

32
^

I N D I C E G E N E R A L

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS ANTE LA
ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUCIONAL

I.- REFLEXIONES BASICAS SOBRE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES	1
II.- LA METODOLOGIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA COLOMBIANO	10
A.- LA RACIONALIZACION DE LA FUNCION LEGISLATIVA	12
B.- DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA JURIDICO	18
C.- SISTEMA DE INTEGRACION DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE ESTADO	22
D.- LA TITULARIDAD DE LA FUNCION DE CONTROL CONSTITUCIONAL	29
E.- LA AUTONOMIA DE LA JUSTICIA	40
III. ARTICULOS PROPUESTOS	40
A.- LA INTEGRACION DE LA CORTE Y EL CONSEJO DE ESTADO	41
B.- SOBRE JURISDICCION CONSTITUCIONAL	42
C.- LA AUTONOMIA Y LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA	48
D.- CRITERIOS PARA SEÑALAR LA COMPETENCIA DEL CONGRESO	50

2

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLANTEAMIENTOS Y PROPUESTAS ANTE LA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUCIONAL

Bogotá, D. E., 6 de marzo de 1991

I.- REFLEXIONES BASICAS SOBRE LAS ENMIENDAS CONSTITUCIONALES

Desde que el Hombre abandonó la intuición para explicarse los fenómenos de la naturaleza y su comportamiento en sociedad, creó un sistema de poder inmerso en las relaciones de un Mundo que abandonó definitivamente el culto de la persona y la entronización de autoridades indiscutidas, absolutas y superiores a los seres humanos que gobernaban a su antojo, y rescató el concepto de comunidad en su esencial valor moral y político para respaldar la esencia de la potestad pública e indicar que ésta sólo existiría y actuaría en los términos en que los pueblos decidieran mediante dictámenes precisos emanados directamente de sus miembros o de sus representantes. Las ideologías se dieron a la tarea de explicar los novísimos contenidos concretos del Derecho y del Estado y acudieron presurosamente a los recursos epistemológicos de la filosofía política para establecer los presupuestos, las hipótesis y las

variables que desde hace doscientos años han servido, doctrinariamente, para construir la relación estatal a partir del nacimiento del individuo, de la persona, del ciudadano y sus atributos en un sistema cambiante de derechos y libertades. A este logro de la modernidad se agregó todo un esquema de garantías expresado, de manera concreta, en el aparato estatal, en los principios que lo vertebran, en los controles de su funcionamiento y en los mecanismos de revisión periódica de tal estructura.

Esta fué la transformación que signó las revoluciones del Siglo XVIII y que indicó el camino de la evolución del Estado así inaugurado y del constitucionalismo, expresión científica de la práctica del poder, basado en la participación ciudadana, en la igualdad y la libertad de las personas y en su más independiente y soberana voluntad. La inicial formación del constitucionalismo se distinguió por la urgencia del momento. Muchas de sus decisiones respondieron a la necesidad de preservar el logro revolucionario, por lo cual, una vez superadas las amenazas del retorno de la nobleza derrotada, desaparecieron para dejar una estructura estatal en la cual brillaron todas las calidades del individuo y las garantías que rodearon su eficacia y ejecutoriedad. Andando el tiempo, nuevas relaciones nacidas en las crisis que relata la historia contemporánea, dieron lugar a profundas transformaciones en la concepción de los derechos y en las tareas del Estado.

Las crisis y los progresos enterraron múltiples instituciones y soluciones jurídicas dogmáticas y desarrollaron o crearon innovadoras formulaciones para responder las exigencias de las remozadas relaciones sociales. En todos los casos el constitucionalismo preservó las conquistas modernizantes más esenciales que, desde sus primeras épocas, sirvieron para identificar la democracia. Siempre se rechazó, por ejemplo, el racismo del superado régimen señorial, la desigualdad, las discriminaciones, los privilegios, los obstáculos a la construcción de los mercados nacionales, los favores monopolísticos, la concentración del poder, la dispersión de la facultad legislativa y la ausencia de los controles en el ejercicio de la potestad pública.

A tan enérgicas decisiones se unió la consagración de la distinción precisa de competencias entre las distintas autoridades, de tal manera que las instancias del derecho, desde su creación hasta su aplicación más individual y concreta, recorrieran un camino de garantías ciudadanas. La ley general y la precisión de la competencia legislativa aseguraron la igualdad; la independencia del juez, el juez propio, la publicidad del proceso, el derecho de defensa, etc. garantizaron la efectividad de las libertades; los controles del ejecutivo preservaron el sometimiento del gobernante a la ley y el imperio del Estado de Derecho. Las nuevas responsabilidades del Estado frente al ejercicio de la propiedad

y de los derechos individuales, que superaron las tesis clásicas y neoclásicas del Siglo XIX se asignaron dentro de ese cuadro de garantías engendrado en la modernidad y perfeccionado en las más agudas crisis del sistema. La reformulación de los derechos como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial del Siglo XX, ratificó los mecanismos de defensa, eficacia y preservación de las libertades públicas que habían desarrollado los ordenamientos jurídicos nacionales como el derecho administrativo, las órdenes judiciales, el juicio de amparo, la seguridad, los recursos de equity, etc. etc.

Todas y cada una de las modificaciones y transformaciones de las decisiones fundamentales ocurrieron en el ámbito mismo de las contradicciones sociales y sus respectivos procesos políticos tienen como testigo los documentos constitucionales, las convenciones, las cartas y demás determinaciones constitutivas que, además de su valor probatorio para la historia, de sus aseveraciones sobre los hechos cumplidos, son programas de organización social propuestos en unas coyunturas para el comportamiento político en el futuro de la sociedad.

De manera muy general podemos afirmar que los pueblos han pasado de comarcas autárquicas, principados absolutistas, colonias o reinos independientes a Estados nacionales donde un mercado único responde a las necesidades de sus habitantes y al futuro, e

internacional intercambio. En la consolidación de los mercados nacionales se configuraron los sistemas o familias de derecho destinados a dar soluciones de práctica jurídica a las necesidades de los intercambios y relaciones nacionales. Del "estadio nacional" la civilización pasó a la aproximación de las naciones. El Derecho internacional, público y privado, dió el primer paso con apoyo en la ciencia del derecho comparado para superar los obstáculos que presentaba la especialidad de cada familia. Así las reglas del Common law y de Equity se entendieron con las del Derecho civil continental europeo y buscaron ante la presión de un comercio exterior cada vez más creciente, anclajes y soluciones que han llegado, por ejemplo, hasta nosotros desde que arribó al País la Misión KEMMERER.

Hoy resulta una verdad paladina que los Estados se encaminan a la construcción de un mercado universal y por lo tanto a un sistema jurídico internacional y multisocietario. La ciencia y la tecnología han agregado su contribución a la juridicidad contemporánea. La intensidad de las relaciones civiles, comerciales, penales, de derecho público, y su progresiva implantación universal se acompasa con la utilización de la informática, el recaudo de datos y su consulta y rápida aplicación en cualquier lugar del planeta.

Tanto la adopción de las constituciones como sus reformas

7

importantes, son producto de un decantado proceso político en el cual las distintas fuerzas sociales plantean sus aspiraciones y anhelos que deben ser recogidos por quien tiene la responsabilidad de expresar en un conjunto normativo fundamental las transformaciones deseadas, coherentes y eficaces. Subraya esta realidad el criterio que ya ha expresado la Corte en un documento anterior, en el cual se llama la atención sobre la virtud de elemento cohesionador de la sociedad que posee el derecho constitucional.

La conciencia sobre ese valor del derecho constitucional en la sociedad, de la difícil conyuntura de nuestra historia y del irresistible avance de los intercambios multinacionales, nos obligan a reflexionar sobre la enmienda democrática que ahora se debate. El orden constitucional ha demostrado a lo largo de este Siglo estar dotado de varios elementos de gran capacidad y virtud, aptos para responder a los problemas políticos que ha afrontado nuestra sociedad. Pero su práctica también nos sugiere la importancia de perfeccionar la dogmática, los principios organizativos, los medios de control y los caminos de reformã del estatuto básico.

Cuenta Colombia con toda una historia jurídica nutrida por los aportes de la jurisprudencia y la doctrina que han ajustado las instituciones, pensadas hace muchos lustros, a las urgencias

contemporáneas. Pero ese enriquecimiento ha sido el producto de debates que consultaron siempre la realidad nacional y diseñaron un sistema de derecho propio. A este aporte debe responder la nueva reforma para perfeccionar, consolidar el derecho constitucional y político. Ello nos obliga a rechazar, por supuesto, toda reforma que pretenda tan solo intercalar en nuestro constitucionalismo instituciones, dogmáticas, propuestas y soluciones jurídicas tomadas sin crítica alguna de otras latitudes políticas, que históricamente respondieron a necesidades extranjeras pero que de modo alguno pueden reemplazar los más caros éxitos del sistema constitucional colombiano, probados, además, en los momentos más angustiosos de su vida política. No se forma una constitución acudiendo a un enciclopedismo de derecho comparado, donde se adquieran las instituciones de moda u otras que no serán eficaces porque desconocen la esencia misma de nuestra formación política, económica y social. Esta claridad es parte de la obligación de quienes de alguna manera estamos comprometidos en el proceso actual y, ante todo, de quienes tienen la competencia para expedir el documento reformador que les ha pedido el Pueblo colombiano. Allí está su trabajo, el límite de su jurisdicción y competencia y el objeto de la labor que le encomendaron.

Para que ello ocurra, la construcción del constitucionalismo ha obedecido siempre a profundos razonamientos o, como lo dijo el Libertador, a una elaboración de los siglos, en la cual todo está

madurado y relatado sin improvisación alguna bajo la orientación de la filosofía política adoptada por la manifestación del pueblo de ciudadanos. Al Mundo que nos espera tenemos que llegar con nuestros propios instrumentos, con nuestras propias soluciones, con la virtud de nuestra nacionalidad y la eficacia de las formulaciones jurídicas que la doctrina, la jurisprudencia y la práctica política nos han enseñado. Así lo han hecho otras naciones. A ello se debe su protagonismo en el escenario del nuevo derecho público internacional y a ello el éxito de sus propuestas. El tomar irresponsablemente paradigmas extranjeros, sin análisis ni reflexión, con la sola euforia intelectual que produce el falso enciclopedismo adquirido en cualquier parte, será llamado a juicio por los colombianos que deban padecer las consecuencias de semejante aventura.

Queda claro que en la precisión de los lineamientos de esa filosofía es imprescindible comprender tanto la historia de nuestro derecho y de nuestras instituciones como sus rasgos esenciales y, ante todo, las exigencias que impone la actualización de las relaciones estatales y de todo el esquema de poder. La realidad del Mundo cotidiano es de obligatoria observancia, porque la constitución es un programa a cumplir en el futuro, pero un programa desprendido de soluciones meramente transitorias o que pertenecen, según la metodología, al dominio de la ley o de los acuerdos de la vida política. La supervivencia de la constitución

depende, entre otras causas, de su capacidad de conformar políticamente la sociedad en sus aspectos básicos y fundamentales, para que el resto del orden jurídico pueda cumplir cabalmente la función de resolver los conflictos cotidianos.

II.- LA METODOLOGIA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA

COLOMBIANO

Tantos años de elaboración constitucional ha permitido que la ciencia jurídica diseñe incansablemente unas reglas metodológicas de observancia, como lo enseña la doctrina, en la creación y aplicación del derecho. La administración de justicia, el uso de la potestad legislativa, las determinaciones ejecutivas, la formulación de normas fundamentales y la técnica de sus reformas han sido tratadas con rigor por la jurisprudencia y la doctrina que indican sabiamente cómo se producen unas y otras. Son formas de organización del trabajo pero, simultáneamente, mecanismos críticos que facilitan apreciar el cuadro institucional y el contenido del derecho para conocer, de inmediato, los puntos claves a reformar, derogar o innovar. La exigencia es doble: se requiere saber la esencia y la experiencia del derecho a transformar, sus bondades y sus problemas.

Se pueden definir de manera muy práctica las observaciones metodológicas si apreciamos con un sentido de totalidad nuestro constitucionalismo y si referimos concretamente esos puntos críticos. Afortunadamente la experiencia institucional acumulada facilita escoger los puntos nodales del asunto a resolver.

El gran esfuerzo de la teoría constitucional, desde sus orígenes, fué el de diseñar un esquema de poder que evitara la confusión o concentración de ellos en una sola autoridad, logrando, simultáneamente su integración y enlace, de tal manera que de la gestión de uno de ellos y de la de todos combinada dependiera la acción de la totalidad del Estado. En esta dirección tomó vigencia uno de los principios más conspicuos del sistema: la independencia del juez como verdadero paradigma para la efectividad de los derechos. Otro postulado fundamental se origina en tan conocida tesis: el ejercicio de la función gubernamental está sujeta a la ley de donde obtiene sus atribuciones y finalidades. De ahí que la práctica de la política, en la mayoría de los sistemas constitucionales, haya desarrollado varios medios de acción entre los poderes ejecutivo y legislativo los cuales al respetar la autonomía orgánica de cada uno de ellos consiguen integrar y armonizar la consecución de los fines del Estado. A estas reglas básicas se añadió otra de singular importancia: la precisa definición de la potestad legislativa y de la capacidad de dictar normas creadoras de situaciones jurídicas generales que realizaran la igualdad de los gobernados al excluir todo privilegio o toda discriminación.

A.- LA RACIONALIZACION DE LA FUNCION LEGISLATIVA

En nuestra vida constitucional los antedichos postulados han tenido en unos casos efectiva vigencia y en otros no lo ha sido debido a cierta práctica política que los distintos constituyentes han tratado de corregir. El caso de la función legislativa del Congreso ha entrado en la crisis más impresionante causando el desconcierto en todo el sistema, porque, al mismo tiempo, el ejecutivo y la administración en general, han asumido la potestad de expedir múltiples y contradictorias reglas abstractas, verdaderas leyes, que desvirtúan la racionalidad de la función y crean la confusión más absurda en la sociedad y entorpecen los mecanismos de control de la legalidad y la constitucionalidad.

De antiguo ha sostenido la doctrina, la jurisprudencia y las ideologías de distinta clase, que la generalidad de la ley está vinculada esencialmente a la igualdad de las personas. Tan solo ese carácter abstracto de la norma que crea situaciones impersonales es capaz de excluir los privilegios y las discriminaciones en contra de los individuos, de los grupos sociales determinados, de los sectores que por razones históricas conforman una abigarrada nacionalidad como la colombiana. El constitucionalismo ha desarrollado tesis de utilidad en la definición de las competencias del poder público y, ante todo, las pertinentes a la delimitación de la función legislativa.

En las primeras épocas del Estado se impuso la definición orgánica y formal de la ley, puesto que al parlamento o al congreso, según el régimen político, se le asignaba la exclusiva vocería del pueblo de ciudadanos. La modificación de las competencias a raíz de los acontecimientos de la primera mitad de este Siglo introdujeron el concepto de la ley en sentido material para posibilitar la dirección del Estado por el ejecutivo y responsabilizarlo de la implantación de políticas acordes con las crisis y necesidades de los nuevos tiempos. Toda una serie de conceptos rompieron la clásica adscripción de funciones y diluyeron en el tiempo la imperturbable cláusula general de competencias. A la luz del constitucionalismo francés vimos aparecer los decretos leyes o extraordinarios, las leyes de habilitaciones, los reglamentos autónomos, las leyes cuadros y los decretos que las desarrollan para concluir, finalmente con la separación de los dominios entre la ley y el reglamento con el uso de los aportes de la escuela que definió la ley desde su contenido material.

El parlamento, por primera vez, asumió una competencia restringida y taxativa, mientras que el reglamento adquirió la competencia general. Este nuevo esquema se ha implantado poco a poco en otros regímenes constitucionales pertenecientes a la llamada familia del derecho continental europeo.

Nuestro desarrollo en ese campo ha tropezado con situaciones

irregulares que solo la historia nacional pretende explicar con alguna suficiencia. El actual artículado fundamental contiene, de una parte, la famosa cláusula y, de otra, la extensión del poder del reglamento mediante la adopción de cierta forma de leyes cuadro, los reglamentos autónomos y otros semejantes que ofrecen un panorama, si no contradictorio, al menos inconsistente en la definición de la potestad legislativa. Al mismo tiempo los estados de emergencia amplían de tal manera la facultad del ejecutivo en esta materia que la proliferación de legislaciones de distinto origen y naturaleza hacen extremadamente difícil la evolución y consolidación de doctrinas precisas por parte de los controles de la legalidad y la constitucionalidad.

Una situación más grave se presenta cuando advertimos que en los distintos organismos, entidades, institutos, juntas directivas, etc. que conforman la Administración ha hecho carrera una forma de legislación general expedida mediante acuerdos, circulares, instrucciones y actos de distinta especie que modifican a diario la ley sin que las acciones de nulidad sean lo suficientemente veloces para atajar tan acelerado desborde de competencias. Se ha impuesto en Colombia la fuerza de reglamentaciones inferiores, que tienen en jaque la seguridad que debe reinar en las situaciones jurídicas. La ausencia de reglas legales que definan la responsabilidad de los funcionarios colabora en esta proliferación de verdaderas competencias legislativas.

Por supuesto que el diagnóstico integral sugiere que muchas de las soluciones en este campo pertenecen a la ley y al orden jurídico subalterno, pero tal anotación sirve para comprender el alcance de la reforma. Por ello es viable pensar que estos criterios servirían de base:

10.- El Congreso de la República debe tener una facultad legislativa que podría definirse con estas orientaciones, sin perjuicio de otras competencias que específicamente atribuya la Constitución (Ejemplo: reglamentos del Congreso, control político, etc).

a) Las leyes sobre los derechos y las libertades de los individuos, sus garantías y limitaciones. De aquí surgen los códigos sustantivos y de procedimiento y los demás catálogos legales que aseguren los atributos fundamentales de las personas.

b) Las leyes que establezcan cargas tributarias y, en general, los sistemas impositivos que gravan el derecho a la propiedad privada, lo limitan y lo condicionan a los fines del Estado. El criterio nacional en la construcción de los sistemas tributarios colabora en la consolidación del mercado nacional su progresivo desarrollo.

c) Las leyes sobre la organización de los poderes públicos y el sistema electoral.

d) Las leyes cuadros sobre la gestión económica, financiera, monetaria y de comercio exterior del Estado.

e) Las leyes cuadros sobre la administración, organización y gobierno del territorio.

f) Las leyes aprobatorias de tratados públicos.

g) Las leyes orgánicas y anuales del presupuesto de la Nación.

h) Las leyes que determinan el régimen de la apropiación, aprovechamiento y disposición de los bienes del Estado, incluyendo los baldíos y los recursos naturales.

20.- La función legislativa no puede ser asumida por otra autoridad, incluido el Presidente de la República en los estados de excepción. Durante ellos tendrá sólo las funciones que expresamente le otorguen la Constitución y la ley.

30.- Las facultades extraordinarias (leyes de habilitación y sus decretos leyes) únicamente se concederán, de manera pro-tempore y precisa, para los casos contemplados en las letras a) y b) del

Numeral 10.

40.- La competencia del reglamento del Presidente de la República quedará subordinada a la potestad legislativa del Congreso. La Administración únicamente puede dar instrucciones dirigidas a sus funcionarios para la mejor aplicación de la ley.

La racionalización de la potestad legislativa debe acompañarse, pues, de un criterio muy claro en estos puntos y, ante todo frente a la normatividad de emergencia porque es hora de que nuestro derecho no se distinga por tener su origen, predominantemente, en los estados de excepción.

B.- DERECHOS HUMANOS Y SISTEMA JURIDICO

De gran importancia mundial es la discusión sobre los denominados derechos humanos. Tradicionalmente los ordenamientos jurídicos nacionales reconocieron los derechos y las libertades fundamentales enunciando en sus constituciones los principios que caracterizaban tales atributos y consagrando las garantías de su eficacia y ejecutoriedad. Pero las grandes transformaciones de la primera mitad del Siglo XX introdujeron otro criterio en esta materia: los derechos humanos son de interés universal y por ello la comunidad internacional los declaró con esa validez, definió la dignidad humana como un elemento material de su existencia, prescribió la obligación de todos los Estados por establecer y perfeccionar los recursos internos para su vigencia y creó una jurisdicción regional y universal con una competencia subsidiaria para asegurarlos.

El derecho colombiano así lo ha hecho y tiene a su disposición varios mecanismos para garantizar su vigencia, a saber: 1) la acción de inconstitucionalidad, 2) la inaplicabilidad de la ley inconstitucional, 3) el sistema de derecho administrativo, en el cual figuran los controles verticales, las acciones jurisdiccionales ante los tribunales y el Consejo de Estado, el instituto de la suspensión provisional de los actos administrativos, 4) el recurso de habeas corpus, 5) la publicidad

del proceso, 6) las garantías penales, 7) los recursos jurisdiccionales, 8) los principios generales sobre la vigencia de la ley en el tiempo, etc. etc.

Sin embargo, ese cuadro de garantías se enfrenta a nuevas situaciones provenientes de las anteriormente citadas universalizaciones del derecho y de los intercambios. Por ejemplo, una serie de mecanismos de preservación y eficacia de los derechos privados se ha conformado en torno a decisiones particulares de compañías y organizaciones que, con apoyo en la informática, tienen la posibilidad, de aplicar sanciones sin la intervención de la potestad pública. Entidades financieras, comerciales, bancarias, etc. poseen en el Mundo una red de información que excluye de los créditos, contratos, etc. a las personas que por las razones que ellos mismos determinan, incurren en incumplimientos, impagos y, en general, desavenencias o discordias con el esquema productivo y de comercio que están protegiendo con tan novísimos mecanismos. Si bien, esta realidad es incontrovertible y posiblemente inevitable, también es cierto que el constitucionalismo debe tomar una decisión fundamental y básica y asumir una tarea de control con apoyo en el perfeccionamiento de las garantías que amporen al particular contra los desvíos de semejante poder.

La implantación de recursos que respondan a la antedicha situación son de claro recibo en la juridicidad del mundo actual.

21

Pero estos medios deben atender el desarrollo del derecho administrativo que ha demostrado sus bondades como forma de protección de las personas ante el ejercicio unilateral del poder. La introducción de recursos que, como el amparo, o la especie de amparo que figura en el proyecto gubernamental, desvirtúan su misión y concluye con la abolición del derecho administrativo y la inaplicabilidad de las mismas innovaciones que, extraídas de sistemas jurídicos ajenos, pretenden incorporarse en el nuestro. Resulta pertinente y de mejor prospecto perfeccionar los elementos del derecho administrativo bajo la unidad que imponen los jueces especiales en este campo, que ensayar remedios que rivalizan con ellos y que no pueden acoplarse al aporte histórico que se tiene bien reconocido en Colombia.

Así las cosas, una claridad en cuanto al origen de las declaraciones de los derechos humanos, la competencia de los organismos dispuestos por la comunidad internacional para su consagración y vigencia y la obligación de los ordenamientos nacionales de crear recursos para su efectividad, es suficiente para comprender lo innecesario de los extensos catálogos de facultades y derechos de los individuos que jamás podrán ser taxativos y la urgencia de perfeccionar, constitucionalmente, los institutos ya probados por los jueces colombianos.

Unos criterios a estudiar en este campo pueden ser:

1o.- La definición constitucional de la dogmática de los derechos del hombre y de los principios que conforman las garantías.

2o.- El fortalecimiento dentro del sistema de derecho administrativo de los recursos que impidan su violación y dispongan las reparaciones e indemnizaciones cuando haya ocurrido el daño. La extensión de la suspensión provisional y el establecimiento de órdenes que el juez administrativo pueda expedir prontamente para evitar la violación serían eficaces en ese propósito.

3o.- La creación de instituciones procesales que hagan eficaz y ágil la figura de la inaplicabilidad de la normas inconstitucionales prevista en el actual artículo 215 de la Constitución con preservación de la unidad de la jurisprudencia. De esta manera, no sería necesario pensar en la introducción de mecanismos exóticos de control, que desvertebrarían nuestro sistema.

4o.- La regulación legislativa de la responsabilidad de los funcionarios.

C.- SISTEMA DE INTEGRACION DE LA CORTE SUPREMA
DE JUSTICIA Y DEL CONSEJO DE ESTADO

1. En el Estado de Derecho -cual es el que rige la Nación Colombiana- la sociedad política tiene un ordenamiento jurídico cuya supremacía consiste en que a los mandatos del mismo o constitución escrita han de sujetarse los actos emanados de los demás poderes constituidos.

Dicho Estado presupone la existencia del poder público repartido entre distintos órganos o "ramas", como se las denomina en nuestro vocabulario juspublicista, en que cada una de ellas ejerce funciones separadas, nítidamente caracterizadas en cuanto a la tarea que desempeña dentro del marco constitucional de actividades del Estado, no obstante colaborar armónicamente, como lo tiene dicho nuestra Carta Fundamental (art. 55 C.N.). Tradicionalmente esas ramas son la Legislativa integrada por un cuerpo a quien se confía la expedición de leyes de carácter general y abstracto que habrán de regular las relaciones de los miembros de la comunidad; la rama Ejecutiva, al frente de la cual se halla el Presidente de la República que cumple la labor de administrar la cosa pública a través de la ejecución de las leyes y finalmente está la rama Judicial compuesta en su cúpula por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado y en sus niveles inferiores por

los Tribunales y jueces de la República. Ella esta instituída para dirimir los conflictos que se susciten entre los asociados, sea entre ellos mismos o entre éstos y el Estado. El juez, entonces, según expresión afortunada de los procesalistas cuando en cada caso resuelve una litis, "dice el derecho", esto es, desentraña el sentido de la ley aplicable a la misma en la medida en que los hechos de la contienda se subsuman en la norma y así dará la razón al demandante o se la negará.

2. Nuestro ordenamiento jurídico, con una larga y acentuada tradición, tiene consagrado un control judicial concentrado que se ejerce así: La Corte Suprema de Justicia, órgano máximo de la justicia ordinaria, vigila la indemnidad de la Constitución y para ello se le encomienda el conocimiento de las acciones de inexecutableidad contra las leyes emitidas por el Congreso, los decretos expedidos por el Gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias otorgadas por el Legislador por razones de estado de perturbación política o económica, los decretos de planeación, decretos ejecutivos y las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Presidente de la República a proyectos de ley aprobados por el Congreso (art. 214 de la C.N.). El Consejo de Estado de su parte, supremo órgano de la justicia contencioso administrativa, ejerce un control de constitucionalidad y legalidad sobre los actos de carácter general o particular que profiera el Ejecutivo con el fin de confrontar su conformidad con la

Constitución y la Ley para anularlos en caso de no ser ello así. Esta jurisdicción se completa con Tribunales Administrativos a nivel regional.

Concebidos dichos controles en la forma dicha tienen el efecto saludable de velar y conseguir que los poderes Legislativo y Ejecutivo (o Administrativo) se desempeñen dentro de un marco jurídico institucional de la Constitución y de las Leyes, en sus relaciones con el conglomerado social, destinatario de sus actividades.

3. Configurado así el control jurisdiccional de la Constitución en nuestro país, se comprende fácilmente que los jueces que integran las Corporaciones en mención y encargados de ejercerlo, han de gozar de la debida independencia de los órganos controlados para evacuar debida y normalmente sus funciones y así sustraerse a cualquier interferencia nociva que pudiera acompañar sus decisiones.

La independencia entonces del poder judicial en ese altísimo rango, es factor insustituible para el ejercicio de un genuino control constitucional. No debe haber por tanto interferencia del Gobierno ni de las Cámaras Legislativas porque de uno y otras es cabalmente su juzgador constitucional.

De ello se sigue que si el origen del nombramiento de Magistrado de Corte y de Consejo de Estado proviene de alguno de esos poderes no se escaparía a la mente menos desprevenida que atadura de ese jaez pudiera tener repercusiones en las decisiones de los asuntos de su competencia. Es que la delicada función de administrar justicia no puede dejar el menor intersticio por donde se filtre la mínima duda de ejercerse diáfana y cristalinamente.

El sistema actual de la cooptación que viene instituido desde la Reforma Plebiscitaria de 1957, responde adecuadamente a las expectativas de contar con magistrados que ejezan su ministerio con independencia. El mismo reemplazó al anterior, de conformidad con el cual esos funcionarios eran elegidos por el Senado y la Cámara de ternas que les pasaba el Presidente de la República. La reforma constitucional de 1968 conservó el mismo método.

Ese cambio de 1957 fue una respuesta al clamor de la opinión nacional del momento, que quería ver instaurado un mecanismo que garantizara la libertad de los jueces en el proferimiento de sus fallos.

La cooptación, según la larga y decantada experiencia que el país exhibe de su aplicación, en verdad que ha asegurado la anhelada autonomía de los altos órganos judiciales. Piénsese en el esfuerzo ingente que hacen los miembros de Corte y Consejo de

Estado cada vez que hayan de proveer una vacante en su seno, para escoger de entre los candidatos, el mejor, desde el punto de vista personal que incluye sus dotes morales, académicas y sus antecedentes como docentes del derecho, ejercicio de la profesión o de la judicatura. Se establece una sana competencia para ver de seleccionar el mejor entre todos ellos. Y ello encuentra refuerzo en la circunstancia de que en la medida en que los mejores accedan a esas posiciones así las Corporaciones conservan su prestigio y respetabilidad.

Ha sido criticada por algunos la cooptación diciéndose que se convierte a veces en un club cerrado que no permite el ingreso de excelentes abogados por su falta de conexión con los miembros de la Corporación. Esta censura no corresponde a la realidad porque, si se repara la forma como han acontecido las elecciones que conducen al escogimiento del nuevo magistrado se encuentra que son varias las voluntades que intervienen en la votación (dos terceras partes actualmente), así que nada valdría la preferencia de uno o pocos electores hacia un candidato, si no reúne esa mayoría calificada. Sin embargo, considera la Corte que el actual sistema es susceptible de perfeccionamiento.

Una propuesta pertinente en este sentido consiste en confiar la elaboración de las listas de candidatos a los más altos dignatarios del Estado y a entidades que representen las fuentes

de las cuales surgen las personas titulares de la máxima investidura judicial. El principio que además del aquí expuesto es necesario mantener, es el de la independencia del juez, asegurada por la integración, alejada de todo interés político, de ese cuerpo o conjunto de funcionarios y entidades que han de realizar la primera selección de los candidatos. Estos criterios se precisan así:

10. El Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, la academia de esta disciplina, el Procurador General de la Nación y el Consejo Superior de la Administración de Justicia, señalarán cada uno dos candidatos.

20. El Presidente de la Corte y el Presidente del Consejo de Estado no intervendrán en la postulación de candidatos para sus respectivas Corporaciones.

30. Los candidatos del Consejo Superior de la Administración de Justicia serán magistrados de carrera.

40. Elaboradas así las listas, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado elegirán al magistrado por cooptación y con la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros.

Voces de reproche se oyen también acerca del carácter vitalicio en los cargos de magistrados, que llega hasta la edad de retiro forzoso, de 65 años actualmente. Reparo éste deleznable que se desvanece si se para mientes en que según estadísticas de Corte y Consejo, el período promedio de duración de los magistrados en sus cargos no alcanza a los diez años, lo que pone de presente la gran movilidad que se dá en esas posiciones.

Con base en estos parámetros, se recomienda que el período de los magistrados sea fijo, de ocho años y sin posibilidad de reelección. Con el fin de evitar el riesgo que para la estabilidad de la jurisprudencia implicaría un cambio en la misma fecha de todos los magistrados de la Corte y Consejeros de Estado, para implantar el nuevo sistema es aconsejable una solución por el estilo de la que ofrece el proyecto gubernamental en el párrafo transitorio de su artículo 152.

D.- LA TITULARIDAD DE LA FUNCION DE
CONTROL CONSTITUCIONAL

1.- Elemento esencial del Estado de Derecho y conquista de la democracia es el principio de la supremacía de la Constitución sobre las demás normas integrantes del ordenamiento jurídico.

Algunos propugnan porque la función de control constitucional se realice con criterio político y que éste se refleje en el mecanismo de integración del correspondiente órgano. Así está regulado en algunos países y es el sustento de la propuesta de crear en Colombia una Corte Constitucional con injerencia de las Ramas Ejecutiva y Legislativa en el nombramiento de sus magistrados. Este criterio, como es obvio, supone atender preferiblemente a motivos de conveniencia u oportunidad para su expedición y vigencia, factores que prevalecen entonces sobre la supremacía que como principio debe asignarse a la norma constitucional.

Como se deduce, el examen de constitucionalidad con un enfoque político, más que a garantizar la integridad de la Constitución, apunta a brindar algún grado mayor de certeza sobre la aceptación popular de la ley en un momento dado o a impartir una orientación sobre cómo se debe interpretar la Constitución a la luz de las tendencias de opinión a la sazón predominantes; y dentro de este

contexto se justifica que la composición del órgano de control tenga un origen marcadamente político.

Ahora bien, este esquema tropieza con múltiples obstáculos. En primer lugar, en un plano teórico, quienes así razonan parten de la concepción de que lo que legitima el orden jurídico es el pensamiento del pueblo, dado que en él se suele encarnar el concepto de constituyente primario; pero se olvida que ese pensamiento fundante no puede ser el variable de las masas, ni el interesado de determinados sectores, sino el que quedó plasmado en los preceptos que forman el canon constitucional del Estado, los cuales han de adquirir, para que efectivamente cumplan su misión tutelar de la comunidad, caracteres de objetividad y perdurabilidad y que por lo tanto, mientras no sean expresamente suprimidos, requieren que se asegure su mantenimiento, independientemente de las razones contingentes y transitorias que aconsejen lo contrario. En segundo término, debe tenerse en cuenta que con miras precisamente a evitar que el control político de la Constitución dependa del querer del gobernante de turno que intervino en la designación del órgano controlador, se asigna a los miembros de éste período más largo e inclusive la calidad de vitalicio; empero, esta circunstancia simplemente induce a que un gobernante posterior, de ideología política diferente, mire en la Corte Constitucional un factor de oposición que no le permite gobernar a su talante, con el riesgo de un enfrentamiento permanente de los

poderes constitucionales. Finalmente, el sistema de control que se analiza puede llegar a caer en la viciosa práctica que caracterizó al Comité Constitucional de la IV República Francesa, el que terminaba siempre recomendando al Legislador que procurara una modificación en la Constitución para que la ley considerada conveniente se ajustara a ella, o sea, en palabras de un distinguido estudioso de estos temas en Colombia, declarando más bien desueta o ilegal la Constitución que inconstitucional la ley.

Una Corte Constitucional que obre con motivación política, más que entidad custodia de la Constitución, deviene en una especie de Cámara censora, de último debate de las leyes, en la que se prolongaría el poder legislativo.

En conclusión, la salvaguardia de la Constitución como orden superior que proporciona seguridad a los asociados en cuanto a los postulados básicos de la convivencia y el funcionamiento del aparato estatal, y que por lo mismo debe defenderse a toda costa, amerita más bien un juicio jurídico, llevado a efecto con interpretaciones de las normas ceñidas estrictamente al raciocinio científico, por órganos de imparcialidad indiscutible. En otras palabras, la naturaleza del proceso constitucional -si de lograr verdaderamente los propósitos anteriores se trata-, encaja dentro de lo puramente jurisdiccional y la tarea de adelantarlos debe atribuirse, entonces, a funcionarios u organismos de la rama o

poder judicial, siempre que la composición de los mismos esté claramente presidida por los principios de independencia y autonomía. Por lo demás, es claro que en la lectura individual que de las normas haga el juez constitucional, no puede estar ausente el elemento valorativo, determinado por sus propias convicciones sobre fundamentación y organización del poder.

2. Aun prescindiendo del criterio político, esto es, desde una óptica jurídica, se ha propuesto para el efecto la creación en Colombia de una jurisdicción constitucional especializada, constituida o encabezada por una Corte Constitucional y que haría parte de la Rama Jurisdiccional o Poder Judicial, con lo cual se busca establecer entre nosotros el llamado "Sistema Concentrado" de control, tomado del derecho austriaco y adoptado en la postguerra por algunos otros Estados europeos y americanos. Se reemplazaría así el mecanismo de control "integral y paralelo" a cargo de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado - según la clase de normas involucradas-, el cual se ha ido decantando en nuestro derecho público desde las primeras Constituciones republicanas y cuyos actuales lineamientos vienen trazados, en lo sustancial, desde el Acto Legislativo número 3 de 1910, con las enmiendas consignadas en los Actos Legislativos números 1 de 1945 y 1 de 1968. Esta idea del "control concentrado" ha vuelto a relucir en algunos proyectos presentados a la Asamblea Constitucional, entre ellos el del Gobierno.

Los argumentos invocados para respaldar esta iniciativa pueden resumirse en dos:

Primero. Se crearía una jurisprudencia constitucional más estable y unificada, impidiendo decisiones contradictorias que hoy pueden presentarse entre la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado;

Segundo. Como la Corte Constitucional estaría integrada, por definición, por especialistas en derecho público y ciencias políticas, se obtendrían decisiones más acordes con una correcta interpretación del precepto constitucional, evitando que la definición pueda ser tomada por una mayoría de magistrados dedicados a otras áreas del Derecho.

Sin embargo, caben al respecto las siguientes observaciones:

a. En términos globales, la experiencia colombiana de casi un siglo ha sido positiva. Es factible que puedan señalarse ciertas ambigüedades, contradicciones y aun errores en el ejercicio del control por los órganos encargados de él, más, en concepto general, han sido episodios aislados, propios de toda actividad humana y tanto la Corte como el Consejo de Estado han cumplido esta alta misión en medio de un sentimiento de respetabilidad y manteniendo un equilibrio adecuado entre la estabilidad de la

secuencia jurisprudencial y su modificación por el advenimiento de nuevas orientaciones; a esta realidad patente, contestada sólo por algunos comentaristas, más que todo antes de la importante reforma introducida en 1968, ha contribuido, sin duda, el método de integración de los órganos jurisdiccionales, que asegura la permanencia del magistrado en su cargo, sin temor a ningún tipo de represalia política, al mismo tiempo que ha sido permeable a una renovación del personal con una razonable frecuencia.

b. No se advierte la necesidad de configurar otra jurisdicción, que fuera de implicar erogaciones adicionales y mayores esfuerzos de acondicionamiento logístico para su funcionamiento, con el consecuente gigantismo del Estado, se traduciría en una cuestionable disgregación de la rama o poder judicial. Si lo que hay ha operado satisfactoriamente y puede ser mejorado o perfeccionado sin mayor traumatismo, no se ve la razón convincente para suprimirlo y ensayar un nuevo sistema por el solo hecho de que en algunos países haya obtenido un éxito comparable al que nuestra propia tradición jurídica ostenta. A decir verdad, las funciones que se pretenden adscribir a la Corte Constitucional pueden ejercerlas, a cabalidad, como lo han venido haciendo en el marco de sus actuales competencias, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

c. El argumento de la especialización de los jueces en un

tribunal concentrado no es contundente, pues es bien sabido que las normas legales no tienen un contenido de puro derecho público, sino que éste se conjuga con otros de carácter civil, comercial, penal, laboral, tributario, etc. En consecuencia, su apropiada comprensión, su verdadero significado de acuerdo con ese contenido particular, se constituye en factor indispensable en casi todos los casos para cotejarlas adecuadamente frente a la preceptiva superior. De ahí que sea significativamente útil la participación en el proceso decisorio de magistrados de las otras Salas, para ilustrar el criterio y brindar mayores probabilidades de acierto.

d. Sin embargo, con el fin de refinar el control, es procedente una reforma, con la adopción de un régimen que combine el reforzamiento de la Sala Constitucional para cada caso con una redistribución de competencias, según la cual se reservarían a la Sala Plena aquellos que tengan mayor entidad constitucional y política o supongan un compromiso con la soberanía nacional (reformas constitucionales, medidas tomadas en estados de excepción, actos aprobatorios de tratados públicos), al paso que el conocimiento de las acciones ciudadanas sobre inexecuibilidad de las leyes y de los demás decretos y la decisión sobre objeciones presidenciales contra proyectos de ley, se radicaría en la Sala Constitucional reforzada o adicionada, de suerte que se diera participación importante en la definición a los magistrados de otras Salas.

e. Por supuesto, deben subsistir todas las vías por medio de las cuales hoy en día la Corte puede aprehender el conocimiento de la constitucionalidad de una disposición, pues en ellas se conjuga todos los intereses posibles: acción pública de cualquier ciudadano, revisión oficiosa de algunos actos, cruce oficial de poderes en virtud de objeciones presidenciales. Especialmente importante es mantener la primera, como facultad preciosa inherente a la ciudadanía y por ende con la categoría de derecho político esencial, pues no solo se amolda a nuestra idiosincracia, a nuestra cultura jurídica más aquilatada, sino que es un valioso aporte a la buena estructuración del orden estatal. En algunos países este derecho se consagra pero con algunas restricciones en cuanto al número de demandantes a fin de reducir al mínimo los denominados "juicios frívolos"; éstos desde luego también se suscitan en Colombia, pero su tolerancia parece un mal menor ante el número de casos realmente interesantes y bien fundados sobre los cuales se impetra solución mediante demanda individual. Valdría sí la pena una reglamentación tendiente a evitar procesos o dilaciones inútiles, cuando una demanda verse sobre disposiciones derogadas explícitamente o por regulación íntegra de la materia o sobre las cuales ya haya recaído sentencia de inconstitucionalidad, aun en el evento de que hayan sido repetidas en normas formalmente diferentes.

f. No hay justificación tampoco para despojar al Consejo de

Estado de la competencia para conocer demandas de inconstitucionalidad contra actos generales de la administración (Decretos reglamentarios, Ordenanzas de las Asambleas Departamentales, Acuerdo de los Concejos Municipales, etc.), que ahora se le reconoce y que en el proyecto gubernamental y en otros se quiere trasladar también a la Corte Constitucional.

Como se anotó, quienes preconizan esta reforma buscan concentrar en un solo órgano el control constitucional con miras a unificar la jurisprudencia constitucional y evitar así eventualmente contradicciones entre las opiniones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado. Empero, en la mayoría de los proyectos se conserva la competencia adscrita a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en materia de juzgamiento de los actos de la administración, aun los generales, cuando la acusación contra éstos últimos sea por razón de ilegalidad. En verdad, no siempre es fácil distinguir, en un acto de tal índole, el motivo de ilegalidad y el motivo de inconstitucionalidad, pues muchas veces el acto administrativo es ilegal por ser inconstitucional, o se podría dar el evento de que un acto fuera ajustado a una ley notoriamente inconstitucional y sería aberrante entonces que en un examen de mera legalidad a cargo de la jurisdicción contencioso-administrativa, pasara incólume y siguiera rigiendo a la espera del pronunciamiento de otro órgano acerca de su constitucionalidad. Esto sería caer en un formalismo

extremo y absurdo, que las tendencias modernas del Derecho se proponen abolir.

Ahora bien, para salvar la fundada crítica de que en ocasiones se pueden dar fallos contrarios entre la Corte y el Consejo de Estado, podría establecerse que sobre un mismo punto de Derecho, prevalezca en caso de contradicción el juicio constitucional de la Corte, porque al fin y al cabo sería a ésta a la que se le seguiría confiando la guarda de la integridad del Estatuto Máximo.

3. En lo tocante al contenido del control encomendado a la Corte, valga anotar que en la propuesta adjunta se hace extensiva a algunas modalidades que actualmente no existen pero cuya eventual implantación en nuestra estructura institucional se prevé en algunos proyectos de reforma sometida a la Asamblea constituyente, a saber: referendos para reformas constitucionales, así como para leyes y proyectos de ley y convocatorias de consultas populares del orden nacional. Por otra parte, se hace explícita la posibilidad de control sobre los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su modalidad, por vicios de procedimiento; sobre todos los Decretos que dicte el Ejecutivo con fuerza de ley en sentido material y que no hayan sido expedidos en virtud de la mera potestad reglamentaria de las leyes y sobre los tratados celebrados por Colombia y los correspondientes actos probatorios del Congreso.

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 preminencia 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 Estados signatarios. 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 firmados y que se refieren a actividades de la órbita propia del Ejecutivo.

E.- LA AUTONOMIA DE LA JUSTICIA

A la independencia del poder judicial se agrega para su eficacia la consagración constitucional de la autonomía de la Rama a fin de que pueda disponer de los recursos presupuestales y financieros oportunos para atender los requerimientos que implica su funcionamiento adecuado. Es necesario que la norma fundamental considere un organismo con capacidad suficiente para proponer y ejecutar el presupuesto y, al mismo tiempo, participe de las decisiones del Estado que adoptan las demás ramas en los organismos de planeación, administración, distribución y utilización de los recursos públicos. Este organismo debe contar con la capacidad jurídica necesaria para orientar, mediante instrucciones administrativas su gestión.

Igualmente y para conseguir la real autonomía se propone destinar el 10% del presupuesto nacional para los gastos de la Rama. Esto se complementa con la potestad de presentar proyectos de leyes organicas de la administración del poder judicial.

Finalmente, se llama la atención de la Asamblea sobre la conveniencia de integrar a la justicia penal militar dentro de los principios y mecanismos que rigen el sistema judicial ordinario del país.

III.- ARTICULOS PROPUESTOS

A.- LA INTEGRACION DE LA CORTE Y EL CONSEJO DE ESTADO

Artículo ...

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los Consejeros de Estado permanecerán en sus cargos por un período de ocho (8) años y no serán reelegidos.

Las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación de listas de candidatos elaboradas por el Presidente de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente del Consejo de Estado, el Procurador General de la Nación, la Academia de Derecho y Jurisprudencia y el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Cada una de los funcionarios y entidades mencionados, enviará dos candidatos a la corporación para proveer la vacante. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Consejo de Estado no postularán candidatos para sus respectivas Corporaciones.

Los candidatos que escoja el Consejo Superior de la Administración de Justicia serán necesariamente magistrados de carrera judicial.

La Ley reglamentará las presentes disposiciones y organizará la carrera judicial.

Parágrafo transitorio: Este sistema de elección se aplicará en la medida en que los actuales magistrados y consejeros se retiren de sus cargos.

B.- SOBRE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL

Artículo ...

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

- 1a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidd de los actos reformatorios de la Constitución, pero solo por vicios de procedimiento en su formación, cuando al afecto fueren acusados por cualquier ciudadano u objetados por el Presidente

de la República en los términos previstos en los artículos
...

2a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de la convocatoria de un referéndum para reformar la Constitución o de una Asamblea Constitucional antes de su realización, pero tan solo en los mismos casos y por los mismos motivos contemplados en el ordinal anterior.

3a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los referendos de leyes y proyectos de ley y las consultas populares del orden nacional, éstas últimas solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización y los primeros por esos mismos motivos y además por el contenido de los actos refrendables.

4a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de cualquier proyecto de ley cuando fuere objetado como inconstitucional por el Presidente de la República, tanto por vicios de forma como por su contenido.

5a. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las leyes expedidas por el Congreso Nacional, así como de los Decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos en virtud de la

acción de inconstitucionalidad que podrá ser instaurada por cualquier ciudadano.

Nota: Deben ser sometidos al control constitucional de la Corte según este numeral, los Decretos del Gobierno que tengan fuerza de ley en sentido material y que no hayan sido dictados en ejercicio de la mera potestad reglamentaria de las leyes, o sea: Decretos emanados de facultades especiales o extraordinarias -actuales ordinales 11 y 12 del artículo 76 si es que se mantienen o expedidos en desarrollo de "leyes cuadros" o reglamentos autónomos en la eventualidad de que estos subsistan. En cuanto a Decretos emitidos en razón de estados de excepción, se contemplan en el numeral siguiente.

6a. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en los estados de excepción previstos en los artículos , en cuanto tengan entidad legislativa. Los Decretos que declaren, modifiquen o levanten tales estados, así como los que se limiten a derogar los ya expedidos y restablecer el imperio de la legislación ordinaria, solo serán objeto de control por el aspecto de las formalidades.

7a. Examinar los actos del Congreso aprobatorios de tratados públicos, para decidir definitivamente si tanto éstos como aquéllos se ajustan a la Constitución.

Parágrafo 1. Cuando la Corte encuentre demostrada la inconstitucionalidad de un acto sujeto a su control, por razones de forma o procedimiento, decretará su inexecuibilidad y ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, se enmiende el defecto observado. Si así se hiciera, el acto regresará a la Corte para que ésta verifique el riguroso cumplimiento de las formalidades omitidas y declare subsanado, en consecuencia, el vicio.

Parágrafo 2. En los casos contemplados en las funciones 6a. y 7a., el Gobierno deberá pasar a la Corte el día siguiente a la expedición del Decreto o la sanción del acto aprobatorio del tratado, el correspondiente texto oficial para su revisión; si el Gobierno no cumple con este deber, la Corte aprehenderá de oficio su conocimiento. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los actos a que aquí se alude.

Artículo ...

La Corte cumplirá las funciones señaladas en el artículo

anterior en Sala Plena, previo estudio adelantado por la Sala Constitucional, compuesta de Magistrados especialistas en Derecho Público. En los casos de las acciones ciudadanas de inexecuibilidad y de objeciones presidenciales contra proyectos de ley, la decisión definitiva corresponderá a los miembros de la Sala Constitucional, adicionada en todo caso con un miembro de cada una de las otras Salas especializadas de la Corte. El número de magistrados de la Sala Constitucional adicionada para decidir será siempre impar.

En los procesos de control de constitucionalidad será oído siempre el Procurador General de la Nación, quien deberá emitir su concepto en un plazo de treinta días hábiles. Así mismo, cuando se trate de acciones públicas se comunicará al Presidente de la República el auto admisorio de la demanda para que, dentro del término concedido al Procurador, pueda manifestar su opinión. La Sala o el Magistrado sustanciador podrán requerir la opinión de cualquier persona o entidad en relación con la disposición acusada y para el requerido será obligatorio rendirlo, bajo los apremios que dispongan las normas generales.

La Sala Constitucional simple o adicionada deberá elaborar proyecto o resolver, según el caso, por mayoría absoluta de quienes la integren y en un plazo máximo de sesenta días

hábiles siguientes a aquel en que se recibiere el concepto del Procurador. Cuando la decisión corresponda a la Sala Plena ésta dispondrá de sesenta días hábiles más para fallar y también deberá hacerlo por mayoría absoluta de sus miembros. Los términos señalados se reducirán a la tercera parte en los procesos de revisión oficiosa de Decretos originados en estados de excepción.

El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley, la que igualmente regulará los demás aspectos procedimentales atinentes a los asuntos de control de constitucionalidad, teniendo en cuenta los criterios de celeridad, facilidad para el ejercicio de las acciones ciudadanas y necesidad de evitar procesos superfluos.

La Corte enviará la parte resolutive de cada fallo de inexecuibilidad al "Diario Oficial" al día siguiente de su ejecutoria, para que sea publicada a más tardar dentro de los tres días subsiguientes.

Artículo ...

A la jurisdicción de lo contencioso administrativo corresponde conocer de las acusaciones de inconstitucionalidad contra los actos cuyo control no esté adscrito por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia. En todo caso de incompatibilidad

entre las interpretaciones constitucionales de la Corte y del Consejo de Estado, prevalecerá la de la primera. Para estos efectos, la Corte, de oficio o a petición de parte, efectuará el pronunciamiento correspondiente por vía general. Esta función no se aplicará en ningún proceso o actuación.

C.- LA AUTONOMIA Y LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Artículo ...

La administración del poder judicial es autónoma en su composición, patrimonio y funcionamiento, y estará a cargo del Consejo Superior de la Administración de Justicia y sus Consejos Seccionales y entidades administrativas.

El Consejo Superior de la Administración de Justicia estará integrado por los Presidentes de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, un magistrado de carrera designado por el Consejo, el Presidente de la República o su delegado, el Presidente del Congreso y el Procurador General de la Nación.

Corresponde a este Consejo Superior contribuir a la pronta y eficaz administración de justicia, para lo cual tendrá las

siguientes atribuciones:

1o. Presentar el proyecto de ley orgánica de la administración del Poder Judicial, o su reforma, particularmente la división territorial, composición, organización y funcionamiento de los órganos y entidades administrativas, y los estatutos de carrera judicial y

regímenes de personal, salarial y prestacional.

2o. Expedir los reglamentos de la ley orgánica y adoptar las medidas tendientes a facilitar la redistribución de competencias, de despachos y de personal, asegurar el cumplimiento de los términos por el Juez y, en general, garantizar su ejecución.

3o. Participar con voz y voto en todos los organismos de planeación y ejecución y manejo económico del sector justicia.

4o. Elaborar el proyecto de presupuesto de la Rama y ejecutarlo, celebrar contratos y administrar la Carrera, la Escuela Judicial y la investigación, funcionamiento y control administrativo de las Corporaciones y despachos judiciales, y disciplinario de sus miembros. Dicho presupuesto no será inferior al 10% del presupuesto nacional.

D.- CRITERIOS PARA SEÑALAR LA
COMPETENCIA DEL CONGRESO

1o.- El Congreso de la República debe tener una facultad legislativa que podría definirse con estas orientaciones, sin perjuicio de otras competencias que específicamente atribuya la Constitución (Ejemplo: reglamentos del Congreso, control político, etc).

a) Las leyes sobre los derechos y las libertades de los individuos, sus garantías y limitaciones. De aquí surgen los códigos sustantivos y de procedimiento y los demás catálogos legales que aseguren los atributos fundamentales de las personas.

b) Las leyes que establezcan cargas tributarias y, en general, los sistemas impositivos que gravan el derecho a la propiedad privada, lo limitan y lo condicionan a los fines del Estado. El criterio nacional en la construcción de los sistemas tributarios colabora en la consolidación del mercado nacional su progresivo desarrollo.

c) Las leyes sobre la organización de los poderes públicos y el sistema electoral.

d) Las leyes cuadros sobre la gestión económica, financiera, monetaria y de comercio exterior del Estado.

e) Las leyes cuadros sobre la administración, organización y gobierno del territorio.

f) Las leyes aprobatorias de tratados públicos.

g) Las leyes orgánicas y anuales del presupuesto de la Nación.

h) Las leyes que determinan el régimen de la apropiación, aprovechamiento y disposición de los bienes del Estado, incluyendo los baldíos y los recursos naturales.

2o.- La función legislativa no puede ser asumida por otra autoridad, incluido el Presidente de la República en los estados de excepción. Durante ellos tendrá sólo las funciones que expresamente le otorguen la Constitución y la ley.

3o.- Las facultades extraordinarias (leyes de habilitación y sus decretos leyes) únicamente se concederán, de manera pro-tempore y precisa, para los casos contemplados en las letras a) y b) del Numeral 1o.

4o.- La competencia del reglamento del Presidente de la República quedará subordinada a la potestad legislativa del Congreso. La Administración únicamente puede dar instrucciones dirigidas a sus funcionarios para la mejor aplicación de la ley.