

RELACIONES

entre los Poderes Judicial y Legislativo

Trabajo laureado en el concurso abierto por el Gobierno para la provisión de las delegaciones de Colombia en el segundo Congreso Científico Panamericano.

(Continuación)

CAPITULO IV

ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Para completar este trabajo haremos una somera relación de los antecedentes de la reforma de 1910 desde los puntos de vista constitucional, legal, de doctrina y de la acción de los partidos políticos.

§ 1º ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES.

Los constituyentes de Colombia, si bien se han inspirado en las fórmulas norteamericanas, han sufrido la decisiva influencia de las concepciones revolucionarias francesas sobre la supremacía del Poder Legislativo, bien que en la práctica la ha tenido el Ejecutivo, al paso que el Judicial, como lo dijo el Presidente Ospina en el Mensaje citado, «se ha visto siempre deprimido y estrechado por los Poderes agresivos que se le han sobrepuesto».

Data del año de 1858 el movimiento que culminó en la reforma de 1910 sobre el verdadero equilibrio de los tres Poderes.

a) La Constitución de Cundinamarca de 1811, después de dar las reglas para la expedición de las leyes, implícitamente privó a los Poderes Ejecutivo y Judicial de la facultad de interpretarlas y dejó ésta exclusivamente al Legislativo (1).

(1) Título VI, artículo 19. Manuel Antonio Pombo y José Joaquín Guerra «Constituciones de Colombia» (segunda edición), Bogotá, 1911.

b) Este principio se reprodujo en la Constitución cundinamarquesa de 1812 (1).

c) También aceptaron ese sistema los constituyentes de Cartagena, pero lo formularon en otros términos (2).

d) La Constitución de Tunja fue más explícita en el sentido de imponer a los Poderes Ejecutivo y Judicial la absoluta sujeción a la ley escrita, puesto que dice que «únicamente la Legislatura tendrá facultad para interpretar, ampliar y restringir, comentar y suspender las leyes» y que los Poderes Ejecutivo y Judicial deberán ligarse «a la letra de las leyes, y en caso de duda, consultar a la Legislatura» (3).

e) Idéntico principio se consignó en el Estatuto de Antioquia (4).

f) La Carta Fundamental de Cúcuta no reprodujo estos principios, pero refiriéndose a los textos constitucionales, dejó al Congreso la facultad de resolver cualquiera duda que ocurriera (5).

g) El Estatuto de 1830 reprodujo este sistema y lo complementó con un texto en virtud del cual la Alta Corte de Justicia debía «oír las dudas de los Tribunales Superiores sobre la inteligencia de alguna ley, y consultar sobre ellas al Congreso por conducto del Poder Ejecutivo» (6).

h) La Constitución granadina de 1832 consignó los mismos principios de la anterior (7).

i) No expresó nada la de 1843 al respecto del sometimiento al Congreso de las dudas ocurridas a los Poderes Ejecutivo y Judicial en su aplicación, pero dijo que al Congreso correspondía «interpretar cualesquiera leyes o actos legislativos vigentes». (8).

j) La Constitución de 1853 guardó silencio sobre la materia en que nos ocupamos.

k) La Carta Fundamental de 1858, dada para la

(1) Título IV, artículo 29. Pombo y Guerra, obra citada.

(2) Título VII, artículo 34. Pombo y Guerra, obra citada.

(3) Capítulo III, artículo 10. Pombo y Guerra, obra citada.

(4) Título III, artículo 11. Pombo y Guerra, obra citada.

(5) Artículo 189. Pombo y Guerra, obra citada.

(6) Artículos 110 y 159. Pombo y Guerra, obra citada.

(7) Artículos 131, 9º., y 213. Pombo y Guerra, obra citada.

(8) Artículo 67, 15. Pombo y Guerra, obra citada.

Confederación Granadina, dio el primer paso serio en el sentido de poner limitaciones a la acción conjunta de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, si no a los de la entidad nacional, si a los de los Estados, a cuyo cargo quedó, entre otras cosas, lo relativo al Derecho Privado. Al efecto, en ella se dijo que a la Corte Suprema le correspondía suspender la ejecución de los actos de la Legislaturas de los Estados que fueran contrarios a la Constitución o a las leyes de la Confederación, y que al Senado tocaba decidir definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos; pero en cuanto a la interpretación de las leyes nacionales, mantuvo el principio hasta entonces tradicional (1).

1) La Constitución de 1863 estableció un sistema científico y armónico que resuelve de modo bastante satisfactorio, para un régimen federal como el que organizó, lo relativo a la declaración de la inconstitucionalidad de las leyes.

Así, en ella se dijo que si una ley de una legislatura era inconstitucional, podía la Corte Suprema Federal suspenderla y el Senado anularla; y que si una ley nacional era inconstitucional por vulnerar los derechos individuales o la soberanía de los Estados, podía ser anulada por la mayoría de las Legislaturas de éstos, y que correspondía a la Corte declarar cuándo quedaba anulada por esa mayoría (2).

2) Los constituyentes de 1886, al reconstituir la República en forma central, no podían dejar vigentes los científicos contrapesos de la Constitución federal de 1863, y con la mira de asegurar el respeto debido a la Constitución, establecieron que en el caso de que el Poder Ejecutivo objete un proyecto de ley en el concepto de ser inconstitucional, debe éste pasar a la Corte Suprema de Justicia a fin de que ella se pronuncie sobre la materia; de modo que si resuelve que está ajustado el Estatuto, el Poder Ejecutivo debe sancionarlo (3).

(1) Artículos 50 y 51. Pombo y Guerra, obra citada.

(2) Artículos 25, 51, 5.º, y 72, Pombo y Guerra, obra citada. Sobre la interpretación detallada de estos textos, véase a Juan Félix de León, «La Constitución de los Estados Unidos de Colombia», números 61 y siguientes, Bogotá, 1878.

(3) Artículo 90. Pombo y Guerra, obra citada.

m) Mas comoquiera que, en la práctica, ocurrió que precisamente se expidieron leyes inconstitucionales, algunas debidas nada menos que a la iniciativa del Poder Ejecutivo, la opinión pública se uniformó en el sentido de que debía buscarse una fórmula constitucional que pusiera coto a mal tan grave, la cual quedó consignada en la reforma de 1910, en estos términos:

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

«Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación» (1).

Pero tan hondo era el mal que se quiso corregir con el texto preinserto, que el constituyente se creyó en el caso de disponer bien en otro del mismo Acto legislativo lo que sigue:

«En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley, se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales» (2).

La reacción se llevó así a un extremo a que no debió llegarse: la adopción conjunta del sistema del artículo 41 y la del sistema norteamericano contenida en el 40, cuyos inconvenientes hemos anotado. La magnitud de mal que se contemplaba justifica, empero, a los constituyentes de 1910.

§ 2º ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

No se encuentra en la legislación anterior al año de 1887 rastro alguno que indique cómo han debido interpretarse las leyes en relación con el Estatuto, lo que se explica por la presencia de los textos constitucionales citados.

(1) Acto legislativo número 3 de 1910, artículo 41. Pombo y Guerra, obra citada.

(2) Artículo 40. Pombo y Guerra, obra citada.

Fue en ese año cuando se introdujeron los textos siguientes:

«Los principios del Derecho natural y las reglas de la Jurisprudencia servirán para ilustrar la Constitución en casos dudosos. La doctrina constitucional es, a su vez, norma para interpretar las leyes (1).

«Dentro de la equidad natural y la doctrina constitucional, la Crítica y la Hermenéutica servirán para fijar el pensamiento del legislador y aclarar disposiciones legales oscuras o incongruentes (2).

«Una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante, si no oscura o deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe» (3).

Si los dos primeros textos son inobjectables, no así el último, que se tuvo por mucho tiempo como arma política, hasta el punto de que su abrogación vino a ser una de las materias capitales de las plataformas de los partidos políticos, los cuales consideraban inconstitucionales muchas de las leyes vigentes (4).

§ 3º ANTECEDENTES DE LA DOCTRINA

Antes de la vigencia de la Constitución de 1863,

(1) Ley 157 de 1887, artículo 4º.

(2) Ley 157 de 1887, artículo 5º.

(3) Ley 157 de 1887, artículo 6º.

Acerca de este texto véanse: Edmond Champeau y Antonio José Uribe, «Tratado de Derecho Civil Colombiano»; tomo I, número 61, París. Fernando Vélez, «Estudio sobre el Derecho Civil Colombiano», tomo I, número 37, Medellín, 1898. Manuel José Angarita, «Código Civil concordado y comentando», página 495, Bogotá, 1888.

Este eminente jurista, como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, ha recogido recientemente su comentario diciendo que nuevos estudios han producido modificación profunda en sus ideas, y que prefiere en la actualidad los inconvenientes de la reforma constitucional de 1910 a los males que ocasionaría su derogación o su interpretación restricta. («Gaceta Judicial» número 1199).

(4) Cf. Constitución, artículos 109 y siguientes. Ley 41 de 1892. Constitución, artículos 20, 23, 26, 28, 39 y 47. Ley 61 de 1888. Constitución, artículos 42 y 57. Ley 157 de 1896, artículos 49 y siguientes. Constitución, artículo 78, 5º. Leyes sobre pensiones y recompensas individuales. Constitución, artículo 31. Ley 30 de 1888, artículo 34. Constitución, artículo 155. Ley 147 de 1888, artículo 225 etc.

la materia en que nos ocupamos no fue estudiada por los tratadistas. Fue a partir de esa época cuando empezó a tratarse la cuestión, bien que desde puntos de vista distintos de aquél en que hoy la contempla el país.

a) Arosemena, antes de pronunciarse por el sistema norteamericano, dice:

«Nada se ha estatuido para invalidar los actos legislativos o ejecutivos nacionales que se opongan a la Constitución, fué de los casos expresados en el artículo 25» (1).

b) Por el contrario, otro tratadista distinguido comentó este texto así:

«Hé aquí una dictadura de nuevo tipo que se ostenta serena, sin disfrazar el semblante, con naturalidad, como si ella misma ignorase lo que es» (2).

Y comentando el artículo 72 dijo:

«¿Qué vendría a ser de la soberanía de los Estados si la Corte Suprema Federal pudiera a cada paso estar suspendiendo sus Constituciones?» (3).

c) Rocha Gutiérrez, en su estudio sobre el proyecto de Constitución para reemplazar la de 1863, se pronuncia por el sistema norteamericano con alguna adición:

«Íntima conexión con aquella facultad tiene otra atribución nueva que le asignamos al Poder Judicial para que impida los abusos en que incurran el Poder Legislativo de la Nación o de los Estados. En cada caso especial sometido a su jurisdicción, pueden los Jueces nacionales y la Corte Suprema declarar que es contraria a la Constitución la ley nacional o de los Estados cuya aplicación se invoca. Esta declaración no produce la invalidez de la ley particular tachada de inconstitucional, pero posterga su aplicación delante de la Constitución Nacional, que es la suprema ley de la República; y cuando se hace por los Jueces o Tribuna-

(1) Justo Arosemena, obra citada, tomo II, página 85.

(2) Cerbeleón Pinzón. «Juicio sobre la Constitución de 8 de Mayo de 1863, expedida en Rionegro», página 89, Bogotá, 1863.

(3) Cerbeleón Pinzón, obra citada, página 123.

les inferiores, debe ser consultada con la Corte Suprema» (1).

d) En el proyecto de la Constitución vigente se encuentra el siguiente texto:

«Artículo 21. La potestad reglamentaria no constituye derecho contra las leyes, ni las leyes contra la Constitución. En consecuencia, los Tribunales que hayan de actuar en asuntos contenciosos administrativos prestarán defensa a los particulares agraviados por providencias de la Administración; y la autoridad judicial protegerá a las personas contra los abusos de cualquiera de los Poderes Públicos» (2).

Este texto, que en el fondo contiene el sistema norteamericano, no fue definitivamente aprobado, y al ponerse en discusión, dijo a su respecto D. Miguel Antonio Caro:

«Si el soberano dicta una ley inconstitucional, sancionada y promulgada, debe ser obedecida, mientras no haya, como no lo hay un Poder superior que tenga la facultad de anularla. No puede dejarse al ciudadano la facultad de desobedecer una ley por cuanto la juzga contraria a la Constitución. Tal principio sería anárquico. Pero sí debe tener el derecho de exigir que no se cumpla en su daño, y los Tribunales no deben aplicarla cuando lesiona derechos civiles garantidos por la Constitución. Nadie anula la ley; así se salva el principio de autoridad; pero el ciudadano tiene el derecho de defensa ejercitada por las vías legales, y el Poder Judicial le dispensa protección: así se salva la libertad bien entendida y ambos principios quedan conciliados» (3).

Empero, agregaba en su discurso que pedía no fuera aprobado el texto propuesto si hubiera de aprobarse, como en efecto se aprobó el que vino a ser el artículo 90 de la Constitución, que inviste a la Corte de la facultad de declarar si un proyecto de ley objetado por el Gobierno en el concepto de su inconstitucio-

(1) Rafael Rocha Gutiérrez, «La verdadera y la falsa democracia», página 233, París, 1887.

(2). «Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886.» Página 26, Bogotá, 1913.

(3) «Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886», página 94.

lidad es o nó exequible, porque, decía el señor Caro, aprobada esta regla, no habría siquiera la posibilidad moral de que se expidieran leyes inconstitucionales, en lo cual anduvo corta su previsión, porque la Corte Suprema, cuando ya tuvo la facultad de hacerlo, ha declarado la inconstitucionalidad de muchas leyes (1).

e) Samper, luego que examina la cuestión, agrega:

«Para obviar todos los inconvenientes apuntados, el autor de este comentario propuso y sostuvo con empeño, en el Consejo Constituyente, un artículo que mandaba aplicar de preferencia la Constitución, en los asuntos judiciales, pero con dos condiciones, a saber: que la decisión sólo se refiriese al caso especial resuelto, quedando responsable quienquiera que lo adoptase, y que se diese siempre cuenta a la Corte Suprema, para que ésta, a más de resolver el punto de un modo general, y formar así jurisprudencia, promoviese una corrección legislativa del acto o disposición inconstitucional. Pero aunque muchos constituyentes apoyaron esta indicación, se temió por otros el peligro de la anarquía en las decisiones de los Jueces, y al cabo, por vía de transacción, se convino en que el Título III de la Constitución sería incorporado, como lo dispone el artículo 52, en el Código Civil, con el fin de que todo lo relativo a derechos civiles y garantías sociales fuese aplicado de preferencia a cualquiera disposición legal que contrastase con tales derechos y garantías» (2).

Esta barrera puesta por el Constituyente al legislador revela una candidez extrema en el primero, pues la incorporación del Título citado en el Código Civil, que es una simple ley, derogable y modificable como cualquiera de ellas, no tenía porqué darle fuerza bastante poderosa a impedir las violaciones legislativas de la Carta Fundamental.

§ 4º LA ACCION DE LOS PARTIDOS POLITICOS.

La presencia del artículo 6º de la Ley 153 de 1887 y las frecuentes violaciones del Estatuto, desper-

(1) «Gaceta Judicial», números 1091, 1147, 1199, 1177 y 1197.

(2) José María Samper, «Derecho Público Interno de Colombia», tomo II, página 184, Bogotá.

taron el movimiento de la opinión pública a que hicimos referencia.

a) En un célebre manifiesto político de personajes conspicuos del partido conservador, se introdujo una cláusula que dice así:

«Declaración de que la Constitución prima en todo caso sobre la ley, correspondiendo a los Jueces y Magistrados decidir los casos particulares de conflicto, cuando las personas ocurran a ellos por creer lesionados sus derechos, sin que la sentencia o decisión judicial signifique derogación de la ley (1).

Esta cláusula fue sostenida por el autor del manifiesto, Martínez Silva, en estos términos:

«Esta regla de interpretación (la del artículo 6º) señalada a los Jueces es perfectamente injurídica, y aun nos atrevemos a decir absurda, puesto que coloca al legislador en oposición con su mandato y eleva a la categoría de precepto lo que puede ser la violación de un deber.

«Esta regla debería ser precisamente la contraria, considerando la Constitución como la ley suprema y norma de todas las leyes expedidas con posterioridad a ella» (2).

b) Antes de la aparición del referido manifiesto, otro personaje conservador, el General Juan C. Arbeláez, había presentado a la Cámara de Representantes un proyecto que ésta aprobó en primer debate y luego archivó, por medio del cual se confería a la Corte Suprema la facultad de suspender las leyes inconstitucionales que fueran acusadas ante ella en ese concepto, a fin de que el Congreso en la próxima legislatura en que el personal de la Cámara se hubiera renovado, decidiera la cuestión de modo definitivo (3).

c) En célebre documento político del General Marcelino Vélez se lee lo que sigue:

«Una ley inexplicable declara constitucionales las leyes. Este absurdo principio, a virtud del cual una ley expedida por una leve mayoría en las Cámaras

(1) «El Conservador» número 2º, de 29 de Febrero de 1896.

(2) Carlos Martínez Silva, artículo citado.

(3) «Revista de Legislación y Jurisprudencia». Número 19, Bogotá, 1894.

puede infirmar las más importantes disposiciones de la Constitución, debe ser combatido para evitar así la confusión que eso produce en toda la legislación y el desprestigio mismo de la Carta Fundamental que puede, de ese modo verdaderamente rabulesco, ser reformada por una simple ley. El que aplica la ley es quien debe interpretarla, bajo su responsabilidad» (1).

d) La convención Nacional del partido liberal de 1897 introdujo, entre sus *puntos de reforma*, el VIII, así concebido:

«Supresión de toda facultad extraordinaria o discrecional que menoscabe los derechos individuales de los ciudadanos, o altere el régimen constitucional en algún sentido; y en consecuencia derogación de la Ley 153 de 1887, en cuanto hace prevalecer la ley sobre la Constitución» (2).

e) El General Guillermo Quintero Calderón, ex-Presidente de la República, en informe rendido al Senado, después de hacer jurídicas observaciones al respecto en que nos ocupamos, termina así:

«El suscrito, no obstante su reconocida incompetencia, persiste pues en creer que el artículo 6º de la Ley 153 de 1887 fue, además de inútil como nueva regla de interpretación, muy seriamente perturbador de cualquier régimen constitucional, falseándolo de una plumada» (3).

f) Tocó al Dr. Nicolás Esguerra, iniciador del movimiento político de 1909, formular el principio hoy vigente en el proyecto de reforma constitucional que presentó en el Congreso de ese año y en el nuevo que presentó a la Asamblea Nacional de 1910, el cual logró pasar como artículo nuevo introducido en el debate por otros Diputados en ausencia de aquel distinguido ciudadano (4).

(1) «El Relator» número 891, 1893.

(2) Convención Nacional Eleccionaria del partido liberal. Bogotá, 1897.

(3) «Anales del Senado» número 38, 1904.

(4) Nicolás Esguerra, «Proyecto de Acto Legislativo reformativo de la Constitución», artículo 67; Bogotá, 1907. «Anales de la Cámara de Representantes» 1909. «Diario Oficial» número 13883. «Anales de la Asamblea Nacional» número 1º, 1910. «Diario Oficial» número 14131. Lácides Segovia, «Historia de las Leyes», páginas 175 y siguientes. Cartagena, 1914.