

EXPOSICION DE MOTIVOS DEL ACTO LEGISLATIVO

POR EL CUAL SE REFORMAN ALGUNAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA EN MATERIA DE JUSTICIA

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional ha querido presentar al país, a través de sus Representantes, esta reforma, motivado por la necesidad de avanzar en la garantía de los derechos, en la convivencia, el respeto y la colaboración armónica entre todos los órganos y poderes del Estado, y en la adecuación a las necesidades y realidades de ciertas instituciones.

Constituye, entonces, una imperiosa necesidad avanzar en el fortalecimiento de la institucionalidad como del Estado Social de Derecho, para lo cual se requiere de manera especial e importante la colaboración armónica entre las diferentes autoridades del poder judicial, que contribuya de manera efectiva a la consecución de los fines esenciales e inmediatos del Estado, como son entre otros, garantizar y proteger los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política.

Como es de conocimiento público, en el funcionamiento de la Rama Judicial han surgido conflictos interinstitucionales y dificultades que exigen con urgencia introducir modificaciones en el articulado de la Constitución, en lo pertinente, con el fin, no sólo de evitar roces entre los distintos organismos de la Rama sino de lograr el perfeccionamiento de la estructura y las competencias que les están asignadas.

Es por esto que el Gobierno Nacional ha preparado un cuidadoso proyecto de reforma constitucional contentiva de algunos procedimientos, mecanismos y regulación de competencias y funciones de esa Rama, aconsejados por la experiencia derivada de la vigencia de la Constitución a lo largo de los 15 años en que ha regido, buscando equilibradas soluciones y correctivos que impidan la repetición de enfrentamientos y pugna entre las varias interpretaciones que se han hecho de las disposiciones constitucionales a que se refiere, en lo sustancial, este proyecto.

El contenido del proyecto, se ocupa de introducir algunas modificaciones a la acción de tutela prevista en el artículo 86 de la Constitución, modificaciones referidas especialmente a las tutelas dirigidas contra sentencias judiciales, alegando vías de hecho, lo cual ha suscitado una inextricable discusión en que se plantean cuestiones tales como usurpación de competencias y pérdida de la autonomía de las jurisdicciones especiales de alto nivel involucradas en estos conflictos.

Se pretende igualmente señalar límites objetivos al control de constitucionalidad que debe ejercerse sobre los actos reformativos de la Constitución, para rescatar la fuerza y alcances que deben ser reconocidos al constituyente primario, idea que sirve de fundamento a todo nuestro ordenamiento Constitucional.

Se ocupa también el proyecto de regular los casos de revisión previa e integral de proyectos de ley objetados y de actos legislativos, que es asunto al que no se ha prestado atención y que requiere una normación que elimina disquisiciones y dudas sobre las consecuencias de la mencionada revisión.

Se considera así mismo conveniente autorizar a la Corte Constitucional para dar prelación a determinados procesos y a los proyectos objeto de revisión previa e integral, a solicitud del Gobierno Nacional, por razones de alta conveniencia nacional, excepción que dada la experiencia resulta necesaria, a fin de evitar traumatismos en áreas vitales de la economía o de la gestión estatal por razón de demoras en la decisión de los problemas de constitucionalidad que estén a su conocimiento, teniendo en cuenta los términos prescritos en la actualidad para los correspondientes trámites.

Una de las propuestas más importantes del proyecto es la contenida en el artículo 21, reformativa del 374 de la Constitución, mediante la adición de una norma que declara que no existen límites materiales al poder de reforma de la Constitución, esto es, que en ella no hay cláusulas pétreas y que, en principio, todas sus disposiciones son reformables, a menos que exista una disposición expresa que diga lo contrario. Por tanto, nuestro sistema constitucional es enteramente flexible y no existen en él condicionamientos implícitos que impidan una reforma constitucional.

Los elementos más notables que contiene esta reforma constitucional son los que se proponen en seguida.

El libre desarrollo de la personalidad

(Artículo 1º)

A partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la interpretación de los alcances del derecho fundamental al libre desarrollo de la personalidad, en el caso concreto de la dosis personal y su despenalización, se produjeron graves efectos en la sociedad colombiana, en particular en los niños y adolescentes, por la ausencia de herramientas para sancionar conductas relacionadas con el consumo y el porte de sustancias alucinógenas o adictivas para uso personal.

Por lo anterior, el Gobierno considera necesario elevar a cánón constitucional la facultad del legislador para establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes incurran en dichas conductas.

En efecto, durante la vigencia de la Ley 30 de 1986, el consumo y/o porte de cualquier estupefaciente era penalizado, lo cual significaba que a quien se le detuviera bajo los efectos de una droga psicoactiva, o se le descubriera la posesión de la misma, estaría destinado a purgar una pena de prisión. Las disposiciones contenidas en el Estatuto, fueron discutidas de manera amplia durante algún tiempo y entre las críticas que se hacían estaba el que no hay delito sino daño: *Nullum crimen sine iniuria*.

Sin embargo, en el año 1994, la Corte Constitucional profirió la sentencia C-221, declarando inexecutable los artículos de la ley 30 de 1986, que penalizaban el consumo de las drogas alucinógenas, debido a que esto representaba una clara violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad, dejando así abierta la posibilidad de consumir y portar una cantidad mínima de tales sustancias, llamada la dosis personal.

En cuanto a los efectos de la despenalización de la dosis personal decretada por la Corte Constitucional, numerosas reacciones se dieron en cuanto a los efectos psicosociales del consumo de drogas, planteando un grave efecto para los niños y

adolescentes: o bien, uno de confusión y de temor, o de legitimación al consumo de drogas. Y los resultados de la desaparición de la sanción por el consumo y porte de estas sustancias, produjo el aumento en número de consumidores como en el volumen de droga consumida, que desequilibra el ejercicio razonable del derecho fundamental protegido.

Por esta razón y para evitar que la falta de sanción al consumo de estas sustancias, como consecuencia de la interpretación y alcances del derecho al libre desarrollo de la personalidad establecidos por la Corte Constitucional, siga produciendo graves efectos en los niños y adolescentes, es por lo que se plantea adicionar al texto del actual artículo 16 de la Carta Política, la facultad al legislador para establecer sanciones no privativas de la libertad a quienes consuman y porten sustancias alucinógenas o adictivas para uso personal.

La acción de tutela contra providencias judiciales

(Artículo 2º)

Nadie puede dudar que la acción de tutela ha sido desde su creación e incorporación en el ordenamiento superior, uno de los más importantes y significativos avances en el camino hacia la protección y garantía de los derechos fundamentales, particularmente bajo el amparo de un Estado social de derecho.

Sin embargo, en los últimos años, ha enfrentado gravemente a las máximas autoridades del poder judicial, generando en ocasiones indefiniciones sobre ciertos procesos judiciales en particular y creando una sensación de inseguridad jurídica a nivel nacional e internacional.

Es por ello que el Gobierno Nacional, consciente de su papel de defensor y garante de la Constitución como de los derechos y libertades, ha tomado la decisión de proponer una fórmula que, impida la repetición de enfrentamientos y pugnas entre las varias interpretaciones que se han hecho de las disposiciones constitucionales relativas a la institución de la tutela.

Fórmula que, como se expondrá posteriormente, sugiere límites importantes que busquen preservar la integridad de las diferentes jurisdicciones, como los de la caducidad, la competencia para conocer de estas acciones y las causales de improcedencia de la tutela contra providencias de las altas cortes de justicia.

El artículo 86 de la Carta Política, tal como lo establece su redacción vigente, consagró la acción de tutela como mecanismo subsidiario y residual de protección de los derechos constitucionales, procedente ante cualquier juez frente a la violación o amenaza atribuible a una acción u omisión de una autoridad pública o de un particular. Norma ésta que no fijó límites en cuanto a la acción, dejando abierta entonces la posibilidad de que fuese procedente la tutela contra providencias judiciales, entendidas éstas como una acción de una autoridad pública.

El Gobierno Nacional, como lo señaló el Presidente de la República, reconoce en la tutela “la encarnación del alma popular” y las bondades como instrumento de garantía de los derechos fundamentales.

En ese orden de ideas, debe asegurarse la continuidad de la tutela contra providencias judiciales, siempre que esta acción esté mediada por una racionalización en su uso, por límites temporales, asegurando que los procesos tengan un fin definitivo.

¿Cuáles son las ventajas de la acción de tutela contra providencias judiciales?

A juicio del Gobierno, recogiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la posición de los defensores de esta tesis, constituyen ventajas de la procedencia de la tutela contra sentencias, las siguientes:

- 1) La garantía de la primacía de la Constitución exige que exista un órgano al que se confíe la interpretación de la Constitución, que según el artículo 241 de la CP. es la Corte Constitucional;
- 2) La Corte Constitucional debe actuar como un órgano de cierre en materia de interpretación de los derechos fundamentales para evitar que cada una de las Altas Cortes tenga su propia interpretación sobre los derechos, lográndose con ello la unificación de la interpretación;

- 3) Garantiza una aplicación uniforme del derecho, asegurando la vigencia de los principios de seguridad jurídica e igualdad, y
- 4) Brinda a los ciudadanos certidumbre sobre la interpretación de las normas.

¿Cuáles son los posibles vacíos generadores de pugnas o incertidumbres de la acción de tutela contra providencias judiciales?

- 1) Podría atentar contra el principio de la cosa juzgada y la seguridad jurídica al permitir revisar una sentencia de cierre, y
- 2) Otras jurisdicciones podrían sentirse invadidas por la órbita de acción de la Corte Constitucional.

3)

El Gobierno compartiendo las bondades mencionadas y tomando nota de los cuestionamientos antes citados, somete a consideración del Parlamento, la redacción que se incorpora al texto del artículo 86 de la Carta Política, orientado a superar las dificultades que han llevado al enfrentamiento entre las Cortes, a la vez que refuerza y protege el carácter garantista de la figura de la acción de tutela.

En efecto, la posibilidad de cuestionar jurídicamente las providencias judiciales de última instancia a través de la acción de tutela tiene que tener un límite temporal para garantizar la seguridad jurídica y que los procesos tengan un fin definitivo. Es por ello que en la norma que se presenta en el articulado del proyecto se sugiere un término de caducidad de un (1) mes contado a partir de la ejecutoria o firmeza de la providencia, de manera que se asegure con ello, la proporcionalidad y razonabilidad del plazo.

De otro lado, se afirma que existe un peligro de que los jueces constitucionales invadan competencias que corresponden a los tribunales o jueces especializados al asumir la competencia y proferir el fallo. Es por esto, que el Gobierno Nacional ha considerado pertinente fijar un segundo presupuesto de procedibilidad: la acción de tutela debe presentarse, en primera instancia, ante el juez que produjo la sentencia objeto de la tutela, o en única instancia en tratándose de tutela contra sentencias de la Corte Suprema, el Consejo de Estado y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria, ante la respectiva Sala o Sección que produjo la providencia materia de la tutela.

En todo caso, corresponderá a la Corte Constitucional conocer de la sentencia en sede de revisión. Pero, en esta "instancia", se fijan dos condiciones de especial importancia para depurar el ejercicio de esta acción cuando ésta se dirige contra una providencia de la Corte Suprema, el Consejo de Estado o la Sala Jurisdiccional Disciplinaria: 1º) Que la Corte Constitucional deberá fallar la tutela interpuesta, en Sala Plena y dentro de los 30 días siguientes al auto de selección para revisión, y 2º) Que el fallo que dicte la Corte Constitucional consistirá en una declaración interpretativa de las normas constitucionales que amparan el derecho fundamental invocado y éste será remitido a la corporación que dictó la providencia objeto de la tutela para su reelaboración, con arreglo a lo dispuesto en la sentencia de revisión emanada de la Corte Constitucional.

En orden a buscar ese justo medio que, de un lado, garantice el principio de la cosa juzgada, la seguridad jurídica y el carácter de órgano límite de las Altas Cortes, y del otro, el papel fundamental de la Corte Constitucional para la unificación de la interpretación constitucional sobre los derechos fundamentales, evitando excesos y desbordamientos en las facultades de unos u otros, se propone establecer como requisito sine que non para el ejercicio y procedencia de la tutela contra providencias judiciales de las altas cortes, que su objeto no recaiga sobre valoraciones probatorias, ni sobre juicios acerca de la aplicación errada o la inaplicación de una disposición legal.

Con lo anterior, se logrará que el juez constitucional centre su análisis en materia de la tutela contra providencias judiciales, estrictamente en los aspectos constitucionales, restringiendo el exámen a controlar cómo realiza la interpretación y aplicación del derecho fundamental amenazado o vulnerado.

En conclusión, el componente normativo que se adiciona al artículo 86 de la Carta Política, persigue que la Corte Constitucional, como órgano de cierre en materia de interpretación de los derechos fundamentales, sólo deje sin efectos aquellas providencias judiciales cuando ellas realmente se separen en forma abierta y abrupta del ordenamiento jurídico o desatienda la interpretación que sobre el derecho en juego, haya efectuado la Corte Constitucional como guardián de la integridad y supremacía de la Constitución. Y, adicionalmente, reconoce la superioridad jerárquica que tanto la Corte Suprema de Justicia como el Consejo de Estado tienen dentro de su respectiva jurisdicción.

Finalmente, para demostrar la validez de la propuesta consignada en el proyecto de acto legislativo que pretende establecer, como punto medio entre las dos posiciones que hoy enfrentan a las Altas Cortes, límites al ejercicio de la acción de tutela contra sentencias judiciales, vale la pena tener en cuenta las siguientes estadísticas en materia de fallos de tutela dictados por la Corte Constitucional respecto de providencias de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en el período comprendido entre 1992 (cuando comenzó a operar la Corte Constitucional y la acción de tutela) y el 2006, para demostrar cómo, a partir de los antecedentes relatados en precedencia, la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los alcances ilimitados de la acción de tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, ha generado un incremento muy ostensible en los últimos años a esta modalidad de amparo:

a) Acciones de Tutela contra providencias de la Corte Suprema de Justicia

Período 1992 – 2006: radicadas **355** acciones de tutela ante la Corte Constitucional

Período 1992 – 1999: radicadas **21** acciones de tutela ante la Corte

Período 2000 – 2006: radicadas **334** acciones de tutela ante la Corte Constitucional, así:

- 2000: 21 acciones de tutela
- 2001: 20 acciones de tutela
- 2002: 60 acciones de tutela
- 2003: 34 acciones de tutela
- 2004: 36 acciones de tutela
- 2005: 89 acciones de tutela
- 2006: 74 acciones de tutela

b) Acciones de Tutela contra providencias del Consejo de Estado

Período 1992 – 2006: radicadas **869** acciones de tutela ante la Corte Constitucional

Período 1992 – 1999: radicadas **22** acciones de tutela ante la Corte Constitucional

Período 2000 – 2006: radicadas **847** acciones de tutela ante la Corte Constitucional, así:

- 2000: 9 acciones de tutela
- 2001: 20 acciones de tutela
- 2002: 124 acciones de tutela
- 2003: 130 acciones de tutela
- 2004: 141 acciones de tutela
- 2005: 185 acciones de tutela
- 2006: 238 acciones de tutela

Límites al control constitucional en materia de actos legislativos y el control constitucional previo e integral a instancias del Gobierno Nacional

(artículo 3)

El proyecto de acto legislativo se ocupa de establecer modificaciones al control constitucional que ejerce la Corte Constitucional como máxima autoridad de la jurisdicción constitucional, sin querer con ellas afectar dicho control ni reducir las atribuciones que como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, debe ejercer.

De una parte, el artículo del proyecto, por medio del cual se adiciona parcialmente el artículo 241 de la Constitución en materia de atribuciones de la Corte Constitucional, se ocupa de dos temas de la mayor importancia a juicio del Gobierno Nacional, cuyo objetivo es precisar los alcances del control sobre los actos legislativos a partir de la voluntad del constituyente primario consignada en el texto de la Constitución de 1991, y agregar una nueva competencia en materia de revisión previa e integral de ciertos proyectos de ley y de acto legislativo.

En cuanto hace a lo primero, el proyecto en su articulado adiciona el numeral 1º referido a la atribución de la Corte Constitucional de ejercer el control sobre los actos legislativos reformativos de la Constitución. En la medida en que el texto vigente ha dado a interpretaciones por parte de la Corte Constitucional que van más allá del querer del constituyente de 1991, y que limitan el ejercicio del poder constituyente secundario, en cuanto esa Corporación interpreta que su facultad de ejercer el control constitucional de los actos legislativos no sólo comprende los aspectos de forma, como expresa y taxativamente lo enuncia el numeral 1º del artículo 241 de la Carta, sino que puede incluso llegar hasta un control material de los actos legislativos expedidos por quien actúa como constituyente secundario.

A juicio del Gobierno, es importante precisar, a partir del reconocimiento de las facultades inherentes al Congreso como poder constituyente, que a la Corte Constitucional como poder constituido no le puede estar permitido examinar el contenido y la materia de los actos legislativos, pues hacerlo desnaturaliza el verdadero sentido y los alcances del control constitucional. Por ello, se ha considerado de la mayor pertinencia y relevancia que se adicione el numeral 1º del artículo 241 de la Carta actualmente vigente, con un texto en virtud del cual se prohíba en todos los casos el control constitucional sobre el contenido material de los actos legislativos reformativos de la Constitución.

En el mismo sentido, se incluye en el articulado del proyecto, una adición al texto del artículo 374 de la Carta Política, que consagra las denominadas cláusulas de reforma constitucional, en el sentido de que no habrá límite material al poder de reforma de la Constitución distinto al que señalare expresamente la norma constitucional.

De otra parte, se adiciona una nueva competencia a cargo de la Corte Constitucional, en el numeral 8º del artículo 241 de la Constitución, que le permita al Gobierno Nacional, frente a proyectos de acto legislativo o de ley que incluyan temas considerados de alta conveniencia, solicitar a la Corte que le imparta su revisión previa e integral, quedando a la discreción de esta Corporación la decisión de aceptar dicha solicitud.

El objetivo de esta nueva atribución a cargo de la Corte Constitucional, es que dada la importancia que para el Ejecutivo puede tener una cierta materia, se le permita conocer previamente a la expedición y promulgación de la norma, el juicio de constitucionalidad sobre la misma, de manera que se eviten los traumatismos y gravísimos efectos de una declaratoria de inexecuibilidad de todo un acto legislativo o de una ley, tanto por sus implicaciones presupuestales, como por sus efectos políticos.

**Acciones de tutela resueltas por la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la
Judicatura**
(Artículo 4)

El proyecto propone, en aras de lograr mayores niveles de especificidad y por ende de eficacia, delimitar las funciones de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura para que acorde a su función disciplinaria, conozca de acciones de tutela exclusivamente en las materias de su competencia. Lo cual excluye la posibilidad de que pueda conocer de tutelas sobre asuntos de otras jurisdicciones.

Flexibilidad en las Reformas Constitucionales
(Artículo 5)

El articulado pretende abolir cualquier tipo de cláusula pétreas en nuestra Constitución y , siempre y cuando no exista una disposición expresa en contrario, hacer flexible y adaptable la Carta Magna a las necesidades sociales y a las exigencias populares manifestadas directamente o a través de sus representantes.