



Vniversitas

ISSN: 0041-9060

revistascientificasjaveriana@gmail.com

Pontificia Universidad Javeriana

Colombia

Barreto-Rozo, Antonio

El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su
desenvolvimiento a lo largo del siglo XX

Vniversitas, núm. 122, enero-junio, 2011, pp. 213-260

Pontificia Universidad Javeriana

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82522606009>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

**EL PROYECTO CONSTITUCIONAL DE
LA SEPARACIÓN DE PODERES EN
EL ESTADO COLOMBIANO: APUNTES
SOBRE SU DESENVOLVIMIENTO A
LO LARGO DEL SIGLO XX***

**THE CONSTITUTIONAL PROJECT OF
SEPARATION OF POWERS IN THE COLOMBIAN
GOVERNMENT: NOTES ON ITS DEVELOPMENT
THROUGHOUT THE TWENTIETH CENTURY**

*Antonio Barreto-Rozo***

*Fecha de recepción: 25 de noviembre de 2010
Fecha de aceptación: 8 de marzo de 2011*

Para citar este artículo / To cite this article

Barreto-Rozo, Antonio, *El proyecto constitucional de la separación de poderes en el Estado colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX*, 122 *Vniversitas*, 213-260 (2011).

SICI: 0041-9060(201106)60:122<213:PCSPEC>2.0.TX;2-E

* Este artículo forma parte de una iniciativa de la investigación profesoral denominada *Estudio de los proyectos constitucionales colombianos*, que aspira a realizar análisis históricos sobre diversas facetas del Estado colombiano. Hasta ahora, se han analizado las facetas de la administración pública y de la separación de poderes. Los resultados de la primera investigación fueron publicados en el artículo *El proyecto constitucional de la administración del gobierno colombiano: apuntes sobre su desenvolvimiento a lo largo del siglo XX*, 28 *Revista Pensamiento Jurídico*, 237-277 (2010). Los de la segunda investigación son publicados en la presente versión. El artículo corresponde a la línea de investigación de Derecho Público, del grupo de investigación Observatorio Constitucional de la Facultad de Derecho, de la Universidad de los Andes.

** Profesor de la Facultad de Derecho, Universidad de los Andes. Agradezco enormemente a Diego López-Medina, quien generosamente me dio a conocer varios de los materiales institucionales básicos que sirvieron de cimiento a mi investigación. Por su colaboración juiciosa en los inicios de esta investigación, también agradezco con aprecio a Nicolás Figueroa García-Herreros.
Contacto: abarreto@uniandes.edu.co

RESUMEN

El presente texto ofrece un recuento de ciertas trayectorias recorridas en nuestro país bajo el propósito de obtener la separación de los poderes públicos. En este sentido, partiendo de la dinámica institucional de los frenos y contrapesos, se analizan cuatro ámbitos del poder público en los que, a lo largo del siglo XX, fue perseguido este cometido, a saber (i) la rama legislativa (ii) la rama ejecutiva (iii) la rama judicial y (iv) los organismos de control.

Palabras clave autor: Separación de poderes, frenos y contrapesos, rama legislativa, rama ejecutiva, rama judicial, organismos de control, proyecto constitucional.

ABSTRACT

This article advances an account of certain itineraries experienced in the Colombian setting regarding the efforts in achieving the separation of public powers. Taking the element of check and balances as a point of reference, four institutional spheres are analyzed regarding the goal of having separate powers along the twentieth century, i.e. (i) the legislative branch (ii) the executive branch (iii) the judicial branch, and (iv) the supervising public entities.

Key words author: Separation of powers, check and balances, legislative branch, executive branch, judicial branch, supervising public entities, constitutional project.

SUMARIO

I. LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EL SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS.-
II. EL PODER LEGISLATIVO: EN TORNO DE LA DEBILIDAD Y EL DESPRESTIGIO.- III. EL
PODER EJECUTIVO: EN TORNO DE LA DISCRECIONALIDAD Y LA ARBITRARIEDAD.- IV. EL
PODER JUDICIAL: EN TORNO DE LA AUTONOMÍA, EL PROTAGONISMO Y LAS RUPTURAS.- V.
LOS ORGANISMOS DE CONTROL: EN TORNO DE LA VIGILANCIA Y LA SUBORDINACIÓN.-
CONCLUSIONES.- BIBLIOGRAFÍA.

I. LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS Y EL SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS

Una de las aspiraciones más preciadas del constitucionalismo liberal¹ ha sido la de imponer límites al poder soberano del Estado. Sin duda, uno de los logros más significativos al respecto ha sido la exigencia de que la autoridad soberana sea dividida en poderes públicos contrapesados entre ellos mismos. Este propósito, así dispuesto, lleva al menos dos ideas sobresalientes en su seno: la separación de los poderes públicos, de un lado, y el sistema de frenos y contrapesos, del otro.

En relación con la primera idea, la Constitución Política de 1886, en su redacción original, estableció, de una parte, que los poderes públicos –a saber, el legislativo, el ejecutivo y el judicial– no son absolutos sino limitados, y de la otra, que cada uno de los mismos debe ejercer sus respectivas funciones de forma separada.² Se trataba de dejar claro que los que hacen la ley (los legisladores) deben ser diferentes de aquellos que la hacen cumplir, incluso apelando a la fuerza (el ejecutivo) y de aquellos que la deben adjudicar en casos concretos (la jurisdicción), todos los cuales despliegan un poder restringido, no ilimitado.³ Pero solo con la reforma constitucional de 1936 la directriz de la separación de poderes fue complementada por una cláusula que hizo carrera hasta nuestros días: la exigencia de que los poderes colaboren entre sí en su labor de gobierno.⁴ La separación de los poderes públicos no podía

1 El constitucionalismo liberal puede ser concebido como una amalgama compleja de pensamientos que se remontan a lo que se ha denominado doctrinas de la soberanía, esbozadas desde el siglo XVI (por figuras como Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin, Thomas Hobbes y Jean-Jacques Rousseau), las ideas que recuperaron para las constituciones modernas la dimensión de límites al poder soberano y garantías para cada ciudadano (con autores como James Harrington, John Locke, Charles de Montesquieu, William Blackstone, entre muchos otros), el cuerpo de conceptos articulados a favor y en reacción de las revoluciones francesa y estadounidense y, en general, los materiales que se han elaborado en el mundo contemporáneo alrededor de las nociones de constitución, soberanía, Estado y democracia.

Para un excelente compendio de este desarrollo, Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días* (Editorial Trotta, Madrid, 2001).

Walter Opello & Stephen Rosow, *The Nation-State and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics*, 69-222 (Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 1999).

2 Artículo 57 de la Constitución de 1886: “*Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 354 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Al Congreso, en particular, se le prohibía “*inmiscuirse por medio de resoluciones o de leyes en asuntos que son de la privativa competencia de otros poderes*” (artículo 78.2 Constitución Política 1886). Hoy este mandato está contenido en el artículo 136.1 de la Constitución Política de 1991.

3 En la reforma constitucional de 1945 se eliminó la expresión que aclara que los poderes públicos despliegan un poder limitado (artículo 6 del Acto Legislativo 1 de 1945). El artículo 113 de la Constitución de 1991 también hace caso omiso de este precepto.

4 Artículo 21 del Acto Legislativo 1 de 1936: “*Son órganos del Poder Público: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los órganos del Poder Público son limitados, tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 444 (Universidad Externado de Colombia,

significar una total desconexión entre los mismos, pues al fin y al cabo su funcionamiento acompasado constituye la base para jalonar fines y políticas públicas básicas del Estado.

De este modo, y pasando a la segunda idea trazada a saber, el sistema de frenos y contrapesos, la estructura del Estado está determinada por la separación de los mencionados poderes públicos, de los cuales se espera mutua colaboración, pero también, en igual medida e importancia, mutuo control y contrapeso.⁵ ¿Esto significa que las exigencias de separación, control y colaboración solo están dirigidas a las tres ramas del poder público? Ciertamente así lo fue bajo el régimen de 1886,⁶ pero no es ese el caso de la Constitución de 1991. En efecto, el artículo 113 de esta última diferencia los “*órganos estatales*” de las “*ramas del poder público*”, de tal modo que en la estructura actual del Estado colombiano hay órganos estatales que forman parte de alguna de las tres ramas del poder público, pero otros, autónomos e independientes, están por fuera de su radio.⁷ En realidad, en la actual Constitución las exigencias de separación, control y colaboración no se circunscriben a las ramas del poder

Bogotá, 1995).

Esta cláusula ha pasado casi inmodificada a lo largo de las distintas reformas constitucionales, y en la actualidad está contenida en el artículo 113 de la Constitución de 1991.

- 5 Incluso en múltiples ocasiones la persecución de los objetivos de un órgano del Estado implica oponerse a los intereses de otra u otras entidades estatales. Así, por ejemplo, la Dirección Nacional de Estupefacientes, DNE, fue el organismo que promovió la acción de nulidad ante el Consejo de Estado que terminó por prohibirle a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, que pudiera emprender cobro coactivo sobre bienes afectados por extinción de dominio, impidiendo de este modo que bienes de extinción de dominio bajo la administración de la DNE terminaran siendo subastados por la DIAN sin tener que obtener su consentimiento. Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 15042, 6 marzo de 2008. Consejero ponente Héctor J. Romero-Díaz. Disponible en: http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CONSEJO_DE_ESTADO/docs/SECCION_CUARTA/2008.htm.
DIAN no puede iniciar cobro coactivo sobre bienes afectados por proceso de extinción de dominio, 245 *Ámbito Jurídico*, 4, 17 de marzo-6 de abril de 2008.
- 6 Así, el artículo 52 de la Constitución de 1886, reformado en 1945, establece: “*Son ramas del Poder Público la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional. El Congreso, el gobierno y los Jueces tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 456 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).
- 7 No obstante, es preciso aclarar que con anterioridad a la Constitución de 1991 ya se hablaba de entidades estatales que no encajaban cómodamente en el esquema de ninguna de las tres ramas del poder. El informe sobre la rama ejecutiva, ofrecido por Lauchlin Currie en 1951, expone el caso del Consejo de Estado, ubicado entre la rama ejecutiva y la jurisdiccional; la Contraloría General, situada para ese entonces entre la rama legislativa y la ejecutiva; y la Procuraduría General, con atribuciones legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 5-6 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).
Hoy existen órganos estatales que, en cuanto a su arreglo institucional, son autónomos e independientes frente a las ramas del poder público —como la Junta Directiva del Banco de la República o la Comisión Nacional de Televisión—, que se caracterizan por tener miembros nombrados mediante negociación entre diferentes entes estatales y por ofrecer garantías aumentadas en la estabilidad de sus cargos.

público, sino que están dirigidas a todos los órganos del Estado en general. Al respecto, el artículo 113 de la Constitución de 1991 establece:

*Son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.
Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.
Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.*

Bajo este marco institucional, el control recíproco entre los órganos estatales ha surgido como expresión de un sistema que la tradición constitucional liberal ha denominado de “frenos y contrapesos”.⁸ La expresión “frenos” evoca la célebre frase de Charles de Montesquieu conforme a la cual para evitar que el ejecutivo y el legislativo se entrometan en sus propias funciones deben ser concebidos como un poder que “frena” el poder.⁹ El enunciado “contrapesos”, por su parte, expresa la idea lockeana de articular el gobierno a partir de dosis “moderadas” y “equilibradas” de poder para con ello prevenir la formación de nichos absolutos de poder que terminen estropeando los derechos de los individuos.¹⁰ En nuestro contexto, los mecanismos básicos de freno y contrapeso fueron establecidos bajo la vigencia de la Constitución de 1886, aun cuando su funcionamiento efectivo fue y sigue siendo motivo de seria duda.¹¹ Si bien los arreglos institucionales que se pueden citar al

8 A lo largo del siglo XVIII, se difundió la idea según la cual la Constitución inglesa, más que cualquier otra, estaba prevista para impedir todo tipo de absolutización del poder, justamente al separar y contrapesar los mayores poderes entre sí mediante la que pasó a ser una fórmula muy conocida en occidente: la de *check and balances*. Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, 96 (Editorial Trotta, Madrid, 2001).

9 “Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por la disposición de las cosas, el poder frene al poder (...) el cuerpo legislativo está compuesto de dos partes, cada una de las cuales tendrá sujeta a la otra por su mutua facultad de impedir, y ambas estarán frenadas por el poder ejecutivo que lo estará a su vez por el legislativo. Los tres poderes permanecerán así en reposo o inacción, pero, como por el movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo”. Charles de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 106, 113, en general, capítulos 4 y 6 del libro XI *De las leyes que dan origen a la libertad política en su relación con la constitución* (Tecnos, Madrid, 2000 [1735]).

10 Así, la “autoridad suprema” de un gobierno está obligada a actuar “de acuerdo con las leyes vigentes promulgadas y por medio de jueces [re]conocidos”. John Locke, *Dos ensayos sobre el gobierno civil. Ensayo II: Segundo ensayo sobre el gobierno civil*, 303, capítulos 9, 11, 12 y 13 (Espasa-Calpe, Madrid, 1991 [1690]).

Maurizio Fioravanti anota que la verdadera relevancia de John Locke en la historia del constitucionalismo fue “haber sido el primero en formular de manera clara y firme, en el ámbito de la constitución de los modernos, la fundamental distinción entre poder absoluto y poder moderado”. Maurizio Fioravanti, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*, 93 (Editorial Trotta, Madrid, 2001).

11 En 1898, el representante a la Cámara por Bogotá José Vicente Concha –quien posteriormente fue presidente de la república (1914-1918)– deploraba que de la Constitución de 1886 “se han tomado todas las facultades ejecutivas, pero quitándole los contrapesos que ella misma establece”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 18 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

respecto son diversos,¹² vale la pena reseñar tres de ellos que constituyen piezas tradicionales de la organización del Estado colombiano: el *control de constitucionalidad*, la *objeción presidencial* y el *bicameralismo*.

El *control de constitucionalidad* esto es, la facultad que se confiere a los jueces para revisar el contenido y el procedimiento de normas que deben guardar conformidad con los parámetros contemplados en la Constitución¹³ fue discutido en los debates que dieron luz a la Constitución de 1886. Al respecto, el constituyente Miguel Antonio Caro anota que en la misma “*se ha adoptado el principio norteamericano que da al juez la facultad de aplicar la Constitución de preferencia a la ley, poniendo así un límite judicial a la validez de las leyes promulgadas*”.¹⁴ De este modo fueron delineados los primeros trazos

En el informe sobre la Administración Pública que Eustorgio Sarria realizó décadas después se señala que “*los diferentes servicios a cargo de los gobernantes, no tienen control eficaz alguno*”. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 19 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

En tiempos recientes, uno de los mayores frentes de crítica que tuvo que soportar el segundo gobierno de Álvaro Uribe-Vélez (2002-2006, 2006-2010) fue justamente que se habían roto diversos mecanismos de contrapeso al ejecutivo, dada la injerencia que el mandatario reelegido ejercía en el nombramiento de los que debían fiscalizar su labor.

¿*Qué pasa con los poderes del Estado?*, *Semana.com*, Bogotá, 9 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/pasa-poderes-del-estado/106795.aspx>.

Uribe consigue control del órgano que vigila y sanciona a los jueces, *Semana.com*, Bogotá, 3 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/uribe-consigue-control-del-organo-vigila-sanciona-jueces/115127.aspx>.

Desequilibrio de poderes propicia la corrupción, afirma presidenta de Transparencia Internacional, *Eltiempo.com*, Bogotá, 14 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4526976>.

- 12 Por ejemplo, la instauración de municipios y departamentos constituye un contrapeso básico frente al nivel nacional. A inicios del siglo XX, el estadista Antonio José Uribe anotaba que los departamentos “*son indispensables elementos ponderadores del gran poder depositado por la Constitución en el gobierno central*”. Antonio José Uribe, *La reforma administrativa en Colombia*, 211-212 (Librería Colombiana Camacho-Roldán & Tamayo, Bogotá, 1917).

Hoy, instituciones como la moción de censura (art. 135.9 de la Constitución Política de 1991), la iniciativa gubernamental de ciertos proyectos de ley (art. 154 inciso 2 de la Constitución Política de 1991), la revisión de constitucionalidad previa y obligatoria de las leyes estatutarias (art. 153 de la Constitución Política de 1991), entre muchas otras, son expresión del sistema de frenos y contrapesos. De hecho, una forma de leer la Constitución (entre las varias existentes) consiste en determinar toda la gama de contrapesos institucionales que le dan forma a la misma. Como ejemplo, Corte Constitucional, Sentencia C-972/04, 7 de octubre de 2004. Magistrado ponente Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/corte_constitucional/2004/C-972-04.htm.

- 13 Hoy, la revisión de las normas de mayor jerarquía le es confiada a la Corte Constitucional que decide demandas contra leyes, decretos con fuerza de ley, actos reformativos de la Constitución y en general todos aquellos establecidos en el artículo 241 de la Carta de 1991, mientras aquellas de menor jerarquía cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional a las que en términos generales se les denomina *actos administrativos* deben ser examinadas por el Consejo de Estado –art. 237.2 de la Constitución Política de 1991–.

- 14 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 188 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

De hecho, el artículo 21 del Proyecto de la Constitución de 1886 establecía que “*la potestad reglamentaria no constituye derecho contra las leyes, ni las leyes contra la Constitución*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 49 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

de lo que más tarde constituyó el contrapeso judicial por antonomasia a la labor adelantada por los legisladores. Me refiero a *primeros trazos*, porque si bien en los años iniciales de la Constitución de 1886 ciertas normas avalaron la aplicación de un control de constitucionalidad condicionado,¹⁵ fue en realidad la reforma constitucional de 1910 la que permitió que cualquier ciudadano demandara la inconstitucionalidad de las normas ante la Corte Suprema de Justicia.¹⁶ Es más, en el período 1886-1910 llegó a tener aceptación la idea de que la ley podía llegar a predominar sobre la Constitución misma, punto que encontraba apoyo, de un lado, en el artículo 6 de la Ley 153 de 1887 que permitía que se aplicara una ley posterior a la constitución “*aun cuando parezca contraria a la Constitución*”¹⁷ y del otro, en el artículo 52 inicial de la Constitución de 1886 que establecía que los preceptos constitucionales atinentes a “*los derechos civiles y las garantías sociales*”¹⁸ tenían el estatus de normas preliminares del Código Civil.¹⁹ Pero en la reforma de

15 En efecto, el numeral 1 de la sección 3 del artículo 21 de la Ley 61 de 1886 permitía que la Corte Suprema de Justicia examinara los proyectos de ley aprobados por el Congreso que fueran objetados por el poder ejecutivo. Jorge González-Jácome, *Entre la Ley y la Constitución. Una introducción histórica a la función institucional de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1915*, 83 (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

A su turno, el artículo 2 de la Ley 2 de 1904 autorizó que cualquier ciudadano acudiera a la acción pública de inconstitucionalidad para demandar los decretos legislativos dictados por el presidente en tiempo de estado de sitio.

16 Así, el artículo 41 del Acto Legislativo 3 de 1910 estableció que la Corte Suprema podía pronunciarse sobre la exequibilidad de “*todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales*”. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 424 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Para un análisis del contexto en el que surgió la acción pública de inconstitucionalidad, Jorge González-Jácome, *Entre la Ley y la Constitución. Una introducción histórica a la función institucional de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1915* (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).

17 No obstante, a renglón seguido, el artículo 6 de la Ley 153 de 1887 (derogado por el artículo 40 del Acto Legislativo 3 de 1910) aclara que “*si no fuere disposición terminante, sino oscura o deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúa*”. Al parecer, uno de los criterios relevantes para saber cuál normatividad predominaba era el temporal, y por ello no había duda en que “*toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente*” (art. 9 de la Ley 153 de 1887). Es el predominio de la ley, en estos términos, por el cual en los años 1950 el constitucionalista Tulio Enrique Tascón señaló que “*la Constitución dejó de ser la superley, y las disposiciones constitucionales que consagraron los derechos civiles y garantías sociales vinieron a ser textos muertos*”. Tulio Enrique Tascón, *Historia del derecho constitucional colombiano*, 183 (Editorial Minerva, Bogotá, 1953).

18 Preceptos contenidos en el Título III (artículos 19 a 52) de la Constitución de 1886. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 347-353 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

19 Artículo 52 Constitución de 1886: “*Las disposiciones del presente Título [III] se incorporarán en el Código Civil como Título preliminar, y no podrán ser alteradas sino por acto reformativo de la Constitución*”. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 353 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Hernando Valencia-Villa señala que este precepto constitucional “*establece una relación de dependencia entre la constitución y el Código Civil, entre el código del Estado y el código de la sociedad civil, según la cual el último es la verdadera ley suprema del territorio. Bajo un régimen liberal, que administra una economía capitalista y reproduce una sociedad de clases, no podría ser de otra manera*”.

1910 la disputa sobre la primacía dentro del sistema normativo fue zanjada a favor de la Constitución al establecerse nítidamente que “*en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales*”.²⁰ Ello dejaría sentado otro debate estrechamente relacionado que hoy sigue siendo tema recurrente de discusión, a saber, el grado de prelación que hay entre “*el dicho de la ley*” y “*el dicho del juez constitucional*”, en especial cuando este último condiciona o simplemente elimina la norma que se encuentra bajo su revisión.²¹

Otro importante mecanismo de freno y contrapeso contemplado en la concepción original de la Constitución de 1886 el cual ha perdurado hasta nuestros días fue la *objeción presidencial*.²² También consiste en un modo particular de fiscalización, pero esta vez ejercida por el ejecutivo sobre el legislador en la medida en que un proyecto de ley, para constituirse en ley luego de haberse surtido el trámite respectivo en el Congreso, requiere la aprobación del presidente de la república,²³ quien está autorizado a manifestar su desacuerdo con el mismo objetándolo. Desde entonces se previó que los proyectos de ley podían ser objetados de dos maneras: o bien porque el presidente los califica como políticamente inconvenientes, caso en el cual el Congreso en nuevo debate es el que tiene la última palabra sobre si el proyecto se convierte o no en ley,²⁴ o bien porque los

el estatuto de los privados es el elemento invariante de la estructura social”. Hernando Valencia-Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*, 146 (Fondo Editorial CEREC, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987).

20 Artículo 40 del Acto Legislativo 3 de 1910. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 424 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

21 En 1886, el constituyente José María Samper lamentaba que “*en Colombia ha habido legislación, pero no jurisprudencia*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 257 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Ya en la década de 1910, el estadista Antonio José Uribe anotaba que así como la unidad política exige unidad de legislación, esta, a su vez, requiere uniformidad en la jurisprudencia, por lo cual tanto aquella como esta debían tener “*a la larga la misma autoridad*”. Antonio José Uribe, *La reforma administrativa en Colombia*, 28, 30 (Librería Colombiana Camacho-Roldán & Tamayo, Bogotá, 1917).

Pero a lo largo de casi todo el siglo XX hasta mediados de los años 1980 hubo un consenso más o menos uniforme respecto al carácter supremo de la ley sobre la jurisprudencia, bajo una jerarquía férrea de fuentes en la que “*solo la ley es reglamentable por el administrador; la reglamentación de la Constitución corresponde a la ley*”. Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 65 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

22 Hoy esta figura está regulada, de manera muy similar a la establecida desde 1886, en los artículos 165 a 168 de la Constitución de 1991. En la redacción original de la Constitución de 1886 fue reglamentada en los artículos 85 a 90. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 360-361 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

23 Tanto la Constitución de 1886 (art. 89) como la de 1991 (art. 168) establecen que si el presidente no cumple su deber de “*sancionar*” —esto es, de aprobar— los proyectos de ley, incluyendo el trámite de la objeción presidencial, a quien le corresponde hacerlo es al presidente del Congreso.

24 El artículo 88 inicial de la Constitución de 1886 ordenaba al presidente aprobar, sin poder presentar nuevas objeciones, “*todo proyecto que, reconsiderado, fuere adoptado por dos tercios de los votos en*

considera inconstitucionales, caso en el que es el juez constitucional el que cuenta con la última palabra.²⁵ La adopción temprana de esta última forma de objeción, en la cual la Corte Suprema intervenía como árbitro entre el Congreso y el presidente, fue concebida como una idea original de los constituyentes de la época.²⁶ Ahora bien, en el nivel territorial tuvo también lugar una suerte de objeción, pero con un tinte mucho más impositivo y antidemocrático, ya que se permitía que el gobernador suspendiera, por sí mismo, las ordenanzas adoptadas colegiadamente en las asambleas departamentales.²⁷ Esta prescripción solo subsistió hasta 1910, cuando se estableció que las ordenanzas departamentales y los acuerdos municipales solo podían ser anulados por la autoridad judicial respectiva.²⁸ Hoy tanto los gobernadores como los alcaldes pueden objetar las ordenanzas y acuerdos dispuestos para su sanción,²⁹ pero la suspensión o anulación de los mismos solo radica en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.³⁰

El *bicameralismo*, esto es, la división del Congreso de la república en dos cámaras —el Senado y la Cámara de Representantes— constituye un rasgo básico de la estructura del Estado colombiano que también puede ser concebido desde el terreno de los frenos y contrapesos.³¹ De hecho, en los debates

una y otra Cámara”. Hoy, el artículo 167 de la Constitución Política de 1991 exige una mayoría de la mitad más uno de los miembros de una y otra cámara.

- 25 El artículo 90 inicial de la Constitución de 1886 señalaba que, en este caso, “*si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad*”. El inciso 3 del artículo 167 de la Constitución Política de 1991 contiene un mandato casi idéntico, con la diferencia de que la Corte Constitucional cumple hoy el papel de juez constitucional.
- 26 El constituyente Miguel Antonio Caro expresa con orgullo que esta disposición “*no se registra en ninguna Constitución, colombiana ni extranjera*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 188 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).
- 27 Artículo 190 de la Constitución de 1886: “*Las ordenanzas de las Asambleas son ejecutivas y obligatorias mientras no sean suspendidas por el Gobernador o por la autoridad judicial*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 382 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).
El proyecto de la Constitución de 1886 preveía una medida aún más centralista y antidemocrática, ya que ordenaba en su artículo 185 que la suspensión decretada por el Gobernador debía ser sometida al gobierno Nacional para que “*él la confirme o revoque*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 75 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).
- 28 Así lo ordenan los artículos 57 y 63 del Acto Legislativo 3 de 1910, al igual que los artículos 111 y 180 de la Ley 4 de 1913. Esta ley fue considerada, y aún lo sigue siendo en muchos aspectos, pieza clave del ordenamiento territorial colombiano. El artículo 85 del Acto Legislativo 1 de 1945 le confirió competencia única al contencioso administrativo para revisar la suspensión y anulación de los acuerdos y ordenanzas.
- 29 Artículos 305.9 y 315.6 de la Constitución Política de 1991.
- 30 Artículos 237.1, 237.2 y 238 de la Constitución Política de 1991.
- 31 Este arreglo institucional fue desafiado por el presidente Álvaro Uribe-Vélez a inicios de su primer gobierno: en diferentes espacios propuso, sin éxito —incluyendo el referendo de 2002— introducir un esquema unicameral en el poder legislativo colombiano. *Pacto de transparencia para las próximas elecciones propone el gobierno*, *Boletín de Noticias*, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la república, sin fecha. Disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota5.aspx?id=9237>.

llevados a cabo en 1886, ese fue el modo en que lo entendieron constituyentes de ideologías no pocas veces contrapuestas como Miguel Antonio Caro y José María Samper.³² Pero si bien ambos veían apropiado que cada cámara sirviera como contrapeso de la otra dentro de la rama legislativa, ello era así por motivos muy distintos. Para Caro, el bicameralismo constituía una figura monárquica adosada con ciertos rasgos democráticos, cuyo modelo reposa en la monarquía constitucional inglesa pero, para el caso colombiano, la dualidad de Cámaras se debía basar “*en la distinción entre el pueblo o muchedumbre que forma la Cámara popular*” y “*los miembros orgánicos del Estado, clases, órdenes o intereses sociales en cualquier forma organizados*”³³ que constituyen la cámara alta. El Senado, que “*representa tradiciones e intereses conservadores*”, constituye así un “*remedio*” institucional que sirve como “*contrapeso a la representación democrática*” propia de la Cámara de Representantes, en la que “*tienen asiento las pasiones ardientes, los intereses progresivos, y si se quiere, las tendencias revolucionarias*”.³⁴ En este esquema encajaba perfectamente la medida de que el presidente nombrara a seis de los senadores como “*representantes de determinados elementos sociales, por ejemplo, del alto clero, de la clase militar, de los intereses económicos, comerciales, industriales y agrícolas, y de las profesiones intelectuales*”.³⁵ Pero el constituyente Samper, por su parte, rechaza la idea de que el bicameralismo sea simplemente “*una copia servil de las monarquías*”, pues, en su lugar, constituye un principio básico propio de una república que, como tal, “*debe evitar la precipitación peligrosa con que podría proceder una sola cámara*”.³⁶ Desde este punto de vista, Samper advierte que resulta “*enteramente antirrepublicana*”.

32 José María Samper ponía de presente “*la precipitación peligrosa con que podría proceder una sola Cámara*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 193 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Miguel Antonio Caro señalaba que la composición no totalmente democrática del Senado constituía “*un medio, más o menos imperfecto, de contrapesar la otra Cámara*”, a saber, la de Representantes, cuya conformación concebía de forma democrática por ser sus miembros de origen popular. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 190 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

33 Miguel Antonio Caro. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 189 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

34 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 190 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Esta, para Caro, constituía la “*doctrina de las bases constitucionales aprobadas*”, la cual pretende obtener la conciliación entre “*libertad y orden*” para así “*asegurar la estabilidad de las instituciones sociales*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 190, 191 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

35 Miguel Antonio Caro. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 191 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

36 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 193 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Samper también señala que el bicameralismo busca lograr un equilibrio entre “*la cámara que tiene origen en el pueblo*” y “*el Senado, que es elemento moderador*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 193 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

cano” que se autorice al presidente nombrar senadores, pues ello se opone a la “*idea de la independencia de los poderes públicos*”.³⁷ Al final, la propuesta apoyada por Caro fue rechazada,³⁸ lo cual abrió paso a la implementación paulatina de formas cada vez más democráticas para elegir a los congresistas, en un proceso en el que terminó por perder peso la idea de que el Senado constituye “*la*” cámara alta en oposición a la Cámara de Representantes “*como*” cámara baja.³⁹

Habiendo examinado el tema de la separación de los poderes públicos relacionado con el sistema de frenos y contrapesos, vale la pena realizar una exploración panorámica de cada una de las ramas públicas que están separadas en ese esquema –a saber, la legislativa, la ejecutiva y la judicial– y del cuerpo de entidades diseñadas para ejercer controles específicos sobre las mismas.

II. EL PODER LEGISLATIVO: EN TORNO DE LA DEBILIDAD Y EL DESPRESTIGIO

El rasgo institucional que diferencia de modo determinante al Congreso de la república del resto de organismos estatales consiste en que allí labora el foro de congresistas –senadores y representantes a la cámara– que tienen el poder de convertir diverso tipo de propuestas en leyes obligatorias para todos los ciudadanos del país.⁴⁰ A diferencia de lo que ocurre en las ramas

37 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 186, 193 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Samper al respecto se pregunta: “¿Y cómo ha de ser admisible que el poder ejecutivo elija en parte a sus propios jueces y a los que han de aprobarle algunos de sus actos?”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 186 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

38 La medida alcanzó a figurar en el artículo 90 del proyecto de la Constitución de 1886. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 59, 185 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Pero el artículo finalmente adoptado sobre el particular el 176 de la Constitución de 1886 establece que los senadores “*serán elegidos por las Asambleas departamentales*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 379 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

39 Hoy, salvo disposiciones específicas –como la que establece que los proyectos de ley relativos a tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y los atinentes a relaciones internacionales en el Senado (art. 154 inciso final de la Constitución Política de 1991)–, se puede sostener que las facultades conferidas a ambas cámaras son muy similares. Su forma de elección, no obstante, sigue siendo disímil, ya que los senadores son nombrados en circunscripción nacional (art. 171 de Constitución Política de 1991) mientras los representantes lo son en circunscripciones territoriales (art. 176 de la Constitución Política de 1991). En ambas cámaras hay circunscripciones especiales reservadas para ciertas comunidades.

40 Aun cuando hacer las leyes constituye quizá la función paradigmática del Congreso como poder legislativo, desempeña además otra diversidad de funciones, muchas de las cuales evocan aquellas desempeñadas por las otras dos ramas, la ejecutiva y la judicial. En efecto, el Congreso también lleva a cabo labores judiciales (acusa y juzga a altos funcionarios estatales por faltas cometidas en ejercicio de sus funciones, art. 174 y 175 de la Constitución Política de 1991), constituyentes (puede

ejecutiva y judicial, el poder legislativo regulado por la Constitución de 1991 no establece gradaciones jerárquicas entre los principales funcionarios que la componen –a saber, los congresistas–, ya que se espera que todos ellos, en igual medida, representen la “*voluntad general*”⁴¹ de aquellos que los eligieron mediante su voto.⁴² Pero en su inicio ese no fue el caso de la Constitución de 1886, la cual, como ya se vio, sí establecía una diferencia política y de clase entre el Senado (cámara alta) y la Cámara de Representantes (cámara baja): por ello, para ser senador se exigía poseer una renta básica de dinero, mientras para ser representante no se requería suma alguna.⁴³ “*Si en el Senado la riqueza ha de estar precisamente representada, las puertas de la Cámara popular quedan abiertas al que siendo pobre de solemnidad, tiene sin embargo títulos que puedan hacerle merecer la confianza de los electores*”,⁴⁴ señalaba el constituyente Miguel Antonio Caro. En realidad, aun cuando ambas cámaras debían representar a la “*Nación entera*”,⁴⁵ el Senado era visto como un foro de élites establecidas para la defensa del *statu quo* político y social, mientras la Cámara era percibida como un ámbito reservado para las interacciones peligrosas, volátiles y azarosas de las bases sociales y políticas.⁴⁶

Ahora bien, además de la elaboración deliberativa y colegiada de leyes, el Congreso, como representante máximo de los intereses y necesidades del pueblo, debe también fiscalizar el desempeño de las otras dos ramas del poder, en particular el de la rama ejecutiva, ya que esta es la que en estricto sentido

reformular los contenidos de la Constitución mediante actos legislativos, art. 6 Ley 5 de 1992), de control político (moción de censura, art. 135.9 de la Constitución Política de 1991 y emplazamiento a ministros y a personas naturales, art. 135 y 137 de la Constitución Política de 1991), electorales (dar posesión al presidente o elegir al contralor general, art. 141 de la Constitución Política de 1991) y administrativas (proveer los empleos para el funcionamiento de cada cámara y organizar su policía interior, art. 135.5 y 135.7 de la Constitución Política de 1991).

41 Jean-Jacques Rousseau, *El contrato social o Principios de derecho político*, 103-105 (Rei, Madrid, 1987 [1762]).

42 Por ello, orgánicamente, la estructura del poder legislativo es *horizontal*: el Senado está a la misma altura de la Cámara de Representantes, y tanto a los representantes miembros de esta como a los senadores miembros de aquel se les aplica el mismo régimen de conducta (art. 179-187 de la Constitución Política de 1991). Así mismo, cada cámara está compuesta por comisiones permanentes que son recíprocas entre sí (la Comisión Primera del Senado sobre asuntos constitucionales es equivalente a la Comisión Primera de la Cámara que estudia los mismos asuntos). Esto no implica que dentro del Congreso no haya jerarquías. Por ello, los espacios colegiados que toman decisiones por mayorías cuentan por regla general con una mesa directiva compuesta por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. Artículos 34, 40, 41 y 50 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso).

43 Artículos 94 y 100 de la Constitución de 1886.

44 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 271 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

45 Artículo 105 de la Constitución de 1886.

46 Quizás también por esta razón se le confirió mayor estabilidad institucional al Senado, que debía renovarse cada 6 años (art. 95 de la Constitución de 1886), mientras la Cámara debía hacerlo cada 4 años (art. 101 de la Constitución de 1886). Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, V (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Hoy, el período de todos los congresistas es de 4 años (art. 132 de la Constitución Política de 1991).

“gobierna” los destinos del país. Bajo el marco de estas exigentes tareas, infortunadamente, se debe anotar que el Congreso de la república ha sido una institución históricamente débil y precaria. En el régimen constitucional de 1886, ello se hizo evidente con las implicaciones que se le dio a la división ‘*tiempos de normalidad-tiempos de excepción*’, de un lado, y a la diferenciación que se trazó entre ‘*capacidades técnicas-capacidades partidistas*’, del otro. Conforme al primer binomio, se entendió que la rama ejecutiva en cabeza del presidente de la república, estaba mucho mejor dotada y preparada que la rama legislativa para afrontar situaciones convulsionadas y excepcionales.⁴⁷ Este incentivo, entre otras razones, llevó a que el país, durante amplios períodos del siglo XX, viviera bajo un régimen de excepción permanente.⁴⁸ En cuanto al segundo binomio, cada vez con mayor fuerza se difundió una concepción generalizada conforme a la cual la rama ejecutiva constituía una rama del poder mucho más técnica y calificada que el Congreso, atrapado en las redes partidarias y clientelistas de las facciones políticas de turno.⁴⁹ A partir de este imaginario, entre otros factores, varios códigos y

47 A inicios de los años 1960, en su informe sobre el estado de la administración pública colombiana, Eustorgio Sarria precisa que en la “*imposibilidad intelectual y física en que suele hallarse la rama legislativa del poder público de expedir leyes para regular servicios fundamentales, en situaciones conflictivas o excepcionales, la Constitución acepta que le delegue al presidente de la república*” esa competencia. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 43 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

48 Así, bajo el denominado período de la Regeneración (1886-1910), al lado de la normatividad ordinaria, el país también fue gobernado mediante una transitoria y excepcional. En el declive de la hegemonía conservadora, apelando a los estados de sitio, se les dio tratamiento policivo a las protestas sociales; y a lo largo del llamado período de la Violencia (décadas de 1940, 1950 y 1960), bajo el Frente Nacional (1958-1974) y durante “*la larga noche ‘hobbesiana’ de los ochenta*”, el país vivió amplios ciclos de excepcionalidad jurídica constante. Ana María Bejarano, *Recuperar al Estado para fortalecer la democracia*, 22 *Análisis Político*, 52-91, 52 (mayo-agosto de 1994). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pd707502372.htm>.

Gustavo Gallón, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978* (Editorial América Latina, Bogotá, 1979).

Libardo José Ariza, Felipe Cammaert & Manuel Iturralde, *Estados de excepción y razón de Estado en Colombia* (Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Estudios Ocasionales, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, CIJUS, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/publicacionespdf/estadosdeexcepcionyrazondeestadoencolombia.pdf>.

Mauricio García-Villegas, *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, 317-370 (Boaventura de Sousa-Santos, Mauricio García-Villegas, eds., Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Universidad de Coimbra, Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001).

Libardo José Ariza & Antonio Barreto-Rozo, *La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo*, en *Derecho Constitucional, perspectivas críticas*, 137-171 (Antonio Barreto, coord., Universidad de los Andes, Legis Editores, Bogotá, 2001).

Mauricio García-Villegas & Rodrigo Uprimny, *El control judicial de los estados de excepción en Colombia*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 531-571 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006a).

49 Al respecto, Sarria señala en su informe gubernamental que “*el Congreso es un cuerpo político par-*

leyes estructurales que debieron haber sido concertados en el ámbito colegiado del Congreso, fueron adoptados a puerta cerrada mediante decreto presidencial, gracias a que aquel frecuentemente dotaba al presidente de “*facultades extraordinarias*”⁵⁰ para regular con “*decretos con fuerza de ley*” sectores sociales y económicos específicos.⁵¹ Es cierto que bajo el influjo de la Constitución de 1991 el uso indiscriminado de ambos mecanismos ha disminuido de manera considerable, y así, con base en facultades de excepción o de facultades extraordinarias, el presidente ya no legisla constantemente como solía hacerlo antes.⁵² Pero infortunadamente ello no significa que hoy contemos con un Congreso sólido y vigoroso, tanto en materia de control

tidario. Excepcionalmente el congresista resulta ser un técnico o experto en alguna de las actividades propias de la administración pública (...) muchas veces no está capacitado para proponer los medios idóneos para convertir en realidad el pensamiento que lo anima”. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 102 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

Francisco Leal y Andrés Dávila señalan que hay un sentido en el que el país identifica a la “*clase política*” con el Congreso, y no con el gobierno, que así se desvincula de los partidos políticos que lo apoyaron en su ascenso. Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 23 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

- 50 El artículo 76.10 de la Constitución de 1886 dictaminaba que el Congreso podía revestir “*pro tempore, al presidente de la república de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen*”. Esta figura fue abusada de tal manera, que la Constitución de 1991 (art. 150.10) creó una serie de cortapisas para su uso, entre las que se destacan la prohibición de que el ejecutivo expida códigos y leyes estatutarias y orgánicas, así como un término máximo de seis meses en el que el presidente puede legislar con base en esas facultades extraordinarias.

- 51 De este modo, el Congreso se convirtió “*en instancia de legalización y legislación de las decisiones tomadas previamente por el gobierno*”. Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 70 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

- 52 Esto no significa que el gobierno ya no emplee estos mecanismos, pues de hecho eventualmente se ha apoyado en ellos. También se debe señalar que hoy, en diversos espacios normativos, existe una fusión muy difícil de rastrear de preceptos que antes eran excepcionales y que, de uno u otro modo, se han convertido en parte constitutiva de la regulación ordinaria, lo cual hace innecesario acudir frecuentemente a los estados de excepción.

Libardo José Ariza, Felipe Cammaert & Manuel Iturralde, *Estados de excepción y razón de Estado en Colombia* (Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Estudios Ocasionales, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, CIJUS, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/publicacionespdf/estadosdeexcepcionyrazondeestadoencolombia.pdf>.

Mauricio García-Villegas, *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, 317-370 (Boaventura de Sousa-Santos, Mauricio García-Villegas, eds., Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Universidad de Coimbra, Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001).

Libardo José Ariza & Antonio Barreto-Rozo, *La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo*, en *Derecho Constitucional, perspectivas críticas*, 137-171 (Antonio Barreto, coord., Universidad de los Andes, Legis Editores, Bogotá, 2001).

Antonio Barreto-Rozo, *Normalidad y excepcionalidad: la indescifrable regularidad contemporánea de la excepción*, en *Poder ejecutivo* (SELA 2006, Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007). Disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Antonio_Barreto_Rozo.pdf.

político al gobierno como en su receptividad mediante ley de las necesidades ingentes e intereses variados y contrapuestos de la población colombiana. Esto resulta aún más notorio si se analiza el desprestigio histórico y actual que aqueja al Congreso de la república.

Bajo el régimen de 1886, en particular en el Frente Nacional (1958-1974) y en la década de 1980 que condujo al cambio constitucional de 1991, el Congreso fue constantemente relacionado con corrupción y con la presencia voraz de maquinarias clientelistas.⁵³ De hecho, se le identificó como fuente originaria y “*pauta real para la reproducción de las maquinarias clientelistas del sistema*”.⁵⁴ Prerrogativas que llevaron a prácticas abiertamente irregulares como los auxilios parlamentarios⁵⁵ o la adopción propia de los congresistas de su sueldo anual y gastos de representación,⁵⁶ profundizaron aún más su desprestigio entre la ciudadanía. A inicios de la década de 1990, cuando se decidió dejar atrás la Constitución de 1886 y adoptar una nueva Carta, la institución que, se señaló, requería una reforma completa debido a sus prácticas desencaminadas, fue justamente el Congreso de la república.⁵⁷ Infortunadamente, casi dos décadas después, el Congreso sigue encontrándose en seria tela de juicio, entre otras causas, debido a la agresiva cooptación que del mismo han llevado a cabo los protagonistas del conflicto armado, lo cual se ha hecho agudamente palpable con el fenó-

53 Ayudó mucho en esta imagen desfavorable del poder legislativo el que los partidos políticos tradicionales (liberal y conservador), en 1957, en el declive de la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957), hubieran decidido que los escaños del Congreso se debían reservar por mitades para cada partido durante el Frente Nacional, proporción que debía ser guardada milimétricamente en las otras ramas del poder público (art. 2, 4 y 12 del Decreto Legislativo 0247 de 1957, adoptado por plebiscito). El que la integración del gabinete ministerial y de la judicatura dependiera de la composición política bipartidista del Congreso llevó a pensar que se habían introducido “*factores de régimen parlamentario dentro de la rigidez del presidencialismo colombiano*”. Jaime Vidal-Perdomo, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, 157 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970).

54 Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 69 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

55 Se trataba de una partida del presupuesto nacional cuya destinación en la práctica era libremente manejada por cada congresista para beneficio de sus seguidores electorales. Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 75-77 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

Hoy el artículo 136.4 de la Constitución Política de 1991 prohíbe al Congreso y a cada una de sus cámaras “*decretar a favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente*”.

56 Tal atribución gozaba de rango constitucional. En efecto, el artículo 36 del Acto Legislativo 1 de 1968 establecía: “*Los miembros del Congreso tendrán, durante todo el periodo constitucional respectivo, el sueldo anual y los gastos de representación que determine la ley*”. La ley, como resulta obvio, era adoptada por los congresistas mismos.

57 Ana María Bejarano, *Recuperar al Estado para fortalecer la democracia*, 22 *Análisis Político*, 52-91, 62-68 (mayo-agosto de 1994). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pd707502372.htm>.

meno conocido como la “*parapolítica*”.⁵⁸ Como se ve, son arduos los retos que hoy pesan sobre la rama legislativa. Veamos ahora el escenario en el que se desenvuelve la rama ejecutiva.

III. EL PODER EJECUTIVO: EN TORNO DE LA DISCRECIONALIDAD Y LA ARBITRARIEDAD

El encargo que quizás identifica con mayor claridad la labor encomendada a la rama ejecutiva es la realización o puesta en marcha de las diferentes decisiones y políticas públicas que día a día debe asumir el Estado.⁵⁹ A diferencia del poder legislativo, y al igual que el judicial, la compleja organización de la rama ejecutiva obedece a una estructura con marcadas gradaciones jerárquicas,⁶⁰ compuesta por una gama diversa de espacios que van desde ámbitos en los cuales se espera que el inferior cumpla estrictamente las instrucciones dadas por el superior,⁶¹ hasta aquellos en los cuales lo esperado es que el inferior actúe con un amplio margen de autonomía en relación con las esferas superiores.⁶² A la cabeza de esta rama está el presidente de la república,

58 Congreso Visible señala que en las más recientes elecciones para Congreso de la república, “*por lo menos en la mitad del país se presentaron alianzas non sanctas entre el paramilitarismo y congresistas*”. Artículo de prensa, 249 *Ámbito Jurídico*, 20 (19 de mayo-1 de junio de 2008).

Quizás lo más peligroso de ello es que, cuando “*las instituciones para la deliberación democrática y la resistencia están moribundas, los objetivos de las élites dominan el Estado*”. Peter Evans, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, 21 (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, 2007).

59 Por esta función de *ejecutar* decisiones y políticas públicas a esta rama se le denomina *poder ejecutivo*. Mediante el mismo, desempeña todas las labores enunciadas en el artículo 189 de la Constitución Política de 1991, las cuales incluyen asuntos tan importantes como la preservación del orden público, la dirección de las relaciones internacionales, la reglamentación de las leyes y la prestación de los servicios públicos, entre muchos otros. Pero, al igual que la rama legislativa, el poder ejecutivo también cumple funciones que evocan aquellas de las otras dos ramas: así, desarrolla funciones legislativas (como legislador de excepción en tiempos de anormalidad institucional, art. 212-215 de la Constitución Política de 1991; como legislador extraordinario si el Congreso le concede facultades para serlo, art. 150.10 de la Constitución Política de 1991; o como legislador subsidiario en materia presupuestal, art. 348 de la Constitución Política de 1991; y de planeación, art. 341 de la Constitución Política de 1991) y también de carácter judicial (los tribunales militares, que tienen prohibido investigar y juzgar civiles, art. 221 y 213 inciso final, o los inspectores de policía, que no pueden llevar a cabo labores de investigación y juzgamiento de delitos, art. 116 inciso 3).

60 Orgánicamente, la estructura del poder ejecutivo es *vertical*. Su sector centralizado, el cual de forma unificada actúa a nombre de la Nación como *persona jurídica* (art. 80 de la Ley 153 de 1887), está compuesto por la presidencia de la república, la vicepresidencia, los ministerios, los departamentos administrativos y las superintendencias y unidades administrativas especiales sin personería jurídica. Su sector descentralizado, en el cual cada entidad goza de personería jurídica propia, está constituido por las superintendencias y unidades administrativas con personería jurídica, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta y todas las entidades descentralizadas indirectas o de segundo orden. Ley 489 de 1998.

61 Piénsese en la relación jerárquica dentro de las fuerzas armadas, o en la rendición inmediata de cuentas que el presidente puede exigirle a cada uno de sus ministros.

62 Esto ocurre, por ejemplo, con las alcaldías y las gobernaciones, las cuales, si bien orgánicamente forman parte de la rama ejecutiva (art. 115 inciso 4 de la Constitución Política de 1991), gozan de un margen considerable de autonomía local frente al poder central para gestionar sus propios intereses

quien en tal calidad se desempeña como el máximo representante del Estado, del gobierno y de la Administración Pública.⁶³ De este modo “*simboliza la unidad nacional*”,⁶⁴ tal como el rey de los regímenes monárquicos personificaba “*la unidad política*”.⁶⁵ No obstante, una de las diferencias básicas entre este y aquel radica en su responsabilidad frente a la comunidad: mientras al rey, por regla general, no se le podía exigir rendición de cuenta alguna por sus actos —es decir, era básicamente irresponsable ante sus súbditos—,⁶⁶ al presidente de Colombia, por el contrario, sí se le puede responsabilizar por sus actos. Por ello, el artículo 198 de la Constitución de 1991 enfatiza que el “*presidente de la república, o quien haga sus veces, será responsable de sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes*”. Ahora bien, ¿lo fue así bajo el régimen de 1886?

El proyecto de Constitución que se presentó ante el Consejo Nacional Constituyente de 1886 admitió que el presidente fuera irresponsable por sus actos en los siguientes términos: “*El presidente de la república no es justiciable por sus actos oficiales; son responsables los ministros*”.⁶⁷ Este precepto expresaba la posición del constituyente Miguel Antonio Caro, para quien debía diferenciarse la responsabilidad del gobierno de la responsabilidad de la Nación o el Estado: si bien el gobierno, personificado por el gabinete de ministros,

(art. 287 Constitución Política 1991). Con todo, incluso ellas deben seguir ciertas directrices nacionales básicas, pues Colombia es un Estado unitario: por ello, el sector centralizado está facultado para controlar y vigilar al sector descentralizado (tanto por territorio como por funciones), mediante lo que históricamente se ha denominado ‘*control de tutela*’, hoy también conocido como ‘*control administrativo*’ (art. 103 de la Ley 489 de 1998).

- 63 Por ello, el presidente, en nuestro sistema presidencial de gobierno, es al mismo tiempo jefe de estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa (art. 189 de la Constitución Política de 1991). Como Jefe de Estado, está a la cabeza de todo el Estado colombiano, lo cual incluye las ramas del poder público y todas las entidades estatales que están en el nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Como jefe de gobierno, lidera el gabinete (ministros y directores de departamento respectivos, art. 115 inciso 3 de la Constitución Política de 1991) que gobierna los diversos ramos de la gestión pública (defensa, diplomacia, justicia, salud, educación, etc.). Como jefe de la administración, dirige todo el cuerpo burocrático que compone la administración pública. En su sentido más estricto, la administración pública corresponde al sector centralizado y descentralizado por servicios de la rama ejecutiva. No obstante, en su sentido más amplio, se ha entendido que la administración pública excede las fronteras de la rama ejecutiva, al incluir ámbitos como las labores administrativas ejercidas por todos los entes estatales o aquellos como el fiscal, el disciplinario o el electoral. Jaime Vidal-Perdomo, *Derecho administrativo*, 57-75 (Legis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2005).

Libardo Rodríguez-Rodríguez, *Estructura del poder público en Colombia*, 55 ss (Editorial Temis, Bogotá, 2004).

- 64 Artículo 188 de la Constitución de 1991.

- 65 “*Una unidad —señala Matteucci— superior y neutral respecto a las opiniones de los súbditos*”. Nicola Matteucci, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, 29 (Editorial Trotta, Madrid, 1998).

- 66 Este fue el caso particular de diversos regímenes imperiales medievales y, en la temprana modernidad, de los Estados absolutos. Nicola Matteucci, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*, 29-41 (Editorial Trotta, Madrid, 1998).

- 67 Artículo 120 del proyecto de la Constitución de 1886. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 66 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

debía ser jurídicamente responsabilizado por sus actos,⁶⁸ no ocurría lo mismo con la figura que representaba al cuerpo político de la Nación, el presidente de la república. “*La responsabilidad del gobierno no puede hacerse efectiva sin honda perturbación, sino contrapesándola con la irresponsabilidad del jefe de la Nación*”,⁶⁹ precisaba Caro. Este arreglo institucional se percibía como el adecuado ya que, por un lado, intentar confrontar al presidente soberano o a los “*altos depositarios del poder*”⁷⁰ para someterlos a los parámetros ordinarios aplicables al común de la gente podía desencadenar un efecto contraproducente, a saber, que los mismos con su gran poder se resistieran y desataran un régimen déspota y cruento,⁷¹ y del otro, tal medida permitía que el poder ejecutivo desplegara sus “*facultades naturales (...) para moverse con libertad y gobernar bien sin necesidad de ocurrir [sic] a medios ilícitos o criminales*”.⁷² Incluso Caro advierte que en la práctica podía resultar completamente inocho tratar de asegurar la persona misma del presidente, en tanto “*él dispone libremente de la fuerza pública, y la fuerza pública no es deliberante*”.⁷³

Implícita en estos argumentos está la imagen de un presidente soberano que puede actuar con plena discreción e, incluso, con plena arbitrariedad, por lo cual es menester ajustar adecuadamente los incentivos institucionales para no provocar su ira y desenfreno dentro del marco constitucional. El constitu-

68 Décadas después, la Comisión para la reforma de la administración pública que lideró Maurice Chailloux-Dantel, en 1955, señaló en esta misma línea que debe permitirse la responsabilidad personal de cada uno de los ministros, esquema que resulta opacado por la composición colegiada del Ejecutivo en el gabinete de ministros. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel* 30-35, primera parte (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

69 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 236 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

70 Caro no solo tenía en mente la irresponsabilidad del jefe de Estado, sino en general también aquella predicable de los más altos funcionarios de las tres ramas públicas: “*El Senado juzga en ciertos casos a los ministros de la Suprema Corte, pero sin anular sus sentencias, lo cual es una primera forma de irresponsabilidad; y luego los miembros del Senado son absolutamente irresponsables y al Senado mismo nadie tiene poder para juzgarle*”. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 238 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

71 Al respecto, Caro advierte que “*la historia de los pueblos europeos demuestra que siempre que se hizo comparecer a un rey ante un tribunal popular ocurrieron decapitaciones y derrumbamientos que engendraron revoluciones cruentísimas, y luego atroces dictaduras*”. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 236 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

72 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 235 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

73 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 234 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

yente José María Samper, por su parte, defendió la tesis de que se debía exigir la responsabilidad del máximo mandatario únicamente en el caso de que se tratara de un “*presidente traidor*”.⁷⁴ De hecho, tal línea de argumentos, la de declarar responsable al presidente solo en ciertos eventos restringidos, fue la que se impuso. Por ello, el articulado finalmente adoptado en 1886 estableció su responsabilidad únicamente por delitos de alta traición, por actos de violencia o coacción en elecciones y por obstruir el ejercicio de funciones de las autoridades públicas, en particular las reuniones del Congreso.⁷⁵ No obstante, los acontecimientos sangrientos que acompañaron el período de la Regeneración (1886-1910),⁷⁶ cuando la figura presidencial frecuentemente se convirtió en un factor más de represión,⁷⁷ sirvieron como una de las causas determinantes para reexaminar la responsabilidad del presidente ante la comunidad política. Así, en la reforma de 1910 se acogió un precepto que hizo carrera a lo largo del siglo XX, precepto que, incluso, es prácticamente igual al arriba anotado de la Constitución de 1991: “*El presidente de la república, o quien haga sus veces, será responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución o las leyes*”.⁷⁸

El que fuera responsable, no obstante, no necesariamente implicaba que se viera al presidente como otro servidor público más. Tres décadas después de la reforma de 1910, el para entonces reconocido administrativista Carlos H. Pareja sostuvo al respecto que “*ni el modo de elegir al presidente ni su jerarquía ni sus funciones ni la manera como deja de ser presidente, permiten*

74 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 232 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

75 Artículo 122 de la Constitución de 1886. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 369 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

76 Se trata de todos los brotes violentos entre las fuerzas gobiernistas y los distintos bandos de oposición, que desembocaron en la guerra civil colombiana más sangrienta del siglo XIX e inicios del XX, la Guerra de los Mil Días [17 de octubre de 1899-21 de noviembre de 1902]. Elsa Blair-Trujillo, *Las fuerzas armadas. Una mirada civil* (Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, Bogotá, 1993). Adolfo León Atehortúa & Humberto Vélez, *Estado y fuerzas armadas en Colombia* (Tercer Mundo Editores, Universidad Javeriana - Seccional Cali, Bogotá, 1994).

77 En este período, el país fue gobernado por diferentes regulaciones que le permitieron al presidente actuar represivamente. Tales fueron los casos de la disposición transitoria *k* de la Constitución de 1886, a cuyo tenor “*mientras no se expida la ley de imprenta, el gobierno queda facultado para prevenir y reprimir los abusos de prensa*”. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 387 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Igual sucedió con la norma conocida como la Ley de los Caballos (Ley 61 de 1888), que le permitió al presidente, entre otras prerrogativas propias, “*suspender, por el tiempo que juzgue conveniente, toda sociedad o establecimiento que bajo pretexto científico o doctrinal sea foco de propaganda revolucionaria o de enseñanzas subversivas*” (art. 2). Así mismo, en 1893, como respuesta al levantamiento de artesanos, se autorizó el juzgamiento de civiles por militares durante el estado de sitio. Adolfo León Atehortúa & Humberto Vélez, *Estado y fuerzas armadas en Colombia*, 41-43 (Tercer Mundo Editores, Universidad Javeriana - Seccional Cali, Bogotá, 1994).

78 Artículo 29 del Acto Legislativo 3 de 1910. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 369 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

catalogarlo como ‘empleado público’. Es un mandatario del pueblo: este, al elegirlo, le confía un mandato político, no le hace un nombramiento ni le impone una función pública expresa”.⁷⁹ De hecho, en los años 1950, la pregunta sobre qué tan irresponsable debía considerarse al presidente volvió a surgir, solo que con argumentos distintos, con los informes presentados por las misiones para la reforma de la rama ejecutiva lideradas por Lauchlin Currie y Maurice Chailloux-Dantel.⁸⁰ Mientras para Chailloux-Dantel se debía eliminar la responsabilidad personal del presidente, salvo en casos de alta traición y cuando cometiera delitos penales,⁸¹ esquema que guarda gran similitud con el existente antes de 1910, para Currie se debía liberar al presidente de todas las responsabilidades que compartiera con sus ministros con el objeto de que únicamente fuera responsable “*de las gestiones ejecutivas del gobierno*”.⁸² Si bien son propuestas distintas, ambas abrigaban una preocupación común: que al presidente se le otorgara flexibilidad y espacio suficiente para poder convertirse en un gestor o administrador eficiente del Estado. Esto para Chailloux-Dantel significaba que se debía aminorar de modo considerable la responsabilidad jurídica y política del presidente así como la de los jefes y altos funcionarios de la administración pública,⁸³ para con ello “*pasar del principio de la responsabilidad personal del jefe de la administración al principio de la responsabilidad de la propia administración*”.⁸⁴ En efecto, “*fundar la organización administrativa sobre la responsabilidad personal de sus jefes, equivale a paralizar el funcionamiento de los servicios*” ofrecidos por la administración,⁸⁵

79 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 49 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

80 Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie* (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel* (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

81 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 34, primera parte (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

Renglones después precisa que “*la presidencia del Estado es una magistratura cuyo carácter moral compensa suficientemente la irresponsabilidad jurídica relativa que confiere la Carta Nacional al primer representante de la Nación*”. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 40 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

82 Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 24 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

83 Los funcionarios públicos en general debían conservar, en su opinión, su responsabilidad disciplinaria y patrimonial frente a la comunidad. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 103, primera parte (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

84 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 41 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

85 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma*

razón por la cual debía ser abandonada una concepción personalista de tal administración e incentivar en su lugar que los ciudadanos demanden la responsabilidad de la “*maquinaria administrativa*”⁸⁶ como tal y no la del personal dirigente que está a su cargo.⁸⁷ Para Currie, una gestión adecuada de la administración del presidente significaba que debía “*delegar parte de sus atribuciones y responsabilidades en otros y llamarlos a su vez a responder, de la misma manera como el Congreso y la ciudadanía lo llaman a responder a él*”.⁸⁸ Diluir de esta forma la responsabilidad presidencial ayudaría a que el presidente no se inhiba “*para tomar decisiones claras y expeditas*” que de otro modo no tomaría, justamente por recaer la responsabilidad en su cabeza.⁸⁹

La Constitución de 1991 permite que el presidente delegue funciones en sus inferiores, eximiéndose de responsabilidad por tal encargo y trasladándola completamente al delegatario.⁹⁰ Pero ajeno a tal posibilidad, la regla general, como ya se anotó, consiste en que el presidente es responsable por sus actos u omisiones que violen la Constitución y las leyes. Con este rasero se deben medir los excesos y abusos atribuidos al primer mandatario. En el régimen de 1886, el equilibrio entre los poderes públicos estuvo constantemente amena-

de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel, 41 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

86 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 111 (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

87 Por tanto, más que juicios de responsabilidad personal operados desde lo político, Chailloux-Dantel tenía en mente juicios de responsabilidad de la administración como ente operados en el ámbito judicial. Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 34, primera parte (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

La alusión a un Consejo de Estado que juzgue la responsabilidad del Estado en casos concretos era evidente. De hecho, con el traslado de competencias de la Corte Suprema hacia el Consejo de Estado para juzgar los casos relacionados con la responsabilidad extracontractual del Estado, realizado mediante Decreto 528 de 1964, se impulsó el camino para que este último tribunal desarrollara reglas distintas a las establecidas en el Código Civil para fundar la responsabilidad del Estado. Alier Eduardo Hernández-Enriquez & Catalina Franco-Gómez, *Responsabilidad del Estado. Análisis jurisprudencial del Consejo de Estado*, 5-12 (Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2007).

88 Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 24 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

De hecho, para que la administración pública fuera eficiente y responsable, en su opinión debía dividirse en pequeños cuadros o subdivisiones en los cuales máximo 12 subalternos le rindieran cuentas a su inmediato superior. Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 24, 108, 114-115 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

89 Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 24, 108, 114-115 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

Bajo este esquema, Currie también sugería abandonar el sistema de responsabilidad múltiple, para que así cada funcionario individualmente se hiciera responsable del éxito o fracaso de los programas puestos bajo su dirección. Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 9 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

90 El artículo 211 de la Constitución Política de 1991 establece que la “*delegación exime de responsabilidad al delegante, la cual corresponderá exclusivamente al delegatario*”. Debe precisarse que, en materia de contratación, el acto de la firma expresamente delegada, no exime de responsabilidad civil y penal al delegante (art. 12 de la Ley 489 de 1998).

zado por el amplio predominio que mostró tener el presidente sobre las otras dos ramas en diversos momentos, en particular por medio de las figuras del estado de sitio y de las facultades extraordinarias explicadas en la anterior sección.⁹¹ Al respecto, uno de los mayores retos que dio inicio al siglo XXI colombiano en esta materia fue justamente el desequilibrio de poderes que suscitó la reelección en 2006 del entonces presidente Álvaro Uribe-Vélez, quien por la extensión de su período inicial tuvo la oportunidad de ejercer una injerencia considerable en el nombramiento de altos funcionarios establecidos para fiscalizar la gestión de su gobierno, con el evidente detrimento que ello conllevaba en la autonomía que estos debían preservar para llevar a cabo adecuadamente su función.⁹²

IV. EL PODER JUDICIAL: EN TORNO DE LA AUTONOMÍA, EL PROTAGONISMO Y LAS RUPTURAS

La tarea básica encargada a la rama judicial consiste en dictar justicia en toda la diversidad de casos que requieran zanjarse mediante una decisión definitiva.⁹³ Al igual que la rama ejecutiva, y a diferencia del poder legislativo, la compleja composición de la rama judicial obedece a una estructura jerárquica, en la cual las esferas de mayor nivel corresponden a jueces que deciden de forma colegiada –a quienes se les denomina *magistrados*– cuya

91 Esta imagen, sin embargo, no se debe confundir con la de un poder ejecutivo sólido y robusto, porque de hecho históricamente los presidentes colombianos han estado al mando de un Estado débil, fragmentado e incluso ausente en varios espacios del territorio. Currie reclama que “*existe una clara necesidad permanente y apremiante para establecer una coordinación central*” en la rama ejecutiva. También señala que en Colombia existe una tradición “*hondamente arraigada*” de desconfianza hacia la autoridad ejecutiva. Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 8, 15, 31 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952). En los años 1980, la Comisión de Reforma de la Administración Pública del gobierno de Virgilio Barco-Vargas [1986-1990] aclaró que “*se cree que la Presidencia en Colombia concentra excesivo poder. Al contrario: el poder se encuentra altamente fragmentado*”. Diego Younes-Moreno, *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*, 172 (Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004).

92 Antonio Barreto-Rozo, *Uribe contra la Corte*, *Semana.com*, Bogotá, 8 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/uribe-contra-corte/106090.aspx>. ¿*Qué pasa con los poderes del Estado?*, *Semana.com*, Bogotá, 9 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/pasa-poderes-del-estado/106795.aspx>. *Desequilibrio de poderes propicia la corrupción, afirma presidenta de Transparencia Internacional*, *Eltiempo.com*, Bogotá, 14 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4526976>.

93 Al igual que las otras dos ramas, el poder judicial no solo tiene bajo su cargo el oficio estricto de adjudicar justicia. También lleva a cabo labores que guardan estrecha relación con la actividad legislativa (las altas Cortes tienen la facultad de presentar proyectos de ley en materias relacionadas con sus funciones, art. 156 y 257.4 de la Constitución Política de 1991) y con la actividad ejecutiva (la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura desempeña labores típicamente administrativas como elaborar el proyecto de presupuesto de la rama judicial, administrar la carrera judicial o elaborar las listas de candidatos para diversos cargos judiciales, entre muchas otras, art. 256 y 257 de la Constitución Política de 1991).

máxima expresión son las altas Cortes, y las esferas de menor escala a jueces que deciden los casos en sus respectivos despachos de forma individual.⁹⁴ Con todo, la división jerárquica del poder judicial se diferencia de aquella propia del poder ejecutivo en un asunto básico que solo se presenta en el primer caso: el principio de independencia o de autonomía de la administración de justicia. En efecto, para que los jueces decidan los casos de forma imparcial se exige que conserven un espacio de independencia frente a factores e injerencias ajenas.⁹⁵ Pero, ¿de qué manera se ha comprendido que deben interactuar los poderes públicos para preservar la independencia de la rama judicial?

La respuesta general ofrecida durante el régimen de 1886 consistió en enfatizar que el juez, para conservar su independencia, debía resolver los casos ateniéndose estrictamente al tenor de lo indicado en las leyes. El peso político de esta fórmula se revela con mayor claridad al exponerla de forma negativa: si el juez no sigue fielmente el contenido de la ley pone en serio riesgo su independencia frente a los poderes e intereses involucrados en el caso dispuesto para su revisión. De acuerdo con esta línea de pensamiento, el administrativista Carlos H. Pareja precisa en los años 1930 que mientras a la función legislativa le corresponde la creación de actos jurídicos de carácter general e impersonal y a la función administrativa la expedición de actos jurídicos individuales, “*la función judicial se limita a aplicar a casos*

94 El poder judicial, orgánicamente, se divide en jurisdicciones que mantienen una estructura *vertical*. Las jurisdicciones que lo componen son la *ordinaria* (con la Corte Suprema de Justicia a la cabeza, seguida por los Tribunales Superiores del Distrito Judicial y los juzgados del circuito, municipales y promiscuos, art. 234 ss. de la Constitución Política de 1991), la contencioso administrativa (constituida por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los jueces administrativos, art. 236 ss. de la Constitución Política de 1991), la constitucional (integrada por todos los jueces de la república y a cuya cabeza está, en particular en los asuntos relacionados con la acción de tutela, la Corte Constitucional, art. 239 ss. de la Constitución Política de 1991), la disciplinaria y administrativa de la rama (conformada por las salas disciplinaria y administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, y todos los consejos seccionales de la judicatura, art. 254 ss. de la Constitución Política de 1991) y la jurisdicción de paz compuesta por los jueces de paz y de reconsideración, art. 247 de la Constitución Política de 1991.

El artículo 4 de la Ley 1285 de 2009 –reformativa de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia 270 de 1996– eliminó el calificativo de “*jurisdicción*” para referirse a las funciones judiciales que también cumplen los pueblos indígenas, art. 246 de la Constitución Política de 1991. Los particulares, en eventos determinados, también pueden administrar justicia, lo que ocurre en el caso de los jurados en causas criminales, los conciliadores y los árbitros habilitados para fallar en derecho o en equidad (art. 116 inc. 4 de la Constitución Política de 1991).

En este mapa también se debe tener en cuenta la justicia penal militar (artículos 213 inciso final y 221 de la Constitución Política de 1991) y la actividad fundamentalmente investigativa de la Fiscalía General de la Nación (art. 249 ss. de la Constitución Política de 1991).

95 Las decisiones así tomadas son determinantes para las partes involucradas, ya que hacen tránsito a cosa juzgada y prestan ellas mismas mérito ejecutivo. En este sentido, la Corte Constitucional ha precisado que la actividad judicial se corresponde con el concepto de jerarquía funcional, mientras la actividad administrativa está enmarcada dentro de la noción de jerarquía orgánica. Corte Constitucional, Sentencia C-063 de 2005, 1 de febrero de 2005. Magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2005/c-063_2005.html.

individuales normas ya existentes”.⁹⁶ De este modo, “*la labor del juez es, en cierto modo, mecánica; en tanto que la labor del legislador y la del administrador contienen un elemento de voluntad creadora (...) El juez no dicta actos de voluntad, como el legislador, ni crea situaciones jurídicas individuales, como el administrador: simplemente ‘desata’ las situaciones planteadas en el litigio, sancionando o absolviendo, según el caso*”.⁹⁷ Como se ve, el juez es concebido como un intermediario neutro, casi inexistente, entre las normas y las situaciones que debe decidir.⁹⁸ No constituye una fuente generadora de derecho, ya que los espacios en los que se crea derecho están reservados al legislador (por vía general) y al administrador (por vía individual). La imagen institucional es casi la de dos ramas predominantes (la ejecutiva y la legislativa) y una destinada a calcar sus dictámenes en casos concretos (la judicial). De hecho, un esquema semejante ya había sido propuesto por Miguel Antonio Caro en los debates del Consejo Nacional Constituyente de 1886, pero incluyendo una medida más radical: la eliminación de la rama judicial como poder público del Estado. Para Caro, el poder estatal en realidad se encontraba dividido en dos grandes ramas: la legislativa y la ejecutiva. Ello es así ya que tanto la “*administración pública*” como la “*administración de justicia*” son “*dos maneras especiales de cumplir y aplicar las leyes, y constituyen por lo mismo una subdivisión del poder ejecutivo*”.⁹⁹ La traducción orgánica de este cálculo político daba como resultado que el presidente no solo era jefe de la administración pública, sino también máxima cabeza de lo judicial.¹⁰⁰

No obstante, como se sabe, el poder judicial ganó reconocimiento como rama separada de las autoridades legislativa y ejecutiva en la redacción definitiva de la Constitución de 1886.¹⁰¹ Pero la visión de un juez pasivo y repro-

96 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 37 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

97 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 37-38 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939). Pareja cita al jurista francés Raymond Carré de Malberg (1861-1935), quien enmarca la función judicial entendida como individualización de leyes bajo la “*teoría de la formación del derecho por grados*”.

98 Montesquieu bajo un esquema que asimila al juez como “*boca*” de la ley señala que “*cuando el juez presume, las sentencias son arbitrarias; cuando la ley presume, da al juez una regla fija*”. Charles de Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, 401 (Tecnos, Madrid, 2000 [1735]).

99 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 180 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

100 Caro afirma que “*esta primacía del presidente de la república no afecta la independencia de las funciones judiciales, en las cuales no se injiere el presidente sino para cuidar de que se administre fiel y cumplidamente la justicia*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 180-181 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

En este carácter, precisa el constituyente Caro, se funda el título que ostenta el presidente “*para nombrar los ministros de los tribunales de justicia*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 196 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

101 Artículo 60 de la Constitución de 1886: “*Ejercen el poder judicial la Corte Suprema, los Tribunales*

ductor del *dicho de la ley* ejerció una influencia determinante y casi exclusiva sobre la labor judicial durante casi todo el siglo XX:¹⁰² sobre la figura de un juez así concebido se predicaba el principio de independencia o autonomía de la administración de justicia. En cuanto a la estructura del Estado, los esfuerzos institucionales para garantizar esa autonomía¹⁰³ les dieron particular relevancia a dos asuntos: la duración de los cargos judiciales y la forma de nombramiento de los mismos. Respecto al primero, en su redacción inicial, la Constitución de 1886 ordenaba que los cargos judiciales de mayor nivel –los magistrados de la Corte Suprema y de los Tribunales Superiores– debían ser de carácter vitalicio, para garantizar de forma permanente su independencia frente a los intereses cambiantes y coyunturales de la arena política.¹⁰⁴ Pero muy pronto, en 1905 bajo el gobierno del general Rafael Reyes [1904-1909], se suprimió ese carácter vitalicio y, en su lugar, se estableció un período de cinco años para los magistrados de la Corte Suprema y de cuatro para aque-

Superiores de Distrito, y demás Tribunales y Juzgados que establezca la ley. El Senado ejerce determinadas funciones judiciales”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 355 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

- 102 Por supuesto, cuando se examina con mayor detalle, resulta necesario mencionar importantes excepciones en las cuales los jueces de la Constitución de 1886 desempeñaron un papel “activista” conforme a la compleja coyuntura que los rodeaba. Entre ellas, vale la pena citar la jurisprudencia del Consejo de Estado que generó prácticamente todo el marco normativo en materia de responsabilidad del Estado a partir del artículo 16 de la Constitución de 1886 que ordenaba a las autoridades proteger la “vida, honra y bienes” de los residentes en Colombia. Alíer Eduardo Hernández-Enríquez & Catalina Franco-Gómez, *Responsabilidad del Estado. Análisis jurisprudencial del Consejo de Estado*, 5-12, 15-23 (Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2007).

O los fallos de la Corte Suprema de Justicia que tumbaron las reformas constitucionales impulsadas por los gobiernos de Alfonso López-Michelsen [1974-1978] y Julio César Turbay-Ayala [1978-1982]. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 5 de mayo de 1978, demanda entablada por Álvaro Echeverri-Uruburu y Carlos Moreno, contra el Acto Legislativo 2 de 1977. Magistrado ponente José María Velasco-Guerrero.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 3 noviembre de 1981, demanda de inexequibilidad de la reforma constitucional, Acto Legislativo No. 1 de 1979, Proceso No. 786. Magistrado ponente Fernando Uribe-Restrepo.

También el fallo de constitucionalidad que les prohibió a las autoridades militares juzgar civiles. Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 5 de marzo de 1987. Magistrado ponente Jesús Vallejo-Mejía. Con todo, la regla general se centró en la pasividad de las autoridades judiciales. Por ello, no es extraño que un reporte de 1961 sobre la estructura del Estado señale que son las autoridades ejecutiva y legislativa las que crean derecho, mientras los jueces solo lo hacen de manera meramente subsidiaria. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 8 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

- 103 El Acuerdo Previo para redactar la Constitución de 1886 enfatizaba en el punto base número 17 que “*el poder judicial será independiente*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, V (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

- 104 Artículo 147 de Constitución de 1886: “*El empleo de magistrado de la Corte Suprema será vitalicio, a menos que ocurra el caso de destitución por mala conducta*”. El artículo 155 de la Constitución Política establecía que “*son comunes a los magistrados de los Tribunales Superiores las disposiciones del artículo 147*”. Por su parte, el artículo 160 de la Constitución de 1886 disponía que los jueces y magistrados no podían ser suspendidos en el ejercicio de sus cargos ni sus sueldos suprimidos o disminuidos. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 375-377 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

llos de los Tribunales Superiores.¹⁰⁵ Este esquema perduró hasta el plebiscito de 1957,¹⁰⁶ cuando, por iniciativa de la Junta Militar que hizo la transición hacia el régimen del Frente Nacional, se reintrodujo la figura vitalicia para los magistrados de la Corte Suprema, aunada al sistema de cooptación, esto es, la facultad de los miembros de la corporación para nombrar a sus propios sucesores.¹⁰⁷ Posteriormente, en 1991, se volvió a establecer la modalidad de períodos definidos para el ejercicio de las magistraturas de las altas Cortes, que es el sistema hoy vigente.¹⁰⁸

En cuanto al segundo punto –la forma de nombramiento de los cargos judiciales–, desde la expedición de la Carta de 1886 hasta la década de 1950, el sistema de designación de los magistrados de la Corte Suprema y del Consejo de Estado¹⁰⁹ se basó en un esquema de frenos y contrapesos en el que el

105 Artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 1905. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 391 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

106 En el interregno, el sistema de períodos definidos para los altos cargos judiciales fue confirmado por el artículo 36 del Acto Legislativo 3 de 1910 y el artículo 49 Acto Legislativo 1 de 1945. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 423, 473 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

107 El artículo 12 del Decreto Legislativo 0247 de 1957 sometido a plebiscito –iniciativa política que paradójicamente reformó la Constitución de 1886, a partir de un decreto de cuño presidencial luego refrendado por el pueblo colombiano–, volvió a introducir el esquema vitalicio en la Corte Suprema al establecer que los “magistrados de la Corte serán inamovibles a menos que ocurra destitución por causa legal o retiro por jubilación”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 509 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

En el artículo 1 del mismo Decreto Legislativo 0247 se recalcó el carácter permanente de esos cargos. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 510 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito y Mauricio García-Villegas mencionan que los jefes de la Junta Militar, mas no los partidos conservador y liberal, fueron quienes propusieron esta disposición aparentemente para evitar que, una vez reinstaurado el gobierno civil, una Corte Suprema influida por los partidos –y no por la Junta– los llevara a juicio por su apoyo previo a la dictadura de Gustavo Rojas Pinilla. Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 279 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

108 El artículo 233 de la Constitución Política de 1991 dictamina que los magistrados de la Corte Constitucional, Corte Suprema y Consejo de Estado “serán elegidos por períodos individuales de ocho años”. Los magistrados del Consejo Superior de la Judicatura tienen previsto el mismo término (art. 254 de la Constitución Política de 1991).

109 Tal como fue concebido en la adopción inicial de la Carta de 1886, el Consejo de Estado constituía fundamentalmente un cuerpo consultivo del gobierno, art. 141 de la Constitución de 1886. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 373 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

En el Acuerdo Previo, el Consejo Nacional Constituyente de 1886 fue encargado de las funciones “de contribuir a la preparación de las leyes, de formar la jurisprudencia política de la Nación y de conmutar la pena capital”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, V (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

No obstante, la Carta que se adoptó en 1886 también abrió el espacio para asumir al Consejo de Estado como un tribunal de justicia, al señalar que “la ley podrá establecer la jurisdicción contencioso-administrativa”, art. 164 de la Constitución de 1886. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 377 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995). El Consejo de Estado fue suprimido en 1905 bajo el gobierno de Rafael Reyes –Acto Legislativo

presidente, como cabeza del poder ejecutivo, establece ternas de candidatos para que la rama legislativa seleccione los nombres definitivos.¹¹⁰ Al involucrar ambas ramas, se esperaba ofrecer mayor protección a la autonomía de los jueces de máxima jerarquía, la cual quedaba mucho más expuesta si su nombramiento se radicaba solamente en una de ellas.¹¹¹ Aunado a este modo de designación de la cúpula judicial, se impulsó un sistema de selección interno y escalonado de la rama para promover orgánicamente la autonomía de la jurisdicción: según el mismo, a los miembros de la Corte Suprema y del Consejo de Estado les corresponde nombrar a los magistrados de menor nivel de los Tribunales Superiores, y estos a su vez deben elegir a los jueces de inferior jerarquía.¹¹²

10 de 1905–e integrado nuevamente en 1914. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 400, 431-432 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995). Pero solo en la reforma de 1945 fueron enunciadas claramente las funciones de tribunal por las que se le conoce hoy –además de aquellas de carácter administrativo–, a saber, ser cabeza máxima de lo contencioso administrativo, revisar la constitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno y suspender provisionalmente los actos administrativos, art. 40.3, 41 y 42 del Acto Legislativo 1 de 1945. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 470-471 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

110 Conforme a la redacción inicial de la Constitución de 1886, al presidente le corresponde nombrar a los magistrados de la Corte Suprema, art. 119.1, decisión que el Senado debía aprobar o desaprob, art. 98.4. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 362, 367 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Miguel Antonio Caro aclara que aunque sea el presidente quien nombre a esos magistrados, “ellos no administran justicia en nombre del presidente sino de la Nación”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 191 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983). La reforma constitucional de 1910, en su artículo 20.3, extendió facultades a la Cámara de Representantes para elegir cinco magistrados de la Corte Suprema. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 419 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Posteriormente, con el artículo 50 del Acto Legislativo 1 de 1945, se estableció que Senado y Cámara de Representantes seleccionarían los magistrados por mitades. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 473 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

En cuanto al Consejo de Estado, el artículo 36 de la misma reforma de 1945, indicó que la elección de los Consejeros “corresponde hacerla a las Cámaras Legislativas, de ternas formadas por el presidente de la república”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 469 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

111 La idea de aplicar un esquema de frenos y contrapesos para nombrar los jueces de alta jerarquía se remonta al sistema planteado por los constituyentes que redactaron la Constitución de Estados Unidos en 1787. En la misma, el presidente es la autoridad competente para designar a los magistrados de la Suprema Corte y debe obtener el consentimiento del Senado (Artículo II, Sección 2.2 Constitución de Estados Unidos). De igual forma se estableció que los jueces –tanto de alta como de inferior jerarquía– debían ocupar sus cargos de forma vitalicia en tanto mantuvieran un comportamiento adecuado (*good behaviour*) en el desempeño de los mismos. (Artículo III, Sección 1 de la misma Constitución).

112 Maurice Chailloux-Dantel, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel*, 9, primera parte (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 278-279 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

En 1910 se previó que la Corte Suprema debía elegir a los magistrados de los Tribunales Superiores, “de ternas que presenten las respectivas Asambleas Departamentales”, art. 38 Acto Legislativo 3 de

Pero como ya fue mencionado, el plebiscito de 1957 introdujo una nueva forma de nombrar a los miembros de las altas corporaciones –la cooptación– que reemplazó el sistema de frenos y contrapesos entre las ramas ejecutiva y legislativa y facultó a los magistrados del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia para designar sus propias vacantes.¹¹³ Bajo este esquema, empezó a tomar forma un escenario algo paradójico de “*autonomía orgánica y dependencia administrativa*”¹¹⁴ de la justicia colombiana: de un lado, el poder judicial, como rama del Estado, era orgánicamente independiente, ya que los miembros de las altas Cortes se elegían internamente por cooptación, quienes nombraban a los magistrados de los tribunales y estos a los jueces; pero del otro, era abiertamente dependiente de la rama ejecutiva en los ámbitos administrativo, presupuestal y financiero, ya que el Fondo Rotatorio de Justicia –perteneciente a la administración central del Estado– tomaba las decisiones básicas al respecto. Paralelamente, la rama judicial como plataforma de atención de los intereses políticos experimentó una sinergia doble también un tanto paradójica: en cierta medida se trataba de una estructura “*politizada*” expuesta a los condicionamientos impuestos por los partidos tradicionales, ya que la cúpula judicial debía seguir la regla frentenacionalista de distribución equivalente de cargos entre liberales y conservadores.¹¹⁵ Pero así mismo, la

1910. Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 423 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

En 1945 se enfatizó el criterio de especialidad y se eliminó el sistema de ternas, al exigirse a la Corte Suprema elegir magistrados de Tribunal Superior entre aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones de ser abogados titulados y hayan desempeñado ciertos cargos de juez o fiscal dentro de la jurisdicción, art. 56 y 57 Acto Legislativo 1 de 1945. Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 475 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

Con todo, siguió dándosele relevancia al criterio político de selección, ya que en la labor de escogencia de los magistrados de Tribunal, se ordenó a la Corte Suprema tener “*como base la proporción en que estén representados los partidos en la respectiva Asamblea Departamental*”, art. 59 Acto Legislativo 1 de 1945. Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 475-476 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

Este precedente es muy importante, ya que posteriormente, a lo largo de una parte considerable de la segunda mitad del siglo XX, los partidos políticos tradicionales ejercieron una influencia significativa en la conformación de la judicatura.

113 El artículo 1 del Decreto Legislativo 0251 de 1957, reformativo del 0247 de 1957 sometido a plebiscito, estableció que para el caso de los dos tribunales –Corte Suprema y Consejo de Estado– “*las vacantes serán llenadas por la respectiva corporación*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 510 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

114 Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 278-280 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

115 El artículo 12 del Decreto Legislativo 0247 de 1957 establecía que los cargos de magistrado de la Corte Suprema “*serán distribuidos entre los partidos políticos en la misma proporción en que estén representados en las Cámaras Legislativas*”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 509 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995). Esta distribución era mitad del partido conservador y la otra del partido liberal, cifra ordenada

rama se empezó a articular como una esfera “despolitizada” ajena en forma considerable a las principales pugnas políticas y reclamos sociales de la vida nacional, esto es, como “una élite judicial con visos aristocráticos”¹¹⁶ situada al margen del proceso político, en tanto la cooptación y el nombramiento propio de todos los jueces del país así lo permitía.¹¹⁷

Este escenario de la justicia colombiana experimentó una serie de cambios determinantes con la expedición de la Constitución de 1991, entre los cuales vale la pena resaltar el notable protagonismo que han venido a adquirir los jueces –al menos aquellos pertenecientes a la “justicia visible”–¹¹⁸ y el surgimiento de ciertas manifestaciones institucionales de ruptura que han puesto en serio entredicho el funcionamiento conjunto y armónico de la rama. En relación con el primer cambio, frente al legado histórico de pasividad judicial arriba descrito, las transformaciones del sistema judicial de las últimas dos décadas¹¹⁹ han permitido que el poder judicial adelante actuaciones activistas que guardan estrecha relación con la función garantista y progresista del Derecho, como la labor de la Corte Constitucional en materia de derechos fundamentales¹²⁰ o el arriesgado trabajo que ha llevado a cabo la Corte Su-

por el artículo 2 del mismo Decreto. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 507 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

En este sentido, el artículo 1 del Decreto Legislativo 0251 de 1957 estableció que “la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado serán paritarios”. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 510 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

116 Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 280 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

117 Vale la pena reiterar que ello no impidió que, en determinadas coyunturas, la judicatura llegara a desempeñar un papel activista bajo el marco de la Constitución de 1886. Ver nota al pie número 107.

118 En efecto, el fenómeno del protagonismo judicial ha traído una suerte de desestimación de los escenarios circundantes a la justicia considerada como “ordinaria” –como la civil, laboral, de familia, etc.–: “el protagonismo judicial ha implicado una cierta actitud negligente de la justicia frente a la conflictividad social ordinaria. La concentración de esfuerzos en la justicia dramática o de alta resonancia pública y la politización de la actividad judicial han creado cierto menosprecio por la suerte de esta conflictividad de bajo nivel”. Boaventura de Sousa-Santos & Mauricio García-Villegas, eds., *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I, 417 (Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Universidad de Coimbra, Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001).

119 En ellas se destacan diversas iniciativas, desde la creación de instituciones judiciales de primer orden –como la Corte Constitucional, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura–, pasando por la introducción de nuevas figuras para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos –como las acciones de tutela, populares, de grupo, de cumplimiento, los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, etc.– hasta la implementación de medidas de fortalecimiento de la rama –como el aumento considerable del gasto judicial, la flexibilización territorial de la judicatura, etc.–

120 La Corte Constitucional ha protegido a poblaciones marginadas o discriminadas como los indigentes (T-1330 de 2001 y T-149 de 2002), desplazados por la violencia (T-025 de 2004), mujeres en estado de embarazo (T-079 de 1994, T-290 de 1996, T-1531 de 2000, T-772 de 2000 y T-683 de 2002), reclusos en condiciones deplorables (T-153 de 1998), mujeres de raza negra (T-1090 de 2005), enfermos de sida (T-849 de 2001 y T-843 de 2004), ancianos (T-036 de 1995) y homosexuales (C-075 de 2007), entre otros.

prema de Justicia para afrontar la denominada ‘*parapolítica*’.¹²¹ Pudo haber incidido en el surgimiento de esta nueva faceta –en la que los jueces son más sensibles con los reclamos sociales y mayor es la probabilidad de que tomen parte en pugnas políticas– el hecho de que la Carta de 1991 haya moderado significativamente la cooptación como sistema para designar la cúpula judicial, para abrirle nuevamente paso a una suerte de esquema de frenos y contrapesos en el cual unas son las autoridades encargadas de realizar las ternas o listas de candidatos a magistrado y otras las que seleccionan los nombres definitivos.¹²²

En referencia al segundo cambio anotado –manifestaciones institucionales de ruptura dentro de la judicatura–, frente a un legado histórico de relativa unidad de la rama, en los últimos tiempos se han presentado fuertes tensiones e incluso abiertas confrontaciones dentro de la corporación. Esta tendencia se puede constatar en fenómenos ampliamente difundidos como la tutela contra sentencias judiciales –que en momentos ha llegado a erosionar significativamente las relaciones entre las altas Cortes–¹²³ o en otros menos visibles, como la resistencia sostenida de los jueces inferiores en seguir el precedente

121 Son intensas las presiones que la Corte Suprema ha tenido que sobrellevar en la investigación y juzgamiento de múltiples casos de vínculos entre políticos y paramilitares. *Asedio a la Corte Suprema*, *Semana.com*, Bogotá, 28 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/asedio-corte-suprema/121230.aspx>.

Marcado sesgo en candidatos de Uribe a la Constitucional, *Semana.com*, Bogotá, 20 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/marcado-sesgo-candidatos-uribe-constitucional/121923.aspx>.

122 La cooptación fue eliminada como sistema para escoger los magistrados de la Corte Constitucional y del Consejo Superior de la Judicatura: los primeros son elegidos por el Senado de ternas enviadas por el presidente, la Corte Suprema y el Consejo de Estado (art. 239 de la Constitución Política de 1991); la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura está integrada por magistrados nombrados por la Corte Suprema, la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; y la Sala Disciplinaria de la misma corporación es designada por el Congreso de ternas enviadas por el gobierno (art. 254 de la Constitución Política de 1991). Por su parte, a la Corte Suprema de Justicia y al Consejo de Estado se les aplica un esquema muy parecido a la vieja cooptación, ya que sus magistrados aún son nombrados “*por la respectiva corporación*” (art. 231 de la Constitución Política de 1991). En este caso, a diferencia del régimen anterior, las listas no son realizadas por cada corporación sino que son enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

Por último, se debe resaltar que la cooptación también fue eliminada en cuanto a la duración del cargo: actualmente, todos los magistrados de las altas Cortes son elegidos para periodos individuales de ocho años (art. 233 y 254 de la Constitución Política de 1991).

123 En efecto, la Constitución de 1991 no define claramente si puede o no interponerse tutela contra decisiones judiciales: el artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece la posibilidad de interponer tutela contra cualquier “*autoridad pública*” y los jueces ciertamente lo son; pero, de otra parte, la Constitución también reconoce que en cada jurisdicción –ordinaria, contencioso administrativo, etc.– sus tribunales máximos constituyen órganos de cierre, que, por ello, ven en la tutela una amenaza a la firmeza (o cosa juzgada) de sus decisiones. La defensa de estas posiciones ha llevado a divisiones –serias, en ocasiones– dentro de la rama judicial y fuera de ella. Mauricio García-Villegas & Rodrigo Uprimny, *La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 471-530, 485-503, 524-527 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006b).

judicial dictaminado por los tribunales de mayor jerarquía.¹²⁴ Es muy posible que lo que esté en juego sean proyectos enfrentados de comprensión del papel del juez, con autoridades judiciales que aún intentan aferrarse al esquema de pasividad judicial de la Constitución de 1886, mientras otras intentan asumir compromisos más activistas en el marco de la Constitución de 1991. En este escenario también se debe incluir el poderoso papel que han jugado los proyectos de reforma judicial implementados en Colombia y Latinoamérica en general, mediante la financiación y condicionamientos establecidos por la cooperación internacional estadounidense –con organismos como la USAID (United States Agency for International Development o Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) y el Departamento de Justicia– y multilateral –por intermedio de entidades como el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o el Banco Mundial–. Si bien en ellos ha predominado una concepción del papel del derecho y de los jueces que podría denominarse como “*minimalista*”,¹²⁵ la cual deja en un segundo plano los problemas de equidad y accesibilidad de las poblaciones más vulnerables al sistema de justicia, y se concentra en la garantía de los derechos de propiedad privada, la seguridad contractual, el desarrollo económico y la paz pública, recientemente parece estarse dando una preocupación creciente de las agencias financiadoras por ampliar el enfoque de su aproximación e impulsar reformas judiciales más participativas y equitativas.¹²⁶ En cualquier caso, todas estas diferencias se desatan hoy en una judicatura que en materia administrativa y presupuestal

124 Este es particularmente el caso de la jurisdicción constitucional, pues la jurisprudencia establecida por la Corte Constitucional no ha sido fácilmente acatada por los jueces inferiores. Ello se hizo evidente, por ejemplo, en el caso de la sentencia T-175 de 1997, en la cual la Corte tuvo que acumular 253 decisiones de jueces inferiores para corregir su renuencia en seguir el precedente judicial implantado por la propia Corte en un caso análogo anterior (T-418 de 1996). Al respecto, Diego López-Medina afirma que “*mientras en la Corte Constitucional se va formando un consenso sobre la obligatoriedad de su jurisprudencia, los jueces llamados a obedecerla continúan trabajando de manera aplastantemente predominante sobre la teoría tradicional del valor del fallo judicial*”, la cual no le reconoce carácter obligatorio a esa jurisprudencia. Diego Eduardo López-Medina, *El derecho de los jueces*, 62 (Editorial Legis, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006).

125 El mejor ejemplo de ello se encuentra en los proyectos contemporáneos de reforma judicial latinoamericana que se han implementado bajo la primera y segunda generación de programas de derecho y desarrollo (*law and development*) de raigambre estadounidense, fenómeno juiciosamente estudiado por César Rodríguez. César Augusto Rodríguez-Garavito, *Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 405-469 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006).

126 César Augusto Rodríguez-Garavito, *Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 446-448 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006).

La agenda de las reformas judiciales en Latinoamérica aún tiene una amplia deuda social pendiente en relación con temas clave, como la garantía plena de los derechos sociales, económicos y sociales (DESC), la implementación de un sistema sólido de defensoría pública para los acusados que no cuenten con abogado defensor en un juicio penal y el funcionamiento adecuado de la justicia de pequeñas causas, entre muchos otros.

ya no depende directamente del poder ejecutivo;¹²⁷ pero que, en lo esencial, sigue viéndose seriamente amenazada por problemas complejos y estructurales de vieja data –como la congestión y morosidad, la impunidad y el grave peligro de dictar justicia en un país que vive un conflicto armado y que presenta elevadísimos índices de violencia¹²⁸ y por otros más recientes, pero no menos preocupantes, como el intento de cooptación política de los tribunales máximos de la rama judicial por parte del gobierno –en particular, bajo el mandato de Álvaro Uribe–, debido a que la mayoría o una porción significativa de los integrantes de los mismos son personas postuladas por el propio presidente.¹²⁹

V. LOS ORGANISMOS DE CONTROL: EN TORNO DE LA VIGILANCIA Y LA SUBORDINACIÓN

La función principal que cumplen los organismos de control consiste en vigilar y fiscalizar las labores realizadas por las ramas del poder público y los distintos órganos estatales en general. En Colombia, la gestión de esta actividad se realiza desde dos frentes institucionales: de un lado, el

127 En efecto, la administración del sector justicia en el esquema de la Constitución de 1991 se radicó en la propia rama judicial, por medio de la creación del Consejo Superior de la Judicatura (art. 254-257 de la Constitución Política de 1991), para así fomentar la autonomía funcional de la rama. No obstante, en diversas ocasiones se ha propuesto eliminar esta entidad –o alguna de sus Salas– para abrirles paso a nuevas propuestas de gestión de la rama judicial. Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 311-312 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

128 Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 268-283 (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).

129 Tal dinámica logró mayor impulso con la reforma constitucional que permitió la reelección del presidente Álvaro Uribe en 2006. En efecto, a lo largo de ocho años de mandato el presidente pudo postular candidatos de altos cargos de autoridades a quienes se les había vencido su término y cuya función justamente era fiscalizar al gobierno, maniobra que no hubiera podido llevar a cabo si su período se hubiera reducido a los cuatro años iniciales. En su momento se señaló que el presidente Uribe controlaba o, por lo menos, ejercía una influencia determinante, en la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura y en el pleno de la Corte Constitucional.

Uribe consigue control del órgano que vigila y sanciona a los jueces, *Semana.com*, Bogotá, 3 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/uribe-consigue-control-del-organo-vigila-sanciona-jueces/115127.aspx>.

Daniel Coronell, *Roscografía*, *Semana.com*, Bogotá, 6 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=115248.

Marcado sesgo en candidatos de Uribe a la Constitucional, *Semana.com*, Bogotá, 20 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/marcado-sesgo-candidatos-uribe-constitucional/121923.aspx>.

Fiscal y Altas Cortes piden respeto por su trabajo, *Semana.com*, Bogotá, 11 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/fiscal-altas-cortes-piden-respeto-su-trabajo/121621.aspx>.

Cambio extremo en la Corte, *Semana.com*, Bogotá, 21 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/cambio-extremo-corte/121999.aspx>.

ministerio público¹³⁰ –cuyo máximo director es el Procurador General de la Nación– encargado primordialmente de adelantar el control disciplinario de las conductas de los servidores públicos;¹³¹ y del otro, la Contraloría General de la república,¹³² encargada de la tarea básica de velar por el control fiscal y manejo adecuado de los recursos públicos.¹³³ En cuanto a su composición, si bien en términos generales se puede afirmar que ambos frentes institucionales poseen una estructura jerárquica, se debe precisar que sus diversas funciones son cumplidas tanto por entes “centralizados” –esto es, autoridades delegadas que dependen de la estructura central del nivel nacional–¹³⁴ como por entes “descentralizados” –aquellos que no dependen del nivel nacional, sino de los niveles departamental y municipal, pero que deben coordinar sus actuaciones con las autoridades ubicadas en el ámbito nacional–.¹³⁵

Ahora bien, los organismos de control deben preservar una esfera de autonomía frente al resto de autoridades –y en particular frente al gobierno– para que de ese modo, sin compromisos ni privilegios de ningún tipo, puedan emprender la ardua labor de vigilar su conducta. En este sentido, si su estructura depende directamente del gobierno, será mucho más difícil desplegar una labor sólida de fiscalización sobre el mismo, en tanto se trata de una instancia subordinada. Fue justamente ese el escenario predominante bajo el régimen constitucional de 1886. En relación con el Ministerio Público, ya desde el Proyecto de Constitución presentado por los delegatarios sobresalían como funciones del mismo “*defender los intereses de la Nación*”

130 El ministerio público está conformado por la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Distritales y Municipales (art. 118 de la Constitución Política de 1991).

131 La labor de ejercer este tipo de control e imponer las sanciones disciplinarias respectivas no constituye su única función. La Procuraduría, entre varias tareas, debe intervenir en los procesos judiciales y defender los intereses de la sociedad, mientras la Defensoría, entre otras actividades, debe divulgar los derechos humanos e invocar acciones de tutela, acciones populares y el derecho de *habeas corpus* cuando ello resulte necesario. Las funciones completas de estos entes se encuentran en los artículos 277, 278 y 282 de la Constitución Política de 1991.

132 El ejercicio del control fiscal es adelantado por la Contraloría General de la república, y por las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales (art. 267 y 272 de la Constitución Política de 1991).

133 La labor de ejercer esta clase de control e imponer las sanciones fiscales respectivas tampoco constituye su única función. Debe además llevar un registro de la deuda pública de la Nación, proveer los empleos de su dependencia mediante concurso público, rendir informes anuales al Congreso sobre los recursos naturales y el ambiente, entre otras actividades. Sus funciones están relacionadas en el artículo 268 Constitución Política 1991.

134 Este es el caso de despachos como las contralorías y las procuradurías delegadas (art. 118 de la Constitución Política de 1991).

135 Este es el caso de instancias como las personerías distritales y municipales –para el ejercicio del control disciplinario– y las contralorías departamentales, distritales y municipales –para el ejercicio del control fiscal–. En efecto, se trata de entes dotados de autonomía administrativa y presupuestal: por ello, los personeros son elegidos por los concejos distritales y municipales respectivos (art. 313.8 Constitución Política de 1991), y los contralores lo son por las asambleas departamentales o los concejos distritales y municipales respectivos (art. 272 de la Constitución Política de 1991).

y “supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos”, pero “bajo la suprema dirección del gobierno”.¹³⁶ Al respecto, fue motivo de ardua discusión determinar cuál autoridad debía elegir al Procurador General de la Nación. Para el constituyente José María Samper, el ente nominador del Procurador debía ser la Cámara de Representantes, pues dejar su nombramiento al poder ejecutivo constituía una dislocación “*enteramente ilógica e innecesaria*”, ya que “*el nombrado estaría sujeto a influencias de la misma autoridad de quien recibe el nombramiento*”.¹³⁷ El constituyente Miguel Antonio Caro, por su parte, le replica afirmando que “*el presidente es cabeza del poder judicial*”, y la labor de administrar pronta justicia en todo el territorio también la realiza el presidente “*por medio de los funcionarios del ministerio público o ministerio fiscal*”, todos los cuales –incluyendo el procurador– deben ser nombrados por el mismo: “*Si el presidente no nombra y separa libremente estos funcionarios intermedios, si no dispone libremente de este instrumento de ejecución, mal podrá hacer que se administre fiel y cumplidamente justicia en la república*”.¹³⁸ Incluso, ante la propuesta de Samper, Caro atiza su vocabulario: “*La facultad de nombrar el procurador de la Nación, atribuida por algunas Constituciones a la Cámara de Representantes, es una de tantas odiosas manifestaciones del sistema democrático, o mejor diré, de la pasión democrática (puesto que no merece nombre de sistema), que discurre toda clase de trabas y cortapisas para el jefe de la Nación*”.¹³⁹ Esta visión es secundada por el constituyente José Domingo Ospina-Camacho,¹⁴⁰ quien va más allá y manifiesta su temor a que el órgano de control se convierta en una cuarta rama del poder público: “*Si, pues, deseamos evitar en lo sucesivo estas colisiones de autoridad entre el gobierno y sus agentes, es necesario reducir el ministerio público a lo que debe ser, y acabar con aquel cuarto poder constitucional que hasta ahora por no ser*

136 Artículos 141 y 142 del Proyecto de Constitución presentado por los delegatarios al Consejo Nacional Constituyente en 1886. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 69 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Las otras funciones que el mismo artículo 141 le asignaba al ministerio público eran “*promover la ejecución de las leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas (...) y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social*”.

137 “*Prefiero un procurador general que tenga la necesaria independencia*”, concluye el constituyente Samper. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 195 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

138 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 196 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

139 *Ibidem*: 197. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 197 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

140 Ospina-Camacho afirma que el ministerio público “*es apenas una rueda destinada a funcionar dentro del radio marcado al gobierno (...) Si atribuyéramos estos nombramientos a la Cámara de Representantes, haríamos del Ministerio Público una entidad independiente y sobre la cual el gobierno no tendría acción eficaz por carecer de facultad de nombrar y remover a los empleados que lo constituyen*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 198 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

parte del poder judicial, ni serlo del ejecutivo, ha figurado como ramo separado del tronco que le dio vida”.¹⁴¹

Como ya se señaló arriba, Caro fue derrotado en su propósito de volver al poder judicial una instancia directamente dependiente del poder ejecutivo. Y si bien también fracasó en su intento de integrar el ministerio público a la rama judicial¹⁴² –la cual, vale la pena repetirlo, formaba parte del poder ejecutivo en su diseño de Estado–, venció en su idea de subordinar el ministerio público al poder ejecutivo del Estado, quedando así el mismo “*bajo la suprema dirección del gobierno*”.¹⁴³ Desde este plano se entiende por qué se le denominó “*ministerio público*” al ente encargado, entre otras funciones, de vigilar la conducta de los burócratas oficiales: ello fue así porque se concibió como otro ministerio más de la rama ejecutiva, cuyos funcionarios –incluyendo el procurador general mismo– podían ser nombrados y removidos libremente por el presidente de la república.¹⁴⁴ No obstante, este esquema ponía en serio entredicho la autonomía del ente fiscalizador frente al gobierno, preocupación que es manifestada por el administrativista Carlos H. Pareja a finales de los años 1930: “*Si la misión del procurador general es defender con toda independencia del gobierno los intereses generales, supervigilando la conducta de los funcionarios y acusándolos en caso necesario, su nombramiento no debería proceder de la cabeza del órgano que aquel está encargado de fiscalizar; ese modo de elección afecta su independencia y le resta imparcialidad*”.¹⁴⁵ Adicionalmente, Pareja recalca una contundente razón de fondo contra la subordinación del ministerio público: si en realidad este ente tiene como misión representar y defender los intereses del conjunto

141 Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 198 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Casi ocho décadas después, el consultor Eustorgio Sarria en su informe de reforma administrativa, precisó que al lado de las tres ramas del poder “*cabría colocar como la cuarta, a la rama fiscalizadora de la administración de que hace parte la Contraloría General de la república*”. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 75 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

142 Por ello la versión inicial de la Constitución de 1886 diferencia el “*Ministerio público*” (Título XIV) de la “*Administración de justicia*” (Título XV). Con todo, al ministerio público, aparte de defender los intereses de la Nación y supervigilar la conducta de funcionarios públicos, le fue asignada la función judicial de “*perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social*”. (Art. 143 de la Constitución de 1886). Hoy, la Fiscalía General de la Nación desempeña esta labor en coordinación con la Policía Nacional. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 374 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

143 Artículo 142 de la Constitución de 1886. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 373-374 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

144 El artículo 117 del Proyecto de la Constitución de 1886 establece que “*corresponde al presidente de la república en relación con el Poder Judicial: (...) 3. Nombrar y remover los funcionarios del ministerio público*”. Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886*, 64 (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).

Esta disposición fue adoptada como definitiva en el artículo 119.3 de la Constitución de 1886.

145 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 104-105 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

social –y no del gobierno–, entonces los integrantes del mismo no deberían estar obligados, “*como los funcionarios comunes, a ponerse siempre del lado oficial, porque en ocasiones la verdadera justicia social y el verdadero interés público están con el individuo, y no con la autoridad*”.¹⁴⁶ En este sentido, ya que el procurador general representa “*al pueblo mismo y no al gobierno*”, propone que ese servidor público sea elegido por un órgano popular como la Cámara de Representantes.¹⁴⁷

Y pocos años después de esta reflexión, en la reforma constitucional de 1945, en efecto se encargó a la Cámara de Representantes como el ente nominador del procurador general de la Nación, “*de terna presentada por el presidente de la república*”.¹⁴⁸ No obstante, a pesar de este nuevo esquema de elección y en contrapunto con el mismo, la propia reforma de 1945 recalcó la disposición conforme a la cual “*el ministerio público será ejercido bajo la suprema dirección del gobierno*”.¹⁴⁹ Esta tendencia de subordinación del ente fiscalizador al poder ejecutivo fue reforzada operativamente en la reforma constitucional de 1968, al permitirle al presidente crear, suprimir y fusionar los empleos subalternos del ministerio público, así como señalar sus funciones especiales y fijar sus dotaciones y emolumentos:¹⁵⁰ en la práctica se trataba de una dependencia más del gobierno, de otro ministerio presente en la entreverada estructura de la rama ejecutiva. Únicamente con el cambio de

146 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 104 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

Al respecto, Pareja precisa que los agentes del ministerio público “*tienen la doble condición de funcionarios administrativos y colaboradores judiciales*” en el cumplimiento de las siguientes funciones fiscales: “*defender los intereses de la nación, promover la ejecución de las leyes, las sentencias judiciales y disposiciones administrativas, supervigilar la conducta oficial de los empleados públicos y perseguir los delitos y contravenciones que turben el orden social*”. Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 103, 104 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

147 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 105 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

Pareja señala que así es nombrado el contralor general, siendo este y el procurador general autoridades de características semejantes. Por tanto, le resulta inexplicable que el procurador aún sea un funcionario de libre nombramiento y remoción del gobierno: “*esta reforma es indispensable hacerla en nuestra Constitución, para que la elección de tan importante magistrado corresponda a la misión que debe cumplir*”. Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 105 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

148 Artículos 21 y 45 del Acto Legislativo 1 de 1945. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 462, 471 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Ambas disposiciones fueron confirmadas en la reforma constitucional de 1968: artículos 29 y 40 del Acto Legislativo 1 de 1968. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 531, 535 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

149 Artículo 44 del Acto Legislativo 1 de 1945. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 471 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

150 Artículo 41.21 del Acto Legislativo 1 de 1968. Carlos Restrepo-Piedrahíta, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 537 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Ver además la aseveración en el mismo sentido del presidente Carlos Lleras-Restrepo, en Jaime Vidal-Perdomo, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos*, xii (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970).

Constitución, en 1991, el ministerio público obtuvo independencia orgánica frente al gobierno, al establecerse como “*órgano de control*” y ser eliminada del todo la centenaria disposición que lo ubicaba bajo la suprema dirección del gobierno.¹⁵¹ Si bien hoy se puede afirmar que el ministerio público goza de autonomía institucional,¹⁵² ello no implica que su independencia efectiva frente al gobierno pueda darse en todo momento por descontada.¹⁵³

Ahora bien, ¿qué se puede decir de la Contraloría General de la república en cuanto a su grado de dependencia frente al gobierno? La Contraloría fue creada a inicios de los años veinte,¹⁵⁴ época que ha sido calificada como “*la primera etapa de modernización*” del Estado colombiano en medio de una sociedad “*fundamentalmente agraria*”.¹⁵⁵ Su lanzamiento hizo parte de lo que podría denominarse como el primer *boom* del sector descentralizado nacional,¹⁵⁶ ya que bajo las recomendaciones de la Misión Kemmerer, aparte de la Contraloría General, en la década de 1920 se instituyó el Banco de la república, la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera) y el Banco Agrícola Hipotecario, derroteros clave que le dieron forma y articulación al andamiaje financiero y fiscal del país.¹⁵⁷ En este contexto, la

151 Artículo 117 de la Constitución Política de 1991: El Ministerio Público y la Contraloría General de la república son órganos de control.

152 El procurador general de la Nación es elegido por el Senado, por un período de cuatro años, de terna integrada por candidatos escogidos por el presidente, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, respectivamente (Art. 276 de la Constitución Política de 1991). La autonomía de los agentes del ministerio público está reforzada por el hecho de que gozan de “*las mismas calidades, categoría, remuneración, derechos y prestaciones de los magistrados y jueces de mayor jerarquía ante quienes ejerzan el cargo*” (art. 280 de la Constitución Política de 1991).

153 Así, por ejemplo, a finales del año 2008, la Procuraduría General rechazó la ayuda de un proyecto de fortalecimiento a la justicia promovido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), debido a que, según el Procurador Edgardo Maya-Villazón, formar parte del mismo conforme a las condiciones allí establecidas implicaría someter las solicitudes de cooperación judicial del Ministerio Público a un filtro previo conducido por el poder ejecutivo, desconociendo su independencia. *Procuraduría rechaza ayuda de la ONU en proyecto de fortalecimiento a la justicia*, *Semana.com*, Bogotá, 5 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/procuraduria-rechaza-ayuda-onu-proyecto-fortalecimiento-justicia/117400.aspx>.

De otra parte, recientemente se ha denunciado que el actual procurador general, Alejandro Ordóñez-Maldonado, en retribución a su elección esté ofreciendo cargos dentro de la institución que dirige a personas cercanas a altos funcionarios que facilitaron su nombramiento. Daniel Coronell, *La ordóñez-política*, *Semana.com*, Bogotá, 21 de marzo 21 de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion/ordonezpolitica/121971.aspx>.

154 Puntualmente, fue creada mediante la Ley 42 de 1923.

155 Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 60 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

156 La Misión de Finanzas Intergubernamentales dirigida por Richard Bird a inicios de los ochenta, señala en su informe concienzudo que “*la primera época de verdadero desarrollo de las empresas paraestatales fue a mediados de los años veinte, con las reformas implantadas por el gobierno de Pedro Nel Ospina y a raíz de las recomendaciones de la Misión Kemmerer*”. Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final*, 288 (Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981).

157 En el informe de la Misión de Finanzas Intergubernamentales se precisa que el desarrollo de la descentralización “*continuó durante los años treinta cuando se crearon entidades como la Caja de*

Contraloría General fue creada como un “*servicio nacional administrativo*” independiente “*de los demás departamentos administrativos*”:¹⁵⁸ debe notarse que su grado de autonomía en un inicio se refería al resto de departamentos administrativos, mas no respecto al poder ejecutivo como tal. De hecho, el propio presidente era el encargado de nombrar al contralor general con la aprobación de la Cámara de Representantes.¹⁵⁹ Pero este esquema fue modificado en 1932, año en el que se estableció que el contralor general debía ser nombrado por la Cámara de Representantes únicamente,¹⁶⁰ eliminando la participación institucional del poder ejecutivo en el proceso formal de designación de la máxima autoridad fiscal nacional.

Este hecho marcó una diferencia determinante entre el Ministerio Público y la Contraloría General en cuanto a su posicionamiento institucional ante el gobierno, pues mientras el primero se encontraba bajo la suprema dirección del mismo, a la segunda le fue conferido un margen considerable de autonomía orgánica en el modo de elegir a su máxima cabeza –el contralor general– y en el desenvolvimiento de sus actividades públicas en general.¹⁶¹ En este sentido, ya a finales de la década de 1930 se consideraba a la Contraloría General como un “*departamento administrativo autónomo*”.¹⁶² En la reforma de 1945 la manera de elegir al contralor general establecida

Crédito Agrario, el Banco Central Hipotecario, el Instituto de Crédito Territorial y los Ferrocarriles Nacionales. Pero, fue solamente durante los años cuarenta que se dio un gran impulso a la estructura de gobierno basada en empresas descentralizadas, mediante la creación de entidades como el Fondo Nacional del Café, el Instituto de Fomento Industrial y el Instituto de Seguros Sociales”. Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final*, 288-289 (Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981).

158 Artículo 1 de la Ley 42 de 1923.

159 Artículo 2 de la Ley 42 de 1923: “*El Departamento de Contraloría estará a cargo de un funcionario denominado contralor general de la república, y de un ayudante denominado auditor general, quienes serán nombrados por el poder ejecutivo nacional, con la aprobación de la Cámara de Representantes*”.

160 La modificación se realizó mediante el Decreto Extraordinario 911 de 1932 del gobierno de Enrique Olaya Herrera [1930-1930], lo cual era normativamente viable, ya que la Contraloría hasta entonces solo había sido regulada desde el punto de vista legal, y no en el plano constitucional. El artículo 2 del citado decreto señala que el Contralor General “*será elegido por la Cámara de Representantes para un periodo de dos años*”. Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 104-115 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

161 En efecto, el contralor general, a diferencia del procurador general, no podía ser libremente removido de su cargo cuando el presidente así lo dispusiera. El artículo 3 del referido Decreto Extraordinario 911 de 1932 ordenaba que el “*Contralor General no podrá ser removido sino mediante juicio por causa criminal y en virtud de sentencia de la Corte Suprema. Pero si el contralor general incurriere en negligencia de sus deberes, o en incapacidad permanente, podrá ser removido en cualquier tiempo por disposición conjunta de las Cámaras, previa notificación y audiencia*”.

162 Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 86 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

De hecho, para el administrativista Carlos Henrique Pareja, la “*Contraloría General de la república es el único departamento administrativo realmente autónomo*”. Carlos Henrique Pareja, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana*, 113 (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).

en 1932 fue elevada a rango constitucional: se confirmó así que la máxima autoridad fiscal debía ser designada por la Cámara de Representantes por un período de dos años.¹⁶³ Al respecto, la misión liderada por Lauchlin Currie en los años cincuenta hizo énfasis en que ese período de dos años facilita que el personal integrante de la Contraloría quede rápidamente expuesto a las influencias políticas una vez un nuevo contralor general asuma el cargo en tan corto ciclo.¹⁶⁴ El período del contralor general se amplió posteriormente a cuatro años en la reforma constitucional de 1968.¹⁶⁵ La extensión del término del contralor se hizo bajo un contexto donde ya era costumbre que las dependencias estatales fueran distribuidas conforme a la regla frentenacionalista de repartición entre conservadores y liberales, en lo cual al parecer la Contraloría misma no fue una excepción. Así, se ha señalado que incluso la función técnica del control fiscal cedió ante el clientelismo en el Frente Nacional, al integrarse “*como un importante eslabón burocrático en la cadena de beneficios de la reproducción bipartidista*”.¹⁶⁶ Décadas después, en 1991, se intentó reafirmar su autonomía especializada al establecerse en la Constitución que se trata de “*una entidad de carácter técnico con autonomía administrativa y presupuestal*”.¹⁶⁷ No obstante, al igual que lo que ocurre con el ministerio público, si bien la independencia orgánica de la Contraloría General y del sistema de control fiscal frente al gobierno hoy es un asunto claramente establecido,¹⁶⁸ ello no necesariamente

163 Artículos 21.2 y 93 del Acto Legislativo 1 de 1945. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 485 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

Diego Younes-Moreno señala que la reforma constitucional de 1945 “*elevó la Contraloría General de la república a rango constitucional*”. Diego Younes-Moreno, *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública*, 49 (Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004).

164 Lauchlin Currie, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie*, 60-61 (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

Por su parte, la misión de reforma administrativa de inicios de los años sesenta denunció que en materia de contabilidad nacional había una duplicación casi total de funciones entre la Contraloría General y el Ministerio de Hacienda, asunto que también fue tenido en cuenta en la reforma de 1968. Eustorgio Sarria, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia*, 130 (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).

165 Artículos 7 y 29.2 del Acto Legislativo 1 de 1968. Carlos Restrepo-Piedrahita, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia*, 520-521, 531 (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).

166 Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 60 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

En este contexto, según los autores, “*el freno, la demora o la agilización que se obtenga de los auditajes es crucial para el éxito o fracaso de las gestiones políticas susceptibles de obtener apoyo electoral*”, lo cual constituía solo una expresión de un tipo de Estado en el cual “*los flujos de recursos económicos pudieron acomodarse de mil maneras dentro de la maraña administrativa*”. Francisco Leal-Buitrago & Andrés Dávila, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*, 60 (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).

167 Artículo 267 inciso 4 de la Constitución Política de 1991. El inciso agrega que la Contraloría “*no tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización*”.

168 El artículo 267 inciso 5 de la Constitución Política de 1991 modificó el esquema de elección del

implica que su autonomía efectiva en cada coyuntura pueda entenderse como un asunto completamente dado.¹⁶⁹

contralor general de la república: ya no es escogido solo por la Cámara de Representante, sino que debe serlo por el Congreso en pleno de terna integrada por los candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, respectivamente. El período del contralor continúa siendo de 4 años.

¹⁶⁹ Así, por ejemplo, en los últimos tiempos se ha denunciado que las contralorías departamentales, en un grado considerable, terminan dependiendo financieramente de las gobernaciones, que justamente son las mismas a las que debe vigilar. Ello ha llevado que la percepción sobre las mismas –incluyendo el índice de transparencia departamental realizado por la organización Transparencia por Colombia– sea de evidente debilidad institucional. *Contralorías ejercen una vigilancia débil*, *Elespectador.com*, Bogotá, 3 de junio de 2008. Disponible en: <http://elespectador.com/noticias/politica/articulo-contralorias-ejercen-una-vigilancia-debil>.

CONCLUSIONES

Han sido heterogéneos los procesos recorridos y los resultados logrados en las diversas labores con las que se ha impregnado de sentido el proyecto constitucional de implantar una separación de poderes públicos en nuestro medio. Sería desacertado concluir que este proyecto, en la realidad colombiana, constituye una meta superada. En efecto, si bien son varios los adelantos conseguidos, también son abundantes los desencantos y las frustraciones que están allí para ser remediados. En Colombia, el poder público en general –personificado en el nivel estatal por las ramas legislativa, ejecutiva, judicial y los organismos autónomos y de control– tiene aún muchos retos por afrontar antes de constituirse como ámbito que realmente pueda satisfacer la multiplicidad de intereses y necesidades de la vapuleada sociedad que le sirve de base.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- Academia Colombiana de Historia, *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886* (Plaza & Janés Editores, Bogotá, 1983).
- Ariza, Libardo José, Cammaert, Felipe & Iturralde, Manuel, *Estados de excepción y razón de Estado en Colombia* (Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Estudios Ocasionales, Centro de Investigaciones Socio Jurídicas, CIJUS, Bogotá, 1997). Disponible en: <http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/publicacionespdf/estadosdeexcepcionyrazondeestadoencolombia.pdf>.
- Atehortúa, Adolfo León & Vélez, Humberto, *Estado y fuerzas armadas en Colombia* (Tercer Mundo Editores, Universidad Javeriana - Seccional Cali, Bogotá, 1994).
- Blair-Trujillo, Elsa, *Las fuerzas armadas. Una mirada civil* (Centro de Investigación y Educación Popular, Cinep, Bogotá, 1993).
- Evans, Peter, *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal* (Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, ILSA, Bogotá, 2007).
- Fioravanti, Maurizio, *Constitución. De la antigüedad a nuestros días* (Editorial Trotta, Madrid, 2001).
- Foucault, Michel, *La arqueología del saber* (Siglo XXI Editores, México, 1983).
- Gallón, Gustavo, *Quince años de estado de sitio en Colombia: 1958-1978* (Editorial América Latina, Bogotá, 1979).
- González-Jácome, Jorge, *Entre la Ley y la Constitución. Una introducción histórica a la función institucional de la Corte Suprema de Justicia, 1886-1915* (Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2007).
- Hernández-Enríquez, Alier Eduardo & Franco-Gómez, Catalina, *Responsabilidad extracontractual del Estado. Análisis jurisprudencial del Consejo de Estado* (Ediciones Nueva Jurídica, Bogotá, 2007).
- Kennedy, Duncan, *A Critique of Adjudication {fin de siècle}* (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, 1998).
- Leal-Buitrago, Francisco & Dávila, Andrés, *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional* (Tercer Mundo Editores, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, IEPRI, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1990).
- Locke, John, *Dos ensayos sobre el gobierno civil. Ensayo II: Segundo ensayo sobre el gobierno civil* (Espasa-Calpe, Madrid, 1991 [1690]).
- López-Medina, Diego Eduardo, *El derecho de los jueces* (Editorial Legis, Universidad de los Andes, Bogotá, 2006).
- Matteucci, Nicola, *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno* (Editorial Trotta, Madrid, 1998).
- Montesquieu, Charles de, *Del espíritu de las leyes* (Tecnos, Madrid, 2000 [1735]).
- Opello, Walter & Rosow, Stephen, *The Nation-State and Global Order. A Historical Introduction to Contemporary Politics* (Lynne Rienner Publishers, Boulder, Londres, 1999).

- Pareja, Carlos Henríque, *Curso de derecho administrativo teórico y práctico, adaptado especialmente a la administración pública colombiana* (Editorial El Escolar, Bogotá, 1939).
- Restrepo-Piedrahíta, Carlos, comp., *Constituciones políticas nacionales de Colombia* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1995).
- Rodríguez-Rodríguez, Libardo, *Estructura del poder público en Colombia* (Editorial Temis, Bogotá, 2004).
- Rousseau, Jean-Jacques, *El contrato social o Principios de derecho político* (Rei, Madrid, 1987 [1762]).
- Sarria, Eustorgio, *Esquema de la reforma administrativa en Colombia* (Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Bogotá, 1961).
- Sousa-Santos, Boaventura de & García-Villegas, Mauricio, eds., *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, tomo I (Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Universidad de Coimbra, Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001).
- Tascón, Tulio Enrique, *Historia del derecho constitucional colombiano* (Editorial Minerva, Bogotá, 1953).
- Uprimny-Yepes, Rodrigo, Rodríguez-Garavito, César & García-Villegas, Mauricio, *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (Grupo Editorial Norma, Bogotá, 2006).
- Uribe, Antonio José, *La reforma administrativa en Colombia* (Librería Colombiana Camacho-Roldán & Tamayo, Bogotá, 1917).
- Valencia-Villa, Hernando, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano* (Fondo Editorial CEREC, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987).
- Vidal-Perdomo, Jaime, *La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos* (Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1970).
- Vidal-Perdomo, Jaime, *Derecho administrativo* (Legis, Universidad del Rosario, Bogotá, 2005).
- White, Hayden, *El texto histórico como artefacto literario y otros escritos* (Ediciones Paidós, Barcelona, 2003 [1978]). Disponible en: http://books.google.com.co/books?id=OJ3OtCjBQesC&printsec=frontcover&dq=El+texto+hist%C3%B3rico+como+artefacto+literario+y+otros+escritos&source=bl&ots=B5J_-FWCaU&sig=jBff__Ni889suNRr0LOH7gys618&hl=es&ei=XzKSTea2L4eEtfW8Zhm&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CBwQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false.
- Younes-Moreno, Diego, *Panorama de las reformas del Estado y de la administración pública* (Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004).

Contribuciones en obras colectivas

- Ariza, Libardo José & Barreto-Rozo, Antonio, *La Corte Constitucional frente a la excepcionalidad: diez años de control material laxo y discursivo*, en *Derecho Constitucional, perspectivas críticas*, 137-171 (Antonio Barreto, coord., Universidad de los Andes, Legis Editores, Bogotá, 2001).
- Barreto-Rozo, Antonio, *Normalidad y excepcionalidad: la indescifrable regularidad contemporánea de la excepción*, en *Poder ejecutivo* (SELA 2006, Seminario en

Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007). Disponible en: http://www.palermo.edu/derecho/publicaciones/sela2006_pdf/Antonio_Barreto_Rozo.pdf.

García-Villegas, Mauricio, *Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997*, en *El caleidoscopio de las justicias en Colombia*, 317-370 (Boaventura de Sousa-Santos, Mauricio García-Villegas, eds., Departamento Administrativo de Ciencia Tecnología e Innovación, Colciencias, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, ICANH, Universidad de Coimbra, Centro de Estudios Sociales, CES, Universidad de los Andes, Universidad Nacional de Colombia, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 2001).

García-Villegas, Mauricio & Uprimny, Rodrigo, *El control judicial de los estados de excepción en Colombia*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 531-571 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & García-Villegas, Mauricio, Norma, Bogotá, 2006a).

García-Villegas, Mauricio & Uprimny, Rodrigo, *La reforma a la tutela: ¿ajuste o desmonte?*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 471-530 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006b).

Rodríguez-Garavito, César Augusto, *Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina: el regreso de los programas de derecho y desarrollo*, en *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*, 405-469 (Rodrigo Uprimny-Yepes, César Rodríguez-Garavito & Mauricio García-Villegas, Norma, Bogotá, 2006).

Revistas

Bejarano, Ana María, *Recuperar al Estado para fortalecer la democracia*, 22 *Análisis Político*, 52-91 (mayo-agosto de 1994). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pd707502372.htm>.

Normatividad extranjera

Estados Unidos de América, *Constitución de los Estados Unidos de América*, 17 de septiembre de 1787. Disponible en: <http://www.lexjuris.com/lexuscon.htm>.

Normatividad colombiana

Acto Legislativo 3 de 1910, reformatorio de la Constitución Nacional, 31 de octubre de 1910. Disponible en: <http://hdhc.blogspot.com/2007/02/reformas-de-1910.html>.

Acto Legislativo 1 de 1936, reformatorio de la Constitución Nacional, 5 de agosto de 1936, 23.263 *Diario Oficial*, 22 de agosto de 1936. Disponible en: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1936.html.

Acto Legislativo 1 de 1968, reformatorio de la Constitución Nacional, 11 de diciembre de 1968, 32.673 *Diario Oficial*, 17 de diciembre de 1968.

Constitución Política de Colombia, 116 *Gaceta Constitucional*, 20 de julio de 1991. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.

Constitución Política de Colombia de 1886, 5 de agosto de 1886, 6.758-6.759 *Diario Oficial*, 801-807, 7 de agosto de 1886. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=7153>.

Decreto 528 de 1964, por el cual se dictan normas sobre organización judicial y competencia, se desarrolla el artículo 217 de la Constitución y se adoptan otras disposiciones, 9 de marzo de 1964, 31.330 *Diario Oficial*, 1 de abril de 1964. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/1964/decreto_0528_1964.html.

Decreto Legislativo 0251 de 1957, por el cual se sustituye el artículo 12 del texto indivisible sobre reforma a la Constitución Nacional, sometido a plebiscito mediante el Decreto Legislativo 247 de 1957, 9 de octubre de 1957. Disponible en: <http://hdhc.blogspot.com/2007/04/reformas-de-1957.html>.

Ley 61 de 1886, 25 de noviembre de 1886, 6.881, 6882 *Diario Oficial*, 5 de diciembre de 1886. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1886/ley_0061_1886.html.

Ley 153 de 1887, 15 de agosto de 1887, 7.151, 7.152 *Diario Oficial*, 28 de agosto de 1887. Disponible en: <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/LEYES/LEY%20153%20DE%201887.htm>.

Ley 61 de 1888, 25 de mayo de 1888, 7.399 *Diario Oficial*, 29 de mayo de 1888. Disponible en: <http://www.portafolio.co/opinion/blogs/juridica/la-ley-de-los-caballos>.

Ley 4 de 1913, 20 de agosto de 1913, 14.974 *Diario Oficial*, 22 de agosto de 1913. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1913/ley_0004_1913.html.

Ley 42 de 1923, sobre reorganización de la contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría, 19 de julio de 1923, 19.120 *Diario Oficial*, 26 de julio de 1923. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1923/ley_0042_1923.html.

Ley 911 de 1932, por la cual se reforman las leyes orgánicas de la contabilidad oficial de la Nación y del Departamento de Contraloría, 23 de mayo de 1932, 21.997 *Diario Oficial*, 27 de marzo de 1932. Disponible en: http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/decreto/1932/decreto_0911_1932.html.

Ley 5 de 1992, por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, 17 de junio de 1992, 40.843 *Diario Oficial*, 18 de junio de 1992. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1992/ley_0005_1992.html.

Ley 489 de 1998, por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones, 29 de diciembre de 1998, 43.464 *Diario Oficial*, 30 de diciembre de 1998. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1998/ley_0489_1998.html.

Ley 1285 de 2009, por medio de la cual se reforma la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, 22 de enero de 2009, 47.240 *Diario Oficial*, 22 de enero de 2009. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2009/ley_1285_2009.html.

Jurisprudencia colombiana

Consejo de Estado, Sección Cuarta, Sentencia 15042, 6 marzo de 2008. Consejero ponente Héctor J. Romero-Díaz. Disponible en: http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/CONSEJO_DE_ESTADO/docs/SECCION_CUARTA/2008.htm.

Corte Constitucional, Sentencia C-972/04, 7 de octubre de 2004. Magistrado ponente

Manuel José Cepeda-Espinosa. Disponible en: http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/corte_constitucional/2004/C-972-04.htm.

Corte Constitucional, Sentencia C-063/05, 1 de febrero de 2005. Magistrado ponente Jaime Araújo-Rentería. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2005/c-063_2005.html.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 5 de mayo de 1978, demanda entablada por Álvaro Echeverri-Uruburu y Carlos Moreno, contra el Acto Legislativo 2 de 1977. Magistrado ponente José María Velasco-Guerrero.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 3 noviembre de 1981, demanda de inexequibilidad de la reforma constitucional, Acto Legislativo No. 1 de 1979, Proceso No. 786. Magistrado ponente Fernando Uribe-Restrepo.

Corte Suprema de Justicia, Sala Plena. Sentencia del 5 de marzo de 1987. Magistrado ponente Jesús Vallejo-Mejía.

Informes, documentos, reportes

Chailloux-Dantel, Maurice, *La presidencia de la república. Informe de la Comisión para la reforma de la administración pública, liderada por Maurice Chailloux-Dantel* (Misión de las Naciones Unidas para la Administración Pública de Colombia, Bogotá, 1955).

Currie, Lauchlin, *Reorganización de la rama ejecutiva del gobierno de Colombia. Informe de la Misión dirigida por Lauchlin Currie* (Imprenta Nacional, Bogotá, 1952).

Misión de Finanzas Intergubernamentales, *Finanzas intergubernamentales en Colombia. Informe final* (Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 1981).

Medios de comunicación

Artículo de prensa, 249 *Ámbito Jurídico*, 20 (19 de mayo-1 de junio de 2008).

Asedio a la Corte Suprema, *Semana.com*, Bogotá, 28 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/asedio-corte-suprema/121230.aspx>.

Barreto-Rozo, Antonio, *Uribe contra la Corte*, *Semana.com*, Bogotá, 8 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion-on-line/uribe-contra-corte/106090.aspx>.

Cambio extremo en la Corte, *Semana.com*, Bogotá, 21 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/cambio-extremo-corte/121999.aspx>.

Contralorías ejercen una vigilancia débil, *Elespectador.com*, Bogotá, 3 de junio de 2008. Disponible en: <http://elespectador.com/noticias/politica/articulo-contralorias-ejercen-una-vigilancia-debil>.

Coronell, Daniel, *La ordóñez-política*, *Semana.com*, Bogotá, 21 de marzo 21 de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-opinion/ordonezpolitica/121971.aspx>.

Coronell, Daniel, *Roscografía*, *Semana.com*, Bogotá, 6 de septiembre de 2008. Disponible en: http://www.semana.com/wf_InfoArticulo.aspx?idArt=115248.

Desequilibrio de poderes propicia la corrupción, afirma presidenta de Transparencia Internacional, *Eltiempo.com*, Bogotá, 14 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4526976>.

DIAN no puede iniciar cobro coactivo sobre bienes afectados por proceso de extinción de dominio, 245 *Ámbito Jurídico*, 4, 17 de marzo-6 de abril de 2008.

- Fiscal y Altas Cortes piden respeto por su trabajo*, *Semana.com*, Bogotá, 11 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/fiscal-altas-cortes-piden-respeto-su-trabajo/121621.aspx>.
- Grito de independencia*, *Semana.com*, Bogotá, 22 de septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-nacion/grito-independencia/106424.aspx>.
- Marcado sesgo en candidatos de Uribe a la Constitucional*, *Semana.com*, Bogotá, 20 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/marcado-sesgo-candidatos-uribe-constitucional/121923.aspx>.
- Pacto de transparencia para las próximas elecciones propone el gobierno*, *Boletín de Noticias, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la república*, sin fecha. Disponible en: <http://oacp.presidencia.gov.co/snerss/detalleNota5.aspx?id=9237>.
- Procuraduría rechaza ayuda de la ONU en proyecto de fortalecimiento a la justicia*, *Semana.com*, Bogotá, 5 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-justicia/procuraduria-rechaza-ayuda-onu-proyecto-fortalecimiento-justicia/117400.aspx>.
- ¿Qué pasa con los poderes del Estado?*, *Semana.com*, Bogotá, 9 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/pasa-poderes-del-estado/106795.aspx>.
- Uribe consigue control del órgano que vigila y sanciona a los jueces*, *Semana.com*, Bogotá, 3 de septiembre de 2008. Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-on-line/uribe-consigue-control-del-organo-vigila-sanciona-jueces/115127.aspx>.