. En estrecha conexión con lo señalado, la Corte ha entendido que el territorio tiene un significado especial, y por lo tanto, debe ser protegido por el ordenamiento jurídico. Este se encuentra íntimamente ligado a la vida comunitaria y al entendimiento espiritual y cósmico de los grupos étnicos.

6.2.1.5.5. En consideración a lo expuesto existe una obligación constitucional de consultar previamente a su adopción, las medidas administrativas y legislativas que -de conformidad con los parámetros que se han señalado- afecten de manera directa a las comunidades étnicas.

Ahora bien, cuando se trata de consultas sobre medidas legislativas la Corte ha indicado que es necesario diferenciar dos supuestos. El primero de ellos es aquel en el cual una entidad gubernamental, en ejercicio de sus competencias, presenta un proyecto de ley. Ante esta circunstancia, la jurisprudencia constitucional ha señalado que *"la entidad debe brindarle a las comunidades, en un momento previo a la radicación del proyecto en el Congreso de la República, las debidas oportunidades para que ellas no sólo conozcan a fondo el proyecto sino, sobre todo, para que puedan participar activamente e intervenir en su modificación, si es preciso"*[290].

El segundo supuesto comprende los proyectos de ley de iniciativa de los congresistas. Se ha establecido que le corresponde al Gobierno Nacional, a través de la entidad que pudiese tener competencias de acuerdo con lo estipulado en el proyecto, adelantar de manera inmediata los procedimientos de la consulta previa advirtiendo al ente legislativo sobre la necesidad de concluir dicho trámite antes de continuar con los debates.[291]

La Corte ha reconocido de manera expresa que el procedimiento de la consulta previa como un derecho fundamental, debe garantizarse incluso en los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados. Así, en la sentencia C-767 de 2012, la Corte aludió a las diferencias que podría tener la obligación de adelantar la consulta previa según se trate de tratados bilaterales o multilaterales. Refiriéndose al primer grupo de tratados indicó:

> "Respecto de la negociación de los tratados bilaterales indicó que por su propia dinámica, suele realizarse en diversas rondas, a lo largo de las cuales se discuten capítulos específicos del acuerdo y que siendo ello así, cuando quiera que se aborden temas que afecten directamente a los

[289] Pueden confrontarse, en ese sentido, las sentencias C-891 de 2002, C-208 de 2007, C-030 de 2008, C-366 de 2011, T-769 de 2009, T-129 de 2011 y T-601 de 2011
[290] Sentencia C-891 de 2002.

[291] Sentencia C-212 de 2012.

> indígenas, éstos deberán ser consultados, en las condiciones fijadas por la jurisprudencia constitucional."

Y más adelante, al ocuparse de la consulta en tratados multilaterales, sostuvo:

> "De acuerdo con la complejidad del procedimiento antes descrito, la Corte concluyó que la consulta previa a las comunidades indígenas debe llevarse a cabo antes de que el Presidente de la República remita el tratado y su ley aprobatoria al Senado. Así, las comunidades étnicas podrán ser consultadas al momento de construir la posición negociadora colombiana ante el respectivo foro internacional, con el propósito de que las minorías aporten valiosos elementos de juicio al respecto y como expresión del cambio de paradigma respecto de las relaciones de los Estados con las minorías étnicas existentes dentro de su territorio. En todo caso, acotó, que la consulta obligatoria será la que se realice con posterioridad a la suscripción del acuerdo pero antes de aprobación congresional, con el propósito de que los parlamentarios conozcan las consecuencias que, en materia de preservación de los derechos de las minorías, puede implicar la aprobación del tratado internacional."

6.2.1.5.6. La forma en la que deben llevarse a cabo las consultas cuando ello se encuentra exigido, también ha sido objeto de desarrollo por parte de este Tribunal. Según la Corte, el procedimiento debe *"efectuarse bajo la vigencia del principio de buena fe. Esto significa que el ofrecimiento de espacios para la participación de las comunidades tradicionales en la definición de las medidas legislativas y/o administrativas, debe tener vocación de incidencia material en las mismas"*[292]. Así mismo, este debe analizarse caso por caso y por lo tanto, no puede responder a un único modelo. En él se deben *"garantizar los usos y costumbres de los pueblos indígenas, respetando sus métodos o procedimientos de toma de decisiones que hubieren desarrollado*"[293] y se debe lograr un acuerdo *"entre las autoridades gubernamentales y los representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes [para] las bases del procedimiento participativo"*[294].

6.2.1.5.7. Cuando la Corte debe examinar un cargo en relación con la eventual vulneración al derecho de la consulta previa, es imprescindible considerar, en cada caso, aspectos tales como *"(i) el contenido general de la ley y los contenidos específicos de la misma respecto de los pueblos indígenas y afrodescendientes; (ii) la finalidad de la ley y la relación que existe entre cada una de las partes que la componen; (iii) la posibilidad de distinguir normas de la ley que sean separables respecto de la misma; y (iv) las decisiones del*

[292] Sentencia C – 175 de 2009.

[293] Sentencia C – 208 de 2007.

[294] Sentencia C – 366 de 2011.

legislador respecto de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes"[295].

Se impone entonces un análisis sistemático de la ley con el propósito de identificar si se trata o no de una medida que pueda suponer la afectación directa de una comunidad étnica protegida.

6.2.1.5.8. Este Tribunal ha señalado, al ocuparse de las consecuencias jurídicas derivadas de la omisión de la consulta previa o ante la realización de la misma sin el lleno de los requisitos exigidos, que cuando ello ocurre será procedente, según el caso, o bien "*la declaratoria de inconstitucionalidad, total o parcial, de la normatividad correspondiente, al oponerse al derecho de consulta previa"* o bien, en caso de ser ello viable "*la exequibilidad condicionada del precepto, que privilegie una interpretación que salvaguarde las materias que inciden en la definición de identidad de las comunidades diferenciadas"*[296].

6.2.1.5.9. Debe destacarse, finalmente, que en la sentencia C-253 de 2013 la Corte estableció que un cargo por desconocimiento del derecho a la consulta previa sólo puede abrirse paso cuando se trata de medidas legislativas que se hubieren tramitado con posterioridad a la sentencia C-030 de 2008, oportunidad en la cual se consolidó la regla jurisprudencial en esta materia. Sostuvo en aquella oportunidad:

> "(…) el hecho de que no se haya planteado el problema de la aplicación de un procedimiento inexistente en el ordenamiento jurídico pero desarrollado por vía jurisprudencial con posterioridad al trámite y expedición de ciertas medidas legislativas, hace imperativo que la Corte defina en esta ocasión la exigibilidad de este requisito para las leyes ordinarias, estatutarias o aprobatorias de tratados, y en actos legislativos que se hayan tramitado –no expedido-, después de la sentencia C-030 de 2008. En efecto, resulta desproporcionado e irrazonable, el que un procedimiento no contemplado en el ordenamiento jurídico como la consulta previa, pueda ser exigible para medidas legislativas posteriores al establecimiento de reglas procedimentales en esta materia por vía jurisprudencial y de interpretación del Convenio 169 de la OIT. Lo anterior supone la imposibilidad de juzgar o reprochar las actuaciones del Congreso con base en un parámetro de control de constitucionalidad, fundamentado en reglas inexistentes en el momento de tramitar una ley o acto legislativo. Sin embargo, consolidado el precedente en el 2008 el Legislador ciertamente no puede ignorar la existencia de este parámetro de control de constitucionalidad de las leyes y debe ir más allá incorporándolo en la Ley orgánica del Congreso o a través de una ley estatutaria"[297].

[295] Sentencia C-461 de 2008.

[296] Sentencia C-366 de 2011.
[297] Sentencia C-253 de 2013.

6.2.2. Examen del cargo.

Para la Corte, el análisis del cargo planteado permite diferenciar cuatro dimensiones bajo las cuales puede ser entendido. La primera indica que se desconoce el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan, como consecuencia de la celebración del TASP (Pacto de Bogotá) que reconoce a determinadas autoridades judiciales la posibilidad de adoptar decisiones relativas a la fijación o modificación de la situación general del territorio. La segunda sugiere que la vulneración de tal derecho ocurre, no en virtud de la celebración y aprobación del tratado con ese propósito, sino debido a la posibilidad prevista en sus cláusulas de que se adopten decisiones judiciales que fijen o modifiquen límites sin que, en los procedimientos correspondientes, se encuentre prevista la intervención de los ciudadanos. La tercera, de forma análoga a la primera, advierte que se vulneran las normas constitucionales que garantizan la consulta previa dado que el TASP (Pacto de Bogotá) se celebró sin consultar previamente a las comunidades étnicas que podrían verse afectadas directamente, en virtud de las disposiciones que sobre procedimiento judicial fueron allí adoptadas. Finalmente, la cuarta dimensión del argumento señala que dado que en el procedimiento judicial del TASP (Pacto de Bogotá) no se prevé la participación de las comunidades étnicas que podrían resultar afectadas por las decisiones que allí se adopten, se desconoce el derecho a la consulta previa.

Para la Corte ninguna de las dimensiones de tal argumento tiene vocación de prosperidad. Esta conclusión se funda en las razones que se sintetizan a continuación.

6.2.2.1. La celebración y aprobación de un tratado es uno de los supuestos en los cuales el constituyente privilegió el carácter representativo de la democracia. En efecto, de conformidad con lo establecido en la Constitución le corresponde al Presidente de la Republica celebrar los tratados (art. 189.2) y al Congreso definir si los aprueba o imprueba (art. 224). A su vez, el artículo 170 de la Carta excluye del referendo las leyes aprobatorias de tratados. De conformidad con ello debe señalarse que durante la celebración y aprobación de tratados no se encuentra prevista, en principio y sin perjuicio del derecho a la consulta previa, la participación directa de los ciudadanos en tanto estos intervienen mediante el voto de sus representantes y el mandato asignado al Presidente de la República para la dirección de las relaciones internacionales.

Así pues, haciendo parte la disposición examinada, de un tratado celebrado por el Gobierno Nacional y aprobado por el Congreso, no es posible concluir -desde esta perspectiva- el desconocimiento del derecho de participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, en tanto tal garantía se encuentra salvaguardada por la intervención de funcionarios elegidos popularmente para representarlos.

6.2.2.2. No obstante lo anterior y desde una perspectiva diversa, la acusación indica que el reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia a efectos de que decida asuntos relativos a los límites del Estado, impide la participación de los ciudadanos en una decisión fundamental relativa al territorio. Ella termina siendo delegada en esos tribunales y, de este modo, se impide toda participación ciudadana.

Debe indicarse, de una parte, que fue la misma Constitución la que estableció un procedimiento único de variación de la situación general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991, que no suponen una participación directa de los ciudadanos. En efecto, según fue expuesto en otro lugar de esta providencia, cualquier variación de la situación general del territorio solo es posible mediante la aprobación y ratificación de un tratado.

Puede entonces decirse que el Constituyente, en relación con la fijación y modificación de límites, estableció un procedimiento en el que la participación de los ciudadanos se manifiesta a través de los funcionarios que los representan mediante la celebración de un tratado aprobado por el Congreso, controlado previamente por la Corte Constitucional y ratificado por el Presidente de la República.

6.2.2.3. La Corte considera que las disposiciones acusadas no desconocen el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. En efecto (i) en primer lugar el contenido del tratado celebrado y aprobado mediante la ley 37 de 1961 no contiene medidas que afecten de manera directa a tales comunidades. Se trata de disposiciones generales que, en el marco de la internacionalización de las relaciones del Estado, establecen el reconocimiento de jurisdicción a una Corte Internacional para decidir diferentes clases de controversias. Ninguna de ellas alude de manera directa a una comunidad étnica titular del derecho a la consulta y, del hecho consistente en que de la ejecución de las cláusulas del tratado pueda desprenderse una decisión que impacte sus territorios, no es posible derivar una violación isufundamental de esa naturaleza. De hecho, la atribución *abstracta* y *general* de jurisdicción a tribunales internacionales para resolver cualquier controversia de derecho internacional o, en particular, para decidir respecto de asuntos limítrofes, impacta a toda la población del territorio, en tanto su existencia y alcance es una expresión del principio unitario.

6.2.2.4. Ahora bien, (ii) de conformidad con el precedente establecido en la sentencia C-253 de 2013 la consulta previa, como condición de validez de la aprobación de una ley –lo que se extiende a aquellas que tienen por objeto aprobar un tratado- solo es exigible cuando se trata de leyes tramitadas con posterioridad a la sentencia C-030 de 2008. Siendo ello así, no resulta posible afirmar que la celebración del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" hubiese desconocido una exigencia que no se encontraba vigente en aquel entonces.

6.3. Cargo por violación de los artículos 9 y 189 de la Constitución.

De acuerdo con la acusación, el artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) que vincula a los Estados americanos Partes al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes, se opone a la obligación de proteger la soberanía nacional y la autodeterminación en las relaciones internacionales (art. 9) así como a la obligación del Presidente de la Republica de defender la independencia e inviolabilidad del territorio (art. 189).

La infracción de la Constitución se produciría toda vez que el reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia y, en consecuencia, la obligación de cumplir las decisiones que adopten -incluso afectando la situación general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991- constituye una injerencia no autorizada en los asuntos del Estado, contraria a la autodeterminación y a la soberanía, e impone al Presidente de la República la obligación de asumir un comportamiento que impide defender el territorio colombiano.

6.3.1. Los principios de soberanía nacional y autodeterminación como fundamento de las relaciones internacionales.

6.3.1.1. La Constitución establece en su artículo 9º que las relaciones internacionales se fundamentan en la soberanía nacional y en la autodeterminación de los pueblos. Dichos principios se encuentran expresamente reconocidos en la "*Carta de las Naciones Unidas*" al prescribir, de una parte, que "*la organización esta basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros*" (Art. 2 num. 1) y, de otra, "*que ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta"* (Art. 2 num. 7).

6.3.1.2. En múltiples oportunidades esta Corporación se ha ocupado de establecer el alcance del concepto de soberanía externa o, de otra forma dicho, de la soberanía del Estado en relación con otros Estados. Desde sus primeras sentencias, la Corte destacó que la protección de la soberanía no era absoluta en tanto se encontraba limitada, por ejemplo, por normas internacionales relativas al derecho internacional humanitario. En esa dirección, la sentencia C-574 de 1992[298] indicó:

[298] La Corte adelantaba el examen constitucional del "Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de Agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I)"

> "La Constitución colombiana limita expresamente la competencia de las instancias creadoras y aplicadoras del derecho, en beneficio de la obligatoriedad plena de los principios del derecho internacional humanitario. Los expertos en derecho constitucional -defensores por lo general de la teoría dualista en materia de relaciones entre derecho interno y derecho internacional- suelen presentar objeciones a esta idea de limitación del derecho nacional, en vista de que la obligatoriedad de estas normas supraconstitucionales, cuya contingencia escapa a los poderes públicos nacionales, violaría el postulado de la soberanía nacional. Frente a semejante temor es preciso hacer algunas aclaraciones:
>
> En primer lugar, la idea de soberanía nacional no puede ser entendida hoy bajo los estrictos y precisos límites concebidos por la teoría constitucional clásica. La interconexión económica y cultural, el surgimiento de problemas nacionales cuya solución sólo es posible en el ámbito planetario y la consolidación de una axiología internacional, han puesto en evidencia la imposibilidad de hacer practicable la idea decimonónica de soberanía nacional. En su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal. Sólo de esta manera puede lograrse el respeto de una moral internacional mínima que mejore la convivencia y el entendimiento y que garantice el futuro inexorablemente común e interdependiente de la humanidad. La paz mundial y la subsistencia planetaria están en juego." (Subrayas no hacen parte del texto original)

6.3.1.2.1. Precisó entonces, desde sus primeras decisiones, que no resultaba posible entender que el principio de soberanía se opusiera a que el derecho internacional impusiera restricciones a la actuación de los órganos estatales que se ocupan de las actividades de creación, interpretación y aplicación del derecho. Este punto de partida dejaba claro que por razones de diferente naturaleza, algunas de naturaleza empírica y otras de naturaleza jurídica, la capacidad de actuación del Estado podría encontrarse sometida a diferentes restricciones. Entre el primer grupo de razones se encuentran las que afirman que la actuación contemporánea del Estado exige una constante y múltiple relación internacional con el propósito de satisfacer necesidades relativas, por ejemplo, a la protección del medio ambiente, a la ampliación de los mercados o al aseguramiento de la paz. A su vez, entre el segundo tipo de razones están las que advierten la existencia de un conjunto de normas internacionales cuyo seguimiento por parte de los Estados es un valor superior de la sociedad internacional, tal y como ocurre con las normas del ius cogens.

Este punto de partida, consistente en afirmar los cambios a los que se ha visto sometido el concepto de soberanía, se ha reflejado en la jurisprudencia posterior de esta Corporación, en la que se explica la forma en que ello ocurre.

Así por ejemplo, en la sentencia C-187 de 1996 se adelantó la revisión constitucional de la Ley 210 del 15 de septiembre de 1995, "*Por medio de la cual se aprueba el Protocolo de reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos 'Protocolo de Washington', suscrito en Washington el 14 de diciembre de 1992*". Al ocuparse de analizar una disposición en la que se preveía la posibilidad de suspender de la Organización a un Estado cuyo gobierno fuera derrocado por la Fuerza, la Corte empezó por advertir que "[*e*]*l principio de no intervención se ha entendido como el respeto a la soberanía de los Estados, esto es, la prohibición de injerir en los asuntos internos de otros, mediante hechos o actos destinados a lograr objetivos de diversa índole*". Luego de precisar que el concepto de soberanía popular reconocido en el artículo 3º de la Carta, suponía la capacidad de la sociedad para autodeterminarse, esto es, para definirse políticamente, sostuvo:

> "(…) El concepto de soberanía en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas. Desde su conceptualización inicial hasta hoy, pudiera decirse que las etapas extremas del proceso podrían caracterizarse de este modo: al comienzo (siglos XVI y XVII) el problema teórico que debía resolverse consistía en saber cómo era posible que comunidades soberanas pudieran, no obstante, estar jurídicamente vinculadas por una regla de derecho supranacional. En la actualidad, una paulatina inversión de perspectivas determina que el interrogante más bien se formule de esta manera. ¿Cómo puede mantenerse la soberanía como nota distintiva del poder estatal, si ineludiblemente cada comunidad nacional está avocada a convivir y relacionarse con las demás, y tal convivencia y relación sólo es pensable sobre la base de reglas comunes aceptadas por los sujetos soberanos?
>
> Kelsen ha mostrado, cómo el carácter antinómico de las dos cuestiones es similar a la oposición entre los sistemas tolemaico y copernicano, propuestos para interpretar los fenómenos de la mecánica celeste; no es que el primero sea falso y el segundo verdadero, sino que el último suministra situaciones más adecuadas y económicas a las actuales exigencias fácticas. Si antes parecía nugatorio de la soberanía el sometimiento del Estado a obligaciones supranacionales, hoy lo que parece problemático es seguir predicando soberanía de poderes que fatalmente han de relacionarse en virtud de un juego de reglas que les están supraordinadas.
>
> Tal estado de cosas no ha determinado la disolución del concepto de soberanía, pero sí su reformulación en términos que compatibilizan la independencia nacional con la necesidad de convivir dentro de una

> comunidad supranacional. Las obligaciones internacionales, difíciles antes de conciliar con la existencia de un "poder autónomo, incondicionado y absoluto", resultan perfectamente compatibles con un "poder con suficiente autonomía para gobernar dentro de su territorio y obligarse frente a otros que hacen lo mismo dentro del suyo".(…)"

6.3.1.2.2. A partir de tal caracterización, la Corte concluyó que resultaba constitucionalmente admisible la celebración de un tratado que tuviera por objeto la promoción de determinadas formas de gobierno, en particular la democrática, en tanto "*resulta adecuada para regir las relaciones entre los hombres, concebidos como sujetos dignos y autónomos.*"

Años después, en la sentencia C-621 de 2001, la Corte examinó si el artículo 13 del Código Penal vulneraba el principio de soberanía. A juicio del demandante, dicha norma permitía la no aplicación de la ley penal en supuestos en que un delito podía considerarse cometido de manera concurrente en el Estado colombiano y en otro Estado. A fin de concluir que la disposición no se oponía a la Carta, este Tribunal abordó nuevamente el carácter relativo de la soberanía y describió su evolución indicando:

> "(…) El contenido y los límites del principio de soberanía han ido evolucionando a la par del desarrollo de las relaciones internacionales y de las necesidades de la comunidad internacional. En materia de derechos humanos, medio ambiente y paz y seguridad mundiales, por ejemplo, los Estados han aceptado redefinir su soberanía, matizando el concepto original de soberanía absoluta, sin que ello implique menoscabo de este principio fundamental del respeto mutuo entre estados iguales, en tanto sujetos de derecho internacional.
>
> Es posible distinguir varias etapas o momentos en la evolución de este concepto. Basta para efectos de esta sentencia señalar tres especialmente relevantes. En un primer momento, durante el siglo XVIII, tal como lo recogen autores como Bodino (…) y Vattel (…), los monarcas ven en la teoría de la soberanía la justificación de su absolutismo. En esta etapa el concepto de soberanía tiende a ser absoluto, pero aún los teóricos del tema sostienen que debe ejercerse dentro del respeto al derecho de gentes y del derecho natural. Posteriormente, como resultado de las relaciones de interacción e interdependencia entre Estados, surgen límites al absolutismo justificados por la necesidad de preservar la coexistencia pacífica entre sujetos iguales de derecho internacional. Una manifestación concreta de esto se encuentra en el Artículo 2, párrafo 1, de la Carta de Naciones Unidas. Un tercer momento de la evolución de este concepto se caracteriza por el reconocimiento de límites adicionales a la soberanía, justificados por la necesidad de respetar valores protegidos por el derecho internacional, asociados a la dignidad del ser humano, la paz mundial, la democracia y la conservación de la especie

> humana. No obstante esta evolución, el principio de la soberanía continúa siendo un pilar del derecho internacional. Por eso, se mantienen constantes tres elementos de la soberanía: (i) el entendimiento de la soberanía como independencia (…), en especial frente a Estados con pretensiones hegemónicas; (ii) la aceptación de que adquirir obligaciones internacionales no compromete la soberanía (…), así como el reconocimiento de que no se puede invocar la soberanía para retractarse de obligaciones válidamente adquiridas (…); y (iii) la reafirmación del principio de inmediación según el cual el ejercicio de la soberanía del Estado está sometido, sin intermediación del poder de otro Estado, al derecho internacional (…).
>
> "Así entendida, la soberanía en sentido jurídico confiere derechos y obligaciones para los Estados, quienes gozan de autonomía e independencia para la regulación de sus asuntos internos (…), y pueden aceptar libremente, sin imposiciones foráneas, en su condición de sujetos iguales de la comunidad internacional, obligaciones recíprocas orientadas a la convivencia pacífica y al fortalecimiento de relaciones de cooperación y ayuda mutua (...). Por lo tanto, la soberanía no es un poder para desconocer el derecho internacional, por grande que sea la capacidad económica o bélica de un Estado, sino el ejercicio de unas competencias plenas y exclusivas, sin interferencia de otros Estados. (…)"[299] (Subrayas no hacen parte del texto original)

Con posterioridad a tales consideraciones y refiriéndose al principio de territorialidad penal, la Corte señaló lo siguiente:

> "(…) Por ello, carece de razón el actor al afirmar, fundándose en una tesis absoluta tanto de la soberanía como del principio de territorialidad, que no puede el Estado sopesar distintas razones y determinar cuándo sirve mejor a sus intereses juzgar bajo sus leyes y mediante sus autoridades una determinada conducta cometida parcial o totalmente en su territorio. El Presidente, como director de las relaciones internacionales según lo prevé el artículo189, numeral 2 de la Carta, ya sea directamente o a través de sus delegados, puede con el fin de cumplir con los compromisos internacionales derivados de convenios internacionales, apreciar distintos intereses estatales al decidir si extradita o no a un sindicado y tales intereses pueden provenir tanto de necesidades nacionales como de compromisos internacionales. (…)"

6.3.1.2.3. De lo expuesto en este pronunciamiento, que sería empleado en otras providencias que abordaban asuntos especialmente complejos en materia de soberanía[300], se sigue una regla que debe orientar el examen de una acusación

[299] Al advertir que la asunción de obligaciones no comprometía la soberanía del Estado la Corte cito a la Corte Permanente Internacional de Justicia -1923- en el Caso Wimbledon, World Court Reports, Serie A, No. I.

[300] Entre ellas se encuentran la sentencia C-578 de 2002 y el auto 288 de 2010.

por la violación de tal principio así como el de autodeterminación: no es posible, *prima facie,* afirmar su violación cuando (i) el Estado tiene la capacidad de actuar de manera independiente, (ii) asume libremente obligaciones que lo vinculan en el derecho internacional o (iii) las relaciones que establece se rigen por las normas del derecho internacional público, sin la intervención de otros Estados.

6.3.1.3. Las reglas así definidas, según se indicó, fueron reiteradas por la Corte Constitucional en la sentencia C-578 de 2002 en la que adelantó el examen del denominado "Estatuto de Roma". En esa oportunidad, al establecer si vulneraban la soberanía algunas de las reglas allí previstas, en particular la que desplazaba la posibilidad de que los jueces nacionales juzgaran un asunto respecto del cual había asumido jurisdicción la Corte Penal Internacional, indicó:

> "(…) En cuarto lugar, un punto adicional relacionado con el ejercicio soberano de las jurisdicciones nacionales debe ser analizado aquí. De conformidad con el principio de complementariedad, cuando la Corte Penal Internacional admite un asunto y ejerce su jurisdicción sobre nacionales de un Estado que delinquieron en el territorio de dicho Estado, la justicia penal nacional correspondiente ya no puede juzgar dicho asunto (artículo 20 ER). Cabe preguntarse si ello constituye una violación de la soberanía del Estado colombiano. La Corte estima que no, por las siguientes razones.
>
> La primera, y fundamental, es que la soberanía de un Estado existe para proteger a los habitantes que residen en su territorio, no para amparar a quienes han violado los derechos humanos o desconocido los mínimos establecidos en el derecho internacional humanitario ni, mucho menos, para servir de muralla infranqueable para quienes desea convertir un determinado territorio en un escondite para gozar de impunidad.
>
> (…)
>
> Si bien en todas las sociedades hay manifestaciones de violencia que quedan impunes, los pueblos han llegado gradualmente a un consenso para definir el grado de violencia cuya impunidad no puede ser tolerada porque ello destruiría las bases de la convivencia pacífica de seres igualmente dignos. Cuando se rebase dicho umbral, los autores de atrocidades contra los derechos humanos de sus congéneres, sin importar la nacionalidad de unos u otros, su poder o vulnerabilidad, ni su jerarquía o investidura, deben ser juzgados y sancionados penalmente como una concreción del deber de protección que tiene todo Estado. Cuando ese deber se viola, no por cualquier razón, sino por la circunstancia extrema y evidente de que un Estado no está dispuesto a cumplir ese deber o carece de la capacidad institucional para cumplirlo, la comunidad

> internacional decidió que las víctimas de esas atrocidades debían ser protegidas por vías institucionales y pacíficas de carácter judicial, mediante una Corte Penal Internacional.
>
> (…)
>
> Por ello, las limitaciones a la soberanía enunciadas están en consonancia con los fines de protección y garantía a los derechos humanos y de respeto al derecho internacional humanitario y representan un desarrollo del artículo 9 de la Constitución."(Subrayas no hacen parte del texto original)

La imposición de restricciones a la soberanía es compatible con la Constitución y, en consecuencia, las disposiciones del "Estatuto de Roma", que establecían regulaciones -precisamente en desarrollo de tal soberanía- podían acogerse por parte del Estado.

6.3.1.4. Esta Corporación, como se sigue de sus providencias, ha establecido que a pesar del carácter no absoluto de la soberanía y la autodeterminación de los Estados, a estos sujetos de derecho internacional les es asegurado un contenido básico al amparo del cual pueden actuar libremente y definir la forma de ordenarse jurídica y políticamente. En esa dirección, la sentencia C-644 de 2004, al juzgar la constitucionalidad de la Ley 846 de 2003[301], advirtió lo siguiente, luego de destacar la importancia de promover la consolidación de formas democráticas:

> "Pero la exigibilidad de la democracia como presupuesto esencial para avanzar hacía la intensificación de los procesos de integración económica, no puede conducir a la imposición de un modelo de régimen político que contradiga la voluntad soberana del pueblo manifestada en una Constitución y, en especial, los derechos a la libre autodeterminación e independencia política del poder soberano. Por ello, es trascendente que los tratados internacionales que se dirijan a la obtención del citado fin, delimiten con suma atención y precisión las materias atenientes a la integración económica y a las sanciones derivadas por su incumplimiento, sin incluir disposiciones que conduzcan o se orienten a exigir una transformación política del Estado soberano, no asumida directamente por el poder constituyente originario."(Subrayas no hacen parte del texto original)

Así las cosas, el mandato constitucional de proteger la soberanía y autodeterminación en las relaciones internacionales del Estado tiene un "núcleo duro" que no admite afectación y que se traduce en la facultad de los Estados, bajo ciertos límites, de adoptar las decisiones relativas a su régimen

[301] "Por medio de la cual se aprueba el 'Protocolo Adicional al Acuerdo de Cartagena', 'Compromiso de la Comunidad Andina por la Democracia', hecho en Oporto, Portugal, el diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y ocho (1998)"

constitucional y legal. En ese núcleo queda comprendida una prohibición de renunciar o ceder absolutamente el ejercicio de competencias del Estado. De ser así, se "desnaturalizaría" la esencia de la soberanía[302]. Este punto de partida es consistente con la autorización constitucional prevista en los artículos 150.16 y 227 de la Constitución así como en el Acto legislativo No. 2 de 2001, que adicionó el artículo 93 de la Carta, para la creación de organismos supranacionales o para reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, respectivamente.

En cualquier caso, la determinación de los comportamientos del Estado amparados por la soberanía nacional y la autodeterminación, así como aquellos excluidos de tal protección, no constituye una cuestión simple. En cada caso, esta Corporación debe adelantar un juicio constitucional que tome en consideración, entre otras cosas, (i) los mecanismos o instrumentos que se emplean para adoptar una medida, *prima facie*, restrictiva de la soberanía, (ii) las razones en las que se funda la restricción y (iii) la intensidad de la interferencia en las competencias de las autoridades del Estado para la creación, interpretación y aplicación del derecho.

6.3.1.5. Tal y como fue precisado, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido, en general, la validez constitucional de los tratados en virtud de los cuales el Estado Colombiano reconoce la jurisdicción de tribunales internacionales, sin oponerse a ello la obligación de proteger la soberanía o la autodeterminación. En consecuencia, el consentimiento manifestado por el Estado para someter ciertas controversias ante órganos judiciales internacionales es, *prima facie*, compatible con los principios en los que se fundamentan las relaciones internacionales.

De hecho y tal como se señaló anteriormente, en la actualidad Colombia reconoce la jurisdicción de varios tribunales internacionales. Cabe referirse a algunos de ellos.

6.3.1.5.1. Colombia ha aceptado la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos del artículo 5° del "*Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*" [303] , que establece su conocimiento sobre los crímenes de genocidio, lesa humanidad, guerra y agresión. Dicha Corte dispone de jurisdicción sobre "personas"[304] en relación con la República de Colombia, desde el 5 de agosto de 2002. No obstante, en lo concerniente a los crímenes de guerra, el Estado colombiano efectuó una declaración, al amparo de lo

[302] Así lo señaló el Auto 288 de 2010.

[303] El "*Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*", fue adoptado en Roma, República Italiana, el 17 de julio de 1998, aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 742 de 2002 y declarado exequible, a la par con su ley aprobatoria, mediante la Sentencia C-578 de 2002. Entró en vigor, para la República de Colombia, el 1 de noviembre de 2002.

[304] Vocablo empleado por el artículo 1° del "*Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*" para caracterizar los sujetos sobre los que la Corte Penal Internacional está facultada para ejercer su jurisdicción.

dispuesto en el artículo 124 del precitado Tratado, que lo facultó para no aceptar la jurisdicción del tribunal internacional en mención desde la entrada en vigor del instrumento internacional y por un término de siete años.

6.3.1.5.2. El Estado colombiano también ha reconocido la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina que se ejerce en los términos de las Secciones 1ª a 6ª del "*Tratado de creación del Tribunal Justicia de la Comunidad Andina*" [305] y de la Decisión 500 de la Comunidad Andina, conforme a las cuales el citado órgano judicial puede avocar conocimiento de (i) acciones de nulidad, (ii) acciones de incumplimiento, (iii) acciones de interpretación prejudicial, (iv) recursos por omisión o inactividad, (v) controversias laborales y (vi) procedimientos sumarios por desacato de sentencias en acciones de incumplimiento.

De conformidad con lo previsto en el aludido Tratado, corresponde al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina declarar la nulidad de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los Convenios que prevé el literal e) del Artículo 1° del mismo instrumento internacional, dictados o acordados "con violación" de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Es importante señalar que para su cumplimiento y de conformidad con el artículo 41, las sentencias y laudos del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina no requieren de homologación o exequátur en ninguno de los Estados Miembros.

6.3.1.5.3. En semejante dirección el Estado también ha reconocido la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los términos del artículo 63, numeral 3°, de la "*Convención Americana sobre derechos humanos*"[306], que comprende cualquier caso que le sea sometido relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de ese Tratado, sobre la base del reconocimiento de su competencia contenciosa. En adición a lo previsto en el referido Tratado, el tribunal internacional referido, en ejercicio de su competencia contenciosa, tiene jurisdicción en virtud de lo dispuesto en el "*Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales*" y en la "*Convención Americana sobre desaparición forzada de personas*".

Cabe señalar, que en el Instrumento de Aceptación de la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Estado colombiano se reservó

[305] El "*Protocolo modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*", fue adoptado en Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, el 28 de mayo de 1996, aprobado por el Congreso de la República, mediante la Ley 457 de 1998 y declarado exequible, a la par con su ley aprobatoria, mediante la Sentencia C-227 de 1999. Entró en vigor, para la República de Colombia, el 25 de agosto de 1999.

[306] La "*Convención Americana de derechos humanos*", fue adoptada en San José, República de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y aprobada por el Congreso de la República, mediante la Ley 16 de 1972. Entró en vigor, para la República de Colombia, el 18 de julio de 1978.

el derecho de "hacer cesar" la jurisdicción de la misma "en el momento en que lo considerare oportuno".

6.3.1.6. A continuación, la Corte enuncia algunos de los criterios relevantes para examinar el cargo que, por violación de la soberanía y la autodeterminación, se plantea en esta oportunidad.

6.3.1.6.1. La soberanía en el desarrollo de las relaciones exteriores del Estado –usualmente denominada como soberanía externa- no puede ser comprendida, en la actualidad, como un concepto absoluto. Su consideración como un poder ilimitado para imponerse no solo a los ciudadanos sino también a los otros Estados, no resulta ni posible ni admisible en la actualidad. Esta restricción encuentra apoyo en razones fácticas y jurídicas.

6.3.1.6.2. La asunción libre y autónoma de obligaciones internacionales así como el deber de cumplimiento de las mismas no constituye una violación de la soberanía y, por el contrario, es la manifestación más clara de ella. En efecto, la determinación del Estado de vincularse a obligaciones gobernadas por el derecho internacional, actuando a través de las autoridades competentes y cumpliendo los procedimientos internos para la salvaguarda de su orden constitucional, constituye una de las expresiones básicas de la capacidad del Estado de actuar en la sociedad internacional.

6.3.1.6.3. Ese poder para contraer obligaciones constituye, asimismo, el fundamento para su conclusión o terminación, de conformidad con las reglas del derecho internacional. Es la soberanía y la correspondiente libertad para configurar las relaciones entre Estados, la que explica la posibilidad de atribuir responsabilidad en aquellos casos en los cuales, sin justificación válida, el Estado incumple sus obligaciones.

6.3.1.6.4. La soberanía exige también que las relaciones entre los Estados y entre estos sujetos de derecho internacional y las organizaciones internacionales, se desarrollen al amparo de un conjunto de normas cuyo origen sea su propia voluntad, sin perjuicio de la observancia de normas imperativas ("ius cogens"). Esto implica que no resulta posible, por regla general y salvo en lo concerniente a normas de *ius cogens*, que las relaciones internacionales sean gobernadas por normas no consentidas.

6.3.1.6.5. La soberanía, en estrecha conexión con la prohibición de no injerencia, también amparada por el artículo 9 de la Carta, se opone a que los asuntos exclusivamente internos pretendan ser regulados por poderes externos. En ese contexto, en la definición del alcance y límites de la soberanía es imprescindible establecer cuando se trata de un asunto de esa naturaleza.

6.3.2. La obligación del Presidente de la República de defender la inviolabilidad del territorio.

6.3.2.1. El artículo 189 de la Constitución prevé en su numeral 6º la obligación del Presidente de la República de proveer a la seguridad exterior defendiendo, para ello, la inviolabilidad del territorio. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que entre las funciones que el Presidente de la República asume en su condición de Jefe de Estado se encuentran las relativas a aquellas "(…) *que denotan de manera clara la voluntad de la Nación de conformar una unidad política propia, tales como las referidas a las relaciones internacionales*" (…)"[307]. En consecuencia, la relativa a la defensa de la inviolabilidad del territorio expresa dicha condición.

En ese sentido, la Corte ha sostenido que al Presidente de la República, "*como Jefe de Estado le concierne la dirección de las relaciones internacionales, la seguridad exterior de la República, la declaratoria de guerra con permiso del Senado de la República o, sin su autorización para repeler una agresión extranjera, defiende la independencia y honra de la Nación, la inviolabilidad del territorio, entre muchas otras.*"[308]

6.3.2.2. La lectura del numeral 6° en mención permite concluir que la defensa de la inviolabilidad del territorio constituye un propósito articulado con la obligación de proveer la seguridad exterior. Es por ello que la Corte, refiriéndose a tal numeral, ha indicado que la *"seguridad exterior del Estado" es un concepto que hace relación a (i) la independencia y la honra de la nación, (ii) la inviolabilidad del territorio y (ii) la situación de guerra exterior.*"[309]

Sin el propósito de agotar el significado de tal numeral, destaca la Corte que el deber de asegurar la inviolabilidad del territorio, impone al Presidente de la República una obligación de emprender todas las acciones normativas y fácticas, jurídicas y políticas, con fundamento en el derecho interno y en el derecho internacional, para proteger las condiciones que rigen la configuración y delimitación del territorio. Se trata entonces de una obligación que implica no solo contener materialmente cualquier afectación del territorio sino asegurar el respeto de las disposiciones constitucionales que tienen por objeto su protección.

6.3.3. Examen del cargo.

Para la Corte las disposiciones acusadas no desconocen ninguna de las disposiciones constitucionales invocadas. A esta conclusión llega la Corte a partir de las razones que a continuación se presentan.

---

[307] Sentencias C-205 de 2005 También en ese sentido las sentencias C-496 de 1998, C-561 de 1999 y C-1293 de 2001.

[308] Sentencias C-1172 de 2001 y C-1029 de 2002.

[309] Sentencia C-095 de 2007.

6.3.3.1. La celebración, aprobación legislativa y ratificación del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" fue expresión de la voluntad soberana del Estado Colombiano de consentir la entrada en vigor de un instrumento internacional orientado a desarrollar el postulado de proscripción del uso de la fuerza para resolución de disputas y, en consecuencia, del principio de solución pacífica de las controversias internacionales. Fue precisamente en desarrollo de su soberanía y al amparo de los propósitos aludidos, que en el marco del diálogo entre los Estados que conformaban la otrora Unión Panamericana -hoy Organización de Estados Americanos-, la República de Colombia asumió las obligaciones allí consignadas

El reconocimiento de jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia no se opone al núcleo protegido por la soberanía ni a la consecuente independencia o autonomía que en el concierto internacional debe reconocerse al Estado colombiano. Su soberanía, esto es, su capacidad para actuar o autodeterminarse de conformidad con sus propios intereses, no se ve comprometida cuando la obligación internacional es asumida voluntariamente.

Adicionalmente, debe señalarse que no se trata de un instrumento internacional en el que la República de Colombia ceda o transfiera su soberanía, de manera absoluta. Por el contrario, fue precisamente en desarrollo de ella, que el Estado confirió la facultad para que autoridades judiciales pudieran pronunciarse respecto de las controversias que se suscitaran entre los Estados Partes con el objeto de concluir una controversia de derecho internacional. De hecho esta Corporación ha juzgado compatibles con la Constitución diferentes tratados en los que el Estado colombiano ha reconocido la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia[310].

Ahora bien, la conclusión a la que arriba esta Corte respecto de la ausencia de violación de la soberanía nacional, no implica la inexistencia de razones constitucionales que puedan afectar la validez de las normas que se examinan. De acuerdo con ello, es importante precisar que de la existencia de una dificultad constitucional para aceptar la validez de un tratado no se puede concluir, por ese solo hecho, una violación de la disposición constitucional que reconoce la soberanía y la autodeterminación como el fundamento de las relaciones internacionales. Se trata de juicios de diferente naturaleza de manera que toda violación de los principios de soberanía y autodeterminación reconocidos en el artículo 9º de la Carta es una violación de la Constitución pero no toda infracción de una disposición constitucional constituye, al mismo tiempo, una violación de la soberanía.

[310] Así ha ocurrido en las sentencias C-328 de 2000, C-287 de 2002, C-536 de 2002, C-121 de 2008 y C-944 de 2008.

Así las cosas, la conclusión a la que ahora arriba esta Corporación acerca de la inexistencia de una infracción de los principios de soberanía y autodeterminación, es plenamente compatible con el precedente fijado por esta Corporación según el cual "*adquirir obligaciones internacionales no compromete la soberanía.*"

6.3.3.2. Las normas demandadas no se oponen a la obligación del Presidente de la República, establecida en el numeral 6 del artículo 189 de la Carta, de defender la inviolabilidad del territorio. En primer lugar (i) las disposiciones demandadas no le impiden prever y ejecutar las acciones que desde el punto de vista jurídico o político sean requeridas para salvaguardar la conformación del territorio prescrita en el artículo 101 de la Constitución. Esto implica que ante las instancias judiciales y políticas que correspondan, actuando como Jefe de Estado y como director de las relaciones internacionales, tendrá la obligación de emprender todas las acciones que, según las normas del derecho internacional y del derecho interno, resulten pertinentes para defender los intereses del Estado.

En segundo lugar (ii) tal y como fue establecido al adelantar el examen constitucional por el cargo de violación del artículo 101, las disposiciones acusadas no pueden suponer, en ningún caso, el desconocimiento de las reglas allí establecidas en materia de variación de la situación general del territorio vigente en 1991. Esto implica que el Presidente de la República tiene el deber de asegurar que cualquier decisión adoptada en el plano del derecho internacional y que pueda constituir una obligación de delimitar o modificar el territorio o los espacios donde el Estado Colombiano se proyecta, ejerciendo jurisdicción o derechos de explotación, sea compatible con el artículo 101 de la Carta.

En tercer lugar, (iii) de las disposiciones acusadas no se deriva, en abstracto, una restricción para interponer todos los recursos disponibles en el curso de procedimientos de arreglo judicial, individualmente considerados, ni tampoco una prohibición de acudir a los mecanismos que se requieran, con sujeción a la Constitución Política, para cumplir la decisión adoptada por un tribunal internacional.

6.4. Cargo por violación del artículo 226 de la Constitución.

Según el cargo presentado, el artículo XXXI del TASP que vincula a los Estados americanos Partes al reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias de derecho internacional, incluida la decisión de controversias limítrofes desconoce el deber de promover sobre bases de conveniencia nacional la internacionalización de las relaciones del Estado (art. 226). Ello es así dado que el reconocimiento de jurisdicción referido conduce a un "resultado no provechoso" opuesto a la conveniencia.

6.4.1. La obligación de respetar la conveniencia nacional en los procesos de internacionalización del Estado.

6.4.1.1. El artículo 226 de la Constitución prescribe que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de *conveniencia nacional*. Las dificultades para establecer el alcance del mandato de actuar conforme a la conveniencia nacional permiten concluir que se trata de una expresión ambigua que podría ser interpretada en múltiples direcciones. Aunque la expresión "conveniencia" designa, en general, una situación de la cual se obtiene provecho o utilidad, cabría preguntarse, entre otras cosas, ¿provecho o utilidad para quién?, ¿provecho o utilidad para alcanzar qué objetivos? ¿provecho o utilidad respecto de qué?

Se trata entonces de una norma constitucional cuyo aseguramiento se enfrenta a múltiples dificultades. En la jurisprudencia de esta Corporación es posible identificar al menos dos posibilidades interpretativas respecto de la posición que ocupa o puede ocupar la "conveniencia nacional" en un juicio de constitucionalidad.

6.4.1.2. La primera perspectiva se ha orientado a negar cualquier posibilidad de emplear ese tipo de razones y algunas análogas al adelantar el examen a cargo de esta Corporación. Así entonces, razones asociadas a la "conveniencia", al "provecho" o a la "oportunidad", entre otras de similar naturaleza, serían irrelevantes para emprender un juicio de constitucionalidad. Esta perspectiva fue claramente planteada en la jurisprudencia temprana de esta Corporación –entre otras- en las sentencias C-333 de 1994, C-390 de 1994, C-178 de 1995 y C-655 de 1996.

En la última de ellas este Tribunal, al iniciar el juicio de Ley 285 del 14 de junio de 1996, "*Por medio de la cual se aprueba el Tratado sobre el traslado de personas condenadas, suscrito en la ciudad de Madrid entre el Gobierno de la República de Colombia y el Reino de España, el 28 de abril de 1993*" indicó:

> "El examen de fondo que le corresponde efectuar a esta Corporación, consiste en comparar las disposiciones del texto del tratado internacional que se revisa y el de su ley aprobatoria, con la totalidad de las disposiciones del ordenamiento superior, para determinar si las primeras se ajustan o no a la Constitución Política, independientemente de consideraciones de conveniencia, oportunidad, efectividad, utilidad o eficiencia, las cuales son extrañas al examen que debe efectuar la Corte Constitucional, que se limita a factores exclusivamente jurídicos."(Subrayas no hacen parte del texto)

De esta manera, la Corte estimó –lo que, a su turno, fue confirmando en múltiples oportunidades[311]- que las razones asociadas a la conveniencia no son propiamente constitucionales y, por ende, no se erigen en referentes jurídicos. En particular, en la sentencia C-750 de 2008, este Tribunal aludió a una fundamentación más completa de las restricciones que se imponían a un *juicio de conveniencia* al definir el alcance del control que habría de ejercer respecto del *"Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América"*, sus *"Cartas adjuntas"* y sus *Entendimientos*", suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006 y la Ley aprobatoria número 1143 de 4 de julio de 2007:

> "Cabe recordar, que en relación con el juzgamiento de los tratados internacionales existen varias órbitas de competencia, correspondiéndole a la Corte Constitucional la jurídica, y a las instancias políticas la de conveniencia expresada en el margen de configuración de los términos del tratado, potestad que ostentan tanto el Presidente de la República (…), al momento de la negociación, como el Congreso cuando debate su incorporación al ordenamiento jurídico interno mediante su aprobación (…).
>
> En efecto, los aspectos de conveniencia, oportunidad, efectividad y utilidad de los acuerdos comerciales son materias ajenas a las *funciones jurídicas* que le han sido asignadas a la Corte Constitucional como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución (art. 241-10 superior). Su valoración corresponde constitucionalmente al Presidente de la República en ejercicio de la dirección de las relaciones internacionales (art. 189-2) y al Congreso de la República al disponer la aprobación o improbación de los tratados (art. 150-16) (…)." (Subrayas no hacen parte del texto original)

Y más adelante señaló:

> "(…) En correspondencia con lo anterior, las pérdidas económicas que pudiera ocasionar determinadas medidas adoptadas en el acuerdo comercial no hacen *per se* inconstitucional la norma, pues ellas corresponden a los órganos de decisión política al momento del análisis de conveniencia que emana de las negociaciones propias frente a tratados complejos donde cada Estado Parte tiene que ceder parte de sus intereses con la finalidad de alcanzar el intercambio comercial. (…)"(Subrayas no hacen parte del texto original).

Identificando las autoridades responsables de valorar la conveniencia de un acuerdo, estimó la Corte en la sentencia antes citada:

[311] Se encuentran en ese sentido, la sentencias C-141 de 1997, C-323 de 1997, C-226 de 1998, C-351 de 1998, C-397 de 1998, C-164 de 1999, C-508 de 1999, C-1260 de 2000, C-861 de 2001, C-681 de 2002, C-255 de 2003, C-405 de 2004, C-1156 de 2008 y C-639 de 2009.

> "En relación con la conveniencia del mismo, como base de las internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, consagrada en el artículo 226 de la Constitución, dada la naturaleza atípica del Acuerdo, su balance debió ser apreciado al momento de la celebración y aprobación del Acuerdo por los órganos políticos, a quienes incumbe de primera mano su consideración junto con la conveniencia.
>
> Cabe aclarar, la posibilidad de que existan varias interpretaciones, opiniones y valoraciones sobre la equidad y conveniencia del Acuerdo, así como distintas alternativas hipotéticas de interpretación acordes con la Constitución, lo que lleva a reconocer la presunción de validez y de constitucionalidad del mismo, con base en el principio *in dubio pro legislatoris*."

Ahora bien, la última afirmación de la Corte sugiere que admite algún control constitucional a partir de la conveniencia, en tanto advierte que, ante diferentes perspectivas respecto de ella en un tratado, debería preferirse la decisión del legislador[312]. Sin embargo, la Corte no avanzó en establecer cómo podría desarrollarse el control.

En síntesis, el planteamiento de la Corte conduce no a negar la existencia de un mandato de actuación de conformidad con la conveniencia nacional, sino a excluirlo como parámetro del control constitucional a su cargo. En esa medida, al amparo de un extendido margen de acción derivado de la función consistente en dirigir las relaciones internacionales y de la función de aprobar o improbar los tratados sometidos a su consideración, le corresponderá al Presidente de la República y al Congreso –respectivamente- valorar la conveniencia del tratado respectivo.

6.4.1.3. Una segunda perspectiva le ha conferido a la conveniencia nacional la condición de parámetro de control. Ello ha significado que entre los argumentos para declarar la constitucionalidad de un instrumento, se efectúe una referencia al cumplimiento o no de dicha exigencia. Esta línea de argumentación se manifiesta en al menos dos formas. Una de ellas advierte expresamente, de manera genérica o específica, que el tratado resulta ajustado a la conveniencia. De otra parte, la segunda, sin hacer una mención particular a la conveniencia, incorpora en la argumentación juicios relativos al provecho o utilidad del instrumento que se examina.

En la sentencia C-358 de 1996, en la que se adelantaba el examen del "*Acuerdo entre el gobierno de la República de Colombia y el gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por el cual se promueven y protegen*

[312] En otras sentencias, entre ellas la C-031 de 2009, C-608 de 2010 y C-941 de 2010, la Corte ha seguido una línea semejante.

las inversiones", suscrito en Londres el 9 de marzo de 1994 y de la Ley 246 de 1995, la Corte presentó, entre otros, los siguientes argumentos:

> "(…) En efecto, estos preceptos, salvo en cuanto se concretan en los compromisos plasmados en el artículo 6º, no ofrecen motivo de reserva frente a la Carta Política, pues contribuyen a la internacionalización de las relaciones económicas del Estado y responden a claros motivos de conveniencia nacional (C.P., artículo 226). Es un hecho notorio que los grandes proyectos de infraestructura, de los cuales depende en gran medida el crecimiento económico del país, no serían posibles sin la contribución del capital y la tecnología extranjeros."(Subrayas no hacen parte del texto)

Y más adelante indicó:

> "(…) Una visión integral de la Carta Política permite concluir que ésta busca, como uno de sus propósitos fundamentales, la resolución pacífica de los conflictos. Para el logro de este objetivo consagra una serie de mecanismos que tienden a desconcentrar la administración de justicia y a establecer mecanismos alternativos de solución de controversias tales como las jurisdicciones especiales, los jueces de paz, la conciliación o el arbitramento.
>
> En razón de la naturaleza de las diferencias que pueden suscitarse con ocasión de las inversiones a las que se refiere el Tratado ***sub examine***, puede llegar a ser mucho más conveniente y pacífico que sea un organismo internacional especializado o un tribunal de arbitraje quien las solucione." (Subrayas no hacen parte del texto)

En otra oportunidad, en la sentencia C-363 de 2000, al examinar la Ley 513 del 4 de agosto de 1999, "*Por medio de la cual se aprueba el "Convenio de Cooperación Turística entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", hecho en la ciudad de la Habana a los veintiún (21) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995)"*, se dijo:

> "Ahora bien, dentro de un contexto internacional, donde la tendencia del mundo está encaminada a establecer mercados más abiertos como consecuencia de los procesos de internacionalización y globalización, y por ende exige desarrollar actividades bien planificadas que consulten una estrategia básica que permita integrar el ordenamiento físico-espacial, la dinámica del mercado y el soporte tecnológico, el Convenio materia de revisión busca lograr una mayor cooperación entre los dos países que permita diseñar una estrategia de globalización que facilite el desarrollo del turismo en los dos países a nivel internacional. E igualmente, la celebración del Convenio se enmarca dentro de los

> postulados constitucionales relativos a la orientación de la política exterior hacia la integración latinoamericana y del Caribe y a la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional."

Esta valoración de la conveniencia nacional se ha producido en otras providencias[313]. Incluso, recientemente, la Corte ha establecido una fórmula para adelantar el juicio constitucional de conveniencia. En efecto, en la sentencia C-051 de 2012, la Corte sostuvo refiriéndose al contenido de cláusulas económicas lo siguiente:

> "Esta condición, en todo caso, no significa que el contenido de las cláusulas económicas de los acuerdos en mención esté del todo excluido del ámbito del control de constitucionalidad. Concurre un mandato superior específico, contenido en el artículo 226 C.P., según el cual el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. De acuerdo con esta previsión, la Corte ha entendido que en el evento en que las cláusulas económicas se muestren manifiestamente contrarias a las mencionadas bases de negociación, es imperativa la declaratoria de inexequibilidad de los contenidos normativos correspondientes, ante el explícito desconocimiento de la Constitución." (Subrayas no hacen parte del texto)

Conforme a ello, el examen de la Corte es de simple evidencia. Basta que las disposiciones no sean manifiestamente inconvenientes para que, desde la perspectiva de la Constitución, puedan ser declaradas conformes a ella. Solo cuando logre evidenciarse un perjuicio indiscutible o la ausencia de provecho, podrá la Corte declarar la inconstitucionalidad del tratado por desconocimiento del artículo 226 de la Constitución.

6.4.1.4. La Corte precisa, siguiendo la segunda perspectiva y, en particular, el criterio establecido en la sentencia C-051 de 2012 antes citada, que con fundamento en el mandato de promover la internacionalización de las relaciones sobre bases de conveniencia, es posible adelantar un examen constitucional que considere el "provecho" o la "utilidad" del tratado. Ahora bien, este juicio debe considerar, de una parte, que la "conveniencia" es una expresión que admite diversas interpretaciones y, por ello, no es unívoca y, de otra, que en relación con la apreciación de la conveniencia, el Presidente de la

[313] Así por ejemplo, en la sentencia C-492 de 1998, aunque la Corte se opuso inicialmente a cualquier consideración de conveniencia, indicó: "Los principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional a los que se refiere la norma superior citada, se reivindican y encuentran específico desarrollo en los artículos II, IV, V, VI, IX del Acuerdo objeto de revisión, en los cuales se observa que las obligaciones que se imponen las partes son recíprocas y no traen consigo una condición desfavorable o inequitativa para ninguna de ellos, con lo que se cumplen principios fundamentales del derecho internacional." También empleó expresamente el argumento de la conveniencia en las sentencias C-164 de 1999 y C-1259 de 2000.

República y el Congreso cuentan con un amplio margen de acción que debe ser protegido.

Así pues, la Corte tiene la atribución de examinar la conveniencia de un tratado. Sin embargo y por las razones indicadas, el examen debe limitarse a establecer si las normas no son manifiestamente inconvenientes. Se trata entonces de un juicio débil conforme al cual si no se constata una inconveniencia absolutamente incuestionable, evidente y clara, no podrá formularse reproche de ninguna naturaleza. Por ello, en aquellos casos en los que se planteen diversas interpretaciones acerca de la conveniencia o inconveniencia de un tratado, la Corte debe reconocer un margen de acción en favor de las autoridades políticas. En todo caso, el examen constitucional de conveniencia nacional en los términos señalados, no se opone a que esta Corte considere relevantes los efectos o la oportunidad de un tratado, para examinar su impacto en otras disposiciones de la Carta.

6.4.2. Examen del cargo.

Para la Corte las disposiciones examinadas no desconocen la conveniencia nacional a la que alude el artículo 226 de la Constitución. En efecto, un tratado que establece un procedimiento de arreglo judicial a efectos de resolver pacíficamente las controversias con otros Estados contribuye, de manera manifiesta, a la debida inserción de la República de Colombia en el concierto internacional.

Ahora bien, el carácter conveniente de un conjunto de disposiciones que, como las demandadas en esta oportunidad tienen por supuesto el sometimiento de una controversia a un trámite heterocompositivo con el objeto de que un tercero tome una decisión imparcial, no puede definirse –*prima facie*- en función de los resultados que puedan obtenerse en cada una de las controversias. Por el contrario, el juicio abstracto que debe adelantar la Corte, le impide considerar tal argumento dado que así desconocería la naturaleza misma de tales procedimientos.

Conforme a lo expuesto y sin perjuicio de las conclusiones a las que arribó la Corte al confrontar las normas demandadas con el artículo 101 de Constitución, la Corte considera que el reconocimiento de jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia no es manifiestamente inconveniente.

6.5. Conclusión parcial.

6.5.1. El artículo XXXI del TASP no desconoce el artículo 59 transitorio constitucional dado que esta norma constitucional, al establecer la prohibición de control jurisdiccional de la Constitución, comprende únicamente el examen judicial que tenga la aptitud de expulsar o excluir directamente del ordenamiento jurídico normas constitucionales. En atención a ello, el

reconocimiento de jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia en el artículo XXXI, no implica una habilitación para declarar inexequibles o anular normas de la Constitución en tanto sus decisiones tienen efectos en el plano del derecho internacional. Ahora bien, admitiendo que el referido reconocimiento de jurisdicción tuviera el alcance propuesto en la acusación, debe señalarse que los tratados de límites, aunque se integran al bloque de constitucionalidad, no hacen parte de la Constitución en el sentido previsto en el artículo 59 transitorio de la Carta.

6.5.2. El artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) no vulnera los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución, dado que el reconocimiento de jurisdicción allí establecido no se opone al derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan ni el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas. En efecto, en relación con la variación de la situación general del territorio al momento de promulgarse la Constitución de 1991, la Constitución estableció un procedimiento en el que la participación de los ciudadanos se manifiesta a través de los funcionarios que los representan mediante la celebración de un tratado aprobado por el Congreso, controlado previamente por la Corte Constitucional y ratificado por el Presidente de la República. Adicionalmente, el derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas no se desconoce dado que, de una parte, de la celebración de un tratado en el que se reconoce jurisdicción a una Corte Internacional de Justicia no se desprende una afectación directa; y, de otra, frente a una decisión judicial, como lo sería la que se podría derivar de un pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia, no se encuentra prevista la consulta previa. En todo caso cualquier afectación territorial que pueda impactar las comunidades étnicas, solo será constitucionalmente posible mediante la celebración, aprobación y ratificación de un tratado que, llegado el caso, deberá ser consultado previamente con dichas comunidades, como regla del trámite interno de la ley aprobatoria del mismo, en ningún caso oponible internacionalmente.

6.5.3. El artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) no se opone a los principios de soberanía y autodeterminación establecidos en el artículo 9º de la Carta así como tampoco a su artículo 189.6. Considerando que la asunción libre de un compromiso por parte del Estado es una de las manifestaciones más importantes de la soberanía y de la autodeterminación en la sociedad internacional, no puede afirmarse su violación cuando de manera autónoma el Estado ha dispuesto obligarse por las disposiciones de un tratado.

6.5.4. El Presidente de la República en su condición de Jefe de Estado y encontrándose obligado a proteger la inviolabilidad del territorio, está habilitado para emprender todas las actuaciones materiales, jurídicas y políticas que sean posibles según el ordenamiento constitucional e internacional, para mantener la integridad del territorio. De la disposición demandada no se desprende una restricción definitiva que le impida adelantar las actuaciones previstas en el ordenamiento jurídico y, adicionalmente, según lo concluido al

adelantar el examen de la acusación por violación del artículo 101, el Jefe de Estado tiene el deber de asegurar que ninguna decisión adoptada en el plano del derecho internacional conduzca a la infracción del artículo 101 de la Carta.

6.5.5. El artículo XXXI del TASP (Pacto de Bogotá) no desconoce la obligación constitucional de desarrollar el proceso de internacionalización de las relaciones sobre bases de conveniencia. El juicio de conveniencia es un juicio débil en tanto debe respetar el margen de apreciación del que disponen las autoridades políticas para valorar la utilidad o provecho de la celebración de un tratado. En atención a ello solo cuando el instrumento que se examine es manifiestamente inconveniente podrá este Tribunal declarar su inconstitucionalidad. El reconocimiento de jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia previsto en el artículo acusado no puede juzgarse manifiestamente inconveniente. En efecto, el establecimiento de un mecanismo heterocompositivo para resolver pacíficamente diversos tipos de controversias con otros Estados, no puede juzgarse en si mismo inconveniente ni puede serlo por los resultados a los que conduzca. De acuerdo con ello, el reconocimiento de tal jurisdicción no se evidencia manifiestamente inútil o inconveniente y, por consiguiente, no vulnera el artículo 226 de la Carta.

7. Consideración final: afirmación constitucional de los principios internacionales de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas y de solución pacífica de controversias.

7.1. La Constitución Política establece, fiel al propósito constituyente, no solo que la Paz es uno de los propósitos de la Constitución (preámbulo) y uno de los fines del Estado (art. 2) sino también que es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22). Adicionalmente existen múltiples referencias constitucionales a la paz como propósito, como deber o como supuesto de normalidad institucional [314] . Esta Corporación ha tenido oportunidad de caracterizar el significado y fundamento constitucional de la Paz en diferentes oportunidades. La sentencia C-579 de 2003 indicó lo siguiente:

> "Uno de los fines esenciales de toda organización política es asegurar la convivencia pacífica, por ello la paz es uno de los primeros fines buscados por la comunidad (…), tal como se reconoció en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente: *"La organización política tiene como fin primordial la convivencia pacífica. La paz fue uno de los principales fines buscados en el nuevo consenso social, al punto de ser*

[314] Así por ejemplo, se encuentran los artículos 37, 55, 67, 95, 189 núm. 6, 212, 218, 247, 338 y 345, entre otros.

> *llamado ese cuerpo "la Constituyente de la paz"* (…). La paz es un presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos fundamentales (…).
>
> Desde una perspectiva constitucional, la paz no debe ser entendida únicamente como la ausencia de conflictos sino como la posibilidad de tramitarlos pacíficamente (…). En este sentido puede considerarse como ausencia de conflictos o enfrentamientos violentos (núcleo mínimo), como efectiva armonía social proveniente del pleno cumplimiento de los mandatos de optimización contenidos en las normas de Derechos Humanos (desarrollo máximo) o como la atenuación de los rigores de la guerra y la *"humanización"* de las situaciones de conflicto (Derecho Internacional Humanitario como manifestación del derecho a la Paz en tiempos de guerra) (…).
>
> Por lo anterior, la paz ha sido reconocida como uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional tal como se evidencia en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (…), en varias de las disposiciones de la misma (…), en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (…), así como en el Preámbulo y en la Carta constitutiva de la Organización de Estados Americanos (…). También en el contexto americano, tanto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, como en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales, firmados en 1966, la Paz aparece como el fin al que se orienta el reconocimiento de los derechos allí mencionados (…)."

Así entonces la paz, en tanto se erige el fundamento de la organización política impone, además del deber evitar la guerra, la obligación de solucionar los conflictos mediante procedimientos pacíficos. Ese deber vincula a todas las autoridades y ciudadanos y, por ello, el ordenamiento jurídico debe prever mecanismos eficaces para prevenir y gestionar las disputas. El aseguramiento de la paz constituye un presupuesto necesario para la materialización de los propósitos y derechos definidos por el constituyente de 1991.

7.2. En el derecho internacional también se reconoce y protege la paz. Una de sus manifestaciones más importantes se encuentra en el principio de solución pacífica de las controversias internacionales. Dicho principio es consecuencia de la codificación, cristalización y consagración del postulado de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales, consignado en el artículo 2°, numeral 4°, de la "*Carta de las Naciones Unidas*" y, de manera previa, en los artículos 10 y 12 del otrora "*Pacto de la Sociedad de Naciones*".

Se trata de un principio fundamental de derecho internacional, que no sólo permite la realización de los propósitos de la Organización de Naciones Unidas –como organización internacional con vocación mundial por antonomasia–,

sino que constituye la base sobre la que se erige el orden jurídico internacional. La Corte Internacional de Justicia, con ocasión de la decisión del Caso "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*" -controversia suscitada entre la República de Nicaragua y los Estados Unidos de América-, tuvo oportunidad de aludir al precitado principio en los siguientes términos:

> "(…) El hecho de que los principios mencionados previamente, reconocidos como tales, hayan sido codificados o previstos en convenciones multilaterales no significa que dejen de existir y ser aplicables como principios de derecho consuetudinario, incluso en relación con las Partes de tales convenciones. Principios como el de la no utilización de la fuerza, la no intervención, el respeto a la independencia y la integridad territorial de los Estados, y la libertad de navegación, continúan siendo vinculantes como parte del derecho internacional consuetudinario, no obstante la aplicación de disposiciones de derecho convencional en los que han sido incorporados. (…)".[315] (Destacado fuera de texto).

De conformidad con el aparte transcrito, el postulado de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales no sólo dispone de la condición de principio de derecho internacional. Es, a su turno, una norma de derecho internacional consuetudinario.

La práctica de la República de Colombia, en su condición de sujeto de derecho internacional, evidencia una acérrima defensa y sujeción a tal postulado, de manera ininterrumpida. En efecto, el Estado colombiano apoyó diferentes propuestas de disposiciones, en el curso de las negociaciones de proyectos de tratados constitutivos de organizaciones internacionales[316], mediante las cuales se pretendió ejecutar el postulado referido, a saber: la consagración de la obligación de recurrir a mecanismos convencionales de arreglo pacífico de controversias y su posterior establecimiento.

7.3. El tribunal internacional referido en la decisión citada -Caso "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*"-, hizo referencia, a su vez, al principio de solución pacífica de las controversias internacionales. El aparte relevante de la sentencia dispone:

> "(…) La Corte, sin embargo, ha de recordar a su vez otro principio de derecho internacional, uno que es complementario a los principios de

[315]Corte Internacional de Justicia, Sentencia de junio 27 de 1986 "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*": "(…) *The fact that the above-mentioned principles, recognized as such, have been codified or embodied in multilateral conventions does not mean that they cease to exist and to apply as principles of customary law, even as regards countries that are parties to such conventions. Principles such as those of the non-use of force, non- intervention, respect for the independence and territorial integrity of States, and the freedom of navigation, continue to be binding as part of customary international law, despite the operation of provisions of conventional law in which they have been incorporated.*(…)".

[316] Proyecto de "*Carta de las Naciones Unidas*", hoy tratado constitutivo de la Organización de Naciones Unidas –ONU– y Proyecto de "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", hoy tratado constitutivo de la Organización de Estados Americanos –OEA–.

> carácter prohibitivo examinados arriba, respeto por el cual es esencial en el mundo de hoy: el principio de que las partes en cualquier controversia, en particular, cualquier controversia cuya continuación es probable que ponga en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad, debe buscar una solución por medios pacíficos. Consagrado en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas, que indica, a su vez, una serie de medios pacíficos disponibles, el principio dispone del estatus de derecho internacional consuetudinario. (…)".[317] (Destacado fuera de texto).

En atención a la afirmación efectuada por la Corte Internacional de Justicia, el principio de solución pacífica de las controversias internacionales, es "complementario" al postulado de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales y, a su turno, norma de derecho internacional consuetudinario. La afirmación sobre el carácter complementario del principio, aun cuando implica una estrecha conexión con el postulado referido, reconoce la existencia de distinción entre éste último y aquel. En esa medida y considerando que el tribunal internacional efectúa mención separada de cada uno de los principios de derecho internacional, evocando el carácter de derecho consuetudinario de ellos individualmente considerados, no es posible concluir que se trata del mismo postulado.

7.4. La obligación en relación con el principio de solución pacífica de las controversias internacionales se encuentra consignada en el artículo 1° (numeral l°), artículo 2° (numeral 3°) y artículo 33 (numeral 1°) de la "*Carta de las Naciones Unidas*".

Es preciso señalar que el principio de solución pacífica de las controversias internacionales no se encuentra previsto únicamente en el tratado constitutivo de la Organización de Naciones Unidas. En el sistema interamericano, el principio referido se erige, a su vez, en fundamento de la Organización de Estados Americanos y de su organización interestatal antecesora, la otrora Unión Panamericana. La "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", adoptada en Bogotá D.C., República de Colombia, el 30 de abril de 1948, aprobada mediante la Ley 1ª de 1951 y en vigor, para el Estado colombiano, desde el 13 de diciembre de 1951, prevé en sus artículos 24 y 26 –entre otros–, la obligación de solucionar pacíficamente las controversias internacionales entre los Estados Partes.

---

[317] Corte Internacional de Justicia, Sentencia de junio 27 de 1986 "*Military and paramilitary activities in and against Nicaragua*":
"[…] *The Court has however also to recall a further principle of international law, one which is complementary to the principles of a prohibitive nature examined above, and respect for which is essential in the world of today: the principle that the parties to any dispute, particularly any dispute the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, should seek a solution by peaceful means. Enshrined in Article 33 of the United Nations Charter, which also indicates a number of peaceful means which are available, this principle has also the status of customary law.*
[…]". (Destacado fuera de texto).

Considerando que el Estado colombiano es, a la fecha, Estado Parte de las aludidas "*Carta de las Naciones Unidas*" y "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", la obligación internacional de solución pacífica de las controversias, consignada en las cláusulas de esos instrumentos internacionales, tiene plena vigencia por vía convencional e, incluso -en atención a lo advertido por el tribunal internacional-, por vía del derecho internacional consuetudinario.

7.5. La constitucionalidad condicionada del artículo XXXI del "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)" no invalida ni afecta la obligación internacional que se encuentra contenida en los dos tratados constitutivos de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, en relación con la solución pacífica de controversias.

En efecto, la decisión que adoptará esta Corporación no implica el desconocimiento o la conclusión de la obligación internacional de no recurrir al uso de la fuerza para resolver las disputas. Ello en la medida en que la prohibición (i) persiste en su condición de principio de derecho internacional; (ii) continúa consagrada –entre otros– en los tratados constitutivos aludidos; (iii) es norma de derecho internacional consuetudinario; y (iv) continúan disponibles mecanismos de solución pacífica de controversias en otros instrumentos internacionales[318].

En consecuencia, la decisión que en esta oportunidad adoptará la Corte y que se contrae a declarar contrarias a la Constitución las normas que permiten reconocer jurisdicción a la Corte Internacional de Justicia asuntos expresamente excluidos de ello en virtud de lo dispuesto en el Artículo 101 de la Carta, no implica pronunciamiento alguno respecto de la posibilidad de acudir a tales procedimientos para resolver otro tipo de asuntos. En todo caso, el Estado colombiano continúa obligado a tramitar y resolver pacíficamente las controversias internacionales que se puedan suscitar en materia de fijación o modificación de límites y, en consecuencia, no se opone a acudir en tanto resulten compatibles con el artículo 101 de la Carta a los otros procedimientos de arreglo pacífico previstos también en la "*Carta de las Naciones Unidas*", la "*Carta de la Organización de los Estados Americanos*" y el derecho internacional consuetudinario.

7.6. La prohibición del uso de la fuerza para la resolución de las controversias relacionadas con la fijación o modificación de límites, permanece incólume y vigente en el derecho internacional. Las restricciones que la Constitución Política impone en esta materia (art. 101) excluyen algunos –y no la totalidad–

[318] En el Sistema Interamericano, no obstante operó la denuncia del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" para la República de Colombia, en atención a lo dispuesto en los artículos 24 y 25 de la "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", el Estado colombiano continúa obligado a someter a los procedimientos de solución pacífica, sus controversias internacionales. En ese sentido, la última cláusula referida consagra: la negociación directa, los buenos oficios, la mediación, la investigación y conciliación, el procedimiento judicial, el arbitraje y los que especialmente acuerden las Partes, con independencia de lo que disponga el "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*".

de tales mecanismos de solución pacífica de controversias. En esa medida, el condicionamiento efectuado por la Corte no puede entenderse, bajo ninguna circunstancia, como una derogación interna del principio de derecho internacional de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales, máxime si se considera el fundamento que tiene la paz en diferentes disposiciones constitucionales.

Por consiguiente, determinaciones del constituyente primario como la de excluir determinados mecanismos de solución de controversias internacionales para asuntos específicos –como el procedimiento de arreglo judicial para la fijación y modificación de límites, objeto del presente examen–, no se opone al preámbulo, al artículo 2 o al artículo 22 de la Carta, que consagran la paz respectivamente, como fundamento de la organización política, como fin del Estado y, adicionalmente, como un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento.

Esta Corte, mediante la Sentencia C-381 de 1996 -reiterada en la Sentencia C-287 de 2002-, ha señalado que la ratificación de tratados que propendan por la búsqueda de la paz, asignando jurisdicción a tribunales internacionales para la resolución de controversias, es una de las maneras en que los Estados y, en particular, la República de Colombia, puede perseguir el mantenimiento de la misma; sin embargo, ha advertido que no es el único mecanismo para propender por tal fin ni la forma exclusiva para cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución:

> "(…) Como puede verse, la búsqueda de la paz es un objetivo que ha existido desde siempre entre los Estados y frente al cual Colombia siempre ha permanecido atenta ya sea prestando la colaboración necesaria o ratificando los diferentes instrumentos internacionales que persiguen ese fin. (…)"[319]. (Destacado fuera de texto).

Así pues, el procedimiento judicial ante tribunales internacionales para resolver una cuestión relativa a la fijación o modificación de límites, no es el único mecanismo previsto para solucionar pacíficamente una controversia, ni puede confundirse con el deber constitucional de garantizar la paz ni con la obligación internacional de resolver, pacíficamente, las disputas.

Interpretaciones en sentido diferente se traducirían en una conclusión, contraría a la regla de supremacía constitucional, según la cual tendría que surtirse, siempre, el procedimiento judicial ante tribunales internacionales aun cuando ello significare desconocer preceptos constitucionales específicos. Por el contrario, esta Corporación ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre eventos en los cuales cláusulas de tratados que le asignan competencia a tribunales internacionales y, en particular, a la Corte Internacional de Justicia,

[319] Sentencia C-381 de 1996.

eventualmente, generan "dificultades de carácter constitucional"[320]. En ese sentido, la Sentencia C-944 de 2008 destacó:

> "(…) Así pues, existe la opción de que si el Gobierno considerara inconveniente aceptar el sometimiento de sus eventuales controversias a uno de los referidos mecanismos (arbitraje o decisión de la Corte Internacional de Justicia), o si esta corporación encontrara que de alguna manera uno de ellos o ambos suponen alguna dificultad de carácter constitucional, el Estado colombiano se abstenga de aceptar dichas posibilidades y se acoja en cambio a la de la conciliación, prevista en la parte final del mismo artículo 18. La Corte retoma este aspecto más adelante, al ocuparse del análisis de constitucionalidad del Anexo G. (…)". (Destacado fuera de texto).

Lo anterior, implica que el Estado colombiano, por medio del Gobierno Nacional, está en la obligación de abstenerse de aceptar el mecanismo que suponga una dificultad de carácter constitucional y, por lo tanto, acudir a otro medio de solución de controversias -aún si no está previsto en el tratado- para resolver pacíficamente una disputa o diferendo, salvaguardando el orden constitucional.

7.7. En síntesis, ni la constitucionalidad condicionada que en esta oportunidad será declarada ni el orden constitucional que lo prescribe, desconocen ni vulneran la obligación constitucional de asegurar la paz y la obligación internacional de resolución pacífica de controversias, en la medida en que para la resolución de controversias asociadas a la fijación o modificación de límites, continúa rigiendo "*la posibilidad de tramitar los conflictos pacíficamente*", a través de los mecanismos existentes.

III. CONCLUSIÓN GENERAL.

1. Demandas e intervenciones.

1.1. La Corte Constitucional acumuló las demandas de inconstitucionalidad presentadas por el ciudadano Juan Manuel Santos Calderón -Presidente de la República- (D 9907), los ciudadanos Juan Carlos Moncada Zapata, Jéssica Alejandra Mancipe González y Carlos Eduardo Borrero González (D 9852) y por el ciudadano Oscar Fernando Vanegas Ávila (D 9886), contra disposiciones de la Ley 37 de 1961 por la cual se aprueba el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá*.

1.2. Fueron invitados a presentar intervenciones de coadyuvancia u oposición a las demandas: los expresidentes de la República, autoridades del Gobierno Nacional, el Presidente del Congreso de la República, autoridades y organizaciones de la sociedad civil del archipiélago de San Andrés, Providencia

[320] Sentencia C-944 de 2008.

y Santa Catalina, instituciones y autoridades académicas, expertos en derecho internacional y excancilleres de Colombia. Se recibieron numerosos documentos de invitados y de ciudadanos en ejercicio de su derecho de participación. Fue allegado debidamente el concepto de rigor del Procurador General de la Nación.

2. Problemas jurídico-constitucionales.

2.1. *Vulneración del artículo 101 de la Constitución Política* -que dispone la modificación de los límites de Colombia sólo a través de tratados internacionales con aprobación del Congreso de la República y ratificación del Presidente de la República- por la Ley 37 de 1961 aprobatoria del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá*, específicamente: (i) *el artículo XXXI*, mediante el cual el Estado Colombiano reconoce la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para decidir controversias jurídicas sobre asuntos de derecho internacional -entre ellos, de límites- con cualquier otro Estado Americano parte; y (ii) *el artículo L*, que ante el incumplimiento de obligaciones impuestas en sentencias de la Corte Internacional de Justicia, prevé un mecanismo consultivo regional de ministros de relaciones exteriores para acordar medidas de ejecución de las decisiones judiciales -entre ellas, la ejecución de sentencias sobre límites-.

2.2. *Desconocimiento del artículo 59T de la Constitución* -prohibición de juzgamiento de actos de la ANC de 1991-, *los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución* -consagratorios de los derecho de participación general y de las comunidades étnicas-, *los artículos 9, 226 y 189 de la Constitución*, por el *artículo XXXI* de la Ley 37 de 1968, aprobatoria del *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas -Pacto de Bogotá-*, mediante el cual los Estados Partes reconocen la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para definir controversias sobre asuntos de derecho internacional -incluidos asuntos limítrofes-.

3. Competencia.

3.1. La Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad presentadas contra normas de la Ley 37 de 1961 *por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá*, instrumento internacional que fuera objeto de ratificación el 14 de octubre de 1968 y materia de denuncia el 27 de noviembre de 2012.

3.2. Los fundamentos de la competencia para examinar leyes aprobatorias de tratados perfeccionados, demandados en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, son: (i) la cláusula general de competencia para el control constitucional de las leyes, incluyente de aquellas aprobatorias de tratados internacionales -Constitución, art. 241.4-; (ii) el precedente jurisprudencial vigente sentado en las sentencias C/027 de 1993 y C/400 de 1998 de esta Corte,

ratificatorio de la potestad para examinar tratados perfeccionados por el Gobierno de Colombia, en virtud del principio de supremacía de la Constitución y de la guarda de su integridad y prevalencia -Constitución, arts. 4 y 241-.

3.3. Es también constitucionalmente admisible el control judicial para decidir demandas contra leyes aprobatorias de tratados públicos denunciados por el Gobierno Nacional, tras la cesación del correspondiente vínculo internacional, en tanto estén produciendo o puedan producir efectos jurídicos para el Estado Colombiano que se tengan por incompatibles con la Constitución.

3.4. El *Pacto de Bogotá* fue denunciado el 27 de noviembre de 2012, y en consecuencia no vincula actualmente a Colombia. No obstante, al amparo de su artículo XXXI se han dictado decisiones judiciales que afectan la situación de los límites internacionales de la República, para cuya realización podrían ser activados los mecanismos previstos en el artículo L del mismo. Ante tal situación jurídica, la Corte revisará las disposiciones demandas, como lo haría respecto de una norma legal derogada que continuara produciendo efectos en derecho virtualmente contrarios a la Constitución.

4. La tensión entre tratados internacionales y normas constitucionales: historia jurisprudencial y constituyente.

4.1. La Corte Suprema de Justicia (1910-1991), desarrolló líneas jurisprudenciales partiendo de la incompetencia absoluta para realizar un control judicial de los tratados y sus leyes aprobatorias, pasando por la competencia para ejercer el control formal de las leyes de aprobación, hasta llegar a la tesis del control material de los tratados por incompatibilidad con preceptos sustantivos de la Constitución, mientras no estuviesen perfeccionados. En salvamentos de voto se consideró procedente el examen constitucional de tratados perfeccionados, para hacer efectiva la preminencia de las normas constitucionales sobre cláusulas de tratados internacionales -prevalencia del derecho interno-, enfrentando la tesis inicialmente mayoritaria de la abstención de control de normas internacionales -prevalencia del derecho internacional-. Finalmente, en las décadas de los setenta y los ochenta se afirmaron las tesis intermedias del control formal intemporal y del control material anterior al perfeccionamiento del vínculo internacional, intentando una ponderación de los principios en tensión.

4.2. La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 concibió un proceso concurrente de formación del consentimiento internacional del Estado, basado en la iniciativa del Presidente de la República para la celebración de tratados con otros estados u organismos internacionales, como director de las relaciones exteriores, en la autoridad del Congreso para su aprobación, como representante del poder soberano del Pueblo, y en la revisión de la

exequibilidad de los mismos por la Corte Constitucional, en cuanto guardián de la supremacía de la Constitución.

4.3. El control de constitucionalidad de los tratados internacionales quedó diseñado en la Carta Fundamental -artículo 241.10-, con las siguientes características: (i) automático -sin menester de demanda ciudadana-; (ii) integral -sobre la totalidad del tratado respecto de todas las normas constitucionales-; (iii) previo -anterior al perfeccionamiento del instrumento ya aprobado por el Congreso y sancionado por el Ejecutivo-; (iv) definitivo -sin admitir nuevas revisiones del mismo ni por vía de demanda ni de oficio-. Con la imposición del control judicial sobre todo tratado previo a su ratificación o adhesión, esto es, antes del surgimiento de la obligación internacional para el Estado, quiso el Constituyente evitar conflictos entre las cláusulas del acuerdo internacional y las normas constitucionales, haciendo imposible la vinculación de Colombia a un tratado contrario a la Carta Fundamental. Así, la función preventiva del control "previo" de constitucionalidad logra reafirmar la supremacía de la Constitución y, simultáneamente, la seguridad jurídica en las relaciones internacionales de las que es sujeto el Estado colombiano.

4.4. Desde el 17 de febrero de 1992, la Corte Constitucional ha realizado el control de tratados internacional aprobados mas no perfeccionados, conforme al artículo 241.10 de la Constitución.

4.5. Además de estas revisiones ordinarias, se ha ocupado del control constitucional previo y preventivo de tratados en situaciones atípicas o especiales, consolidando otras reglas jurisprudenciales, a saber: (i) control de tratados aprobados por una sola cámara en los términos del artículo 58 transitorio de la Constitución de 1991; (ii) revisión de instrumentos internacionales que debiendo ser tramitados como tratados solemnes, esto es, sometidos a la aprobación del Congreso, fueron anunciados como acuerdos de procedimiento simplificado; (iv) control de tratados aprobados en vigencia de la Constitución anterior y no perfeccionados; (v) juicio estricto de cláusulas de aplicación provisional de TI -224 CP- para prevenir la vigencia incontrolada de normas contrarias a la CP -elusión constitucional-. Todo lo anterior, en la idea constituyente de prevenir el surgimiento de obligaciones internacionales que problematizaran el cumplimiento por su contradicción con alguna disposición constitucional.

5. La tensión jurídica entre cláusula convencional -internacional- y norma constitucional -interna-: control de tratados internacionales perfeccionados.

5.1. A diferencia de los instrumentos internacionales ratificados -o adheridos o aceptados- al amparo de la Constitución de 1991, los tratados y sus leyes aprobatorias, anteriores a 1991, no fueron objeto de control previo de constitucionalidad, quedando abierta la posibilidad de conflictos normativos

entre una cláusula internacional de un tratado previamente perfeccionado y una disposición constitucional vigente. Tal es el caso, planteado por los demandantes, entre algunas estipulaciones del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá -artículo XXXI y normas de la Constitución Política -artículo 101, entre otros-.

5.2. La ausencia de regulación constitucional expresa, respecto del control de tratados internacionales perfeccionados, ha conducido a desarrollos jurisprudenciales sobre el modo de compatibilizar la norma internacional convencional con el derecho constitucional. Inicialmente, (i) la Corte Constitucional se declaró competente para conocer de tratados ya perfeccionados por el procedimiento de ratificación -C 027 de 1992 sobre el Concordato-; además, declaró la inconstitucionalidad de normas demandadas por contravenir preceptos constitucionales, acogiéndose a la noción de 'infracción manifiesta de norma de competencia del derecho interno' para fundar su atribución. Posteriormente, (ii) la Corte -C 276 de 1993- retomó la tesis tradicional de la inhibición frente a tratados perfeccionados, no admitiendo la posibilidad de que el Estado colombiano examinara tales acuerdos internacionales. En la primera decisión, se resolvió la tensión reconociendo prevalencia al derecho interno; en el segunda, dando aplicación preferente al tratado internacional.

5.3. Finalmente, (iii) la Corte en revisión de constitucionalidad de la Ley 406 de 1997 aprobatoria de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1986 -C 400 de 1998-, aludió a la competencia para decidir de fondo demandas de inconstitucionalidad de tratados perfeccionados, al tiempo que destacó la necesidad de cumplir los compromisos internacionales válidamente contraídos por Colombia.

6. Armonización del principio de *supremacía de la Constitución* -derecho interno- y el principio *pacta sunt servanda* -derecho internacional-.

6.1. De la voluntad del Constituyente de 1991, de la tradición jurídica de Colombia en su respeto por el derecho internacional y, específicamente, de la consagración de los dos tipos de principios en tensión en la propia Constitución Política -supremacía de la Carta, de un lado, y fuerza vinculante de los tratados y buena fe, de otro-, deriva para esta Corte un deber de armonización de los mismos, a través de la compatibilización de sus mandatos en la mayor medida posible.

6.2. La Constitución de Colombia eleva a categoría de *"Principios Fundamentales"*, entre otros en que se fundamentan las relaciones exteriores del Estado: *"el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia"*. Así, las autoridades públicas, ya legislativas, ejecutivas o judiciales, han de guardar en sus actuaciones la observancia de

ciertos principios que rigen el orden jurídico internacional y las relaciones entre los estados, a condición de haber sido aceptados por Colombia.

6.3. En general, se acepta que se trata de la igualdad jurídica de los estados, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, el deber de solución política de los conflictos y la abstención en el uso de la fuerza, entre otros, y puntualmente, el principio *pacta sunt servanda* o la obligatoriedad de los tratados válidamente celebrados y el principio *bona fides* o el deber de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas. Y en cuanto a la aceptación por Colombia de tales principios internacionales -condición para el reconocimiento de su fuerza normativa-, baste agregar que el Estado es parte de los tratados internacionales del Derecho de los Tratados -Convenciones de Viena I y II, de 1969 y 1986I y II, respectivamente-.

6.4. El principio de supremacía de la Constitución goza de consagración constitucional -artículo 4-: *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*. Tal consagración entre nosotros proviene del concepto de soberanía popular, de donde emana el poder público, y principalmente, el poder constituyente. En virtud de tal principio, no deben existir en el ordenamiento jurídico nacional normas jurídicas que le sean contrarias, correspondiendo a la Corte Constitucional velar por la aplicación de dicha prevalencia como guardián de *"la integridad y supremacía de la Constitución* -artículo 214-. Partiendo de este mandato, la Corte Constitucional consideró que incluso las leyes aprobatorias de tratados y los instrumentos internacionales perfeccionados podían ser declarados inexequibles en caso de contradicción con las disposiciones constitucionales. Y así lo reconoció en el precedente jurisprudencial -C 400/98- y procedió en la sentencia C-027 de 1993.

6.5. Tanto el principio del derecho interno de supremacía constitucional como los principios internacionales del *pacta sunt servanda* y *bona fide*, son *"principios fundamentales"* incorporados como tales en el título I de la Constitución Política vigente. Y la constitucionalización de estos -y otros- principios del derecho internacional, implica que el reconocimiento de la fuerza vinculante de los tratados internacionales de que es parte Colombia y la buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales, son mandato soberano del Constituyente. En suma, la tensión que puede surgir entre normas constitucionales y disposiciones de los tratados -o entre el deber de aplicación prevalente de la Constitución y el *pacta sunt servanda*- no es irreconciliable, en cuanto ambos se hallan consagrados en el ordenamiento constitucional en la jerarquía de principios fundamentales. Corresponde el intérprete autorizado de la Constitución, procurar su armonización.

7. Normatividad demandada: artículo XXXI de la ley aprobatoria del TASP -Pacto de Bogotá- y restantes.

7.1. El "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)"* es uno de los tres instrumentos internacionales sobre los que se erigió el actual Sistema Interamericano –conjuntamente con la "*Carta de la Organización de Estados Americanos*", suscrita en Bogotá D.C., República de Colombia, el 30 de abril de 1948 y el "*Tratado interamericano de asistencia recíproca*", adoptado en Río de Janeiro, República Federativa de Brasil, el 2 de septiembre de 1947. Es principio de Ius Cogens o norma del internacional imperativo, inderogable por los Estados del mundo, la prohibición de la "agresión" de un estado a otro; y principio del derecho internacional aceptado por Colombia, el deber de solución pacífica de los conflictos internacionales y la prohibición del uso de la fuerza. En desarrollo de tales postulados universales, la comunidad hemisférica concibió el Tratado en cuestión, en consonancia con la Carta constitutiva de las Naciones Unidas.

7.2. Mediante la disposición transcrita, los Estados signatarios que devinieron en Partes del "*Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*" aceptaron reconocer de manera inmediata la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia para dirimir las controversias suscitadas entre ellas sobre, cualquier cuestión de derecho internacional. Entre los asuntos de orden internacional bajo su jurisdicción, se entienden incluidas las controversias limítrofes.

7.3. El artículo XXXI supone la aceptación sin restricciones -salvo la utilización de fórmulas jurídicas previstas en el derecho internacional- de la jurisdicción del mencionado tribunal internacional, a partir de la fecha en que se perfeccionó su vínculo internacional. La aludida disposición configura, por consiguiente, una "*cláusula compromisoria abierta*", en la medida en que somete a los Estados Partes a un procedimiento judicial ante el citado tribunal internacional para dirimir eventuales disputas sobre "cualquier asunto de derecho internacional". Las "*cláusulas compromisorias abiertas*", se oponen a las "*cláusulas compromisorias cerradas*" que, exclusivamente, someten a jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia controversias suscitadas entre Estados por término limitado o sobre materias específicas de derecho internacional, y que esta Corporación ha revisado entre otras, en las Sentencias C-673 de 2002 y C-944 de 2008.

7.4. La expresión "*ipso facto*" prevista en el artículo XXXI tiene por propósito consagrar la aceptación de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia de manera inmediata, una vez se haya perfeccionado el vínculo internacional con el Tratado. Tal cláusula no alude, en modo alguno, al término de cumplimiento de las decisiones, sentencias, fallos o providencias proferidos con sustento en dicha jurisdicción por parte de ese tribunal internacional. Por consiguiente, no es procedente una lectura del artículo XXXI que suponga que dicha expresión latina allí prevista aluda a la ejecución automática o "*ipso facto*" de las decisiones, sentencias, fallos o providencias proferidos por la

Corte Internacional de Justicia, en la medida en que no corresponde al objeto de la cláusula ni refleja lo consagrado en la misma.

7.5. El artículo "L" consagra el procedimiento aplicable en el evento en que un Estado dejare de cumplir con lo que se disponga en un fallo de la Corte Internacional de Justicia o en un laudo de un Tribunal Arbitral. Bajo ese supuesto, se consagra la obligación de promover una 'Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores', en el ámbito del Sistema Interamericano, antes de acudir a la instancia de la Organización de Naciones Unidas -Consejo de Seguridad-. Da cuenta del entendimiento, entre los Estados participantes, de agotar los recursos del sistema americano antes de acudir a otros mecanismos previstos en el sistema universal, por ejemplo, en la "*Carta de las Naciones Unidas"*.

7.6. Las demás normas demandadas del Capítulo IV sobre "Procedimiento Judicial" -artículos XXXII a XXXVII-, son las relativas: (i) al derecho de las partes en controversia de recurrir ante la Corte Internacional de Justicia, a falta de solución conciliatoria y en ausencia de convenio arbitral; (ii) a la facultad de la CIJ para decidir acerca de su competencia sobre el litigio; (iii) a la terminación de la controversia por declaración de incompetencia de la CIJ fundada en los artículos V, VI y VII del Tratado; (iv) a la obligación de las partes de someterse a arbitraje ante la declaración de incompetencia de la CIJ por motivo diferente -arbitraje obligatorio-; (v) y a otras reglas de decisión y procedimiento de ella.

8. El territorio nacional y el artículo 101 constitucional.

8.1. El territorio es un presupuesto de existencia del Estado en tanto se erige (i) en el sustrato material en el que los habitantes concretan sus intereses vitales, (ii) en el espacio que determina el ejercicio de las competencias por parte de las autoridades públicas, (iii) en el ámbito resguardado de cualquier injerencia externa no autorizada y (iv) en el marco que delimita el ejercicio de la soberanía.

8.2. Esta importancia se manifiesta también en el hecho de que el artículo 101 de la Constitución defina claramente los elementos que se encuentran comprendidos por el territorio. Según lo dispuesto en el artículo 101 hacen parte de la República de Colombia el territorio continental, los territorios de ultramar (refiriendo al archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y a la isla de Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen) y un conjunto de espacios donde el Estado Colombiano ejerce soberanía, jurisdicción y/o explota económicamente, a saber: el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa.

8.3. Es fin esencial del Estado, mantener la integridad territorial (art. 2), así como la obligación de sus autoridades asegurar la inviolabilidad del territorio, extendido, de conformidad con las reglas aplicables, a cada uno de sus componentes.

8.4. Las normas constitucionales que definen los elementos integrantes del territorio o establecen las reglas relacionadas con su delimitación, tienen una especial fuerza normativa por el carácter esencial que ostentan en la conformación del ordenamiento jurídico y político de la Nación. Tal relevancia normativa tiene consecuencias: (i) la posibilidad de *primacía general* de normas constitucionales referidas al territorio respecto de cualquier otro tipo de normas; (ii) la *presunción de inconstitucionalidad* de cualquier restricción, limitación, afectación o incidencia en los mandatos o prohibiciones que establece el artículo 101 -cláusula general de definición territorial-. El establecimiento de una primacía general y una presunción de inconstitucionalidad en la materia, guarda correspondencia con la práctica jurisprudencial de la Corte orientada a establecer parámetros de interpretación más estrictos cuando se examinan normas que pueden afectar intereses constitucionales significativos y esenciales.

8.5. Del artículo 101 de la Constitución de 1991 derivan reglas constitucionales. (i) El inciso primero establece la situación general del territorio del Estado Colombiano, a partir de las fuentes específicas de delimitación allí mencionadas; así, para identificar los términos territoriales, debe acudirse exclusivamente a los tratados aprobados por el Congreso y ratificados por el Presidente o a los laudos en los que haya sido parte la Nación. (ii) A partir de lo anterior, el segundo inciso del artículo 101 regula aquellos eventos de alteración de la situación general del territorio vigente en 1991, ya en cuanto se trate de fijar un límite no establecido previamente, de cambiar los límites que estaban definidos al ser aprobada la Constitución de 1991 en tratados o laudos, o de modificar cualquier otro límite fijado en un tratado después de 1991, sólo siendo ello procedente a través de tratados internacionales de límites, aprobados por el Congreso de la República y ratificados por el Presidente de la República previo control judicial de la Corte Constitucional. En suma, el primer inciso del artículo 101 establece una regla de identificación de la situación general del territorio colombiano; y cualquier modificación de tal extensión del territorio, por la alteración de su situación de límites, deberá llevarse a cabo atendiendo la siguiente regla fijada en el segundo inciso del artículo 101 de la Carta.

8.6. Del tercer inciso del artículo 101 constitucional se desprende otra regla: (iii) el establecimiento o modificación de los límites no puede implicar, en ningún caso, el desconocimiento de la declaración de integración del territorio Colombiano que incluye el territorio continental y el territorio de ultramar, por la prohibición constitucional de la celebración de cualquier tratado tenga por objeto o como efecto la desintegración, desmembramiento territorial, escisión

del territorio, quedando constitucionalmente limitada la competencia de las autoridades responsables de celebrar y aprobar los instrumentos internacionales. (iv) Finalmente, el inciso final de la norma constitucional consagra, como partes integrantes del territorio nacional, las áreas en las que se efectúa la proyección espacial del Estado colombiano, en los términos previstos por el derecho internacional o, en subsidio, por las leyes nacionales.

8.5. Los tratados internacionales de límites, en cuanto reglas que definen o modifican los términos territoriales del Estado Colombiano, gozan de una posición preeminente en el sistema interno de fuentes del derecho, a tono con normas y principios del derecho internacional. De este modo, los convenios limítrofes no pueden ser modificados por norma constitucional u otra del derecho interno del país, y en tal sentido, carecerían de validez y eficacia.

8.6. El procedimiento de aprobación de un tratado internacional de límites es el previsto en el artículo 150.16 de la Constitución Política. Carece de fundamento la pretensión de exigir un trámite agravado para la aprobación de tratados modificatorios de los límites, aduciendo su 'constitucionalización', a través de actos legislativos reformatorios de la Carta. Lo que ha sido objeto de prescripción constitucional directa han sido las fuentes formales de los límites actuales -tratados y laudos- y el instrumento de modificación de la situación general del territorio -los tratados-, no el límite mismo, cuyo proceso de fijación o revisión obra mediante instrumento internacional aprobado por el Legislativo y perfeccionado por el Ejecutivo nacional.

9. Respuesta al cargo 1º: armonización del artículo XXXI del Pacto de Bogotá y el artículo 101 de la Constitución.

9.1. El TASP -Pacto de Bogotá-, debe reiterarse, no es un tratado de límites por el hecho de reconocer la jurisdicción de un tribunal internacional para pronunciarse sobre tal tipo de materia, como se insiste en demanda acumulada. Resultaría contrario a la Constitución, en tanto desconoce no solo el alcance del artículo 101 constitucional sino reglas y doctrina del derecho internacional.

9.2. Cabe advertir, preliminarmente, que el reconocimiento por parte de la República de Colombia de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia no se opone, de manera general, a la Constitución Política. Por el contrario, la jurisprudencia de este Tribunal ha destacado la importancia que tienen los procedimientos de arreglo judicial para la solución pacífica de controversias, al declarar la constitucionalidad de instrumentos internacionales que así lo prevén. Así mismo, ha considerado que en desarrollo de su soberanía, el Estado colombiano se encuentra habilitado para atribuir a determinados órganos jurisdiccionales internacionales la resolución de asuntos que, en principio, se encontrarían sometidos a la decisión directa de sus autoridades.

9.3. El reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, conjuntamente entendido con las disposiciones que prevén el carácter obligatorio de sus decisiones así como el trámite que puede seguirse para su cumplimiento, deriva en la existencia de una obligación internacional de reconocer y cumplir las decisiones de dicha Corte en materia de límites. Esta obligación enfrentaría el segundo inciso del artículo 101 de la Carta en el que se establece que cualquier variación de del estado general del territorio vigente al promulgarse la Constitución de 1991, debe producirse mediante un procedimiento diferente a la aprobación de un tratado por el Congreso y su posterior ratificación por parte del Presidente de la República. La contraposición se produce, en síntesis, por el surgimiento de una obligación de cumplir lo dispuesto en un instrumento diferente del previsto en el artículo 101 -una sentencia- y, consecuencialmente, por la imposición de un deber de aceptar una variación de límites y de actuar de conformidad con ella a pesar de existir, en el ordenamiento constitucional, disposiciones específicas que exigen adelantar determinados procedimientos.

9.4. En atención a las disposiciones constitucionales vigentes, no resulta posible admitir una interpretación del artículo XXXI que: (i) implique reconocer un mecanismo de variación de la situación general del territorio vigente al ser promulgada la Constitución de 1991, con desconocimiento completo de la regla de modificación mediante tratado aprobado por el Congreso y ratificado por el Presidente; (ii) imponga un deber de cumplir una decisión que los fije o los modifique, al margen de lo previsto en la citada norma constitucional; o (iii) conduzca al desconocimiento de los elementos que integran el territorio colombiano. Como quedó dicho, el artículo 101 de la Carta es una disposición con una fuerza constitucional especial dado que, al definir la conformación y configuración del territorio, está regulando un presupuesto esencial de la existencia del Estado, cuenta con primacía general respecto de cualquier norma u ordenamiento y activa una presunción de inconstitucionalidad de cualquier disposición que pueda restringir, limitar, afectar o incidir en el alcance de sus mandatos.

9.5. La regla definida en la sentencia C-400 de 1998, sugiere como alternativas al conflicto normativo, o bien la modificación del vínculo internacional de manera que no se oponga a la Constitución, mediante la utilización de los procedimientos jurídicos correspondientes, o bien la adopción de las medidas de derecho interno que hagan posible superar la contradicción. En cada situación, corresponde a las autoridades políticas competentes -y no la Corte Constitucional- determinar el procedimiento a seguir. Con todo, la exclusión del ordenamiento jurídico interno de aquellas normas internacionales que le son opuestas, no tiene la aptitud de impactar directamente el contenido de la obligación o vínculo internacional.

9.6. El deber constitucional de armonizar las cláusulas internacionales convencionales demandadas y el artículo 101 de la Constitución, surge a partir

de: (i) la condición de principios constitucionales fundamentales, tanto del *pacta sunt servanda* y como del deber de aplicación prevalente de la Constitución; (ii) de la reserva que realizó el Estado Colombiano al artículo 27.1 de la Convención de Viena del Derecho de los Tratados de 1986, por orden de la Corte Constitucional, que permite la compatibilización del principio internacional con el control constitucional de tratados en vigor, tal como se decidió en la sentencia C-400/98 y C-27/93, de este Tribunal; (iii) y del principio hermenéutico, consolidado jurisprudencialmente, de optimización o armonización concreta de los mismos en la mayor medida posible. En otras palabras, de la voluntad del Constituyente de 1991, de la tradición jurídica de Colombia en su respeto por el derecho internacional y de la consagración constitucional de los dos principios en tensión -amparados simultáneamente por la regla de supremacía prevista en el artículo 4º- emana tal deber de armonización, que se opone a la precedencia incondicionada de uno u otro y exige la realización de ambos en la mayor medida posible.

9.7. El deber de aplicación preeminente de las disposiciones constitucionales se desprende directamente del contenido del artículo 4º de la Carta, conforme al cual *"La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales"*, consagración que proviene del concepto de soberanía popular, de donde emana el poder público y principalmente, el poder constituyente. También la Constitución en su artículo 9º eleva a categoría de *"principios fundamentales"*, entre otros en que se edifican las relaciones exteriores del Estado, *"el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia"*: puntualmente, el principio *pacta sunt servanda* -deber de cumplimiento de tratados válidamente celebrados- y el principio *bona fides* o -deber de actuar de buena fe en el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas-. La constitucionalización de estos principios del derecho internacional, implica que el reconocimiento de la fuerza vinculante de los tratados en que es parte Colombia y la buena fe en el cumplimiento de sus obligaciones, es un mandato soberano del Constituyente y expresión de la supremacía de la Carta. Desde tal perspectiva, la tensión que puede surgir entre normas constitucionales específicas y la obligación de cumplir las disposiciones de tratados internacionales, no puede calificarse como irreconciliable, en tanto están consagrados en el ordenamiento constitucional en la jerarquía de principios fundamentales. Corresponde al intérprete de la Constitución procurar su armonización.

9.8. Merece especial consideración lo dispuesto en la sentencia C-400 de 1998, en virtud de la cual la Corte Constitucional realizó control de la *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales* y su ley aprobatoria. En cuanto a la aceptación por Colombia del principio *pacta sunt servanda* y el principio *bona fides*, cabe advertir que con fundamento en lo establecido por este Tribunal en la sentencia C-400 de 1998 Colombia formuló, al perfeccionar

el vínculo internacional respecto de la "*Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre estados y organizaciones internacionales o entre organizaciones internacionales*", una declaración interpretativa conforme a la cual "*en relación con el artículo 27-1, Colombia precisa que acepta que un estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado,* ***en el entendido de que esta norma no excluye el control judicial de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de los tratados****".* Las reservas y la declaración interpretativa mencionada fueron cursadas por el Estado colombiano a la Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas, que, a su vez, las remitió a los Estados y organizaciones interestatales signatarios de la precitada Convención. Considerando que no obra registro del Depositario -Secretaría General de la Organización de Naciones Unidas- que de cuenta de eventuales oposiciones expresas de Estados Partes del instrumento internacional a las reservas y declaraciones interpretativas formuladas por la República de Colombia, puede afirmarse que la sociedad internacional no ha emitido, a la fecha, objeción alguna a la aceptación restrictiva o limitada que sobre el principio "*pacta sunt servanda*" efectuó el Estado colombiano.

9.9. La maximización de los intereses constitucionales que se encuentran en conflicto, esto es, la obligación de armonizar el deber de aplicar las disposiciones constitucionales y el deber de cumplir de buena fe los compromisos internacionales, exige reconocer que del artículo 101 constitucional se deriva un imperativo de incorporación de las decisiones referidas a la modificación de límites por medio de la celebración, aprobación y ratificación de un tratado limítrofe.

9.10. La resolución de las tensiones descritas permite, en esta oportunidad, hacer compatible la obligación de cumplir las obligaciones internacionales contraídas por el Estado colombiano, expresión de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia, con el mandato de respetar los contenidos mínimos de una disposición del artículo 101, en guarda de la supremacía de la Constitución. Y conduce a la armonización de deberes enfrentados: (i) de una parte, reconoce la validez de las cláusulas demandadas del Pacto de Bogotá aprobadas mediante la Ley 37 de 1961 y cuya vigencia resulta incuestionable al amparo del principio *pacta sunt servanda* durante el tiempo en que tuvo vigor para Colombia el Tratado; (ii) de ello se sigue, que las decisiones proferidas por la Corte Internacional de Justicia, con base en la jurisdicción reconocida por Colombia mediante el artículo XXXI del Pacto, tampoco pueden ser desconocidas, de conformidad con lo prescrito en artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se dispone que cada miembro de las Naciones Unidas, se compromete a cumplir la decisión de la Corte Internacional de Justicia en todo litigio en que sea parte. Y, en todo caso, (iii) dicha interpretación asegura el respeto de la regla constitucional prevista en el artículo 101 de la Carta conforme a la cual cualquier modificación de la

situación general de límites territoriales vigentes en 1991, deberá llevarse a cabo de acuerdo con lo prescrito en el segundo inciso de la referida disposición.

9.11. Queda, entonces, reafirmada la validez de las cláusulas demandas del Pacto de Bogotá aprobadas mediante la Ley 37 de 1961, cuya vigencia resulta incuestionable al amparo del principio *pacta sunt servanda* durante el tiempo en que tuvo vigor para Colombia el Tratado, máxime que esta sentencia no podría conferirle efecto retroactivo alguno a sus disposiciones resolutivas. En consecuencia, las decisiones proferidas por la Corte Internacional de Justicia, con base en la jurisdicción reconocida por Colombia mediante el artículo XXXI del Pacto, tampoco pueden ser desconocidas, de conformidad con el artículo 94 de la Carta de las Naciones Unidas. Esta conclusión no priva a ninguno de los mandatos constitucionales de sus contenidos básicos, en tanto: (i) reconoce el carácter obligatorio de las decisiones adoptadas por una Corte Internacional en desarrollo de tratados previamente celebrados, aprobados y ratificados por Colombia, al tiempo que (ii) actualiza el deber de incorporación de las modificaciones limítrofes del territorio al ordenamiento jurídico interno, a cargo de su autoridad ejecutiva y legislativa, siguiendo lo establecido en el artículo 101 de la Constitución.

9.12. Así las cosas, las autoridades del Estado Colombiano tienen la obligación de acatamiento del artículo 101, inciso 2, de la manera en que ha sido interpretada por este Tribunal, procurando el reconocimiento del efecto útil de la disposición constitucional en un sentido que resulte compatible con el deber de cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas.

9.13. Tal y como lo ha advertido la jurisprudencia constitucional, en virtud del principio democrático y del principio de conservación del derecho que le es conexo, ante dos interpretaciones posibles de un enunciado normativo, una opuesta a la Constitución y otra ajustada a ella, debe preferirse declarar la exequibilidad de la norma, indicando las condiciones bajo las cuales ha de entenderse, excluyendo el alcance inconstitucional del mismo y preservando el sentido compatible con la Constitución.

9.14. Por lo anterior, la Corte declarará la EXEQUIBILIDAD del artículo XXXI de la Ley 37 de 1961, aprobatoria del Pacto de Bogotá, en cuanto reconocimiento de la instancia jurisdiccional aceptada por el Estado Colombiano desde el 14 de octubre de 1968 para la solución judicial de controversias sobre asuntos internacionales, bajo el entendimiento de que las decisiones de la Corte Internacional de Justicia adoptadas en relación con las controversias limítrofes, deben ser incorporadas al orden jurídico nacional mediante un tratado debidamente aprobado y ratificado, en los términos con el artículo 101 de la Constitución Política.

9.15. Consecuencialmente, de conformidad con lo expresado, los artículos II (parcial), V (parcial), XXXII a XXXVII y XXXVIII a XLIX, serán declarados exequibles.

10. Respuesta cargos restantes por vulneración de los artículos 59T, 2, 3, 9, 79, 329, 330 de la Constitución.

10.1. El artículo XXXI del TASP (i) no desconoce el artículo 59 transitorio constitucional dado que esta norma constitucional, al establecer la prohibición de control jurisdiccional de la Constitución, comprende únicamente el examen judicial de orden interno que tenga la aptitud de expulsar o excluir directamente del ordenamiento jurídico normas inconstitucionales. (ii) Tampoco no vulnera los artículos 2, 3, 79, 329 y 330 de la Constitución, dado que el reconocimiento de jurisdicción allí establecido no contraviene el derecho de los ciudadanos a participar en las decisiones que los afectan ni al derecho a la consulta previa de las comunidades étnicas, cuestiones que en todo caso se erigirían en deberes para las autoridades nacionales y no resultarían internacionalmente oponibles.

10.2. No vulnera el artículo XXXI del TASP (i) los principios de soberanía y autodeterminación establecidos en el artículo 9º de la Carta así como tampoco (ii) su artículo 189.6, considerando que la asunción libre de un compromiso por parte del Estado es una de las manifestaciones más importantes de la soberanía y de la autodeterminación en la sociedad internacional, no pudiendo afirmarse su violación cuando de manera autónoma el Estado ha dispuesto obligarse por las disposiciones de un tratado -artículo 226 de la Carta-. (iii) Finalmente, tampoco desconoce la obligación constitucional de desarrollar el proceso de internacionalización de las relaciones sobre bases de conveniencia: el juicio de conveniencia debe respetar el margen de apreciación del que disponen las autoridades políticas para valorar la utilidad o provecho de la celebración de un tratado, y el establecimiento de un mecanismo heterocompositivo para resolver pacíficamente diversos tipos de controversias con otros Estados, no puede juzgarse en sí mismo inconveniente ni puede serlo por los resultados a los que conduzca.

10.3. Respecto del artículo "L" de la Ley 37 de 1961, aprobatoria del Pacto de Bogotá, puede afirmarse que no excluye ni impone ningún mecanismo, forma o medio para el cumplimiento de las decisiones de la Corte Internacional de Justicia. Ello tiene como efecto que la adopción de una medida que obligara a actuar al Estado colombiano en contra de la Constitución es únicamente hipotética, y no se desprende del contenido normativo del artículo L del TASP (Pacto de Bogotá). Así las cosas, las consecuencias que para un Estado pueden derivarse en derecho internacional como consecuencia de no cumplir una decisión judicial, no conducen inequívocamente a un resultado contrario a la Carta, dado que las autoridades disponen de la facultad, autorización o permisión -bajo el derecho internacional- y la obligación -bajo el derecho interno- de emplear medios, mecanismos, formas o medidas para cumplir las

sentencias, previstos en la Constitución Política. En consecuencia, se declarará la compatibilidad del artículo 'L' con la Constitución.

10.4. Lo dispuesto en el artículo L no proscribe ni priva a las Partes, en sentido alguno, de la facultad que les asiste, en calidad de sujetos de derecho internacional con capacidad de actuar en la sociedad internacional, de disponer de sus propios derechos -otorgados, reconocidos o asignados mediante una decisión de un tribunal internacional-, con el propósito de modificar, de mutuo acuerdo, los términos y el alcance de los mismos, de manera posterior a la emisión de una decisión judicial. Es pertinente referir, a manera de ejemplo, la decisión del Caso "*Maritime delimitation in the area between Greenand and Jan Mayen (Denmark v. Norway)"* del año 1993. El Reino de Dinamarca solicitó, mediante una aplicación unilateral a la Corte Internacional de Justicia, el reconocimiento de la extensión de su "*zona exclusiva de pesca y plataforma continental*" por medio de la fijación de una línea de delimitación marítima con el Reino de Noruega. El citado tribunal internacional procedió, en la decisión del caso, a fijar la frontera marítima entre los dos Estados. No obstante lo anterior, con posterioridad a que el fallo fuese proferido, el Reino de Dinamarca y el Reino de Noruega suscribieron un tratado para regular los derechos en el área afectada por la providencia. Si bien el Tratado invocó, de manera expresa, la decisión del tribunal internacional en comento, las coordenadas de la frontera marítima entre los dos Estados fijadas en ese Tratado, no coincidieron con las coordenadas de la frontera marítima indicadas por la Corte Internacional de Justicia. Ninguno de los citados Estados alegó incumplimiento del fallo como tampoco se consideró la acción violatoria del mismo.

10.5. Las restantes disposiciones demandadas presuponen la existencia de la cláusula de reconocimiento de su jurisdicción por los estados partes del Pacto de Bogotá contenida en el artículo XXXI. Por ello, la decisión sobre la constitucionalidad de los artículos XXXII a XXXVII será el sentido de exequibilidad resuelto respecto del anterior artículo, sin que deba proceder condicionamiento alguno. En igual forma se procederá en cuanto la obligación de hacer uso de los procedimientos establecidos en el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, y específicamente del procedimiento judicial ya visto -artículo II del Pacto-, y de la competencia de la Corte Internacional de Justicia para definir si la controversia ante ella planteada versa sobre un asunto de jurisdicción interna de los estados -artículo V del Pacto-. Del mismo modo, respecto de los artículos XXXVIII a XLIX.

11. Consideración final: afirmación constitucional de los principios internacionales de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas y de solución pacífica de controversias.

11.1. La Constitución Política establece, fiel al propósito constituyente, no solo que la paz es uno de los propósitos de la Constitución (preámbulo) y uno de los

fines del Estado (art. 2) sino, también, que es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento (art. 22).

11.2. La práctica de la República de Colombia, en su condición de sujeto de derecho internacional, muestra a través de su existencia una acérrima defensa y sujeción a tal postulado, de manera ininterrumpida. El principio de solución pacífica de las controversias internacionales, complementario al postulado de proscripción del uso de la fuerza para la resolución de disputas internacionales, vincula constitucional e internacionalmente al país.

11.3. La exequibilidad condicionada del artículo XXXI del "Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)" no invalida ni afecta la obligación internacional que se encuentra contenida en los tratados constitutivos de la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos, en relación con la solución pacífica de controversias, a través de los mecanismos y procedimientos pertinentes.

IV. DECISIÓN.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el artículo XXXI de la Ley 37 de 1961 "por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)", en el entendido que las decisiones de la Corte Internacional de Justicia adoptadas a propósito de controversias limítrofes, deben ser incorporadas al derecho interno mediante un tratado debidamente aprobado y ratificado, en los términos del artículo 101 de la Constitución Política.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES los artículos II (parcial), V (parcial), XXXII a XXXVII, XXXVIII a XLIX y L de la Ley 37 de 1961 "por la cual se aprueba el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)".

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

LEGIS LEGISmóvil
La actualidad jurídica en el momento en que ocurre

Presidente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada
Con aclaración de voto

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA M.
Magistrado
Con salvamento de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado
Con salvamento de voto

-

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General