

HN
T
D 342
724
Ej. 2

" LA FACULTAD NO SE HACE RESPONSABLE DE LAS
OPINIONES EMITIDAS EN LA TESIS, LAS CUALES
DEBEN CONSIDERARSE COMO PROPIAS DE SU AU -
TOR, EMILIA, A MIS AMIGOS, A LOS ESTUDIAN-
TES DE MÉRICO. ESTE ES UN INSTRUMENTO PO-
LITICO DE DOMINACION O DE LIBERACION, UTILE-
CERRADO PARA COMPTON LA VENTANA.

ART. 70. DEL ACUERDO No. 108 DE 1965. REGLA-
MENTO INTERNO DE LA FACULTAD DE DERECHO DE
LA UNIVERSIDAD DE NARIÑO.

LUIS ALBERTO RAMBANO PORTELLA

A MI FAMILIA, A MIS AMIGOS, A LOS ESTUDIAN-
TES DE DERECHO. ESTE ES UN INSTRUMENTO PO-
LITICO DE DOMINACION O DE LIBERACION. UTILI-
CEMOSLO PARA CONQUISTAR LA ULTIMA.
EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y SU
ORIGEN A SU COLABORACION FUE POSIBLE LA MISMA.

DEDICO:

EL AUTOR.

LUIS ALBERTO ZAMBRANO PORTILLA

1. INTRODUCCION

2. OBJETOS DE LA TESIS

3. METODOLOGIA

4. MARCO TEORICO

5. MARCO LEGAL

6. MARCO CONSTITUCIONAL

7. MARCO JURISPRUDENCIAL

8. MARCO DOCTRINARIO

9. MARCO COMPARATIVO

AGRADECIMIENTOS:

AL DR. FRANCISCO DELGADO MAYA, PRESIDENTE DE
 TESIS, QUIEN IMPARTIO EN MI EL INTERES POR
 EL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y GRA
 CIAS A SU COLABORACION FUE POSIBLE LA MISMA.

EL AUTOR.

9.1. Control de constitucionalidad

9.2. Control de legalidad

9.3. Control de validez

9.4. Control de oportunidad

9.5. Control de eficacia

9.6. Control de cumplimiento

9.7. Control de abstencion

9.8. Control de inactividad

9.9. Control de exceso de poder

9.10. Control de arbitrariedad

9.11. Control de desviacion de poder

9.12. Control de indeferencia

9.13. Control de negligencia

9.14. Control de dolo

9.15. Control de fraude

9.16. Control de simulacion

9.17. Control de fraude a la ley

9.18. Control de fraude a la ley

9.19. Control de fraude a la ley

9.20. Control de fraude a la ley

I N D I C E

5.4.2. Leyes Aprobatorias de Tratados Públicos..	71
INTRODUCCION	I
1. PRELACION DE LA NORMA CONSTITUCIONAL	1
2. ORIGEN DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES..	5
2.1. Control por un Cuerpo Político.....	7
2.2. Control por un Organo Judicial.....	7
2.3. El Gobierno de los Jueces.....	8
2.4. Sistemas Concentrado y Difuso de Control.....	9
2.4.1. Sistema Difuso o Múltiple.....	9
2.4.2. Sistema Concentrado o Uniforme.....	10
3. ORIGEN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO.....	12
3.1. La Reforma Constitucional de 1910.....	18
3.2. La Reforma Constitucional de 1968 y el Perfeccionamiento del Control Constitucional.....	23
3.3. El Inexequible Acto Legislativo No. 1 de 1979.....	25
4. TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO.....	31
4.1. La Acción de Inexequibilidad. Características.....	31
5. ACTOS SUJETOS AL CONTROL CONSTITUCIONAL.....	44
5.1. Clasificación de las Leyes para facilitar su control	44
5.2. Clasificación de los Decretos Sujetos al Control Jurisdiccional de la Corte.....	47
5.3. Control Sobre los Actos Legislativos.....	48
5.3.1. Control de Fondo Sobre los Actos Legislativos ...	60
5.4. Control sobre Las Leyes.....	66
5.4.1. Actos no sujetos al control de la Corte. El caso de los artículos 77, 91 y 92 C.N.	69

5.4.2. Leyes Aprobatorias de Tratados Públicos..	71
5.4.3. Leyes Aprobatorias de Contratos Adminis- trativos.....	79
5.4.4. Leyes que definen Derechos Concretos.....	79
5.4.5. Leyes Derogadas.....	80
5.5. Control Sobre los Decretos Leyes.....	81
6. CONTROL AUTOMATICO.....	83
7. OBJECIONES PRESIDENCIALES.....	88
8. LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA ORGANO COMPETENTE DEL CONTROL CONSTITUCIONAL.....	90
8.1. Demanda de Inexequibilidad.....	91
8.2. Trámite de la Acción.....	92
8.3. Fallo o Sentencia	92
9. EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	94
9.1. Características.....	96
10. LA CORTE CONSTITUCIONAL.....	100
11. CONTROL CONSTITUCIONAL EJERCIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO	107
11.1. Control de Constitucionalidad sobre las Ordenanzas Departamentales.....	109
11.2. Control sobre los Acuerdos Municipales.....	110
CONCLUSIONES	112

De allí la importancia que el Control de Constitucionalidad de las leyes tiene para la permanencia y estabilidad de ese orden jurídico. Por eso su estudio es de gran trascendencia, porque el nos permite formarnos una visión amplia y global del sistema constitucional colombiano. Y si tenemos en cuenta que en la Carta se encuentran consagrados los derechos civiles y las garantías sociales y los términos dentro de los cuales se ejercita el poder, entonces, la mejor manera de defender aquellos es controlando la constitucionalidad de los actos de poder que se manifiestan a través de las leyes y demás normas subordinadas.

Más que un trabajo que aporte algo novedoso, es un esfuerzo por compendiar la Jurisprudencia, la Doctrina y el aporte de alguno que otro comentario personal. Nos hemos propuesto elaborar un compendio que ojalá resulte didáctico para los estudiantes de Derecho que se inician en el conocimiento del Derecho Constitucional. Este es el punto de partida y de llegada de las demás disciplinas jurídicas y de allí la importancia de su preferente estudio.

Nos hemos basado, principalmente, en la Jurisprudencia Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pues nada más indicado que el criterio de esta alta corporación que tiene a su cargo la tarea de guardar la integridad de la Constitución, para estudiar este tema. Traemos y retomamos el pensamiento de algunos constitucionalistas para ilustrar la materia y, de vez en cuando, a pesar de nuestra incipiente versación jurídica, complementamos con algún criterio personal de discusión.

Cuando algún estudiante coja en sus manos este trabajo y lo encuentre útil para su estudio, habremos logrado el mejor objetivo que nos hemos propuesto, que al Estado de Derecho, tal como aparece organizado en la época contemporánea, el orden jurídico, considerado en su totalidad, se nos presenta como una forma de círculos concéntricos. Dentro de dicho ordenamiento jurídico, en primer lugar, y como círculo máximo que circunscribe y comprende a toda la normatividad jurídica, a la unidad normativa del Estado, se encuentra la Constitución.

Hans Kelsen, citado por Saatchi Viazonte (1), explica el orden jurídico y su estructura esencial así: "El Derecho, como orden- el orden jurídico- es un sistema de normas jurídicas. Y la primera cuestión que hay que responder, se la plantea la teoría del derecho en la forma siguiente: una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema, un orden, si su validez puede ser referida a una norma única, como fundamento último de validez. Esa norma fundamental constituye, en calidad de última fuente, la unidad de la pluralidad de todas las normas que constituyen un orden. Y si una norma pertenece a un determinado orden, es por la razón de que su validez puede ser referida a la norma fundamental."

Dicho ordenamiento es, pues, un conjunto ordenado y encadenado de normas que va desde la norma fundamental - la Constitución - hasta los actos de ejecución material, a través de las normas generales - las leyes -, los individuales, actos administrativos, fallos judiciales, los negocios jurídicos y los reco-

1.- PRELACION DE LA NORMA CONSTITUCIONAL.

En nuestro derecho rige el principio anteriormente expuesto: Se podría afirmar que el Estado de Dedecho, tal como aparece organizado en la época contemporánea, el órden jurídico, considerado en su totalidad, se nos presenta como una forma de círculos concéntricos. Dentro de dicho ordenamiento jurídico, en primer lugar, y como círculo máximo que circunscribe y comprende a toda la normatividad jurídica, a la unidad normativa del Estado, se encuentra la Constitución.

Hans Kelsen, citado por Sanches Viamonte (1), explica el órden jurídico y su estructura escalonada así: " El Derecho, como órden- el órden jurídico- es un sistema de normas jurídicas. Y la primera cuestión que hay que responder, se la plantea la teoría del derecho en la forma siguiente: una pluralidad de normas constituye una unidad, un sistema, un órden, si su validéz puede ser referida a una norma única, como fundamento último de validéz. Esa norma fundamental constituye, en calidad de última fuente, la unidad de la pluralidad de todas las normas que constituyen un órden. Y si una norma pertenece a un determinado órden, es por la razón de que su validéz puede ser referida a la norma fundamental."

Dicho ordenamiento es, pues, un conjunto ordenado y escalonado de normas que va desde la norma fundamental - La Constitución - hasta los actos de ejecución material, a través de las normas generales - las leyes -, los individuales, actos administrativos, fallos judiciales, los negocios jurídicos y las reso-

luciones administrativas.

En nuestro derecho rige el principio anteriormente expuesto: La supremacía de la norma constitucional sobre todas las demás normas jurídicas emanadas de los poderes públicos o poderes sujetos a control de constitucionalidad aspiraremos la clasificación de las leyes para facilitar su control.

Sea que concibamos el ordenamiento jurídico nuestro, bien como una pirámide Kelseniana o bien como círculos concéntricos, la norma constitucional, en razón de las distintas competencias o jurisdicciones estatuidas por el constituyente primario, se halla superpuesta a la ley ordinaria, emanada del poder legislativo, al decreto ley, al decreto reglamentario, al reglamento interno, a la ordenanza y al acuerdo municipal. Toda ley se manifiesta y actúa libremente dentro de la órbita constitucional, pero carece de aptitud y validéz al salirse de su órbita, de su marco y tres pasar los linderos de la competencia jurídica encomendada. Por eso, siempre que una ley traspase el cerco constitucional pierde su validéz y su vigencia, al ser verificada o confrontada con la Constitución, por atribuirse una competencia y contenido que no le corresponde y es por lo tanto inconstitucional y nula en principio. Entre nosotros esa jerarquía tiene un órden similar al esquema piramidal de Kelsen. La Constitución es la ley fundamental, la ley de leyes, no se puede gobernar ni en su contra, ni por fuera de sus mandatos. Dicha prelación normativa en órden descendente es así: La Constitución, la ley Constitucional, la ley ordinaria, los decretos legislativos, los decretos con fuerza de ley, los decretos reglamentarios, los decretos ejecutivos, de

tos del numeral 21 y 22 del art. 120, los reglamentos constitucionales y de aquí hasta llegar a la última resolución administrativa dictada por el último funcionario en jerarquía dentro de los funcionarios del Estado. Más adelante cuando estudiemos los actos sujetos a control de constitucionalidad ampliaremos la clasificación de las leyes para facilitar su control.

Aceptado el principio de la prelación de la norma constitucional para procurar la unidad y la armonía de los poderes competentes dentro de una relativa estabilidad institucional, bajo la cobertura suprema de la Constitución, es importante puntualizar estos dos aspectos que se destacan en dicho principio y muy oportunamente señalados por el constitucionalista Luis Carlos Sáchica: " Lo primero, por cuanto el proceso de elaboración de la norma de grado inferior y las demás actuaciones concretas de los órganos del poder han de ceñirse estrictamente a lo preceptuado por los principios constitucionales a cuya integridad queda condicionada su validéz, sin que la ley ni cualquiera otro de los actos de las autoridades públicas, en todas las esferas, puedan desconocerlos ni rebasarlos. Lo segundo porque reconocida la superior jerarquía de la norma constitucional y su inviolabilidad frente a las de grado inferior, crea una superestructura relativamente estable compuesta por las instituciones jurídicas fundamentales, ya que su alteración de jure solamente puede efectuarse empleando el procedimiento de los actos legislativos reformatorios de la Constitución y, exclusivamente, por el organismo que tiene atribuida esa función, salvo el caso de las crisis revolucionarias." (2)

3.º ORIGEN DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.
Sentadas estas consideraciones que nos sirven de punto de par

tida podemos abordar ahora el objeto de nuestro estudio.

El ordenamiento jurídico de un estado carecería de valió
dés y de eficacia si faltaran los medios o mecanismos de defensa
en cualquier circunstancia. Para que exista el estado de derecho
es necesario que exista una Constitución bajo cuyo imperio se e-
jerce el poder público, refiriéndolo siempre a la ley primera o
ley fundamental. Por eso, en los mecanismos, los procedimientos
para hacer efectiva la defensa de la Carta, ésta se tendría ra-
con de ser. La Constitución ligada a la ley constitucional, sin
los procedimientos, al decretar sus artículos, y al fijar sus

Admitido el mayor valor jurídico de la norma constitucional
se precisa un procedimiento destinado a sancionar y a dejar sin
efecto las violaciones de que sea objeto aquella. Dicho procedi-
to ha llevado a algunos pueblos a organizar sistemas de defensa
efectiva de la Constitución, es lo que se conoce con el nombre
de **EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.**

Históricamente el control de la constitucionalidad de las
leyes se ha desarrollado bajo dos formas: un control judicial, de
imitación de los Estados Unidos, iniciadores de tal sistema, y
un control político, cuya teoría fué defendida por Kelsen en la
Revolución Francesa.

La existencia de un control trae dificultades en el plano
teórico y en el plano práctico. En el primero, vigilar la con-
dición de las leyes y declararlas inaplicables cuando contrarían

2.- ORIGEN DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.

El ordenamiento jurídico de un estado carecería de validez y de eficacia si faltaran los medios o mecanismos de defensa en cualquier circunstancia. Para que exista el estado de derecho es necesario que exista una Constitución bajo cuyo imperio se ejerza el poder público, refiriéndolo siempre a la ley primera o ley fundamental. Por eso, sin los mecanismos, los procedimientos para hacer efectiva la defensa de la Carta, ésta no tendría razón de ser.

Admitido el mayor valor jurídico de la norma constitucional se precisa un procedimiento destinado a sancionar y a dejar sin efecto las violaciones de que sea objeto aquella. Dicho propósito ha llevado a algunos pueblos a organizar sistemas de defensa efectiva de la Constitución, es lo que se conoce con el nombre de EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES.

Históricamente el control de la constitucionalidad de las leyes se ha desarrollado bajo dos formas: un control judicial, a imitación de los Estados Unidos, iniciadores de tal sistema, y un control político, cuya teoría fué defendida por Sieyès en la Revolución Francesa.

La existencia de un control trae dificultades en el plano teórico y en el plano práctico. En el primero, vigilar la expedición de las leyes y declararlas inexecutable cuando contrarían

las normas constitucionales chocha contra el carácter del parlamento. Si se considera a las asambleas legislativas como representativas de la Nación, la presencia de un órgano superior que deja sin fuerza alguna su voluntad por hallarla incompatible con el texto constitucional conduce, se dice, a despojarlos de su condición de órganos soberanos del estado. Sin embargo, la objeción no es difícil combatirla; el parlamento solo actúa soberanamente cuando legisla de acuerdo a las disposiciones constitucionales, dentro de su marco, mirando su supremacía y ateniéndose a su competencia previamente fijada en la norma constitucional, sin violar sus preceptos, ni desbordar sus linderos, y el órgano que deja sin efecto, que declara inexecutable una norma legislativa, no lo hace desconociendo la calidad del legislador sino guardando la integridad y el imperio de los preceptos constitucionales, controlando así el ejercicio del poder constituyente secundario.

En el plano práctico se ha discutido siempre sobre la conveniencia de que el control constitucional - ya aceptada su conveniencia para controlar los desbordamientos de poder - lo ejerza un organismo político o un tribunal; si es el primero su función se adecúa, se dice, con la del parlamento que también cumple una función política, y en este caso se tiene a un cuerpo político controlando a otro cuerpo de la misma índole; si es lo segundo, su labor aparece distanciada de la labor del legislador, aunque se reconoce que el control de la constitucionalidad de las leyes es preferentemente jurídico, aunque también lo es político, en menor grado, y por lo tanto algunos países han adoptado este

2.3.- EL GOBIERNO DE LOS JUECES.
 último sistema o mecanismo por considerar que un órgano judicial está mejor dotado para realizar dicho control.

En los países en donde predomina el segundo sistema de control de constitucionalidad de las leyes se critica enfáticamente

2.1.- CONTROL POR UN CUERPO POLÍTICO.

Este tipo de control por un cuerpo judicial porque, en algunos casos, como el nuestro cuando la Corte declaró inexecutable el

El que verifica la constitucionalidad de las leyes se coloca necesariamente por encima de ellas; pero tal situación no puede ser la del juez, el cual debe juzgar de acuerdo con las leyes, y no juzgar las propias leyes. Este es el motivo que ha conducido a muchos países y sistemas constitucionales a encargar tal tarea a un órgano político y no a un juez.

El que verifica la constitucionalidad de las leyes se coloca necesariamente por encima de ellas; pero tal situación no puede ser la del juez, el cual debe juzgar de acuerdo con las leyes, y no juzgar las propias leyes. Este es el motivo que ha conducido a muchos países y sistemas constitucionales a encargar tal tarea a un órgano político y no a un juez.

2.2.- CONTROL POR UN ÓRGANO JUDICIAL.

Este tipo de control se caracteriza por que son los jueces quienes están investidos de competencia para verificar si una ley con la Constitución es realizar un acto de naturaleza judicial y que en consecuencia dicho acto debe ser llevado a cabo

Este tipo de control se caracteriza por que son los jueces quienes están investidos de competencia para verificar si una ley con la Constitución es realizar un acto de naturaleza judicial y que en consecuencia dicho acto debe ser llevado a cabo por un juez a través de un juicio, surtiendo un verdadero proceso, en opinión del profesor Davis Echarría, que - según las modalidades de cada país - puede ser entablado por vía de acción pública o por iniciativa oficiosa, de manera automática por el órgano jurisdiccional, como sucede entre nosotros, o por un mecanismo exceptivo con sus diferencias por los efectos producidos por éste último, o bien por la vía de las llamadas objeciones presidenciales como en Colombia.

2.3.- EL GOBIERNO DE LOS JUECES.

progreso institucional del país y otros calificativos semejantes.

No obstante, consideramos que en uno y otro caso, los fallos se-
 En los países en donde predomina el segundo sistema de
 tavieron ajustados a derecho y que fueron declarados inexecutable
 control de constitucionalidad de las leyes se critica enfáticamente
 no porque los jueces de la Corte se hayan atribuido poderes arbi-
 trarios, sino porque se hicieron un ejercicio de una atribución
 te este tipo de control por un cuerpo judicial porque, en algunos
 casos, como el nuestro cuando la Corte declaró inexecutable el ag-
 to legislativo No. 1 de 1979, las decisiones judiciales de dichos
 la guarda es la integridad de la Constitución. Lo que la Corte
 órganos encargados de velar por la guarda de la Constitución, im-
 pidieron la función Legislativa, hasta tal punto que imposibili-
 taron - se dice - dicha función legislativa y en el caso colom-
 biano - se alega - que impide la reforma de la Carta y el progre-
 so institucional del país. Las críticas surgieron a raíz del fun-
 cionamiento del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, quien du-
 rante un lapso comprendido entre 1880 y 1936 ejerció el control
 a el encomendado en una forma cerrada y con una tendencia marca-
 damente conservadora, impidiendo que muchas leyes de la Unión en-
 traran a formar parte de la normatividad del país del norte. Es-
 ta actitud del organismo judicial Americano provocó una andanada
 de críticas por parte de los juristas americanos y extranjeros
 y condujo a que se hablara del "Gobierno de los Jueces", pues
 se considera que los jueces al declarar la inexecutable de la
 ley se atribuye, muchas veces, una competencia superior a la que
 debe tener o tiene el Constituyente o Legislador. Entre nosotros
 a raíz de la declaratoria de inexecutable de los dos últimos
 intentos de reforma de la Carta - Actos Legislativos Nos. 2 de
 1977 y 1 de 1979 - se volvió a recoger la famosa frase del "Go-
 bierno de los Jueces". En dichas ocasiones se dijo que la Corte
 Suprema de Justicia había dado un golpe de estado sin armas, que
 había tomado una decisión subversiva, que estaba impidiendo el

progreso institucional del país y otros calificativos semejantes. No obstante, consideramos que en uno y otro caso, los fallos estuvieron ajustados a derecho y que fueron declarados inexequibles no porque los jueces de la Corte se hayan atribuido poderes arbitrariamente, sino porque lo hicieron en ejercicio de una atribución constitucional que la propia Carta les asigna al confiarles la guarda de la integridad de la Constitución. Lo que la Corte hizo fué confrontar si los actos en mención se ajustaban y estaban en consonancia con los preceptos de la Carta. En ambos casos se produjeron ostensibles pretermisiones formales, procedimentales en la formación o expedición de dichos actos y en el primero de ellos, además, la Corte dijo que el congreso no tuvo competencia jurídica para delegar o subdelegar el poder de reforma a un organismo extraño que no había sido previsto por el constituyente primario cuando delegó en el Legislativo la facultad de reformar la Carta solo por el procedimiento fijado en el art. 218 de la Constitución Nacional.

2.4.- SISTEMAS CONCENTRADO Y DIFUSO DE CONTROL.

Según que el control de constitucionalidad de las leyes esté atribuido a uno o varios órganos se configura uno u otro sistema controlador.

2.4.1.- SISTEMA DIFUSO O MULTIPLE.

Es el que existe entre nosotros en relación con el control incidental, es que todos los tribunales al momento de resolver una causa que plantea un problema de constitucionalidad, deben someter a la decisión de la Corte Constitucional

control de constitucionalidad de las leyes o de los decretos leyes equivalentes. Se denomina así porque son varios los órganos encargados de cumplirlo. El jurista Hernan Toro Agudelo dice: "En Colombia se ha afianzado en forma muy aceptable, sin que haya memoria de grave contradicción que no sea resuelta a la larga, por que en el fondo la Corte sienta las doctrinas más generales para los asuntos más generales y más importantes, como son los de las leyes y de los decretos con fuerza de ley, fuentes a su vez de los decretos de otro tipo de que conoce el Consejo de Estado; y una y otro, al final, según la naturaleza o cuantía de los negocios entre particulares, o entre éstos y el estado, conocen de los mismos y por ende de lo resuelto en materia de excepciones de inconstitucionalidad y pueden así uniformar las doctrinas."(3)

2.4.2.- SISTEMA CONCENTRADO O UNIFORME

No existe, como vimos, entre nosotros. Los hay en Italia y en Alemania Federal. Consiste en que una sola entidad tiene la competencia para decidir, por vía de acción y excepción, lo atinente a la constitucionalidad de las normas, para así preservar la unidad jurídica. En la República Federal Alemana la Corte Constitucional tiene la facultad de declarar nulas las leyes y otras normas contrarias a la ley fundamental. Existe el control abstracto, en que la demanda de la norma puede ser presentada por algunos órganos federales o los estados miembros. Otro sistema se llama el control incidental, en que todos los tribunales Alemanes cuando creen que es inconstitucional una ley de la cual depende su decisión, deben someter a la decisión de la Corte Constitucio

3.- ORIGEN DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD COLOMBIANO Y SU DESARROLLO

Nuestras primeras constituciones republicanas, embriones de organización constitucional, sin experiencia en estos tópicos no precisan con claridad los mecanismos de defensa de nuestras primeras constituciones escritas. Con todo hay atisbos en ellas de defensa de las normas fundamentales apenas promulgadas y es así como en la primera Constitución que como es nuestra historia Republicana, la Constitución del Estado de Cundinamarca, redactada bajo el influjo del pensamiento de Jorge Tadeo Lozano y Camilo Torres, se establece un Senado de Censura y Protección para que vele por el respeto al Texto Político y por los derechos del pueblo emancipado allí plasmados, atribución que se estipuló en el art. 40, Título VII de dicho Texto Constitucional. En esta Carta se nota la prevalencia del concepto de la primacía Legislativa, pues en el art. 20., Título VI se le niega al poder judicial la facultad de interpretar la Constitución, poder que es exclusivo del poder Legislativo y al cual debe acudir la rama judicial en caso de duda acerca del significado y alcance del texto de las leyes.

Posteriormente la República de Cundinamarca se da su Constitución en el año de 1822, en la cual se dispone que el poder Legislativo, en forma excluyente, tiene la atribución de interpretar la ley y verificar si está acorde con la Constitución; recalca nuevamente la primacía del Órgano Legislativo sobre los demás

Órganos del poder público y confía la guarda de la Carta a un Senado llamado "Conservador de la Constitución", señalando en el Título XIII, regla 7a. que "Todo lo que se haga contra alguna o algunas de las disposiciones contenidas en esta constitución será nulo, de ningún valor ni efecto". Este sistema de control de constitucionalidad de las leyes comenzó por las áreas de inferior

Las de Antioquia y Tunja copiaron textualmente la fórmula contenida en la de Cundinamarca e igual hicieron otros estados de las Provincias Unidas.

La Constitución de Rionegro del año 1863 mejoró el sistema de la Carta. En la Constitución de Cúcuta de 1821 se observa una marcada tendencia hacia la supremacía Legislativa dándole a éste la potestad de interpretarla; no se observa nada novedoso en materia de control constitucional.

La Carta el control constitucional pero se facultó al congreso para que Las constituciones de 1832 y 1843 tan solo dispusieron que el cuerpo Legislativo debía ser cuerpo consultivo de toda duda que surgiera al confrontar las leyes con la Carta pero no señaló procedimiento para tal efecto.

La Constitución de 1853, si bien no estableció el control de constitucionalidad de las leyes, en estricto sentido, esbozó ya en el art. 42 el control sobre las ordenanzas municipales contrarias a la Constitución y a las leyes, asignando esta función a la Corte Suprema.

La Constitución de 1858, en su art. 50 confiere a la Corte

Suprema la facultad de suspender y anular los actos originarios de las legislaturas de los estados confederados o federales, por razones de inconstitucionalidad, pero nada dijo acerca de las leyes emanadas de la Legislatura federal. Se puede notar, por lo visto, que la evolución de nuestro actual sistema de control de constitucionalidad de las leyes comenzó por las norma de inferior jerarquía y paulatinamente fue tomando cobertura hacia arriba, hasta la norma Legislativa. No dicta una ley Constitucional, es la ley sancionada y promulgada debe ser obedecida mientras no la Constitución de Rionegro del año 1863 mejoró el sistema de la anterior al disponer que la Corte Suprema tiene atribución para suspender la ejecución de los Actos Legislativos contrarios a la Constitución o a las leyes hasta que el Senado decidiera en definitiva. Aquí se observa un tímido intento de asignar a la Corte el control constitucional pero se facultó al congreso para que fuera el que en definitiva decidiera sobre la constitucionalidad de dichos actos legislativos. Por primera vez se consagra la Acción Pública para demandar dichas suspensiones y, además, señala un mecanismo procedimental de votación para decretar la suspensión al señalar que debía de preferirse con el voto unánime de la Corte. Lo novedoso de esta reforma es la consagración de la ACCION PUBLICA para demandar la suspensión, lo cual constituye un antecedente importante de la actual ACCION PUBLICA DE INEXEQUIBILIDAD. Dicha acción fué consagrada en el art. 72 del Texto Constitucional de 1863. ives que bajan sino objetaron por el Gobierno con incertidumbres!

3.- Cuando se discutía el proyecto de reforma constitucional pro

puesto por Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro expuso e impuso luego su pensamiento de la primacía Legislativa. Argumentaba que el poder público se desdobra en sus dos aspectos funcionales fundamentales: El Legislativo y El Ejecutivo, considerando que la labor judicial, en últimas, era una faceta de la ejecutiva. Decía Don Miguel Antonio Caro, rebatiendo la propuesta de establecer el control de constitucionalidad de las leyes atribuyéndolo a un órgano judicial: "Si el Soberano dicta una ley Constitucional, esta ley sancionada y promulgada debe ser obedecida mientras no haya, como no lo hay, un poder superior, que tenga facultad de cambiarla." (4). Caro pensaba que al establecer el control por un órgano judicial se estaba otorgando a éste un poder superior al del Congreso, lo cual es equívoco porque se trata de una competencia excepcional de verificación de las leyes con la Constitución. Caro proponía que se debía atribuir a la Corte la facultad de decidir definitivamente sobre la inexecutable de los Actos Legislativos objetados por el Ejecutivo como inconstitucionales, con lo cual consideraba que era una medida suficiente para evitar la expedición de leyes inconstitucionales. Después de intensos debates se aprobó así el texto sobre el control de constitucionalidad de las leyes:

" Son atribuciones de la Corte Suprema: Constitucional del

4.- Decidir definitivamente sobre la inexecutable de los Actos Legislativos que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales; salvo que legislar para reconstituirse.

5.- Decidir, de conformidad, con las leyes, sobre la validez o nulidad de los decretos, resoluciones, cédulas, mandatos, y disposiciones administrativas, que se hubieren expedido en contra de las leyes, y proceder a expedir la ley 57 de 1887 y en su art. 30. después

lidad de las ordenanzas Departamentales que hubieren sido suspendidas por el Gobierno o denunciadas ante los Tribunales por los interezados como lesivas de derechos civiles." Así, pero no lo

Se restringió la cobertura del contro exclusivamente a los Actos Legislativos objetados por el Gobierno, dejando por fuera toda la producción Legislativa e incluso los mismos Actos Legislativos que no merecieran objeciones por parte del Gobierno. Como puede notarse, no se estableció en dicha Constitución un control en estricto sentido y siguió predominando el pensamiento de CARO acerca de la Supremacía Legislativa.

Respecto al Control de las Ordenanzas Departamentales, se redujo el control solo para aquellas que fueran demandadas por los interezados, excluyendo a las demás ordenanzas que pudieran afectar intereses generales, dando primacia al interés privado, particular y relegando a un segundo plano el interés público. Esta atribución contenida en el ordinal 50. sería atribuida más tarde, en el año de 1913, al Consejo de Estado y posteriormente a los tribunales Administrativos mediante la Acción Pública de Nulidad.

Un año después de promulgada la Reforma Constitucional del 86, el Legislador encontró dificultades cuando se presentaban incompatibilidades - las cuales eran muy frecuentes - entre las leyes y las normas constitucionales. Tuvo que legislar para resolver esta contradicción que no había sido prevista en la Reforma y procedió a expedir la ley 57 de 1887 y en su art. 50. dispuso

que así pueda llamárselo, tal como se lo concibió hasta la Rofeg que " cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella ". Se trataba de solucionar el problema creado por el vacío constitucional, pero se lo hacía mediante una ley interpretativa, y no como hubiera sido lógico, a través de un Acto Legislativo para incorporar dicho principio de prelación en el texto de la Carta. Meses más tarde, el Congreso mediante la ley 153 de 1887 derogó la disposición anterior y en reemplazo estatuye en el art. 60. que " Una disposición expresa de la ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante sino obdcura o deficiente, se aplicará en sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe." Fué desafortunado nuestro Legislador de aquel entonces al expedir esta disposición que en vez de solucionar el problema planteado, lo que hizo fué aumentar la confusión reinante, pues contradijo lo que antes había dispuesto inteligentemente al dar prelación a la norma constitucional sobre la ley.

El art. 50 de la ley 57 de 1887 introduce en nuestro Derecho Público el MECANISMO EXCEPTIVO de control de constitucionalidad de las leyes por el cual cuando un funcionario público encuentre - puede alegarlo el ciudadano - que al momento de dar aplicación a una norma ésta contrarie algún precepto constitucional, prefiere ésta y deja de aplicar la norma de inferior jerarquía. Mas tarde este principio sería incorporado en el cuerpo de la Carta.

En la práctica, el sistema de control constitucional, si es

que así puede llamárselo, tal como se lo concibió hasta la Reforma de 1886, condujo al país a una inseguridad jurídica, a una inestabilidad del imperio constitucional, a una época de abusos y desafueros para con los preceptos de la Carta y a que las autoridades, sin un marco, sin un mecanismo de contención se extralimitaran en el ejercicio del poder público conculcando los derechos y garantías plasmados en la Constitución Política del Estado.

3.1.- LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1.910

La falta de un adecuado y efectivo mecanismo constitucional para el control de las leyes y que no pudo solucionar la Reforma de 1886, ni los correctivos posteriores que pretendieron las leyes ya comentadas, llevó al Constituyente de 1.910 a estudiar el establecimiento definitivo de un control constitucional adecuado y efectivo que abarcara y tuviera una cobertura para toda la producción normativa general, así como a definir quienes ejercerían el derecho de ACCION para entablar las respectivas demandas de Inexequibilidad. Se pensó que las objeciones presidenciales a los proyectos de Acto Legislativo, así como la intervención del Procurador General de la Nación debían quedar expresamente consagradas en la nueva Reforma y, además, se propuso extender a todos los ciudadanos el derecho de ACCION para demandar la Inexequibilidad de las leyes. En efecto, el Constituyente de 1910 expidió el Acto Legislativo No. 3 de ese año reformativo de la Carta y en lo referente a la Jurisdicción Constitucional dispuso:

" Art. 40. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicará de preferencia las disposiciones constitucionales." desde entonces, la de la guarda de la integridad de la " Art. 41. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá las siguientes:

" Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o Decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación."

un error jurídico al someter al control previo los proyectos de Acto Esta Reforma propiciada por los Constitucionalistas NICOLAS ESQUERRA y RODRIGUEZ PINERES tiene la virtualidad de haber marcado un hito histórico en el desenvolvimiento de nuestro sistema constitucional en lo referente al Control de Constitucionalidad de las leyes. Ciertamente son cinco los aspectos fundamentales que podemos destacar de esta reforma: el, además de sujetar el poder constituyente, por esencia autónomo y soberano, a uno de los poderes. - Eleva a la categoría de norma constitucional el principio de la supremacía o prelación de la Ley Fundamental sobre las demás leyes; corrigiendo de esta forma los vacíos y contradicciones en que incurrió el Legislador anterior al regular mediante una ley ordinaria dicho precepto. (Véase las leyes 57 y 153 de 1887).

1979.

2.- Atribuye a la Corte Suprema de Justicia la competencia jurisdiccional para controlar la constitucionalidad de las leyes. Su función es, desde entonces, la de la guarda de la integridad de la Carta, otorgándole el poder excepcional, no superior, de controlar los desbordamientos de competencias y de mantener de esta forma inclumbe la validez y vigencia de los preceptos fundamentales de la Constitución, quedaba protegida y guardada contra las infracciones que anteriormente escapaban al control. En

3.- Establece el llamado CONTROL PREVIO sobre los proyectos de Actos Legislativos, otorgándole dicha iniciativa de objeción al ejecutivo; objeción que deberá versar sobre motivos de inconstitucionalidad. Se ha dicho que el Legislador de 1.910 cometió un error jurídico al someter al control previo los proyectos de Acto Legislativo porque, según algunos doctrinantes, dichos actos jamás pueden ser inconstitucionales. El Dr. Luis Carlos Sánchez, por ejemplo, dice que "Contenia este proyecto un error jurídico evidente: es absurdo someter a este control el acto legislativo, que es un acto del constituyente derivado y, por lo mismo, jamás podrá ser inconstitucional, además de sujetar el poder constituyente, por esencia autónomo y soberano, a uno de los poderes constituidos." (4). La polémica continua vigente y se enriquece con los fallos de la propia Corte Suprema de Justicia, quien en los últimos fallos ha declarado que tiene competencia para conocer de demandas por inconstitucionalidad de los Actos Legislativos; siguiendo esta última trayectoria ha fallado la inenajenabilidad del acto legislativo No. 2 de 1977 y No. 1 de 1979. Justo en sus propios fallos, se impone el principio del que

4.- Extiende el control constitucional a todas las leyes y decretos - sentido que son aquellos con fuerza de ley -, es decir a toda la normatividad expedida por el Legislador y a aquellos decretos equivalentes a la ley que los expide el Presidente de la República. Al extender el control a toda esta serie de normas se mejoró y perfeccionó notablemente el sistema, pues de esta manera, la Constitución Nacional quedaba protegida y guarnecida contra las infracciones que anteriormente escapaban al control. Esta reforma tiene el mérito evidente de haber establecido un mecanismo de defensa constitucional adecuado y mas o menos efectivo.

5.- El mérito más importante de esta reforma es el de haber establecido definitivamente la ACCION PUBLICA DE INEJECIBILIDAD, con el carácter de popular, general, concedida a todos los ciudadanos y con el alcance de efectos generales en sus fallos. Ciertamente hay que reconocer que esta medida tiene un carácter democrático y progresista, pues se concede el derecho a todo ciudadano colombiano para que pueda hacer uso de dicha acción cuando quiera que estime que una ley, un decreto con fuerza de ley estén infringiendo los preceptos de la Ley Fundamental de la República. De esta forma se estableció un control amplio y público a la actividad legislativa o "colegisladora" como ahora se la llama a la competencia del Congreso y del ejecutivo para legislar.

En esta reforma sufre la derrota el principio de la supremacía legislativa y la prerrogativa del Congreso de ser el legislador y juez de sus propios actos. Se impone el principio del equi-

libro de los Órganos del poder dentro del Estado de Derecho, y quedan a salvo, aunque solo sea en forma relativa, los derechos y garantías ciudadanos. Este mecanismo defensivo del control de constitucionalidad que combina, en una forma original, las objeciones o control previo, la acción pública de inexecutable y el exceptivo constituye una innovación en nuestro Derecho Público y quizá es el único que no proviene de otras latitudes jurídicas foráneas.

El acto legislativo No. 1 de 1945 en su art. 53 acogió casi en su integridad el sistema adoptado en la reforma de 1910. Despejó la controversia suscitada en lo referente a los polemizados Actos Legislativos, pues esta reforma dejó el control previo para los proyectos de ley y dejó por fuera del control a los proyectos de Acto Legislativo para satisfacer las preocupaciones de quienes sostenían y aún siguen sosteniendo que dichos actos no son susceptibles de control alguno por provenir del Constituyente derivado, quien, según ellos, tiene plena competencia para reformar la Carta sin que sus actos adolezcan de la presunción de inconstitucionalidad, que son constitucionales por devener del poder reformador del Congreso.

En esta reforma se precisó que en las acciones de inexecutable debe intervenir siempre el Procurador General de la Nación y, en cuanto a la acusación de los defectos, se restringió el control solo para los que taxativamente allí se señalaban.

la Plena, previo estudio de la Sala Constitucional compuesta de Magistrados especialistas en Derecho Público.

El Procurador General de la Nación y la Sala Constitucional dispondrán, cada uno, de un término de treinta días para rendir concepto y ponencia, y la Corte Suprema de Justicia de sesenta días para decidir. El incumplimiento de los términos es causal de mala conducta que será sancionada conforme a la ley."

Es importante destacar que esta reforma mejoró notablemente el mecanismo del control constitucional al introducir las siguientes innovaciones: En primer término hizo extensivo el control a los decretos expedidos con base en los artículos 80 y 122 de la Carta, aquel referente a los programas de desarrollo económico y social y éste al estado de emergencia económica, fórmulas constitucionales que fueron creadas a raíz del mismo acto legislativo que reformó en gran parte la Constitución Nacional. En segundo lugar, consagró expresamente la competencia de la Corte para conocer asuntos de inexecuibilidad por los vicios de procedimiento en la formación de las leyes. Aunque dicho precepto solo figura en el primer numeral se entiende que no era necesaria su reiteración en los demás casos, así lo ha entendido la Corte y, además, el Decreto 432 desarrolló este precepto en su art. 11 en donde dice que la confrontación debe hacerse verificando la " infracción directa de normas sustanciales o procedimentales contenidas en la Constitución ". Fijó también términos perentorios dentro de los cuales debe pronunciarse la sentencia de inexecuibilidad o exequibilidad. Otra de las novedades de la Reforma es la creación de la

de inexecutable del acto legislativo No. 2 de 1977 - la decisión de que si era competente para conocer y ejercer control sobre los actos legislativos. A pesar de su inexecutable es importante estudiar lo referente a la forma como dicho acto pretendió reformar el art. 214 de la Carta. El art. 58 modificaba así el art. 214 del Texto Político:

Consagraba en forma expresa el control sobre los actos legislativos pero solo por vicios de forma y señalaba taxativamente cuales eran éstos: los procedimientos que la Constitución señala

- a) Por haber sido aprobados sin el cumplimiento de los requisitos prescritos en el art. 81;
- b) Por no haber sido aprobados en legislaturas ordinarias consecutivas;
- c) Por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin la mayoría absoluta de los individuos que componen cada cámara;

La novedoso consistía en haber hecho extensivo el control constitucional a los actos legislativos aunque solo fuera por vicios en su formación ya que anteriormente no existía texto expreso en la Constitución que ordenara revisar dichos actos legislativos. Solo a nivel de la Jurisprudencia se había considerado que debía y se podía hacer extensivo el control a dichos actos. La influencia de la Jurisprudencia y la Doctrina parece que motivó al Legislador a incluir en el proyecto viciado esta innovación. Nos parece que esta modificación que se pretendió introducir era necesaria para que en forma expresa quede consagrado el control constitucional sobre los actos legislativos por vicios

formales en su expedición. La reforma que se proyectaba y despojaba las dadas que surgen del art. 214 respecto a que lo. Lo tragicómico del asunto es que el acto legislativo, en conjunto, adoleció de los mismos vicios que con tanto énfasis señalaba en su art. 58 y por haber incurrido en ellos fue declarado inexecutable. Parece ser que, definitivamente, en el Congreso hizo carrera la modalidad del "pupitrero" para aprobar con presura los proyectos de ley a cambio de contraprestaciones burocráticas del ejecutivo para los parlamentarios. Esto explica la improvisación y el descuido de los procedimientos que la Constitución señala para la expedición de dichos actos reformativos. Todo esto da la razón a quienes acusan al Congreso de haber perdido prestigio legislativo, de ser un órgano incapaz, decorativo y un simple conciliábulo de clientelismo y politiquería. Por el Presidente con fundamento en el numeral 11 del art. 75 de la C.N., a sus efectos.

El hecho de que dos intentos de reformar la Carta hayan quedado trunco y se hayan frustrado las pretenciones de reformar la Constitución es lo que ha provocado la injustificada reacción de atacar a la Corte Suprema de Justicia tildándola de subversiva - no podría serlo ni remotamente -, omnímoda y de atribuirse poderes que no le competen. Todo esto nos parece falso y refleja la reacción natural del establecimiento para defender el prestigio del Congreso, la improvisación, el desorden anárquico del Estado opresor y el afán del ejecutivo de imponer a toda costa y sin deliberación pesurada sus pretenciones de reformar la Carta para adecuarla al momento histórico difícil por el que atraviesa nuestra convulsionada sociedad.

Otra innovación que traía la reforma era que precisaba y despejaba las dudas que surgían del art. 214 respecto a que éste, en su numeral primero dispone que los proyectos de ley pueden ser objetados tanto por motivos de vicios de procedimiento en su formación como por su contenido material y en el numeral siguiente no dice nada, con lo cual muchos creyeron que el legislador había dejado por fuera de control a los demás actos del Congreso y del ejecutivo. La reforma precisaba que todos los actos podían ser acusados, objetados o demandados tanto por vicios formales como por su contenido material. La reforma reconocía la doctrina de la Corte en este sentido, que pone fin al conflicto, declarando de la executibilidad o inexecutibilidad de los decretos. Parece

El art. 58 del acto legislativo declarado inexecutable suprimía del control a los actos-decretos expedidos por el Presidente con fundamento en el numeral 11 del art. 76 de la C.N., o sea los referentes a la celebración de contratos, negociación de empréstitos, enajenación de bienes nacionales y el ejercicio de otras funciones dentro de la órbita constitucional.

El numeral 5o del artículo reformativo precitado refiriéndose se a los decretos dictados con base en los artículos 121 y 122 decía: "y decidir definitivamente sobre las demandas que por inconstitucionalidad se insatauren contra ellos". Pero ya los párrafos de los artículos 121 y 122 establecen que el Gobierno enviará a la Corte, al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte para que aquella decida definitivamente sobre su executibilidad o inexecutibilidad. Se entiende

que la revisión de los decretos dictados con base en las facultades del Estado de Sitio y de la Emergencia Económica implica el pronunciamiento, como la propia disposición lo dice, "definitivo", es decir, la sentencia así proferida produce efectos de cosa juzgada. Pero la última parte de los párrafos decía: "Contra los decretos así revisados, podrá ejercerse la acción pública de inconstitucionalidad contemplada en el art. 214." A nuestro juicio era innecesaria esta última parte de los párrafos por que ya una vez revisados y pronunciada sentencia definitiva de la Corte, sentencia, que como se sabe, tiene los efectos de cosa juzgada, inmodificable, no revisable, que pone fin al conflicto, declarando de la exequibilidad o inexecuibilidad de los decretos. Parece ser que se pretendía ampliar el control sobre dichos decretos a la acción pública. Sin embargo el control automático que se ejerce sobre ellos es suficiente. Hubiese bastado con el numeral 10 del art. 59 del citado acto legislativo que decía: "Cualquier ciudadano puede ejercer las acciones previstas en el artículo anterior o intervenir en los correspondientes procesos como impugnador o defensor.". Pensamos que la modificación quizá ampliar teóricamente la posibilidad de ejercer contra los decretos la acción pública de inexecuibilidad. El art. 214 vigente, que no alcanzó a ser reformado, garantiza la intervención de los ciudadanos en los procesos de revisión de dichos decretos en calidad de impugnadores o defensores. El inciso segundo del numeral segundo del citado artículo dice que: "En los casos de los artículos 121 y 122, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que ellos

se refieren". La virtualidad del numeral primero del art. 59 del comentado acto legislativo consistía en que la intervención la hacía extensiva a todos los casos de inexecutable, en tanto que el actual artículo solo la contempla para los decretos de los artículos 121 y 122. Desde la Reforma Constitucional de 1910, que es la iniciadora de nuestro actual sistema, geográfica - mente lo más novedoso del citado acto reformativo inexecutable era que el fenómeno jurídico, tan conocido en el derecho común, LA PRESCRIPCIÓN, se introducía en la acción pública de inexecutable. En efecto, el numeral 3o del art. 59 disponía que "Las acciones por vicios de forma prescriben el término de un año contado desde la vigencia del respectivo acto;.." Este fenómeno jurídico que opera como sanción por el no ejercicio de un derecho en el ámbito del derecho común no debería de ser incorporado en el terreno de la acción pública de inexecutable por que ésta tiene como finalidad esencial velar por el imperio de la constitucionalidad; se controvierte un interés que trasciende los límites de lo particular, de lo individual y rebasa los marcos aún de esferas públicas - como sucede en el Derecho Administrativo con la acción pública de Nulidad - para ubicarse en el universo del interés nacional, constitucional.

El artículo 59 de la Constitución, en decir, que es el instrumento para el ejercicio de un derecho, de una pretensión, a diferencia de la denominada Excepción de Inconstitucionalidad que es utilizable en un momento defensivo. Sobre esta característica, la Corte ha dicho que "En los juicios de inexecutable lo que se examina es la conformidad de la ley con los textos constitucionales, y con-

4.- TIPOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL COLOMBIANO

Habíamos estudiado en el capítulo anterior el desenvolvimiento de nuestro control de constitucionalidad que se ha estructurado, prácticamente, desde la Reforma Constitucional de 1910, que es la iniciadora de nuestro actual sistema, genéricamente denominado CONTROL JURISDICCIONAL, en oposición al control político cuyas características ya fueron descritas. Nuestro sistema es sui generis por que combina distintas modalidades, es decir, opera en cuatro de dichas modalidades a saber: Acción de Inexequibilidad, Automático, Exceptivo y el de Objeciones Presidenciales, denominado también Control Previo.

4.1.- LA ACCIÓN DE INEXEQUIBILIDAD

Como queda dicho ésta fue consagrada definitivamente a raíz de la reforma constitucional de 1910 y, como toda acción, además de las características que la acción tiene en el derecho procesal moderno, tiene su propia naturaleza de tipo constitucional. Las características son las siguientes:

4.1.1.- ES UNA ACCIÓN. Es decir, que es el instrumento para el ejercicio de un derecho, de una pretensión, a diferencia de la denominada Excepción de Inconstitucionalidad que es utilizable como un mecanismo defensivo. Sobre ésta característica, la Corte ha dicho que " En los juicios de exequibilidad lo que se examina es la conformidad de la ley con los textos constitucionales, y aun-

que la Corte debe examinar todas las interpretaciones posibles de la norma acusada, para medir su significado y apreciar sus consecuencias frente a las normas del estatuto fundamental, sólo si encuentra que a virtud del texto expreso y claro, o de eventuales interpretaciones, el precepto acusado adolece de vicios de inconstitucionalidad, así lo declara, afectado el texto, en lo que de por sí sea opuesto a la Carta, o en cuanto su interpretación en cierto sentido puede hallarse en idéntica oposición".

(5) con la intervención forzosa del Procurador General de la Nación

La acción es un derecho que tiene todo ciudadano para demandar por inconstitucionalidad toda ley que según el criterio del demandante desborde la competencia fijada en la Carta a los distintos poderes del Estado. La Constitución otorga este derecho a cualquier ciudadano para que haga ejercicio de ella y coloca en sus manos la facultad de demandar la violación de los preceptos fundamentales de la Carta.

4.1.2.- ES PÚBLICA. Se concede a "cualquier ciudadano"; aparece con un carácter cívico y su ejercicio implica una función política semejante a la facultad que tiene el ciudadano en la formación de algunos órganos representativos del Estado mediante el sufragio. También lo es por que se ejerce en interés de la Nación. Interés que consiste en la guarda de las instituciones en donde descansan los derechos fundamentales de la colectividad y en la búsqueda de la estabilidad jurídica y el imperio de la constitucionalidad.

4.1.3.- SUJETO DE LA ACCION. Es el ciudadano, que según la Carta, es el nacional por nacimiento o adopción y que además haya cumplido los 18 años. Al respecto se ha pronunciado la Corte puntualizando que " El artículo 214 de la Constitución concede a cualquier ciudadano la acción pública de inexecutable contra todas las leyes y los decretos dictados por el gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, numerales 11, 12 y 80 de la Carta. Esta acusación se tramita y decide con la intervención forzosa del Procurador General de la Nación"

"Acción similar de inexecutable es otorgada al Presidente de la República cuando éste objeta los proyectos de ley que considera inconstitucionales tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (arts. 214 y 90 de la N.C) En este caso no se requiere la intervención del Procurador General de la Nación."

" Son ciudadanos los colombianos mayores de 21 años - hoy a los 18 años - El derecho de acusar, impugnar o defender las leyes y los decretos se limita por consiguiente a los colombianos mayores de 21 años - hoy a los 18 - que no hayan perdido la ciudadanía " (6)

Este derecho es, por consiguiente, político otorgado al ciudadano, sujeto de la acción de inexecutable, y toda excepción o restricción a su ejercicio debe ser expresamente definida en la misma Constitución. Sólo la Constitución determina la calidad de sujeto de la acción y en ninguna parte se faculta a la ley pa

ra establecer otras excepciones, que son las que la propia constitución determina, y es lógico concluir que aquella no puede limitarse o restringirlas.

Y por ende sobre posterior demanda y fallo sobre ese mismo artículo

4.1.4.- ES UNA FUNCION POLITICA. Lo es por que se interesa por la organización jurídica y política del Estado y su Texto Político.

Examina de la norma acusada frente a la totalidad de los preceptos de la Constitución, como hoy mismo lo estavayo tambien

4.1.5.-Procede contra las leyes en sentido material y no simplemente formal. Es menester que el acto acusado tenga la calidad del contenido, el alcance, la fuerza, generalidad y proyección de una verdadera ley.

Las cosas juzgadas como resultado de una controversia sujeta a la decisión judicial no son otras que

4.1.6.- La competencia es privativa de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia en sala Plena y previo estudio de la Sala Constitucional.

en el agotamiento de la jurisdicción del Estado cuando ya se ha pronunciado sobre una materia determinada

4.1.7.- La decisión es definitiva, es decir, que produce los efectos de cosa juzgada y no se puede volver a entablar demanda contra norma de derecho que ya fué verificada y declarada exequible o inexecutable en sentencia de la Corte. Es interesante transcribir el concepto que acerca de ésta característica emitió la Corporación: " El artículo 214 de la Constitución otorga a la Corte competencia para decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes, lo cual supone, por tanto, que sus sentencias en materia constitucional tienen la fuerza de cosa juzgada"

" Hasta la vigencia de la ley 96 de 1936 la firmeza de di -

chos fallos era solo relativa, pues las sentencias debían pronun-
ciarse, en consonancia con la demanda, esto es, respecto a las
disposiciones constitucionales señaladas como objeto de infracción
y por ende cabía posterior demanda y fallo sobre ese mismo artícu-
lo de determinada ley, si se invocaban violaciones distintas. A
partir de la ley 96 de 1936, y como la Corte a su virtud debía
hacer el exámen de la norma acusada frente a la totalidad de los
preceptos de la Constitución, como hoy mismo lo estatuye también
el Decreto 432 de 1969, ya no es dable la citada relatividad de
la cosa juzgada en materia Constitucional ".(7)

Los efectos que merece la cosa juzgada como resultado de una
controversia sujeta a la decisión judicial no son otros que
la intangibilidad de la sentencia definitiva para no volver so-
bre lo mismo, entre las mismas partes y sobre el mismo negocio.
Su fundamento estriba en el agotamiento de la jurisdicción del
Estado cuando ya se ha pronunciado sobre una materia determinada
y en el poder de certeza que conlleva todo fallo; pues de no ser
así no habría orden alguno dentro de la comunidad en la garan-
tía de los derechos y su reconocimiento.

4.1.8.-EFECTOS. La sentencia produce efectos erga omnes,
es decir, efectos generales, frente a todos; no es retroactiva
o sea que el fallo no produce efectos hacia atrás, sino para el
futuro; la sentencia no deroga, ni anula la ley, éstas son figu-
ras jurídicas distintas de la inexecutable.

Al rededor de estos efectos se ha producido una interesan-

te polémica a nivel jurisprudencial entre la Corte y el Consejo de Estado. Por considerarse de gran interés para la claridad del tema transcribiremos apartes de sentencias de ambos órganos jurisdiccionales.

La Corte ha sostenido durante algún tiempo la tesis de que se asemejan los conceptos de inexecutable y derogación. Para ésta corporación el fallo suprime para el futuro la aplicación del acto declarado inexecutable, sin preocuparse de lo ejecutado en virtud de él. Sostiene la Corte que "La decisión de inexecutable se proyecta sobre el futuro y no sobre el pasado; en principio, ella no produce los efectos de una declaración de nulidad, sino los de una derogatoria de la norma acusada".(8)

Para la Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, por el contrario, los dos términos se oponen; así lo expuso en un concepto refiriéndose a dichos efectos: "El Consejo de Estado, en cambio, se ha apartado del criterio de la Corte. Luego de rechazar la equivalencia de la inexecutable con la derogación, la establece con la nulidad. El acto inconstitucional no tendría aplicación futura, ni se reconocen sus consecuencias, volviendo las cosas al estado anterior, como si no hubieran existido. Así, en sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Noviembre 23 de 1964 se manifestó:

"Para la Sala no es lo mismo la derogación que la inexecutable, por que la primera, llámase abolición, abrogación,

o derogación, no puede tener lugar sino en fuerza de una ley posterior, esto es, de un acto emanado del poder Legislativo y revestido, por consiguiente, de todas las formas exigidas para la existencia y eficacia de la ley. Según el Profesor Nicolás Covello; en cambio, la declaración de inexecutable es una declaración jurisdiccional instaurada por cualquier ciudadano. En la derogación, la ley, se extingue por obra del mismo poder que le dió vida; en la inexecutable, la extinción se produce, por el contrario, por obra de un poder distinto. La derogación presupone la validez de la norma; en cambio, la inexecutable, la invalidez. La derogación de la ley es atribución propia del Congreso (Art. 76., C.N.); la declaración de inexecutable es atribución de la Corte Suprema de Justicia (Art. 214., C.N.) "

Existe un tercer criterio equidistante de los anteriores, sostenido por notorios estudiosos del Derecho en el sentido de que la sentencia de inexecutable no deroga la ley, ni la anula. De este parecer es el Tratadista de Derecho Constitucional Luis Carlos Sáchica, para quien " La sentencia no anula la ley, ni la deroga; simplemente la declara executable o inexecutable. No la deroga, por que su derogatoria tácita o explícita, corresponde exclusivamente al Legislador mismo. No la anula, por que esa declaración de nulidad equivaldría a afirmar que la ley fué inválida desde su expedición, y ya se vio que la Sentencia de la Corte no tiene efecto retroactivo y, además, sería dar primacía a la rama judicial sobre la legislativa, rompiendo el principio de la separación de poderes y la autonomía de éstos. Inexecutable no quiere decir otra cosa que inaplicable en lo sucesivo, para todos

y en forma obligatoria".(9), la acción para demandar este tipo de infracciones constitucionales no puede, ni debe tener término de prescripción de manera que según el anterior criterio, inexecutable es un término que encierra y contiene materia propia del control Constitucional, no deroga ni anula la ley. contra el ordenamiento constitucional y significaría introducir en nuestro derecho público

4.1.9.- PRESUNCION DE CONSTITUCIONALIDAD. La norma se presume constitucional mientras la Corte mediante sentencia en Sala Plena no declare la inexecutable. Efectivamente, una ley sancionada por el presidente, o un decreto con calidad de ley, etc., mientras no sea declarado por el órgano competente como inconstitucional, tiene plena validéz y vigencia con efectos válidos. Sólo si de su confrontación con el texto de la Carta resulta violatoria de sus preceptos, será declarada inexecutable y desaparecerá del universo jurídico.

4.1.10.- LIMITACION AL PODER DE REVISION. La Corte carece de facultades ilimitadas para revisar la legislación; se reduce a examinar y revisar aquellas leyes que ante ella sean demandadas, las que el gobierno le remita objetadas o cuando oficiosamente aprehenda su conocimiento en los casos taxativamente estipulados en la Constitución. Por regla general, la Corte no actúa motu proprio o de oficio y sólo lo hace en cumplimiento de un mandato expreso del Estatuto Político.

4.1.11.- LA ACCION ES IMPRESCRIPTIBLE. La violación de los preceptos fundamentales de la Nacionalidad estatuidos en el Texto Político, los desbordamientos de poder, los desafueros ponen en peligro la estabilidad jurídica de un Estado, cualquiera que

Procuraduría Nacional refuerza el carácter público de la acción. Éste sea, y en consecuencia, la acción para demandar este tipo de

infracciones constitucionales no puede, ni debe tener término de prescripción. La acción para demandar este tipo de actos puede ser intentada en cualquier tiempo, mientras la ley esté vigente; la acción de la inexecutable es un verdadero proceso, en el cual se prueba, se verifica, se confronta al texto acusado con la Carta Constitucional y significaría introducir en nuestro derecho público Constitucional un fenómeno jurídico del derecho común en donde si tiene justificación y operancia este tipo de sanción para la inaguarda o pretensión particular, sino el interés público del latitud y el no ejercicio de los derechos y las acciones respectivas. La acción pública de inexecutable no prescribe, es decir, de inexecutable un carácter no litigioso, es IMPRESCRIPTIBLE.

4.1.14.- VIGENCIA DE LA NORMA ACUSADA. La norma acusada debe tener vigencia, esto es, debe tener vida jurídica, debe estar en vigor. No. 1 de 1979, declarado inexecutable, pretendió introducir esta decisión efectiva jurídica en el espacio y en el tiempo. De no ser así se operaría el fenómeno de la sustracción de materia y forma prescriben en el término de un año contado desde la vigencia de la respectiva ley. Nos parece que no está conforme al Derecho Constitucional establecer para la acción de inexecutable este fenómeno jurídico bien estatuido para otras ramas del Derecho mas no para la órbita y el campo Constitucional.

4.1.12.- INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Hay siempre intervención de este funcionario en representación de la sociedad a la luz de las disposiciones contenidas en los artículos 214, 121 y 122 de la Constitución Nacional y en forma obligatoria en todos los casos en que la Corte deba declarar sobre inexecutable. Por lo demás, la intervención de la

Procuraduría Nacional refuerza el carácter público de la Acción.
 carácter transitorio dicho acto, alcanzó a consumar o consumó ya

completamente el objeto que perseguía, pues al el tiempo de su
 4.1.13.- LA ACCION NO DESATA UN LITIGIO. Si bien es cierto que
 llar no están en vigor la ley o el decreto acusados, el orden con
 no lo afirma el Profesor Davis Echandía, que el juicio de verifi
 titucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido
 cación de la Inexequibilidad es un verdadero proceso, en el cual
 automáticamente, ya que el acto violatorio no tendrá fuerza ni p
 se prueba, se verifica, se confronta el texto acusado con la Car
 tancia en lo concerniente, y en tal evento, no persistiendo el error
 ta, esto no conduce a la formación de un litigio, puesto que no
 cabe de la norma suprema, el fallo de la Corte no vendría a reata
 hay partes en sentido estricto por que lo que se discute no es un
 violar el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que
 interés o pretensión particular, sino el interés público del im
 perio constitucional. Es esta finalidad la que le dá al proceso

de inexequibilidad un carácter no litigioso.

4.1.13.- NO HAY LUGAR A INDEMNIZACION DE PERJUICIOS. La pro
 paridad de la acción de inexequibilidad no es fundamento para

4.1.14.- VIGENCIA DE LA NORMA ACUSADA. La norma acusada debe
 deducir indemnización de perjuicios contra el Estado.
 tener vigencia, esto es, debe tener vida jurídica, debe estar pro

duciendo efectos jurídicos en el espacio y en el tiempo. De no s

De las características ya estudiadas podemos concluir que
 ser así se operaría el fenómeno de la sustracción de materia y
 del ejercicio de la acción de inexequibilidad no puede colegirse
 sería imprecendente y virtualmente ineficaz accionar la inexequi
 que se pueda reclamar una responsabilidad estatal de indemnizar
 lidad. Al respecto la Corte dijo que " Ha sido unánime la juris
 prudencia de la Corte desde hace 30 años, en el sentido de decla
 rar que no deben pronunciarse decisiones de fondo sobre la ejecu
 bilidad o inexequibilidad de las leyes o decretos ya derogados ,

debe tenerse en cuenta la naturaleza de la acción. Como es
 que no estén vigentes o que hayan dejado de tener eficacia por
 una acción pública tendiente a restablecer el imperio de la con
 haberse llenado el fin para el que fueron dictados. El fin de to
 titucionalidad, no cabe hablar de perjuicios, por que la ley o
 da acción de inexequibilidad es el restablecimiento del imperio
 lo que situaciones jurídicas impersonales y abstractas cuyas
 constitucionales, que se considera perturbado por el acto acusado,
 normas no están dirigidas a provocar lesiones particulares, que
 es decir, evitar que éste se ejecute o se continúe ejecutando, y
 tal restablecimiento es práctica y objetivamente innecesario ,
 ya lo cual acción prevista en la Constitución, cuando siendo de
 aún suponiéndolo contrario a la Constitución, cuando siendo de

carácter transitorio dicho acto, alcanzó a consumar o consumó ya completamente el objeto que perseguía, pues si al tiempo de fallar no están en vigor la ley o el decreto acusados, el orden constitucional, si bien temporalmente quebrantado, se ha restablecido automáticamente, ya que el acto violatorio no tendrá fuerza ni eficacia en lo porvenir, y en tal evento, no persistiendo el menoscabo de la norma suprema, el fallo de la Corte no vendría a restablecer el imperio de la Carta y no se cumpliría así la misión que ésta señala ". (10)

4.1.15.- NO HAY LUGAR A INDEMNIZACION DE PERJUICIOS. La prosperidad de la acción de inexecuibilidad no es fundamento para deducir indemnización de perjuicios contra el Estado.

De las características ya estudiadas podemos concluir que del ejercicio de la acción de inexecuibilidad no puede colegirse que se pueda reclamar una responsabilidad estatal de indemnizar perjuicios ocasionados a los particulares por lesiones que éstos hubiesen sufrido al ser declarado inexecutable un acto del Estado.

Debe tenerse en cuenta la naturaleza de la acción. Como es una acción pública tendiente a restablecer el imperio de la constitucionalidad, no cabe hablar de perjuicios, por que la ley sólo crea situaciones jurídicas impersonales y abstractas cuyas normas no están dirigidas a provocar lesiones particulares, que sólo se dan en el ejercicio de la actuación administrativa y para lo cual están previstas las correspondientes acciones ante lo

Contencioso Administrativo o la rama Judicial para la defensa de este tipo de intereses y pretenciones de carácter individual y personal.

La doctrina está de acuerdo en considerar que dicha acción no da lugar a reclamar tales indemnizaciones por que "no hay criterio adecuado para la valuación de los perjuicios, por que por ejemplo, ¿cual se adaptaría cuando se dictara una ley que afectara bienes morales como la libertad de conciencia o de opinión, caso en el cual es imposible objetivar el daño causado y aún más, traducirlo en valores económicos?"

"También sería imposible establecer cuál de los organismos del aparato estatal fué el responsable de la expedición de la ley acusada. ¿Serían responsables el autor del proyecto de ley, los integrantes de la comisión que lo aprobó en primer debate, el ponente, las Cámaras que votaron en pleno el proyecto o sólo quienes concurren a la votación o, finalmente, el Presidente de la República que le dió su sanción?"

"De otra parte la acción se concede al ciudadano, es decir, a la persona como portadora o titular de valores y derechos políticos y no de intereses económicos; a la persona que actúa en forma cívica, que realiza su condición de miembro de una comunidad política, no al individuo en función de su interés económico y privado" (11)

4.1.16.- DESISTIMIENTO. No es desistible por que en ella está involucrado el interés de la Nación y no el particular. La propia Corte dice que "Según la jurisprudencia y la ley, las

acciones públicas no pueden ser objeto de un desistimiento y deben fallarse, una vez cumplidos los trámites correspondientes."

(12) El art. 214 de la Carta señala taxativamente respecto de que antes precede la acción de inexequibilidad. En consecuencia,

Por manera que el demandante no puede alegar que desiste de la acción de inexequibilidad, por cuanto no es un derecho particular ni privado el que se ventila, sino el imperio de la Constitución, lo cual ha servido para que algunos constitucionales

realistas crean en la conveniencia de la creación de la Corte Constitucional y la eliminación del actual sistema Difuso de Control.

CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES PARA FACILITAR SU CONTROL

al texto de arriba

Un importante e interesante trabajo de clasificación de las leyes es el del Dr. Luis Carlos Sáenz, presentado como Ponencia al 2o Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional realizado en Bogotá en Noviembre de 1977. El esquema elaborado por el destacado constitucionalista es el siguiente:

1.- Leyes Aprobatorias, al texto de arriba

a) Leyes aprobatorias de Tratados Públicos. (arts. 10, 53

76-18, 120-20) Ley de Repatriación, Intendencia y

b) Leyes aprobatorias de Contratos Administrativos.

(arts. 76-11 y 16 y 120-13)

2.- Leyes Normativas u Organizadas.

a) Ley Orgánica del Presupuesto Nacional.

b) Leyes de Planes de Desarrollo Económico y Social.

5.- ACTOS SUJETOS AL CONTROL CONSTITUCIONAL

El art. 214 de la Carta señala taxativamente respecto de que actos procede la acción de inexecquibilidad. En consecuencia, los decretos dictados por el Gobierno no determinados en este artículo, corresponden a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Se presenta así una dualidad en el ejercicio del control constitucional, lo cual ha servido para que algunos constitucionalistas crean en la conveniencia de la creación de la Corte Constitucional y la eliminación del actual sistema Difuso de Control.

5.1.- CLASIFICACION DE LAS LEYES PARA FACILITAR SU CONTROL

Un importante e interesante trabajo de clasificación de las leyes es el del Dr. Luis Carlos Sánchez, presentado como Ponencia al 2o Coloquio Iberoamericano de Derecho Constitucional reunido en Sochagota en Noviembre de 1977. El esquema elaborado por el destacado constitucionalista es el siguiente:

1.- Leyes Aprobatorias.

a) Leyes aprobatorias de Tratados Públicos. (arts. 30, 53
76-18, 120-20)

b) Leyes aprobatorias de Contratos Administrativos.
(arts. 76-11 y 16 y 120-13)

2.- Leyes Normativas u Orgánicas.

a) Ley Orgánica del Presupuesto Nacional

b) Leyes de Planes de Desarrollo Económico y Social

laza distinta y de jerarquía superior a la de la ley y por que

c) Leyes de Planos de Obras Públicas.

el art. 76 de la Constitución no los enumera entre los actos sujetos a

3.- Leyes Cuadros.

control. En consecuencia la doctrina que la Corte había venido

a) Leyes de Organización del Crédito Público.

sosteniendo que la Constitución en el sentido de inhibir el

b) Leyes sobre Deuda Pública

de conocer de la constitucionalidad de dichos actos legislativos;

c) Leyes sobre Cambio Internacional.

jurisprudencia que se ha seguido en los últimos años y ya en forma

d) Leyes sobre Régimen Aduanero.

reiterada al acudir al control de los dos últimos actos referen-

4.- Leyes Ordinarias.

terios de la Constitución.

a) Códigos

b) Leyes interpretativas

Por vía jurisprudencial también se ha clasificado las leyes

c) Leyes modificatorias

y así lo hizo el Colegio de voto de los Registrados de la Cog

d) Leyes derogatorias

de la Asamblea Legislativa, el señor Córdoba Medina, José María

5.- Leyes con Efectos Particulares.

de Gómez, el señor Córdoba Salazar y José María Velasco Guerrero.

a) Leyes de honores

En el sistema de la Constitución Colombiana varias

b) Ley anual de presupuesto

categorías de leyes.

c) Leyes de fomento

1.- Leyes reglamentarias del funcionamiento del Congreso

d) Leyes reglamentarias del funcionamiento del Congreso

de cada una de sus Cámaras.

y de cada una de sus Cámaras.

de suerte e) Autorización de contratos individualizados

e) Autorización de contratos individualizados

2.- f) Leyes determinantes de la estructura orgánica de la

f) Leyes determinantes de la estructura orgánica de la

Administración Nacional y del régimen salarial y preg

Administración Nacional y del régimen salarial y preg

tacional de sus servidores.

tacional de sus servidores.

por el art. 76 de la Constitución el proyecto de ley respectivo

g) Leyes de creación de Departamentos, Intendencias y

necesita una mayoría de las dos terceras partes de los votos de

g) Leyes de creación de Departamentos, Intendencias y

Comisarias.

Comisarias.

cada 6.- Proyectos de Ley.

6.- Proyectos de Ley.

del art. 76 que habla de las normas 'orgánicas del Presupuesto'.

El ilustre Constitucionalista excluye de la anterior clasi-

ficación los actos legislativos por que los considera de natura-

leza distinta y de jerarquía superior a la de la ley y por que el art. 76 - dice el - no los enumera entre los actos sujetos a control. Sigue y comparte la doctrina que la Corte había venido sosteniendo, hasta muy recientemente, en el sentido de inhibirse de conocer de la inexecutable de dichos actos legislativos; Jurisprudencia que ha variado en los últimos años y ya en forma reiterada al asumir el control de los dos últimos actos reformativos de la Carta.

Por vía jurisprudencial también se ha clasificado las leyes y así lo hizo el salvamento de voto de los Magistrados de la Corte Luis Sarmiento Ruiztrago, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Gencero, German Giraldo Zuluaga y José María Velasco Guerrero. " En síntesis, existen en el Derecho Positivo Colombiano varias categorías de leyes.

1.- Leyes Constitucionales, las que reforman la Constitución, denominadas antitécnicamente 'actos legislativos' y cuyo trámite se surte por el art. 218 de la Carta.

2.- Leyes Orgánicas, las determinadas en los ordinales 2, 3, 4 y 5 del art. 76 de la Carta, de superior jerarquía a las leyes ordinarias, por que, objetado el proyecto de ley respectivo por el Presidente de la República, el rechazo de las objeciones necesita una mayoría de las dos terceras partes de los votos de cada Cámara. (art. 78) La denominación se deduce del ordinal 3 del art. 76 que habla de las normas 'orgánicas del Presupuesto'.

3.- Leyes. que sólo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno. (art. 79) y

uso de las facultades precisas y pro tempore concedidas por el Congreso, con fundamento en el art. 76, numeral 12 de la C.N.

3.- Decretos sobre planes y programas. Son aquellos que, en ciertas condiciones, puede dictar el Gobierno, con fuerza de ley, según lo estipula el art. 80 de la C.N.

4.- Decretos Especiales. Algunos Tratadistas, la mayoría, designan con este nombre a los decretos expedidos por el primer Mandatario Presidente de la República en desarrollo de las autorizaciones contenidas en el art. 76, numeral 11 de la Carta. Se caracterizan, estos decretos, por que se dictan en el ejercicio de facultades ordinarias condicionadas a la autorización legal, como es el caso de las múltiples ocasiones en que el Gobierno, autorizado por la ley, interviene en la Economía Nacional dando cumplimiento al contenido del art. 32 de la Carta Política. No están sujetos a revisión de ninguna especie por ninguno de los

poderes constitucionales por que ello implicaría el absurdo de que

5.3.- CONTROL SOBRE LOS ACTOS LEGISLATIVOS

En la Reforma de 1910 se asignó como una de las atribuciones de la Corte la de "Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno,...." Se dijo entonces que el Legislador había cometido un error en su redacción. Argumentaron que sobre los actos legislativos, como derivación del poder constituyente, no podía ejercerse control por ser normas de igual jerarquía que las normas constitucionales. Fué este tipo de argumentos los que influyeron en la Reforma de 1945, la

cual excluyó del control a los actos legislativos objetados por el Presidente y , en cambio, suprimió la frase por "los proyectos de ley". Con fundamento en la Reforma Constitucional del año 1945 y la influencia de la doctrina predominante entonces, durante un largo período la Corte se abstuvo de conocer demandas contra los actos legislativos, con base en que su control sólo se cifre estrictamente a las leyes. Con apoyo en estas consideraciones se dictó muchos fallos en los cuales expuso que " No compete la Corte, ni tiene competencia para decidir de las acusaciones que se presenten contra artículos de la misma Carta o contra las enmiendas que le introduzcan el poder constituyente. La guarda de la integridad de la Constitución no podría entenderse, pues, sería absurdo como un medio consagrado por la Carta para revisar los actos del poder constituyente. Estos actos, una vez expedidos no están sujetos a revisión de ninguna especie por ninguno de los poderes constituidos por que ello implicaría el absurdo de que hay derecho contra derecho." (13)

No obstante lo anterior, el Procurador General de la Nación en un concepto rendido en 1971, se apartó del criterio tradicional de la Corporación y en un aparte de dicho concepto dijo: "Si por norma positiva la Corte debe ahora juzgar las infracciones de los preceptos constitucionales de carácter procedimental cuando la acusación o revisión verse sobre actos de categoría simplemente legal, el principio ha de tener igual o aún mayor validez y ser imperativo también cuando lo acusado es un acto legislativo reformativo de la Carta - que es una ley de carácter

especial - por que si es expedido sin sujeción a los trámites que el mismo estatuto prevé, resulta imposible eludir la conclusión de que está violando los correspondientes cánones que señalan esa tramitación y atentando así contra la integridad de la propia Constitución que pretende reformar, cuya guarda se halla confiada a aquella alta entidad." (14)

Sin embargo, la Corte no acogió este concepto y, por el contrario, lo refutó en los siguientes términos: "Las razones transcritas parten de dos supuestos errados. El primero es la pretendida igualdad entre la ley ordinaria y la Constitucional o el acto reformativo de ella, igualdad que a lo largo de este fallo se ha desvirtuado. El segundo es un criterio de interpretación analógica fundado en que quien puede lo menos puede lo más, invirtiendo un conocido principio de hermenéutica que enseña precisamente lo contrario. Si durante largos años se dudó sobre la competencia de la Corte para enjuiciar las leyes comunes por vicios procedimentales en su formación, resulta excesivo pretender que por haberse logrado ella, primero a través de la jurisprudencia y finalmente en una norma expresa, tal competencia deba entenderse establecida para anular un precepto constitucional. Abrir este campo en el que el propio constituyente no ha querido penetrar, sería un acto de imprudencia que conduciría a someter la Constitución a una inestabilidad de graves consecuencias para el orden político y social. E implicaría, además, la acción de una competencia no consagrada en la ley, que lejos de mantener para la Corte el papel que se le ha asignado por la Constitución

Dice el artículo 218 de la C.N.: "La Constitución, salvo lo que en materia de votación ella dispone en otros artículos, solo podrá ser reformada por un acto legislativo, discutido primeramente y aprobado por el Congreso en sus sesiones ordinarias; publicado por el gobierno, para su examen definitivo en la siguiente legislatura ordinaria; por ésta nuevamente debatido, y, ultimamente, aprobado por la mayoría absoluta de los individuos que componen cada Cámara. Si el Gobierno no publicare oportunamente el proyecto de acto legislativo, lo hará el presidente del Congreso.

En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida por el artículo 218 de la Constitución".

El constituyente fundamental, primario, originario, que es el que aparece nominado y definido en el art. 2 de la C.N., mediante un acto constituyente, el Plebiscito de Diciembre de 1957 fijó los términos de la competencia al Congreso, constituyente secundario, derivado, para que reformara la Constitución; pero le fijó una competencia sin límites, sin términos, sin bordes, intangible. No, en la misma disposición plebiscitaria le señaló que "En adelante las reformas constitucionales sólo podrán hacerse por el Congreso en la forma establecida en el art. 218 de la Constitución". Le señaló los términos para que ejerciera su poder Legislativo, las pautas que debía y debe seguir y a las cuales debe ceñirse en su competencia para reformar la Carta. Y el art. 218 en su primer inciso estipula la forma o el procedimiento que debe seguir un proyecto de acto legislativo para que

que adquiriera la calidad de tal y pueda reformar la Carta, sin violar sus preceptos fundamentales, y, particularmente, el mandato del Constituyente Primario, tan categóricamente expresado en el inciso segundo del artículo en comento. Le fija, entonces, un mecanismo procedimental, formal, al cual debe ceñirse el Congreso en la expedición de un acto de tal naturaleza. ¿Y si el Legislador incurre en vicios, pretermite el procedimiento señalado en el artículo 218, en el art. 81, etc, y sin embargo, expide un acto legislativo? A todas luces estaría infringiendo las pautas fijadas por el Constituyente Primario y, aún más, las precisadas por le mismo cuerpo legislativo en el art. 218, 81 y otras normas de carácter procedimental y en esta forma estaría desbordando su poder Legislador, saliéndose del marco constitucional, y, entonces, sería un acto legislativo violatorio de la Carta. Según el anterior criterio de la Corte, dicho acto legislativo violatorio de la Carta, así expedido escapa al control constitucional; ¿A pesar de violar el art. 218 de la Constitución? No se le niega al Congreso la facultad reformadora de la Constitución pero sus actos encaminados a tal fin deben ser también constitucionales, y en consecuencia, se colige que quedan bajo la cobertura del control de constitucionalidad, por lo menos, en cuanto hace referencia a su formalidad, al cumplimiento del procedimiento constitucional para la expedición de dichos actos. La ostensible imperatividad de las normas procedimentales y en especial la del art. 218 nos da la certeza de que no pueden ser normas de cumplimiento discrecional.

Afortunadamente, dentro de la Corte se fué abriendo paso u-

na nueva interpretación, una novedosa mentalidad hermeneútica, de amplia y dialéctica de estudiar la Carta en forma integral, atendiendo la íntima interdependencia y correlación que gobierna el articulado de la Constitución y, especialmente, en lo atinente al control de constitucionalidad de las leyes y su alcance. Lo mismo, o como ya dijo la Corte: La Constitución está hecha de un antecedente fué señalado el concepto del Procurador General de la Nación, en el fallo ya citado, pero es aún más importante subrayar el salvamento de voto de los Magistrados Luis Sarmiento Buitrago, Alejandro Córdoba Medina, José Eduardo Genecco, German Giraldo Zuluaga y José María Velasco Guerrero en el cual se apartan del tradicional criterio de la Corte sostenido durante varias décadas. Dicen, fundamentando su salvamento de voto que " Si las leyes que reforman la Constitución a pesar de su supremacía, no pierden el carácter de leyes como actos que son del Congreso, quedan sujetos al control jurisdiccional de la Corte a que se atribuye, como guardían de la Constitución, 'decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de las leyes'. No hay ley, por especial que sea, que pueda quedar por fuera de ese control. Junto con 13 magistrados más votaron por la inconstitucionalidad del acto legislativo en sentencia de 8 de mayo de 1978. La Corte "Es pertinente repetir el concepto del Gobierno al proyecto de reforma Constitucional de 1945: 'ningun acto del Congreso puede violar deliberadamente la Constitución. La Constitución misma debe tener una forma, ser expedida con un procedimiento especial y si se violare el procedimiento para reformarla, el acto debe ser nulo'. Los demás piden.

"Finalmente no sobra observar que el art. 218 hace parte de la Constitución y que todo acto del Legislador expedido en contra de esa norma debe ser declarado inexecutable por que a la Corte se le confió la guarda de la integridad de la Constitución, sin exclusión de ninguna norma y sin límite hasta el artículo 217 de la misma, o como ya dijo la Corte: La Constitución está formada por un acervo de preceptos, el cual sufre menoscabo si se dicta un mandato que vaya contra una cualquiera de las reglas, o sea contrario al espíritu que anima y vivifica las mismas."

Los medios que sus disposiciones...

Los expositores habían criticado también la postura adoptada por la Corte y habían sugerido reformar la Carta para plasmar en forma expresa el control de la Corte sobre dichos Actos Legislativos por vicios en su formación.

La Jurisprudencia varió por fin en la Sentencia de inexecutable del acto legislativo No. 2 de 1977, por medio del cual se convocaba una Asamblea Nacional Constituyente. La ponencia fue estudiada y redactada por el Magistrado José María Velasco Guerrero, quien junto con 13 magistrados más votaron por la inexecutable del acto legislativo en sentencia de 5 de mayo de 1978. La Corte, en dicha sentencia, fundamentando su competencia para conocer del control sobre los actos legislativos sostiene y concluye: "De donde, todo poder constituido es un poder de derecho, o sea, constitucionalizado, y nunca extra, supra o meta constitucional, ya que estos caracteres sólo son propios del poder primario que constituye los demás poderes."

"Para el presente caso, es necesario aplicar estos principios al poder de reformar la Constitución, otorgado por ella misma en su art. 218 al Congreso Nacional.

"Este es un poder creado por el Constituyente Primario del cual emana todo poder. Nace de la Constitución y, por eso, no es anterior ni superior a ella. La validez de su actuación deriva de su conformidad con las disposiciones de dicho estatuto. Es un poder constituido, constitucionalizado, aunque tenga capacidad para modificar la Constitución, dentro de las restricciones y por los modos que sus disposiciones establezcan.

"De consiguiente, para que el ejercicio de ésta facultad reformadora tenga efectos válidos debe expresarse formalmente en actos legislativos, tramitados dentro de las condiciones especiales prescritas al Congreso en el art. 218 del Estatuto Constitucional."

Más adelante prosigue la Corte: "El poder de reforma constitucional es un poder constituido y debe ejercerse dentro de las reglas constitucionales del art. 218, y sus decisiones no escapan a la Jurisdicción Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, puesto que pueden ser violatorias de la Constitución en cuanto infrinjan esas reglas y el principio de la sujeción a ellas, senta do sin excepción alguna en el art. 2 para todo y cualquier poder constituido.

"No por que los actos legislativos no estén enunciados expresamente en el artículo 218 entre los que son susceptibles de juicio de validez constitucional por la Corte Suprema, por que la

fin, se montó en cólera contra la decisión jurisdiccional y sacó de quicio a los propuganadores del proyecto y acto declarado inexecutable. Más que razones jurídicas o fundamentos de derecho se esgrimieron alegatos sentimentales que reflejaron la frustración intelectual de la clase política burguesa al no haber podido por los procedimientos ordinarios y constitucionales realizar la reforma de la Carta para adecuarla a la nueva realidad económica, social y política que presenta Colombia, y en esa forma pretender renovar, rezojar el aparato estatal para darle una funcionalidad más acorde con las nuevas circunstancias para que pueda responder ágil y oportunamente a las exigencias de las clases dominantes en su afán de afianzar la dominación económica a través del afianzamiento del aparato represivo del Estado. Si la inexecutabilidad del citado acto legislativo por encontrarse violatorio de la Constitución, por la influencia de la nueva Jurisprudencia y de algunos Doctrinantes, y una vez que hubo recuperado la calma el sector derrotado con el fallo, el Legislador y el Gobierno procedieron a elaborar y preparar un nuevo proyecto de acto legislativo para reformar la Constitución y llevar a la práctica los proyectos frustrados en 1977. El nuevo proyecto, además de reformar aspectos importantes de la Carta, reformaba también el art. 214 de la C.N., y extendía el control constitucional a los actos legislativos pero sólo por los siguientes vicios formales:

- a) Por haber sido aprobados sin el cumplimiento de los requisitos prescritos en el art. 81 de la Constitución.
- b) Por no haber sido aprobados en legislaturas ordinarias consecutivas; por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin
- c) Por haber sido aprobados en la segunda legislatura sin

la mayoría absoluta de los individuos que componen cada una de las Cámaras" su propio reglamento para el ejercicio de la potestad de modificar el Estatuto Fundamental del País.

Estos tres literales hacían parte del art. 58 del acto legislativo No. 1 de 1979 y, consecuentemente, por haber pretermitido estos procedimientos, fué demandado ante la Corte y ésta lo declaró inexecutable encontrando fundadas las causales que los demandantes señalaban como violatorias de las normas procedimentales que la Constitución establece para la expedición de los actos reformativos de la Constitución.

De esta manera la Corte Suprema de Justicia reiteró la decisión de la Sala Plena de la Corte, con Penencia del Magistrado Fernando Uribe Restrepo, falló el 4 de Noviembre de 1981 la inexecutable del citado acto legislativo por encontrarlo violatorio de la Carta al haberse expedido con vicios en su formación. En dicha Sentencia la Corte concluye que "El estudio que se deja hecho sobre el trámite que tuvo en el Congreso el acto legislativo acusado, lleva fatalmente a concluir que la acumulación reiterada de diversos proyectos de reforma constitucional, que se hizo tanto en la primera como en la segunda legislatura quebranta de manera frontal e incontestable lo estatuido por el art. 81, inciso 7 de la Constitución y, consecuencialmente, además, los artículos 2 y 20 de la misma Carta Fundamental.

Se vició, de esta manera, el intento de reformar la Constitución que hizo el Congreso como constituyente derivado o secundario, en las legislaturas de 1978 y 1979, por no haberse cedido de sobre las bases autorizadas. Era necesario haberse, al momento

aquel cuerpo colegiado a los procedimientos establecidos en la misma Carta y en su propio reglamento para el ejercicio de la potestad de modificar el Estatuto Fundamental del País. Los para la expedición posterior del mismo. Entiendo este vicio de forma "El referido vicio de forma conduce a la conclusión inexorable de que el acto legislativo No. 1 de 1979, fruto de aquellas acumulaciones de proyectos, actualmente prohibidas por la Carta Fundamental, es totalmente inexecutable y así debe declararlo la Corte." (17)

De esta manera la Corte Suprema de Justicia reiteró la decisión jurisprudencial de hallarse competente para controlar constitucionalmente los actos legislativos. Campo en el cual el propio Congreso quiso penetrar a través de una norma expresa en el acto legislativo viciado.

5.3.1.-CONTROL DE FONDO SOBRE LOS ACTOS LEGISLATIVOS

Uno de los Juristas que más ha propugnado por hacer extensivo el control constitucional a los actos legislativos es el Dr. NOGUERA LABORDE. En su conocida obra expone que nuestra Constitución está compuesta esencialmente de dos partes: la primera, por lo que el denomina "acuerdo sobre bases para la Reforma Constitucional" y que consiste en la plataforma ideológica y programática propuesta por Rafael Núñez y aprobada por el Consejo Nacional de Delegatarios y por el Plebiscito de municipalidades; y la segunda parte, por el Texto Constitucional de 1886, adoptado sobre las bases anteriores. Para Noguera Laborde, el 'acuerdo'

constituye el acto constituyente fundamental, primero, originario del pueblo, de la Nación, es el acto constituyente por excelencia que delineó y estableció las pautas fundamentales para la expedición posterior del Texto Constitucional. Entiende este tratadista que el Congreso, derivado de ese poder primero y auténticamente soberano, sólo tiene una competencia jurídica relativa para reformar la Constitución; relatividad impuesta y fijada por el pueblo soberano en el mismo Texto Constitucional. El Congreso, limitada su competencia en este sentido, no podría tocar o reformar las bases mismas del acuerdo por que constitucionalmente esto sólo es posible por un procedimiento similar al que sirvió de base para expedir la Carta de 1886. revisar los actos legislativos por

procedimientos formales, sino que jamás se creyó, ni remotamente, competente. Así se expresa el tratadista, refiriéndose a la atribución de la Corte para reformar la Carta Política: "El constituyente de 1886 encomendó a la Corte Suprema de Justicia la guarda de la integridad constitucional, y nuestra Carta consta de dos partes. La Corte debe, pues, cuidar de la incolumidad, tanto de la primera como de la segunda, y sobre todo de aquella, por ser fruto de la voluntad casi directa de la Nación. Luego, cuando quiera que los desarrollos de la Constitución se aparten de esas bases, contrariándolas o ampliándolas en forma a todas luces imprevistas en 1886, la Corte debe y puede, obrando con suma prudencia, declarar inexecutable el correspondiente acto legislativo." (18).

La tesis del Dr. Noguera Laborde tiene un alcance que va más allá de la extensión del control sobre los actos legislativos sólo por el aspecto formal; su pretensión es la de hacerlo

extensivo al contenido material del acto. Según él, la Constitución tiene bases inmodificables. Pero son inmodificables no absolutamente, sino en sentido relativo. Son inmodificables por el Congreso, pero sí por el constituyente primario o soberano. Por manera que cuando el Congreso, al expedir un acto legislativo, modifique esas bases, está extralimitando su poder-competencia jurídica reformadora y la Corte entraría a declarar la violación de dichas bases y, en consecuencia, a declarar la INEXECUIBILIDAD.

La Corte, desde que asumió la atribución constitucional de velar por la guarda de la integridad de la Carta, no solo no admitió atribución para juzgar o revisar los actos legislativos por vicios formales, sino que jamás se creyó, ni remotamente, competente para hacerlo por el contenido material.

A raíz de la demanda contra el acto legislativo No.2 de 1977 la Corte Suprema de Justicia, en sentencia que declaró inexecutable dicho acto, sentó un precedente histórico, a nivel del Derecho Constitucional, en una de fuentes de información: la Jurisprudencia. Fundamentando aquel controvertido fallo, dijo la Corte:

" Si el poder de reforma 'es un poder creado por el constituyente primario, del cual emana todo poder y nace de la Constitución', por el orden de ideas que se ha venido trazando no lo recibió el Congreso para subdelegarlo a un organismo extraño, creado por el, sin competencia para hacerlo, pues la asignación de competencias es de la esencia de la función constituyente que sólo a guisa de poder constrictivo le ha sido atribuido, con exclusividad, al Con-

graso. Y solamente a el ".

Después de transcribir parte de Doctrina para apoyar el fallo, continúa la Corte: "De donde se desprende que el poder de reforma política (ordinal 4 del art. 119), o hacer honoramientos (art. 120) forma obliga a su ejercicio: 1. A conservar la identidad política de la Constitución.....2. A mantener el fundamento de su propia competencia reformadora....."

"En todo acto de poder público es preciso distinguir tres elementos fundamentales: a) La competencia del funcionario o autoridad que lo dicta; b) El procedimiento o trámite por el cual lo dicta; c) El contenido material del acto.

"Así las cosas, la competencia y el contenido material del acto son distintos. La competencia es, además, anterior a la condición de su posibilidad. Si el órgano que expide el acto carece de competencia para hacerlo, su contenido material es nulo de pleno derecho y vicia con su propia ineptitud la totalidad de los actos que de él se derivan. Y para el caso que se estudia, ilegítimo sería ese contenido material de la totalidad de los actos que de él se derivan, de los actos que expidiera la asamblea Nacional Constituyente como subdelegataria de un poder de reforma que el primero está obligado a ejercer en forma privativa, pero que delegó su competencia.

"La incompetencia de un pronunciamiento se aprecia siempre partiendo de la base del contenido material del acto. Tal ocurre cuando es anterior y condición de su posibilidad y que un acto es

ría si el Congreso se pronunciara sobre materia exclusiva de sus competencias, o que pertenezca a la excluida competencia de otro poder (ordinal 2 del art. 78), como conceder indultos por delitos políticos (ordinal 4 del art. 119), o hacer nombramientos que competen de modo imperativo al Presidente de la República (ordinal 4 del art. 120) ha tocado el fondo, ha revisado el contenido material del acto, que la Corte dejó de restringir su función al "El contenido material de un acto puede ser inobjetable en sus precisiones teóricas pero no será ley y carecerá de la virtud de expresar la voluntad soberana si quien lo emite no es órgano competente. En caso de reforzar la Constitución está realizando un control sobre los vicios en la formación de dichos actos y, o al hacerlos. "Cuando la competencia se excede o se usurpa, el contenido material del acto jurídico que así se produce carece de toda validez. La razón no es otra que la incompetencia del órgano que lo produjo. La bondad del contenido material del acto jurídico, se repite, no lo redime del vicio de formación que entraña la incompetencia del funcionario que lo expide. El contenido material del acto sin la competencia del funcionario no existe, o existe simplemente de hecho. Lo propio ocurre con el procedimiento cuando quien lo utiliza carece de la competencia, o la excede, o la usurpa." (19) depende, en buena medida, la efectividad de la defega

Como puede verse la Corte hace una serie de precisiones teóricas en cuanto a la relación que existe entre la competencia y el contenido material del acto. La Corte diferencia entre acción de inexcusabilidad tiene un campo limitado y los especialistas en esta disciplina y, entonces, el de competencia y contenido material del acto explicando que la primera es anterior y condición de su posibilidad y que un acto ex-

pedido por un órgano incompetente carece de contenido material,
 5.4.- CONTROL SOBRE LAS LEYES
 por la misma razón de que para su existencia se necesita la con-
 dición de la existencia de la competencia jurídica.

Véase el art. 214 de la C.N., en su inciso segundo:

"Decidir definitivamente sobre la ejecutabilidad de todas las
 Algunos juristas han pensado que al hacer ese tipo de consi-
 leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las
 deraciones la Corte ha tocado el fondo, ha revisado el contenido
 atribuciones de que trata los artículos 76, ordinales 11 y 12 y
 material del acto, que la Corte debió de restringir su función
 23 de la Constitución Nacional, cuando fueron acusados ante ella
 al estudio de los vicios de forma y no tocar la competencia del
 de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano."
 Congreso por que al hacerlo está revisando el contenido material

del acto. ¿Será que la Corte al revisar la competencia del Con-
 Nuestra Jurisprudencia no ha seguido una trayectoria unifor-
 greso para reformar la Constitución está realizando un control
 no en relación al control sobre las leyes. Poco después de expedi-
 sobre los vicios en la formación de dichos actos? O al hacerlo
 de el acto legislativo No. 3 de 1910, la Corte en sentencia volvió
 así, ¿está revisando el contenido material del acto? De todas
 riva a la ley 45 de 1911 decidió que su competencia se encuentra
 maneras la sentencia de la Corte provoca inquietudes interesantes
 ha restringida al examen de las leyes por contravenir los precep-
 y ha desatado la polémica entre juristas y estudiantes de dere-
 tos sustanciales de la Carta, pero no se encontraba facultada por
 cho lo cual nos parece importante por que despierta la actividad
 ra conocer por vicios de procedimiento en la formación de aque-
 intelectual lo cual contribuye al esclarecimiento del tema. Pensa-
 llas. En una sentencia posterior volvió a rechazar tal control y
 mos que las facultades de Derecho deben poner más énfasis en el
 reiteró: "No se cree la Corte autorizada para abrir proceso a u-
 estudio de este tema para lograr una mejor formación jurídica de
 na ley a efecto de resolver si en los actos preparatorios de u-
 los estudiantes, pues de la actividad que los ciudadanos desple-
 ga se intrinsecan o no las reglas constitucionales. Más, ade-
 guen para demandar los actos legislativos y las leyes inconsti-
 tucionales depende, en buena medida, la efectividad de la defen-
 sa constitucional y, quien mejor para ejercer ese derecho que los
 a la existencia de la ley acusada, a deducir su inconstitucionali-
 estudiantes de las Facultades de Derecho. De lo contrario la
 dad no de los propios términos de la ley misma, sino de los pre-
 acción de inexecutabilidad tiene un campo reducido a los juristas
 las que al efecto se presentan, y a declarar no la ejecutabilidad
 especialistas en esta disciplina y, entonces, el carácter público
 de la ley como tal, sino la inconstitucionalidad del procedimiento
 de de aquella se reduce a su enunciación simplemente teórica.
 lo empleado para dictarla." (20)

5.4.- CONTROL SOBRE LAS LEYES que creaba esta jurisprudencia. La Corte quedaba designada en sus normas relativas a los procedimientos. Dice el art. 214 de la C.N., en su inciso segundo: para "Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de todas las leyes y los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12 y 180 de la Constitución Nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier ciudadano."

Nuestra Jurisprudencia no ha seguido una trayectoria uniforme en relación al control sobre las leyes. Poco después de expedido el acto legislativo No. 3 de 1910, la Corte en sentencia relativa a la ley 65 de 1911 decidió que su competencia se encontraba restringida al examen de las leyes por contravenir los preceptos sustanciales de la Carta, pero no se encontraba facultada para conocer por vicios de procedimiento en la formación de aquellas. En una sentencia posterior volvió a rechazar tal control y reiteró: "No se cree la Corte autorizada para abrir proceso a una ley a efecto de resolver si en los actos preparatorios de ella se infringieron o no las reglas constitucionales. Ello, además de la amenaza, que envolvería para la estabilidad de las leyes, equivaldría a llevar la investigación a una época anterior a la existencia de la ley acusada; a deducir su inconstitucionalidad no de los propios términos de la ley misma, sino de las pruebas que al efecto se presenten, y a declarar no la exequibilidad de la ley como tal, sino la inconstitucionalidad del procedimiento empleado para dictarla." (20)

Ya puede imaginarse la situación que creaba esta jurisprudencia. La Carta quedaba desguarnecida en sus normas relativas a los procedimientos constitucionales que debía seguir el Legislativo para expedir las leyes. Escapaban al control todas las leyes que acusaran vicios en su formación. Las normas constitucionales relativas a las formalidades quedaban en total desamparo. Leyes expedidas irregularmente en contravención directa de la Carta quedaban fuera del control constitucional atentando contra el imperio de la constitucionalidad.

Tal doctrina se mantuvo durante un largo período hasta que por fallo de 28 de Julio de 1952 que revisaba la ley 9 de 1951, mediante la cual se creó el Departamento de Córdoba, la Corte rectificó su criterio y sostuvo acertadamente que habiendo recibido la misión de guardar la integridad de la Constitución, no podía haber en ésta disposiciones cuyo cumplimiento escapara a su control.

En el primer proyecto de la que sería la Reforma Constitucional de 1968, se propuso (art. 12, como sustitutivo del 35 de la Carta), que de las objeciones por vicios de procedimiento en la expedición de las leyes conociera el Consejo de Estado, pues, según la exposición de motivos, tratándose de una cuestión de hecho debía definirse y deferirse su juzgamiento a tal entidad, y a la Corte el conocimiento por las infracciones de fondo o conceptuales. Esa propuesta no tuvo asentimiento y el texto adoptado en la primera vuelta dispuso, para sustituir el art. 214, que era de com

cluida de la acción pública, si la referente al contenido material
o la relacionada con los vicios de procedimiento. Como no se hizo

esa diferenciación se entiende que la inconstitucionalidad puede
Según la opinión de nuestra Corte este mandato constitucional
revestir cualquiera de las formas a que alude el numeral 1 del art.
es una prerrogativa asignada al presidente de la respectiva comi-
214;4. Por lo demás, la posible duda se definió con base en el de
ción, a quien en dichas corresponde advertir y señalar a tiempo
sarrollo del literal c) del art. 76 del acto legislativo No. 1 de
cuando no exista la debida y necesaria unidad material del proyeg
1968, mediante el Decreto No. 432 de 1969, orgánico de la Juris-
ta presentado para trámite. Pero, observa la Corte, que su ineg
dicción Constitucional, y en el cual se señala que la acción de
plimiento no da lugar a demandar la ley ni a objetar el proyecto
inexequibilidad comprende la "infracción de las normas sustancia
por inconstitucional.
les o procedimentales de la Constitución". (art. 16, Decreto ci

tado)

Concluye la Corporación: "Así, el art. 77, como lo demuestran

sus antecedentes, y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar

5.4.- ACTOS NO SUJETOS AL CONTROL DE LA CORTE

y hacer más técnica y homogénea no sólo el trabajo del Congreso,

sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se

Existen ciertas leyes que han escapado al control de la
trata de una cuestión eminentemente subjetiva, de apreciación li-
Corte, los cuales han sido excluidos de dicho mecanismo controlador
brado al Congreso, donde ésta se agota. En efecto, la unidad o eg
por vía de la Jurisprudencia. En efecto, la Corte se ha inhibido de
nidad de las materias es asunto que depende de la finalidad de
conocer demandas de inconstitucionalidad contra una serie de leyes
na proyecto, y es el propio Legislador quien, cuando se ocupe de
por considerar que no todos los actos del Congreso quedan sujetos a
su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento." (21)
revisión constitucional.

El art. 91, por su parte expresa, hasta donde nos interesa,

5.4.1.- EL CASO DE LOS ARTICULOS 77, 91 Y 92 DELA CARTA

que el presidente de la República podrá hacer presente la urgen-

cia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la

El art. 77 de la Carta dice que "Todo proyecto de ley
respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del pla-
debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposi-
de treinta días....."
ciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El presidente
de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se acue-
La Corte opinó igualmente que la falta de cumplimiento de es-
den con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la

misma comisión". Este acarrea la inexequibilidad del proyecto rec^o mandado y al siquiera de las leyes que llegasen a discutirse y vo-
 taras. Según la opinión de nuestra Corte este mandato constitucional es una prerrogativa asignada al presidente de la respectiva comisión, a quien en últimas corresponde advertir y señalar a tiempo cuando no exista la debida y necesaria unidad material del proyec-
 to presentado para trámite. Pero, observa la Corte, que su incum-
 plimiento no da lugar a demandar la ley ni a objetar el proyecto por inconstitucional.

El art. 92 de la Carta dice que "El título de las leyes de-
 berá ser Concluye la Corporación: "Así, el art. 77, como lo demuestran sus antecedentes, y lo afirma el Procurador, tiende a racionalizar y hacer más técnica y homogénea no sólo el trabajo del Congreso, sino la elaboración y expedición de los proyectos de ley. Pero se trata de una cuestión eminentemente subjetiva, de apreciación li-
 brada al Congreso, donde ésta se agota. En efecto, la unidad o co-
 nexidad de las materias es asunto que depende de la finalidad de un proyecto, y es el propio Legislador quien, cuando se ocupa de su estudio, ha de decidir sobre ese requerimiento." (21) inasible,
 y escapa, por lo tanto, al control de la Corte.

El art. 91, por su parte expresa, hasta donde nos intereza, que "El Presidente de la República podrá hacer presente la urgen-
 cia en el despacho de cualquier proyecto de ley, y en tal caso la respectiva Cámara deberá decidir sobre el mismo dentro del pla-
 zo de treinta días....."
 La Corte opina igualmente que la falta de cumplimiento de es-

te reciente no puede acarrear la inexecuibilidad del proyecto recomendado y ni siquiera de las leyes que llegaren a discutirse y votarse con prelación al acto o proyecto objeto de la manifestación de urgencia. Según la Corte, dicha infracción carece de consecuencias en materia de inconstitucionalidad de las leyes. El mandato allí previsto tiende a dar viabilidad a algunos proyectos de ley que, a juicio del ejecutivo, merezcan ser tramitados y discutidos con urgencia. (22)

La opinión de la Corte es sumamente imaginativa, aún en su... El art. 92 de la Carta dice que "El título de las leyes deberá corresponder precisamente al contenido del proyecto...." En la sentencia ya citada anteriormente, dice la Corte que lo expresado en dicho artículo es también una norma orientada al mayor ordenamiento y más fácil consulta de las leyes, pero que ni por su naturaleza, texto y antecedentes, puede colegirse que se trata de una cuestión tan sustancial como para que sea capaz de viciar el cuerpo de la ley. De manera que, según el concepto de la Corte, este es un asunto subjetivo, de apreciación personal del legislador sobre el tema principal de la ley y queda a su entera determinación, y escapa, por lo tanto, al control de la Corte.

5.4.2.- LEYES APROBATORIAS DE TRATADOS PUBLICOS

La Corte en forma reiterada ha pronunciado fallos inhibitorios en relación con las leyes aprobatorias de tratados públicos, por que - dice la Corte - no está conforme a derecho que unilateralmente se desconozca un acto celebrado entre estados soberanos.

que es el Canje de Ratificaciones con la otra u otras partes contra Estime la Corte que la competencia que le otorga el art. 214 de la Constitucion, o el depósito de los instrumentos de ratificación (art. 1 Carta, se refiere a actos de Derecho Público interno, y no a actos de Derecho Internacional); e) Verificado el Canje de Ratificaciones, las estipulaciones del Tratado entran a regir en su plenitud." complejos y por que resulta contrario a los principios contractuales más obvios, el sostener que una de las partes, unilateralmente,

Más adelante recoge Jurisprudencia anterior pronunciada en -como sucedería si se declarara inexecutable una de dichas leyes- Sentencia de 6 de julio de 1914 y transcribe un aparte que dice: mantenga libertad para separarse de las obligaciones contraídas. "Aunque la ley que aprueba un Tratado Público está sometida en

su formación a los requisitos ordinarios que presiden la expedición

La opinión de la Corte es sumamente imaginativa, aún en es- de los actos legislativos comunes, no puede revocarse a duda que, te campo, y por considerarla de gran actualidad e importancia por otros aspectos, difiere sustancialmente de las leyes ordinarias. Estos son actos unilaterales, expresión de la voluntad del soberano que manda, prohíbe o permite, y que se cumplen con el síllo pronunciado en ocasión de una demanda contra la ley 35 de 1888 por la cual se aprueba el Concordato. Determinando la competencia lo requisito de su sanción y promulgación. Aquella es el elemento de para revisar esta clase de actos la Corporación hace las siguientes consideraciones: " El procedimiento establecido por la Carta Política y la ley para la elaboración de tratados y convenios internacionales es el siguiente: a) El Presidente, como jefe de las relaciones de Derecho, y su eficacia depende del consentimiento relaciones internacionales (art. 120-20) procede, por medio de sus de la otra Nación contratante, si ésta por su parte ratifica las agentes, y bajo sus instrucciones adelantar las negociaciones respectivas; b) Agotadas éstas con la adopción de las Cláusulas co - Tratado Público tiene, pues, un carácter especial. El papel del correspondientes, el documento contentivo de las mismas se firma Parlamento, en materia de tratados, no se asemeja al que desempeña por el Presidente o su Representante Diplomático con lo cual el contrato se entiende celebrado en principio (art. 120-20 in fine);

c) Una vez celebrado, el Presidente y su Ministro de relaciones Exteriores, deben someterlo al Congreso para su aprobación o in- un elemento necesario del Tratado, no por eso puede logicamente probación (art. 120-20 in fine y 76-18); d) Aprobado que sea por confundirse el Pacto con la Ley que aprueba. Aquel contiene las el Congreso, debe cumplirse por el Gobierno, un trámite final, estipulaciones recíprocas de las partes, los deberes que contrae

que es el Canje de Ratificaciones con la otra u otras partes contra-
tantes, o el depósito de los instrumentos de ratificación .(art.1
ley 7 de 1944); e) Verificado el Canje de Ratificaciones, las es-
tipulaciones del Tratado entran a regir en su plenitud."

Más adelante recoge Jurisprudencia anterior pronunciada en
Sentencia de 6 de julio de 1914 y transcribe un aparte que dice:
"Auncuando la ley que aprueba un Tratado Público está sometida en
su formación a los requisitos ordinarios que presiden la expedición
de los actos legislativos comunes, no puede revocarse a duda que,
por otros aspectos, difiere sustancialmente de las leyes ordina-
rias. Estos son actos unilaterales, expresión de la voluntad del
soberano que manda, prohíbe o permite, y que se cumplen con el só-
lo requisito de su sanción y promulgación. Aquella es elemento de
un acto jurídico complejo, es la manera como una de las Altas Par-
tes Contratantes manifiesta su consentimiento a las estipulaciones
de un pacto sinalagmático internacional; no establece por si sola
relaciones de Derecho, y su eficacia depende del consentimiento
de la otra Nación contratante, si ésta por su parte ratifica las
cláusulas convenidas por sus negociadores. La ley que aprueba un
Tratado Público tiene, pues, un carácter especial. El papel del
Parlamento, en materia de tratados, no se asemeja al que desempe-
ña en materia Legislativa.

" A pesar de que, según se ha dicho antes, la ley viene a ser
un elemento necesario del Tratado, no por eso puede logicamente
confundirse el Pacto con la Ley que aprueba. Aquel contiene las
estipulaciones recíprocas de las partes, los deberes que contrae

cada una de ellas y los derechos que adquiere, y no surge la vida jurídica sino cuando las potestades supremas contratantes lo han ratificado y se han cumplido las Ratificaciones. Esto, respecto a la ley, es el acto en virtud del cual uno de los Estados que negocia acepta las cláusulas convenidas cuando, según sus instituciones, se exige la intervención del Poder Legislativo en la celebración de los Tratados Públicos".

"Estima la Corte que su tarea de control de la integridad de la Constitución no alcanza tales límites. En efecto, un tratado internacional, por su propia naturaleza, por los intereses que comporta, por la magnitud e importancia institucional de los órganos internos que intervienen en su elaboración, es un instrumento de convivencia o entendimiento entre el estado sobre las materias que le son propias, y, por lo mismo, el radio de acción de su obligatoriedad trasciende al del funcionamiento administrativo de los Gobiernos encargados de ejecutar los compromisos que contiene.... Tal la razón para que la Doctrina Constitucional e Internacional sugieren acertadamente que la celebración de un tratado compromete la fe y el honor de los países contratantes."

En otra parte del fallo continúa la Corte: "Se ha planteado como argumento capital para sostener la competencia, que el art. 214 de la Carta no hace excepciones y que siendo perentorio y universal el precepto de mantener la guarda de la integridad, ella no puede abandonarse bajo ninguna circunstancia. Se agrega que si tanto el Presidente como el Congreso al celebrar y aprobar un

Tratado, tolerar compromisos o cláusulas violatorias de la Constitución, ésta se quedaría sin protección, y el País a merced de un Instrumento Internacional contrario a sus instituciones. Respecto del primer punto, ya la Corte, en doctrinas que ahora ratifica, ha dicho que no toda presunta violación de la Carta, cae bajo su competencia. Ahora debe agregar que 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, En el momento en que la Corte declara que un Convenio Internacional es inexecutable en todo o en parte, su voz sería 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 a través de un organismo que no tendría ninguna responsabilidad en las consecuencias de su determinación, como es el caso del Parlamento Andino, encargado de adoptar las normas jurídicas que permitan regular el proceso de integración. Respecto del segundo argumento, es tan extremo que resulta inconcebible. fronteras jurídicas internas de los Estados miembros de la Integración.

".....Y no teniendo la Corte la dirección de las relaciones internacionales y hallándose obligada en cuanto parte de las instituciones nacionales por las estipulaciones del mismo, como ya se dijo, resultaría insólito que tomara semejante determinación." orden del día el problema de la integración, de los organismos no supranacionales, de la formulación de un derecho constitucional que "Esta es la única fórmula que los textos jurídicos colombia-

nos y la Doctrina internacional reconocen y aceptan como válida para celebrar un Tratado Internacional y desligarse de las obligaciones que comporta. El contenido moral de éstas, en cuanto significa plena garantía de respaldo de los Estados Contratantes, mientras por las vías regulares no sea denunciado, repele la idea de que uno de aquellos haya podido llegar al convenio reservando, sin embargo, a uno de sus órganos internos, el poder de desconocerlo o destruirlo en cualquier momento. Si así fuera, dicha moral, las buenas relaciones de los Gobiernos contratantes y aún la de sus pueblos, estarían sometidas a la inseguridad. Así no puede ni debe ser interpretada la Constitución, que en tan delicado aspecto es un instrumento de paz." (23)

Personas que las mismas necesidades de buscar el desarrollo a

Pero la cuestión de mayor actualidad en el campo del control de constitucionalidad, radica en la aparición del llamado "Derecho Comunitario" o de integración, elaborado por los organismos supra nacionales, como es el caso del Parlamento Andino, encargado de adaptar las normas jurídicas que permitan regular el proceso de integración. Se caracteriza este derecho por que proclama su autonomía rebasando las fronteras jurídicas internas de los Estados Miembros de la Integración. "La adquisición de poderes reguladores por los organismos comunitarios, es el derecho de integración comunitario."

El reconocimiento de la importancia de este Derecho exige de los Países miembros del Acuerdo Subregional Andino una nueva visión internacional y moderna del concepto de Soberanía para poner en el orden del día el problema de la integración, de los organismos supranacionales, de la formulación de un Derecho supranacional que permita el desarrollo regional para superar el aislamiento y

el agotamiento que produce el esfuerzo individual y a veces chovinista de querer apoyarse exclusivamente en los propios esfuerzos.

Requiere, pues, un enfoque no aldeano, que reconozca los fenómenos contemporáneos derivados de las necesidades de superación colectiva y regional de países afines en propósitos, para actuar, dentro de dichos procesos de integración con la adopción y establecimiento de estructuras jurídicas supraestatales que no se pueden resolver con los conceptos tradicionales del Derecho Público Interno, sino revisando los conceptos de soberanía e irrumpiendo en la corriente de las modernas tendencias del Derecho Internacional.

Pensamos que las mismas necesidades de buscar el desarrollo económico, social y cultural en forma mancomunada, contribuirán a la consolidación de dichos procesos integracionistas y a la formulación de ese derecho integracionista que rebase las fronteras nacionales de los Derechos Públicos Internos.

La Corte Suprema de Justicia al pronunciarse sobre la demanda accionada contra la ley 8 de 1973, aprobatoria del Acuerdo Subregional Andino dijo que "La adquisición de poderes reguladores por los organismos comunitarios, en el derecho de integración económica, viene de un traslado de competencias de las partes contratantes voluntaria e inicialmente, en el Tratado constitutivo. Y así se opera, pues, según terminología corriente, en cambio, una cesión, un tránsito de prerrogativas de lo nacional a lo supranacional. Sean cuales fueren las denominaciones apropiadas, en la integración económica de varios países constituye nota relevante y diferencial que

estos pierdan potestades legislativas que ejercían con exclusividad a la que corresponde interpretar la Constitución, lo ha hecho por medio de disposiciones de Derecho Interno sobre materias que mirando la primacía del Derecho Internacional y exceptivamente determinadas y que las ganan a su favor los organismos regionales" no se ha abstenido de revisar la constitucionalidad de las leyes (24) que aprueban los Tratados Públicos Internacionales.

Así ha pasado con Colombia en la enmienda constitucional de 1968 que introdujo el texto vigente del inciso 2 del ordinal 18

del art. 76 de la Carta y que permite incorporar a nuestro País

en la creación de instituciones supranacionales, pues el citado inciso establece que "Por medio de Tratados o Convenios aprobados por el Congreso podrá el Estado obligarse para que, sobre bases de igualdad y reciprocidad, sean creadas instituciones supranacionales que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros estados."

La Corte, como se ve, reconoce la preponderancia del Derecho Internacional sobre el Derecho Público Interno; considera que la ley aprobatoria de un tratado internacional tiene un carácter es-

pecial y que ésta en virtud de tal característica escapa al control de la Corte. Pensamos que el Congreso debe enmendar la Carta en el sentido de excluir del control a este tipo de leyes aprobatorias de tratados públicos y adoptar un mecanismo similar al del control previo que permita a la Corte emitir concepto acer-

ca de la conveniencia o no de las estipulaciones contentivas del Convenio o Tratado, para que así se salvaguarde el ordenamiento ju-

rídico interno sin sacrificar, tampoco, la necesidad de reconocer la preponderancia del Derecho Internacional. Pero como es a la

Inamovible de propiedad de la Nación a un determinado fin o de un Corte a la que corresponde interpretar la Constitución, lo ha hecho Inamovible de propiedad privada, en las que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de Diciembre 3 de 1946 dice que es incompetente se ha abstenido de revisar la constitucionalidad de las leyes para conocer por razón de la cuestión de hecho que se plantea que aprueban los Tratados Públicos Internacionales.

Todo o correspondiente a un tercero, sea éste o no el demandante; caso

5.4.3.- LEYES APROBATORIAS DE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

no se habla de una extravagante que al Estado se le despojiere el

derecho que posee cualquier persona de formular manifestaciones

Estas leyes se expiden con fundamento en el numeral 16 del art. 76 de la C.N. La ley que aprueba un contrato se reduce a confirmación de su patrimonio fiscal o público. Estas declaraciones por su naturaleza son actos unilaterales de contenido sin efectos, a dar firmeza a ese acto de la administración con los particulares. Ciertamente la ley así expedida no crea situaciones jurídicas generales, erga omnes, como es la característica de la ley, si no que está ratificando una actuación administrativa vertida en un contrato que contiene situaciones jurídicas individuales, derivadas de una relación contractual concreta, independiente en sí de la cuestión de inconstitucionalidad de la ley que lo aprueba.

tal que logre prevalencia ya en una controversia civil (dentro de

Pensamos que se está en mora de introducir los correctivos constitucionales que soluciones éstos conflictos que han originado en la Jurisprudencia la adopción de decisiones exceptivas e inhibitorias al control de constitucionalidad de dichas leyes.

5.4.4.- LEYES QUE DEFINEN DERECHOS CONCRETOS

En este aspecto ha sido unánime la jurisprudencia de la Corte al señalar que no se deben proferir decisiones de fondo cuando se discute la inconstitucionalidad de leyes o decretos derogados de leyes que escapan al control de la Corte el de las que definen derechos concretos. "Existen leyes que hacen destinación de un

inmueble de propiedad de la Nación a un determinado fin o de un inmueble de propiedad privada, en las que la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de Diciembre 9 de 1946 dice que es incompetente para conocer "por razón de la cuestión de hecho que se plantea el punto de la propiedad, o sea, si ésta en realidad es del Estado o corresponde a un tercero, sea éste o no el demandante; como también sería extravagante que al Estado se le desconociera el derecho que posee cualquier persona de formular manifestaciones públicas y unilaterales de dominio, sobre bienes que estima pertenecientes a su patrimonio fiscal o público. Estas declaraciones por su naturaleza son actos unilaterales de contenido sin semejanza con un pronunciamiento coactivo o decisorio. Ese derecho de propiedad en manera alguna ha podido ser juzgado, tomado ese vocablo en sentido técnico procesal, por las leyes acusadas, a las cuales hay que negarles de consiguiente el poder de transformar o siquiera debilitar la verdadera situación jurídica de propiedad preexistente a su expedición, la cual será de la Nación o de los particulares, no por efecto de esas leyes, sino en fuerza del título que logre prevalencia ya en una controversia civil (dentro de una acción de dominio regulada por el procedimiento común), ya mediante un acuerdo de voluntades." (25)

5.4.5.-LEYES DEROGADAS

En este aspecto ha sido unánime la jurisprudencia de la Corte al señalar que no se deben pronunciar decisiones de fondo cuando se demande la inexecutable de leyes o decretos deroga-

1.-**Decretos Sobre Planes y Programas.** Son aquellos que se dictan con fundamento en los Planes de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas que, en caso de haber decisión del Congreso, se cumplen de acuerdo con los trámites señalados en el art. 80 de la Constitución, y que tal restablecimiento es práctico y objetivamente innecesario cuando al tiempo de fallar no esta en vigor tal perturbación por haberse restablecido automáticamente.

2.-**Decretos Especiales.** Son aquellos expedidos por el Ejecutivo en desarrollo de las autorizaciones concedidas por el Congreso para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de lo previsto constitucionalmente, y que están contemplados en el art. 76 numeral 11 de la Constitución.

Se ha dicho no obstante que, a pesar de su no vigencia, la Corte debiera fallar en ejercicio de una especie de Magisterio moral tendiente a asegurar el respeto a la norma constitucional. El Presidente de la República, condicionados a la autorización legal, es el responsable de la República, condicionados a la autorización legal, es el responsable de la República, condicionados a la autorización legal, es el responsable de la República.

5.5.-**CONTROL SOBRE LOS DECRETOS LEYES.** Interviene en la Economía Nacional. (Art. 52 de la C. N.)

Se puede clasificar este tipo de decretos en cuatro categorías:

1.- **Decretos Legislativos.** Así llamados por el art. 11 de la ley 153 de 1887. Son los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades previstas en los artículos 121 y 122 de la Constitución Nacional. Su fuente es la declaratoria del estado de sitio y el de la emergencia económica.

2.- **Decretos Extraordinarios.** Llamados también decretos leyes son aquellos que dicta el Presidente de la República, en uso de las facultades precisas y pro tempore concedidas por el Legislativo, de acuerdo a lo preceptuado en el numeral 12 del art. 76 de la Carta Política de Colombia.

3.-Decretos Sobre Planes y Programas.- Son aquellos que se dictan con fundamento en los Planes de Desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas que, en caso de haber decisión del Congreso después de surtidos los trámites señalados en el art. 80 de la Carta, pueden ser puestos en vigencia mediante decretos con fuerza de ley.

4.-Decretos Especiales.- Son aquellos expedidos por el Ejecutivo en desarrollo de las autorizaciones concedidas por el Congreso para celebrar contratos, negociar empréstitos, enajenar bienes nacionales y ejercer otras funciones dentro de la órbita constitucional, y que están contemplados en el art. 76, numeral 11. Se caracterizan por constituir el ejercicio de facultades ordinarias del Presidente de la República, condicionados a la autorización legal, como por ejemplo, los múltiples casos en que el gobierno, con base en la ley, interviene en la Economía Nacional. (Art. 32 de la C. N.)

son similares y son los que establecen la atribución de la Corte para aprehender de oficio su conocimiento, en el caso de que el Gobierno no cumpla con el deber de enviarlos. El artículo 214 del Código de Procedimiento Civil establece que el Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su control. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducen a 3 días hábiles, y su incumplimiento dará lugar a la destitución de la tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución

de los 6.º CONTROL AUTOMÁTICO, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario."

Este sistema es relativamente nuevo; viene de la Reforma de 1968 que asignó a la Corte el conocimiento inmediato de los Decretos por el Presidente de la República en uso de las facultades Constitucionales que le otorgan los artículos 121 y 122, referentes al Estado de Sitio y la Emergencia Económica.

Es bueno recordar que antes de esta Reforma Constitucional, el mecanismo exigía la acción pública o la del Congreso que acusaba el Decreto para plantear su inconstitucionalidad. Después de ella, se asignó a la Corte el control automático sobre dichos Decretos.

Los parágrafos de los artículos 121 y 122 de la Constitución son similares y son los que establecen la atribución de la Corte para aprehender de oficio su conocimiento, en el caso de que el Gobierno no cumpla con el deber de enviarlos.

"Parágrafo. El Gobierno enviará a la Corte Suprema de Justicia el día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida definitivamente sobre su control. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Suprema de Justicia aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento. Los términos señalados en el artículo 214 se reducirán a una tercera parte, y su incumplimiento dará lugar a la destitución

de los Magistrados responsables, la cual será decretada por el Tribunal Disciplinario."

Se ha dicho por algunos notorios juristas que la Corte debía como El art. 13 del Decreto 432 de 1969 reglamentó la forma como se procede en dichos eventos y precisó lo relativo a la manera o ficiosa como debe aprehenderse el control. En efecto, cuando el Gobierno no cumpliera con el deber de enviar el texto del decreto, el Presidente de la Sala Constitucional solicitará copia auténtica a la Secretaría General de la Presidencia, con dos días de término y en subsidio actuará sobre el texto que hubiese sido publicado.

El artículo 14 del Decreto, en comento, dispuso reglamentariamente que "para la efectividad de la intervención ciudadana en la revisión de los decretos legislativos, repartido el negocio el Magistrado Sustanciador ordenará que se fije en lista en la Secretaría de la Corte por el término de tres días, durante los cuales, tanto el Procurador General de la Nación, como cualquier ciudadano, podrán intervenir por escrito en memorial dirigido a la Sala Constitucional para defender o impugnar la constitucionalidad del decreto." En este sentido el respeto a los derechos humanos, es tan bien que no haya establecido el control auténtico sobre dichos decretos. Este artículo desarrolla reglamentariamente lo preceptuado en la última parte del inciso segundo del numeral segundo del art. 214 de la Constitución Nacional y que dice: "En los casos de los artículos 121 y 122, cualquier ciudadano puede intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad de los decretos a que e -

llos se refieren".

Se ha dicho por algunos notorios juristas que la Corte debía conocer y revisar los motivos por los cuales se declara el estado de Sitio y la Emergencia Económica, pero la más alta Corporación ha respondido que ello equivaldría a atribuirse una potestad que no le corresponde y que el Gobierno Nacional la tiene privativamente, de modo discrecional.

Desde otro ángulo, el Tratadista de Derecho Constitucional Luis Carlos Sánchez ha impugnado el control automático de revisión de dichos decretos por considerar que "Al intensificarse en tal forma este control -sustitutivo del especial del Congreso creado por el acto legislativo No. 1 de 1960-, si que habrá razón para hablar del 'Gobierno de los Jueces', ya que el control de la constitucionalidad por vía judicial erige a las autoridades sueltas de esa rama en instancia política definitiva,....."

Pensamos que no es para tanto y que en un aspecto de tanta monta como lo es la declaratoria del Estado de Sitio, que se caracteriza por suspender ciertas garantías constitucionales fundamentales, y el cual pone en entredicho el respeto a los derechos humanos, es también bien que se haya establecido el control automático sobre dichos decretos. Aunque en la práctica, y con contadas excepciones, la Corte se ha reducido a declarar la constitucionalidad de dichos decretos. Lo cual demuestra que no hay tal temor de que gobiernen los jueces.

Se dice también que sobre los decretos legislativos, al asig.

Las sentencias sobre constitucionalidad de estos decretos, han de concretarse : 1.- A verificar si dichos actos armonizan con el art. 122 del Estatuto Político; y 2.- A inquirir si su contenido se conforma a los demás textos constitucionales. Inconstitucionalidad, y una vez objetado pasa al estudio de la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su exigibilidad o inexigibilidad, y solo cuando se declare lo primero podrá sobrevenir la sanción ejecutiva. Debe aclararse que el proyecto objetado como inconstitucional es estudiado previamente por la Sala Constitucional y la Corte debe decidir en el término perentorio de seis días. Si la Corte declara que el proyecto objetado es inexigible, el proyecto debe archiverso.

Al Presidente de la República compete de modo privativo objetar "en parte" o "en su conjunto" por inconveniencia o por inconstitucionalidad, el proyecto de ley pasado a su sanción. Si la objeción es parcial va a la Comisión respectiva para que lo considere en primer debate y ésta pueda aceptar la objeción, corrigiendo lo inconveniente o saneando el vicio de inconstitucionalidad, evento en el cual, surtido el segundo debate, en las sesiones siguientes de ambas Cámaras, regresa a la Presidencia de la República para la sanción correspondiente y si ninguna de dichas correcciones fuere posible obviamente se archiverá el proyecto. Mas si la Comisión y las Cámaras insistieren en sus puntos de vista, el resultado es distinto, según la clase de objeciones; habiendo sido por inconveniencia obliga al Presidente a sancionarlo (Art. 68) ; pero motivada en inconstitucionalidad, es a la Corte Suprema de

7.-OBJECIONES PRESIDENCIALES O CONTROL PREVIO

Órganos del poder público.

Se ejerce cuando los proyectos de ley son objetados por el Presidente de la República por motivos de inconstitucionalidad, y una vez objetados pasan al estudio de la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su exequibilidad o inexecuibilidad, y solo cuando se declare lo primero podrá sobrevenir la sanción ejecutiva. Debe aclararse que el proyecto objetado como inconstitucional es estudiado previamente por la Sala Constitucional y la Corte debe decidir en el término perentorio de seis días. Si la Corte declara que el proyecto objetado es inexecuible, el proyecto debe archi-
varse.

Al Presidente de la República compete de modo privativo objetar "en parte" o "en su conjunto" por inconveniencia o por inconstitucionalidad, el proyecto de ley pasado a su sanción. Si la objeción es parcial vuelve a la Comisión respectiva para que lo considere en primer debate y ésta pueda aceptar la objeción, corrigiendo la inconveniencia o saneando el vicio de inconstitucionalidad, evento en el cual, surtido el segundo debate, en las sesiones plenas de ambas Cámaras, regresa a la Presidencia de la República para la sanción correspondiente y si ninguna de dichas correcciones fuere posible obviamente se archivará el proyecto. Mas si la Comisión y las Cámaras insistieren en sus puntos de vista, el resultado es distinto, según la clase de objeciones; habiendo sido por inconveniencia obliga al Presidente a sancionarlo (art. 88); pero motivada en inconstitucionalidad, es a la Corte Suprema de

Justicia a la que corresponde decidir el conflicto entre los dos órganos del poder público.

Este mecanismo, llamado acertadamente CONTROL PREVIO, no es nuevo, y se remonta a la Constitución de 1886. Es un complemento y en el cual la Corte Suprema de Justicia ejerce una acción moderadora, en el conflicto de incompatibilidad entre las normas del proyecto y las de la Carta fundamental, solo que las primeras aún no han perturbado el imperio constitucional por que apenas son proyectos.

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución.

Toda acción pública de inexecuibilidad, el control previo y el automático es de conocimiento exclusivo de la Corte y ningún otro Tribunal puede declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de las leyes.

En desarrollo del literal e) del art. 76 del Acto Legislativo No. 1 de 1958, el Gobierno procedió a dictar el Decreto 432 de 1959 con el objeto de reglamentar el funcionamiento de la Sala Constitucional y el trámite y despacho de los asuntos de la Jurisdicción Constitucional. La Corte Suprema de Justicia cumple su función en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, compuesta por magistrados especialistas en Derecho Público. La creación de esta Sala se debió a la Reforma Constitucional de 1958 y fue una buena medida de la conciencia, pues, su creación ha demostrado su funcionalidad y agilidad en el despacho de los asuntos sometidos a su competencia.

8.- LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. ORGANISMO COMPETENTE DEL CONTROL

1. CONSTITUCIONAL.

Presentar a la Corte Plena los Proyectos de Sentencia sobre exequibilidad de los proyectos de ley objetadas por el La guarda de la integridad de la Constitución corresponde a la Corte Suprema de Justicia como atribución Jurisdiccional autónoma, por mandato del Acto Legislativo No. 3 de 1910, la Reforma de 1945 y el Acto Legislativo No. 1 de 1968. Es el art. 214 el que le atribuye dicha competencia:

2.1.- DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD

"Artículo 214. A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución....." Suprema de Justicia, por escrito, en duplicado y contener:

Toda acción pública de inexecuibilidad, el control previo y el automático es de conocimiento exclusivo de la Corte y ningún otro Tribunal puede declarar la exequibilidad o inexecuibilidad de las leyes. consideren infringidos;

3.- Las razones por las cuales dichos textos se estiman viola-

En desarrollo del literal c) del art. 76 del Acto Legislativo No. 1 de 1968, el Gobierno procedió a dictar el Decreto 432 de 1969 con el objeto de reglamentar el funcionamiento de la Sala Constitucional y el trámite y despacho de los asuntos de la Jurisdicción Constitucional. La Corte Suprema de Justicia cumple su función en Sala Plena, previo estudio de la Sala Constitucional, compuesta por Magistrados especialistas en Derecho Público. La creación de esta Sala se debió a la Reforma Constitucional de 1968 y fué una buena medida de la reforma, pues, su creación ha demostrado su funcionalidad y agilidad en el despacho de los asuntos sometidos a su estu-

dio. Entre las funciones de la Sala Constitucional se enumeran:

- 1.- Preparar y presentar a la Corte Plena los Proyectos de Sentencia sobre exequibilidad de los proyectos de ley objetados por el gobierno, los decretos legislativos de los artículos 121 y 122 y sobre demandas de inexecutable en acción pública.
 - 2.- Elegir un Presidente de entre sus miembros.
 - 3.- Designar los conjueces que a ella corresponden, la providencia será dictada por la Sala y contra ella procede el recurso de casación.
- DEMANDA DE INEXECUTABILIDAD** se admite, en ese mismo momento procesal, o vencido el término probatorio, se ordena correr traslado. La demanda debe dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, por escrito, en duplicado y contener:
- 1.- La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales;
 - 2.- El señalamiento o designación de los textos constitucionales que se consideren infringidos;
 - 3.- Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
 - 4.- Cuando fuere el caso, la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite impuesto por la Constitución y en qué forma.

Para ejercer la Acción Pública de inexecutable no se requieren calidades especiales y puede ser ejercida por cualquier ciudadano (Ver características de la Acción), a excepción de los Magistrados de la propia Corte Suprema de Justicia por su alta investidura de jueces únicos de esta Acción.

8.2.-TRAMITE DE LA ACCION: puntos en que hayan discentido los votantes; y si tampoco resulte mayoria en esta segunda votación, se dispone Repartida la demanda, el Magistrado sustanciador de la Sala Constitucional dispone de cinco dias para proveer sobre su admisibilidad o inadmisibilidad, es decir, si reune o no los requisitos estipulados en el art. 16 del Decreto 432 de 1969 y la calidad de ciudadano del demandante. Si se declara inepta, la providencia será dictada por la Sala y contra ella procede el recurso de reposición para ante la misma. Si es admitida, en ese mismo momento procesal, o vencido el término probatorio, se ordena correr traslado por el término de treinta (30) dias al Procurador de la Nación para que rinda concepto. (Este concepto no es obligatorio). Dicho término empieza a correr al día siguiente de entregado el expediente en el Despacho del Procurador. Si vencido dicho traslado no lo devolvieren o surtiere, el Sustanciador le señala un término no mayor de tres dias, vencido éste, la actuación se adelantará sobre la copia. Pasa el expediente al despacho del Magistrado Sustanciador y empieza a correr el término de treinta (30) dias para que la Sala registre en la Secretaría el proyecto de Sentencia. La Corte Plena dispone del término de sesenta (60) dias para fallar.

8.3.-FALLO O SENTENCIA

Para la parte resolutive de la Sentencia se requiere la MAYORIA ABSOLUTA de votos. Respecto de las Consideraciones basta MAYORIA RELATIVA. Cuando no se reuna la mayoria necesaria, vuelve-

ran a discutirse y votarse los puntos en que hayan disentido los votantes; y si tampoco resulta mayoría en esta segunda votación, se dispondrá el sorteo del conjuéz que dirima la discordia.

Las deliberaciones de la Sala Constitucional y de la Corte

dedica varias páginas de su obra a este interesante tema. Dice que Plena serán reservadas, y los fallos sólo podrán hacerlos públicos una vez suscritos por todos los magistrados y el Secretario de la Corte.

La Sentencia proferida será publicada el día siguiente al de su fecha. Cumplida dicha formalidad el fallo quedará ejecutoriado

deberá cumplirse y comunicarse al Gobierno Nacional por conducto del Ministro o Jefe de Departamento Administrativo Correspondiente de la Constitución, se dirige contra las leyes (Inconstitucionalidad) que la reglamentan, o contra los Decretos o las resoluciones.

La excepción de inconstitucionalidad, sirve sin duda, para defender la personalidad individual, pero no la defiende como lo hace el Habeas Corpus contra los actos que afectan a casos determinados. Se defiende contra las disposiciones normativas de carácter reglamentario y también contra los actos ejecutivos que no consisten en una privación o restricción material de ella y que tiene carácter general por no estar dirigidas contra un determinado sujeto individual.

9.- EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD de inconstitucionalidad, en cuanto puede aplicarse a la defensa de la libertad, lo conservan en el Tratadista Argentino Carlos Sanchez Viamonte hace un extenso análisis de este mecanismo de control constitucional y le dedica varias páginas de su Obra a este interesante tema. Dice que "La defensa de la personalidad tiene como garantía específica el HABEAS CORPUS, y la defensa de la Constitución tiene como garantía específica la constitucionalidad, que, al convertirse en acción adopta la forma negativa que DUGUIT llama 'Excepción de Inconstitucionalidad'. En los casos se trata de una función jurisdiccional atribuida a tribunales de justicia, y en ambos casos esa función se pone en movimiento por obra de una acción que consiste en reclamar una decisión destinada a solucionar una cuestión de derecho. Cuando se trata de la libertad, la garantía (Habeas Corpus) se dirige contra los actos ejecutivos que la afectan, y cuando se trata de la Constitución, se dirige contra las leyes (Inconstitucionalidad) que la reglamentan, o contra los decretos o las resoluciones. Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella". Se consagró así por primera vez "La excepción de inconstitucionalidad, sirve sin duda, para defender la personalidad individual, pero no la defiende - como lo hace el Habeas Corpus - contra los actos que afectan a casos determinados. La defiende contra las disposiciones normativas de carácter reglamentario y también contra los actos ejecutivos que no consisten en una privación o restricción material de ella y que tiene carácter general por no estar dirigidas contra un determinado sujeto individual.

"Estas características de la excepción de inconstitucionalidad, en cuanto puede aplicarse a la defensa de la libertad, le conservan su condición específica de garantía para la defensa constitucional, que aparece, sin duda, mucho más clara aún, cuando se refiere a la violación de cláusulas constitucionales que no tienen por objeto asegurar la libertad, y que atañen al funcionamiento de los poderes del Gobierno o a cualquier otro aspecto de la estructura republicana o de su contenido democrático. Es así como la defensa de la Constitución, desempeñada como actividad jurídica mediante la excepción de inconstitucionalidad, se convierte en una garantía, por que esa acción pone en movimiento la función jurisdiccional del poder judicial como poder público guardián de la Constitución y encargado de mantener en ejercicio el poder constituyente operante como normación jurídico-institucional." (26)

Como antecedente de este mecanismo excepcional tenemos, entre nosotros, la ley 57 de 1887 que en su numeral 5 dispuso que "Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella". Se consagró así por primera vez en Colombia este mecanismo tendiente a defender la prelación de la norma constitucional cuando una norma de inferior jerarquía entrara en conflicto de incompatibilidad con ella. Pero la ley 153 del mismo año, en su art. 6 se apartó de la disposición anterior al disponer que "Una disposición expresa de la ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución". Luego se dictó la ley 2 de 1904 que fué el antecedente de la Reforma de 1910 en materia de control

constitucional de 1910. Pero en la Reforma de 1945 se aprobó el texto vigente del art. 215 de la Carta, con el objeto de que un funcionario de superior jerarquía examinara más detenidamente y con

mayor 9.1.-CARACTERISTICAS adoptada por el inferior. 1.- Esta excepción de inaplicabilidad la puede ejercitar cualquier persona. Se trata de una excepción, es decir, de un medio defensivo contra la arbitrariedad, para que exista la supremacía de la Carta sobre la ley. 2.- EL Funcionario.- Sobre esto hay varias tesis. Hay quienes opinan que sólo los jueces aplican la ley y que los funcionarios administrativos apenas la cumplen; con lo cual se restringe a los funcionarios de la rama judicial la competencia para dar aplicación a este mecanismo. Para otros, en cambio, la cobertura es más amplia y piensan que aún las autoridades del orden administrativo pueden negarse a cumplir una ley que estimen inconstitucional. Según opinión del Dr. Miguel Moreno Jaramillo, la aplicación concierne a los funcionarios que deban aplicar la ley y que estén investidos de competencia y jurisdicción, y en un aparte expresa: "Y por la vía de la excepción, cuando un litigante impugna una norma como contraria a la Carta, y pide que no se aplique, por ejemplo, en los negocios civiles o penales, ante el juez competente, o en los administrativos ante los funcionarios respectivos, con cierta función jurisdiccional, o ante los tribunales Administrativos y el propio Consejo de Estado." (27) La ley dispone que la decisión sobre la excepción produce efectos particulares, entre las partes, en favor exclusivo de quien la alegó, y sólo en el caso concreto resuelto como consecuencia. Sería conve-

niente que dichas decisiones así producidas fueran consultadas por el superior jerárquico, según el caso, con el objeto de que un funcionario de superior jerarquía examinara más detenidamente y con mayor probidad la decisión adoptada por el inferior.

Art. 42- Esta excepción de inaplicabilidad la puede ejercitar cualquier persona que se considere perjudicada por la aplicación de la norma inconstitucional y en el caso sub examine. Y debe demostrar su interés especial y particular en la no aplicación. El funcionario también puede oficiosamente dejar de aplicar una norma cuando estime que contraría la Constitución y esto por que a pesar de ventilarse dicha cuestión en un caso concreto, lo que interesa, en última instancia, es el imperio de la Constitucionalidad de la Carta.

Art. 5a- Excepción de Inconstitucionalidad, previsto en el art. 5a- La excepción deja vigente la norma, sólo que no se aplica en el caso SUB JUDICE. Conocimiento haga una confrontación entre determinados preceptos constitucionales y otros de menor jerarquía. Por su parte, el Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de este mecanismo y en un fallo dijo que "Lo que ha venido llamándose protección constitucional por la vía de la excepción es más que competencia general, deber impuesto a todos los agentes y agencias del Estado para preservar el régimen político colombiano. Directa o indirectamente todos los funcionarios públicos de cualquiera de las ramas del poder tienen su origen, deben su existencia y derivan su competencia de la Constitución. Es por eso que la ley dispone que, al tomar posesión, el empleado público debe jurar que acatará la Constitución. Se arguye, a veces, que poderes tan latos pueden constituir peligro ejercidos por funcionarios po

co ilustrados. Puede responderse que ese riesgo existe también cuando lo ejerzan los más ilustrados por que ni la Constitución ni la ley pueden evitar la arbitrariedad, que puede resultar tanto del torcido ejercicio de un deber como de la negativa a ejercerlo. En uno y otro caso la ley prevé los correctivos penales, los procedimientos para deducir la responsabilidad y los recursos de revisión tanto gubernativos como jurisdiccionales.
 ... no sería excusa aceptable para no cumplir la función pública en su oportunidad legal el temor a equivocarse...." (28)

del presente año para reglamentar la votación de los fallos sobre inexec. La Corte Suprema de Justicia también se ha pronunciado sobre el particular y en un fallo dijo que "Finalmente, por medio de la denominada 'Excepción de Inconstitucionalidad', prevista en el art. 215 de la Carta consiste en que, de oficio o a instancia de parte, el funcionario del conocimiento haga una confrontación entre determinados preceptos constitucionales y otros de menor jerarquía, aparentemente en pugna, y la defina haciendo prevalecer los primeros. En estos casos los efectos de la decisión son interpar- tes, pero el sistema es eficaz para la defensa de garantías y derechos particulares." (29)

Un reciente ejemplo de aplicación de este mecanismo defensivo lo constituye el fallo de la Corte mediante el cual acoge la excepción de inconstitucionalidad del decreto que pretendió cambiar el sistema de votación de los fallos de la Corte en materia de inexecuibilidad, a raíz de la Sentencia que declaró inexecutable el acto legislativo No. 1 de 1979. Dice la Providencia: "Con-

sidera, entonces, la Corte que esta reglamentación legislativa- el decreto 1265 de 1970 es sustancialmente una ley- que resuelve integralmente el aspecto relacionado con la votación de los fallos judiciales en la Corte Suprema, Consejo de Estado y Tribunales, a gotó la potestad reglamentaria residual que el constituyente le había otorgado.

"Fluye de de estas consideraciones la insoslayable conclu- ción de que el Decreto expedido por el Gobierno el 2 de Noviembre del presente año para reglamentar la votación de los fallos sobre inexequibilidad de los actos legislativos es inaplicable en este caso. En consecuencia, considera la Corte, por unanimidad, que pa ra decidir en este proceso hasta la mayoría Absoluta " (30) subra yado nuestro.

una autoridad, la Corte Constitucional, situada en la más alta parte del Estado, será la que con fuerza obligatoria para todos, personas, gobernantes y órganos exprese el contenido de la Consti tución. Y habrá de decidir, también con alcance definitivo, sobre otra materia trascendental que hasta hoy ha quedado sin salvaguar dia, a virtud de muy discutible y reiterada Jurisprudencia, a sa ber: la constitucionalidad de los Tratados Públicos..." (31)

De chatante, en la segunda vuelta, sus mayor y mejor reflex ión, con intervención de muy autorizadas opiniones, llevó a rechazar esta propuesta y en su sustitución fué creada dentro de la Cor te la Sala Constitucional encargada de estudiar previamente los proyectos de Montecristi para que la Corte en Pleno decidiera defi-

10.- LA CORTE CONSTITUCIONAL

Ha sido impulsor de ésta en Colombia el Constituciona-
 lista Carlos Restrepo Piedrahíta. Las razones que se adujeron pa-
 ra su creación en Colombia fueron, entre otras, que había lentitud
 en los fallos cuando se acusaban leyes y decretos por inconstitu-
 cionalidad, que el control andaba disperso en varios órganos ju-
 risdictionales-Corte Suprema y Consejo de Estado, etc.,- lo que o-
 riginaba la proliferación de doctrinas encontradas. Estas y otras
 razones que se puntualizarán más adelante llevarón a que en la 1ª
 vuelta del Acto Legislativo No. 1 de 1968 se incluyera en el pro-
 yecto reformativo la creación de la Corte Constitucional. En la
 ponencia de la citada legislatura se expresa que "El nuevo siste-
 ma será el de control concentrado o uniforme. En adelante, sólo
 una autoridad, la Corte Constitucional, situada en la más alta
 cumbre del Estado, será la que con fuerza obligatoria para todos,
 personas, gobernantes y órganos exprese el contenido de la Consti-
 tución. Y habrá de decidir, también con alcance definitivo, sobre
 otra materia trascendental que hasta hoy ha quedado sin salvaguar-
 dia, a virtud de muy discutible y reiterada Jurisprudencia, a sa-
 ber: La constitucionalidad de los Tratados Públicos...." (31)

Tercera.- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de
 No obstante, en la segunda vuelta, una mayor y mejor reflex-
 ión, con intervención de muy autorizadas opiniones, llevó a rechazar
 esta propuesta y en substitución fué creada dentro de la Cor-
 te la Sala Constitucional encargada de estudiar previamente los
 proyectos de Sentencia para que la Corte en Pleno decidiera defi-

nitivamente. Decidir definitivamente antes de que un tratado o convenio sea sometido a la consideración del Congreso, si es compatible con la Constitución Nacional. Si la decisión fuere adversa, el proyecto de tratado no será sometido al Congreso.

Cuando la convocatoria de una Asamblea Constituyente, se elaboró un proyecto preparado, entre otros constitucionalistas, por el Dr. Carlos Restrepo Piedrahíta, y en el cual se pretendía reformar el art. 214 de la Constitución Nacional. Según el mencionado proyecto el artículo debía quedar así:

"Habrá una Corte Constitucional integrada por el número de Magistrados que señale la ley, a la cual se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. Para ser Magistrado de la Corte Constitucional se necesitan los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, y, además, ser especialista en Derecho Constitucional."

Son funciones de la Corte Constitucional:

Primera.- Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

Segunda.- Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 121 y 122 de la Constitución.

Tercera.- Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de las leyes y decretos con fuerza de ley, y sobre los demás decretos y actos de la administración de carácter general emanados de las autoridades del orden nacional, cuando fueren acusados ante ella de inconstitucionalidad por cualquier persona domiciliada en Colombia, o en las capitales de los departamentos, por el Consejo de Estado, por la

Guarta.- Decidir definitivamente antes de que un tratado o convenio sea sometido a la consideración del Congreso, si es compatible con la Constitución Nacional. Si la decisión fuere adversa, el Gobierno se abstendrá de presentarlo al Congreso.

Quinta.- Dar posesión al Presidente de la República en el caso contemplado en el art. 177 de la Constitución Nacional.

En las actuaciones sobre la inexecuibilidad deberá intervenir siempre el Procurador General de la Nación. También podrá intervenir en ella cualquier persona domiciliada en Colombia para defender o impugnar la constitucionalidad de las normas a que se refiera." (30)

Desde otra posición doctrinal el Dr. Jaime Vidal Perdomo, catedrático y Senador de la República sostiene la inconveniencia de dicha corporación. Piensa que la creación de la Sala Constitucional ha dado un buen resultado y que es innecesaria la creación de una Corte de esas características por que lo que haría es establecerse una nueva burocracia para un servicio que lo está prestando con lujo de competencia la Sala constitucional de la Corte.

Dice el destacado constitucionalista: "Han aparecido razones técnicas, digamos así, venidas de otras latitudes jurídicas. Una de ellas es la que el Control Constitucional debe estar concentrado en un solo cuerpo y no andar difuso en varias autoridades jurisdiccionales. Se dice que en Colombia asuntos de constitucionalidad son definidos, conforme a los textos vigentes, por los Tribunales Administrativos Departamentales, por el Consejo de Estado, por la

Corte Suprema de Justicia y por cualquier Tribunal mediante la llazada excepción de inconstitucionalidad que permite dejar de aplicar una ley por encontrarla opuesta a la Carta Fundamental. A este control denominado difuso se le quiere reemplazar por uno concentrado que pondría a cargo de la Corte Constitucional la decisión sobre cualquier cuestión que implicara confrontación de una norma con la Constitución. No sin un manejo profundo del derecho constitucional. Como se podría definir sin penalizar "Este propósito es muy difícil de llevar a la realidad. Que el litigio constitucional causado por un decreto de un alcalde, o un acuerdo municipal, o un decreto de Gobernador o una ordenanza de la Asamblea tengan que venir a Bogotá es muy complicado de obtener. Significaría un crudo centralismo y una bofetada lanzada a los juristas de provincia a quienes se les miraría como incapaces de resolver sobre los asuntos descritos. No se ha llegado hasta allí y por esta razón la finalidad del control concentrado no se logra en el proyecto, está desecheda.

Y concluye el tratadista que "Por las consideraciones anteriores "Hay que tocar a otra puerta. Esta es la de la necesidad de la especialización. Se dice en un segundo argumento que los jueces que fallan sobre los negocios de constitucionalidad deben ser especialistas en Derecho Constitucional. A primera vista es lógico y llamativo el argumento. Así los Magistrados de las Salas Civil, Penal y Laboral de la Corte quedarían excluidos y la responsabilidad de las Sentencias sobre materias de Constitucionalidad estaría por cuenta de especialistas en esta rama del Derecho. "Quizá se nos reconozca alguna versación en el derecho públi

co para poder afirmar que no creemos en el argumento. El derecho constitucional es puerto de salida y de llegada en la formación jurídica. Todas las disciplinas jurídicas nacen de él, todo curso jurídico comienza en los principios que le dan vida a esa rama y que por hacerlo están incrustadas en la Constitución. Pero también quien termina dominando el derecho, quien se hace verdaderamente jurista no puede serlo sin un manejo profundo del derecho constitucional. -----¿Cómo se podría definir sin penalizaciones sobre la constitucionalidad del Estatuto de Seguridad? ¿Cómo sin ellos y sin comercialistas sobre medidas contra cheques sin fondos? ¿Cómo sin la presencia de laboristas y administrativistas sobre limitaciones al derecho de huelga? La mayor parte de las demandas no son sobre temas de derecho constitucional puro y su más sólido fundamento depende de la interdisciplinariedad de la decisión y no de una pretendida especialización de quien la profiere."

Y concluye el tratadista que "Por las consideraciones anteriores no pensamos que sea un progreso institucional, en ningún sentido, cambiar el control constitucional de la Corte Suprema de Justicia a una Corte Constitucional. Esta última no sería cabeza de una rama del Estado, sino 'brizna de hierba' frágil en manos del poder político que al hacer su primera integración puede marcar en forma indeleble su futuro. ----- Cuando países como Francia están llegando a los umbrales del control nosotros estaríamos volviendo la espalda, borrando el camino recorrido, cuando el deterioro del funcionamiento de las corporaciones legisla-

tivas y el empleo de medidas de orden público, político o económico hace más necesaria la vigilancia de su actuación y la del gobierno por jueces completamente independientes." (33)

El destacado tratadista piensa que son más los riesgos que puede traer que bondades las que surgirían con la creación de la Corte Constitucional.

Por su parte los partidarios del control concentrado o uniforme oponen razones no menos valideras. Piensan que el actual sistema da lugar a que no se unifiquen las doctrinas ni la jurisprudencia sobre constitucionalidad; que origina doctrinas contradictorias entre la Corte y el Consejo de Estado e incluso entre éstas y los Tribunales Administrativos y aún más entre éstos últimos, lo cual condece - dicen - a una proliferación de decisiones contradictorias y a un ambiente jurídico de inseguridad del mismo ordenamiento constitucional. Piensan que el sistema concentrado o uniforme subsanaría todas estas dificultades perfeccionando y tecnicizando el control constitucional ahora diseminado y difuso en una serie de órganos jurisdiccionales nacionales y locales.

Nosotros pensamos, muy modestamente, que el sistema unificado concentrado o uniforme, técnicamente, es el más conveniente para el ejercicio del control constitucional, puesto que es más eficiente un sólo organismo, se discutiría lo de la especialización, para ejercerlo. Pero de acuerdo a los proyectos presentados por el Gobierno y en las actuales circunstancias de nuestro régimen polí

tico, no creemos que tal sistema sea el más indicado para nuestro país. Por lo menos, las últimas reacciones del Gobierno y de los sectores más retrógrados de la Nación, ante la declaratoria de inexecuibilidad de los dos últimos actos legislativos nos llevan a pensar que las pretenciones del Gobierno y de esos sectores son las de ejercer un control político sobre las decisiones de la Corte para adecuar y condicionar sus fallos a sus conveniencias políticas momentáneas. No han sido, ciertamente, de buen agrado para el Gobierno las decisiones adoptadas por la corte. El ejecutivo y sus alagadores de turno se han visto frustrados en sus intentos de reformar la carta para poner en práctica sus planes de reprimir y prevenir mediante el empleo de mecanismos constitucionales el avance de las luchas sociales en nuestro país. De allí que pensamos que al Estado le convendría una Corte Constitucional integrada de tal forma que le permita controlarla y manipularla políticamente para que, a semejanza del Congreso, apruebe sus actos sin discusión y enjuiciamiento independientes.

Una Corte de ese tipo, en estas circunstancias, sería manipulada muy fácilmente y, en consecuencia, sus decisiones estarían sujetas al control político del Gobierno y se torcería la finalidad del control de constitucionalidad de las leyes. Dice un proverbio popular que "de los males el menor" y nosotros creemos que el actual sistema, a pesar de las deficiencias que tiene, opera relativamente bien y es el más conveniente, en las actuales circunstancias, para nuestro sistema constitucional.

Ejemplo, los decretos que versan sobre el nombramiento de los Co-

11.-CONTROL CONSTITUCIONAL EJERCIDO POR EL CONSEJO DE ESTADO

En el numeral 2.4 vimos que, entre nosotros, rige el sistema de control constitucional denominado DIFUSO O MULTIPLE y que se caracteriza por ser varios los órganos del Estado encargados de ejercer el control de las leyes. En Colombia la Carta asigna al Consejo de Estado la atribución de conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Presidente, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los artículos 76, ordinales 11 y 12, 80, 121 y 122 de la Constitución Nacional. Así lo dispone el art. 216 de la Constitución Nacional, precepto que asigna al Consejo de Estado dicha atribución.

Los decretos que no tienen valor de ley sino que la desarrollan y cuyo control corresponde al Consejo de Estado son los siguientes:

1.-Decretos Reglamentarios. Son aquellos que dicta el Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, en virtud de la facultad que le otorga el art. 120, numeral 3 de la Constitución Nacional, con el fin de hacer posible la cumplida ejecución de las leyes.

2.-Decretos Ejecutivos. Son aquellos que dicta el Gobierno para el ejercicio ordinario y normal de sus funciones, como, por ejemplo, los decretos que versan sobre el nombramiento de los Go-

bernadores y de otros empleados. (Art. 120, numerales 1, 4 y 5 de la C.N.) de Estado que el constituyente pone a disposición de todos

3.-Decretos del Art. 120, numeral 21 de la C.N. Son aquellos que tienden a crear, suprimir o fusionar los empleos que demande el servicio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y los subalternos del Ministerio Público, señalar sus funciones y fijar sus emolumentos, todo con sujeción a las leyes a que refiere el ordinal 9 del art. 76 de la C.N.A., por medio de los ar-

4.-Decretos del Art. 120, numeral 22 de la C.N. Son aquellos que organizan el Crédito Público, reconocen y arreglan la deuda nacional, regulan el cambio internacional y el comercio exterior y modifican los aranceles, tarifas y otras disposiciones de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del art. 76 de la Carta.

5.- Reglamentos Constitucionales. Son aquellos que dicta el Gobierno para ejercer funciones que la Constitución ha propuesto directamente en cabeza del Presidente de la República. Entre tales decretos pueden citarse aquellos que se refieren a la reglamentación, dirección e inspección de la instrucción pública nacional (Art. 120, numeral 12 C.N.); aquellos que se refieren a la intervención en el Banco de Emisión y en las actividades de personas naturales o jurídicas que manejan fondos provenientes del ahorro privado. (art. 120, numeral 14, C.N.); aquellos que se refieren a la inspección de los demás establecimientos de crédito y sociedades mercantiles (numeral 15, ibidem); aquellos que se refieren a la inspección y vigilancia de las instituciones de utilidad común (numeral 19, ibidem), etc.

El control jurisdiccional de la Constitución a través del Consejo de Estado que el constituyente puso a disposición de todos los ciudadanos, se ejerce haciendo uso de las diversas acciones consagradas en el Código de la materia (Ley 167 de 1941) y leyes y decretos que lo adicionan y reforman. Lo que el actual art. 216 de la Carta hizo fue dividir entre las dos jurisdicciones el conocimiento de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno. El C.C.A., por medio de los artículos 66 y 67 consagró las dos acciones o grupos de acciones que comprenden las acusaciones de cualesquiera de los actos a que se refiere el mismo Código y el propio art. 216 de la Carta en la siguiente forma: el 66 la llamada acción popular o pública de nulidad, y el 67 la denominada de plena jurisdicción.

11.1.- CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE LAS ORDENANZAS DEPARTAMENTALES Las clases de motivos; y entre éstas se destaca, para el caso, las objeciones por inconstitucionalidad o ilegalidad. La ley 4 de 1913 en su art. 103 dice que el Gobernador dispone del término de cuatro (4) días para devolver con objeciones cualquier proyecto, cuando no conste de más de cincuenta artículos; de seis días, cuando el proyecto contenga cincuenta y uno a doscientos. El Gobernador tiene la facultad constitucional prevista en el numeral 7 del art. 194 de la Carta para "Objetar por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, y sancionar y promulgar las ordenanzas en forma legal". Sobre este particular dijo la Corte: "por otra parte, en el supuesto de existir una ordenanza inconstitucional o ilegal,

si sobre su inaplicabilidad se suscitare una controversia, los funcionarios públicos deben observar el orden de preferencias así: primero la Constitución, después la ley y por último las ordenanzas y los acuerdos municipales." (34)

Por otra parte queda la acción pública de nulidad para demandar una ordenanza cuando viole los preceptos de la Carta, acción que está reglamentada en el C.C.A.

11.2.- CONTROL SOBRE LOS ACUERDOS MUNICIPALES

Una vez aprobado el proyecto de acuerdo, debe pasar al Alcalde para su sanción y promulgación. El Alcalde dispone del término de dos días para sancionar los proyectos de acuerdo o para devolverlos con objeciones. Las objeciones u observaciones de los Alcaldes pueden versar sobre dos clases de motivos; y entre éstas se destaca, para el caso, las objeciones por inconstitucionalidad o ilegalidad. Si el Concejo declara fundadas las objeciones, el proyecto se archiva. Si, por el contrario, el Concejo considera infundadas las objeciones del Alcalde, éste tiene la obligación de sancionar el acuerdo. Una vez que los proyectos han sido sancionados, son remitidos por el Alcalde al respectivo Gobernador, para que éste, si los considera inconstitucionales o ilegales por la revisión que de los mismos hace o por las observaciones que le envía el Alcalde, los pase o remita al Tribunal Administrativo, autoridad encargada de decidir, en definitiva, si el acuerdo viola o no normas superiores de derecho o la propia Constitución Nacional.

La atribución de revisión de los acuerdos municipales y de los actos de los Alcaldes por parte del Gobernador es de carácter constitucional y está prevista en el numeral 3 del art. 194 de la Constitución Nacional y que a la letra dice: "Revisar los actos de los Concejos Municipales y los de los Alcaldes, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, revocar los últimos y pasar los primeros al Tribunal competente para que éste decida sobre su equidad."

...

...

...

lo su limitación en CONCLUSIONES

Podemos sintetizar las características fundamentales de nuestro sistema de control de constitucionalidad de las leyes en la siguiente forma:

1. Necesitó de una larga trayectoria histórica y se fué perfeccionando paulatinamente a través de ésta; partiendo de las primeras constituciones escritas en las cuales predominó el sistema del control por un cuerpo político, respondiendo al principio de la supremacía legislativa.

2. Sólo en la Reforma Constitucional de 1886 se esbozó el control constitucional por un órgano judicial cuyos delineamientos esenciales se dieron en la Reforma de 1910, la cual asignó definitivamente la guarda de la integridad constitucional a la Corte Suprema de Justicia. Sufrió algunas modificaciones posteriores en la Reforma de 1945 y se perfeccionó en la Reforma de 1968.

3. Des pués de esta última Reforma han surgido intentos de enmendar la Constitución y con ella el control constitucional. El primero que pretendía subdelegar la competencia reformadora del Congreso y para lo cual se convocaba una Asamblea Nacional Constituyente encargada de reformar la Carta; Acto Legislativo No. 2 de 1977 que fué declarado inexecutable por acusar vicios en el procedimiento de su expedición, y por carecer de competencia el Congreso para subdelegar el poder de reforma en un organismo "extraño" y no previsto en la Carta. El segundo, el acto legislativo No. 1 de 1979 declarado inexecutable por que incurrió en vicios de formación duran

te su tramitación en el Congreso. Esto hasta 1978, de ejercer el con-
 trol constitucional sobre los actos legislativos. Sólo últimamen-
 te Tanto en la primera como en la segunda ocasión se pretendió
 reformar el control constitucional. En el primero de los intentos
 de enmienda se pensaba eliminar el sistema difuso o múltiple por
 el concentrado, o uniforme, mediante la creación de la Corte Cons-
 titucional. En el segundo, se introducían algunas modificaciones
 al art. 214 de la Carta; se mantenía el sistema difuso, pero se ex-
 tendía el control a los actos legislativos por vicios en su forma-
 ción y se introducía la figura jurídica de la prescripción para
 la acción de inexecuibilidad, señalándose el término de un año pa-
 ra el ejercicio de la acción respectiva.

La Corte Suprema de Justicia no ha mantenido un criterio u-
 niforme desde 1910 hasta hoy en cuanto hace relación al control
 de constitucionalidad de las leyes y de los decretos con este ca-
 rácter. Durante varios lustros la Corte se abstuvo de ejercer el
 control sobre aquellas cuando acusaban vicios en el trámite legis-
 lativo y solo lo hacía cuando el contenido material violaba los
 preceptos de la Carta. Sólo después de encendidas críticas contra
 la postura de la Corte, ésta varió su criterio y comenzó a ejercer
 el control también por vicios formales; duda que se despejó defi-
 nitivamente con la consagración expresa en la norma contenida en
 el art. 214 en la Reforma de 1968. Pensamos que esta Reforma per-
 feccionó notablemente el control constitucional haciéndolo exten-
 sivo a los vicios formales.

También, por vía de la Jurisprudencia, la Corte se abstuvo,

durante mucho tiempo, prácticamente hasta 1978, de ejercer el control constitucional sobre los actos legislativos. Sólo últimamente la Corte decidió por aquella vía, ejercer el control sobre dichos actos, sosteniendo que ellos no escapan al control de constitucionalidad por que, a pesar, de ser leyes especiales, constitucionales, su tramitación está prevista en la Carta y no hay norma expresa en la Constitución cuya guarda no esté confiada a la Corte. Consagra la posibilidad de que los ciudadanos puedan intervenir para defender o impugnar los decretos dictados con base en el artículo 121 y 122. Es importante destacar que la sentencia que declaró inexecutable el acto legislativo No. 2 de 1977 ha desatado una interesante polémica entre los juristas y, particularmente, los constitucionalistas por que se piensa que al declarar la incompetencia del Congreso para subdelegar su poder de reforma, se está entrando a ejercer control sobre el fondo, sobre el contenido material de aquellos actos; lo cual es rechazado casi unánimemente por la Jurisprudencia y la Doctrina.

2. Consagrar expresamente en el texto político la facultad de ejercer el control constitucional sobre los actos legislativos. A pesar de los muchos errores y omisiones que aún subsisten en la Carta, el control constitucional adoptado en la Reforma de 1968 se le pueden anotar sintéticamente las siguientes virtudes:

1. Se extendió el control a las formalidades de las leyes (Art. 214.C.N.), aspecto que luego fué complementado por el Decreto 432 de 1969, cuando se algunas leyes frente a las cuales la Corte 2. Se crearon correctivos técnicos en la tramitación de las leyes, especialmente señalados en el art. 77 de la Carta, referidos

rente a la unidad de materia que deben contener los proyectos de ley.

3. El Decreto 432, ya citado, explicó la forma cómo debe proceder la Corte al confrontar las disposiciones acusadas, objetadas o en revisión, con el texto constitucional, pues el enunciado de decreto dispone que tal confrontación se hará "con la totalidad de los preceptos de la Constitución".

4. Se consagra la posibilidad de que los ciudadanos puedan intervenir para defender o impugnar los decretos dictados con base en los artículos 121 y 122 de la Carta.

El Control Constitucional, entre nosotros, se caracteriza por pensar que aún quedan por establecerse algunos correctivos que permitan el perfeccionamiento del control constitucional y podrían ser estos:

1. En forma expresa extender el control a los actos legislativos por su aspecto formal, intento frustrado en la Reforma que pretendió introducirse en 1979.

2. Consagrar expresamente en el texto político la facultad de que todo ciudadano pueda intervenir para impugnar o defender la constitucionalidad de todas las leyes sometidas al juicio de inexistencia, haciéndola extensiva a todos los casos y no restringiéndola a los decretos dictados con base en los artículos 121 y 122, como actualmente lo prescribe la última parte del inciso segundo del numeral 2 del art. 214 de la C.N.

3. Subsannar los casos de algunas leyes frente a las cuales la Corte ha declarado que escapan a su control, argumentando que no todas las leyes que infringen la Carta quedan inmediatamente bajo

su control.

4. Solucionar el problema de las leyes que aprueban los Tratados Públicos Internacionales, leyes que la Corte se ha inhibido de fallar al declararse incompetente para asumir su control. Dichos Tratados deberían ser sometidos a la consideración de la Corte antes de ser sometidos a la ratificación del Congreso.

Las decisiones sobre excepción de inconstitucionalidad deben ser consultadas mediante las instancias y la vía gubernativa, según el caso.

El Control Constitucional, entre nosotros, se caracteriza por que se ejerce a través de cuatro modalidades: acción pública de inexecuibilidad, objeciones, automático y excepción de inconstitucionalidad mediante el sistema Difuso o Múltiple.

No podemos desconocer que en nuestra Constitución Nacional quedan aún algunos residuos democráticos, conquistas de la humanidad en las grandes revoluciones sociales de la Historia y, particularmente, en la revolución burguesa, entre los cuales se destacan los consagrados en el título III de nuestra Carta Fundamental, denominados allí como Derechos Civiles Y Garantías Sociales. Por eso, sostenemos, que la acción pública de inexecuibilidad constituye una posibilidad mediante la cual el pueblo, los sectores progresistas y democráticos de nuestro país pueden defender los derechos constitucionales allí consagrados.

Terminemos sosteniendo que el Estado Colombiano no escapa a

su carácter de aparato e instrumento de dominación al servicio de unas clases determinadas. Entendemos al Estado como un instrumento mediante el cual las clases dominantes, que tienen el poder económico y político, realizan sus intereses. Y éstos se realizan sólo a través del Estado y su poder, el cual se expresa jurídicamente en una Constitución. Nuestra Carta fundamental no es más que la expresión jurídica de los intereses de las clases dominantes, explotadoras y opresoras. No se puede eludir este análisis, puesto que el tema que sido objeto de nuestro estudio, va necesariamente envuelto en este estudio, en este contexto. sólo se logrará con la destrucción del aparato estatal vigente y la formación de un aparato estatal. No es cierto, como veladamente lo dice nuestra Constitución, que los poderes públicos emanan de la Nación, pues esta es una abstracción falaz que encubre el verdadero carácter clasista del Estado Colombiano. Se alega que el pueblo mediante el sufragio participa en la formación de algunos órganos que ejercen el poder estatal. Pero si bien es cierto que dicho derecho político se halla consagrado en la Carta, en la práctica éste carece de su fundamento esencial que es el de ser libre. Y tal como funciona nuestro sistema electoral y representativo no hay lugar a que tal derecho sea libre o sea ejercido libremente, pues el clientelismo, la compra venta de votos, el gamonalismo y otras tantas deformaciones propias de nuestro sistema, sumado al analfabetismo, la pobreza, la miseria de las masas, la explotación económica y la incultura política, de la cual el pueblo no es culpable, distorciónan el verdadero contenido del voto que debe tener en una verdadera democracia popular. Por lo demás, la abstención mayoritaria de la masa e-

lectorat contribuye para deavirtuar el origen democrático del Estado. Sin estos presupuestos esenciales, dicho estado carece de legitimidad aunque tenga legalidad.

Dentro de la sociedad colombiana se desarrolla una violenta lucha de clases, que al tomar la forma política se orienta hacia la toma del poder. La clase obrera, el campesinado, los estudiantes, los intelectuales progresistas y las amplias capas del pueblo colombiano tienen en esa lucha unos intereses comunes por defender y por realizar. Esta realización sólo se logrará con la destrucción del aparato estatal vigente y la formación de un aparato estatal nuevo, con nuevas instituciones jurídicas y, por ende, con una nueva Constitución.

La historia nos impone un reto: la formación de un nuevo estado y junto a él la formulación de una Constitución sustentada sobre unas bases y fundamentos que sean la expresión jurídica de los intereses del pueblo trabajador. Los hechos históricos constituyen una de las fuentes del derecho y la revolución por venir será la fuente de un derecho futuro. En esa Constitución posible se tendrá que plasmar un mecanismo de contentación, de defensa de esos principios que allí se estipularán. Y la acción pública de inexecutable podría ser una modalidad democrática para el ejercicio popular de dicho control.

Quiero terminar retomando una frase - no de cajón - de uno de nuestros más insignes patriotas de nuestra América: José Martí.

NOTAS

- 1.- GARCERAN VIANQUE, "YO QUIERO QUE LA LEY PRIMERA
- 2.- SANCHEZ, Luis Carlos DE NUESTRA REPUBLICA SEA EL CULTO. Ob. cit.
- 3.- TUBO ARRIOLA, Hacia LA DIGNIDAD PLENA DEL HOMBRE "
- 4.- SANCHEZ, Luis C. Ob. cit.
- 5.- Fallo, abril 9 de 1970. Bibliografía.
- 6.- Fallo, noviembre 19 de 1969. Idem.
- 7.- Fallo, abril 9 de 1970. Idem o
- 8.- Fallo, julio 30 de 1955. Idem
- 9.- SANCHEZ, Luis C. Ob. cit.
- 10.- Fallo, diciembre 3 de 1950. Bibliografía.
- 11.- SANCHEZ, Luis C. Ob. cit.
- 12.- Fallo, julio 21 de 1977. Bibliografía.
- 13.- Fallo, octubre 20 de 1955. Idem.
- 14.- Sentencia, abril 16 de 1979. Idem
- 15.- Fallo, abril 16 de 1991. Idem
- 16.- Sentencia, mayo 2 de 1978.
- 17.- Fallo, noviembre 4 de 1981. "El Espectador", noviembre 5 de 1981. pag. 14-A
- 18.- GONZALEZ LABOZZI, Rodrigo. Bibliografía.
- 19.- Fallo, mayo 5 de 1978.
- 20.- Fallo, febrero 15 de 1915. Gaceta Judicial. Tomo XIII.
- 21.- Fallo, agosto 29 de 1970. Bibliografía.
- 22.- Idem.
- 23.- Fallo, septiembre 10 de 1971. Bibliografía.
- 24.- Fallo, febrero 27 de 1975. Bibliografía.

NOTAS

- 1.- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. Bibliografía.
- 2.- SACHICA, Luis Carlos. "Constitucionalismo Colombiano". Ob.cit.
- 3.- TORO AGUDELO, Hernan. Ob. cit. Bibliografía.
- 4.- SACHICA, Luis C. Ob. cit.
- 5.- Fallo, abril 9 de 1970. Bibliografía.
- 6.- Fallo, noviembre 19 de 1969. Idem.
- 7.- Fallo, abril 9 de 1970. Idem
- 8.- Fallo, julio 30 de 1955. Idem
- 9.- SACHICA, Luis C. Ob.cit.
- 10.- Fallo, noviembre 3 de 1950. Bibliografía.
- 11.- Sachica, Luis C. Ob. cit.
- 12.- Fallo, julio 21 de 1977. Bibliografía.
- 13.- Fallo, octubre 28 de 1955. Idem.
- 14.- Sentencia, abril 16 de 1971. Idem
- 15.- Fallo, abril 16 de 1971. Idem
- 16.- Sentencia, mayo 5 de 1978.
- 17.- Fallo, noviembre 4 de 1981. "El Espectador". noviembre 5 de 1981. pag. 14-A
- 18.- NOGUERA LABORDE, Rodrigo. Bibliografía.
- 19.- Fallo, mayo 5 de 1978.
- 20.- Fallo, febrero 15 de 1915. Gaceta Judicial. Tomo XXII.
- 21.- Fallo, agosto 28 de 1970. Bibliografía.
- 22.- Idem.
- 23.- Fallo, septiembre 10 de 1971. Bibliografía.
- 24.- Fallo, febrero 27 de 1975. Bibliografía.

BIBLIOGRAFIA

- 25.- BETANCUR C, Jaime. Derecho Constitucional Colombiano. Ob. cit. *Juridica Bogota. 1a. Edición. 1978*
- 26.- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. Ob. Cit.
- 27.- BETANCUR C, Jaime. Ob. cit. *Publicaciones Librería del Profesional. Tomo II, 1978*
- 28.- Idem.
- 29.- Fallo, abril 16 de 1971. Bibliografía.
- 30.- Fallo, noviembre 4 de 1981. *Referencia Constitucional de 1979*.
- 31.- RESTREPO P, Carlos. Bibliografía. *1978*
- 32.- BETANCUR C, Jaime. Ob. cit.
- 33.- VIDAL PERDOMO, Jaime. "La Corte Constitucional". Bibliografía.
- 34.- Fallo, octubre 26 de 1915. BETANCUR C, Jaime. Bibliografía. *Colombia y sus antecedentes Documentales desde 1830*. Editorial *Textos*. Bogotá. 1950.
- 6.- PARRIS BRONKH, Jacobo. "Derecho Constitucional Colombiano" Editorial Horizontes. Bogotá. 1971.
- 7.- RESTREPO FLEDRANTTA, Carlos. "Tres Ideas Constitucionales" Publicaciones Universidad Externado de Colombia. 1978
- 8.- SANCHEZ, Luis Carlos. "Clasificación de las Leyes y su Control de Constitucionalidad en Colombia". Ponencia al Segundo Coloquio Interamericano de Derecho Constitucional. Sucre. Noviembre de 1977. Microfilmado Universidad de Merida.
- 9.- SANCHEZ, Luis Carlos. "Constitucionalismo Colombiano". Editorial Textos. 3a. Edición. Bogotá. 1977

- 10.- SANCHEZ VIAMONTE, Carlos. "El Constitucionalismo". Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1957
- 11.- TASCÓN, Tulio Enrique. "Historia del Derecho Constitucional Colombiano". Editorial Minerva. Bogotá. 1953
- 12.- TORO AGUDELO, Hernán. "Examen sobre los Proyectos de Reforma Constitucional". Martel Editor. 1969.
- 13.- VIDAL PERDOMO, Jaime. "Derecho Constitucional General". Universidad Externado de Colombia. 1978.
- 14.- VIDAL PERDOMO, Jaime. "La Corte Constitucional". Revista Nueva Frontera. No. 238.
- 15.- Diario "EL ESPECTADOR". Bogotá. Colombia. Noviembre 5 de 1981. pagina. 14-A.