

## LA REFORMA DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS O FORCEJEO ENTRE EL GOBIERNO Y LA UNIVERSIDAD

JAIME VIDAL PERDOMO

Como consecuencia del Fallo Canal dictado por el Consejo de Estado el 19 de octubre de 1962 que, a petición del señor Canal, condenado a muerte, declaró nula la Ordenanza del gobierno que creaba la Corte Militar de Justicia, el gobierno Francés estimó necesaria una reforma del Consejo de Estado y constituyó una comisión para que rindiera el informe correspondiente.

Al hacerse públicas las propuestas formuladas por ésta, dos profesores universitarios se apresuraron a hacer conocer su criterio y haciendo hincapie más en los motivos ("la cólera del Príncipe") y en el ambiente que rodeaba la reforma que en sus cláusulas mismas, se opusieron a ella en escritos aparecidos en la prensa de París, exponiendo puntos de vista sobre los temas que dan el nombre a esta crónica y que he considerado de interés trasladar al ambiente universitario de Bogotá.

---

La comisión, que parece haber trabajado en el ánimo de reducir los propósitos del gobierno contra el Consejo de Estado, presentó varios puntos de reforma entre los cuales conviene destacar los que han constituido el centro de la discusión: la posibilidad para el gobierno, por decisión adoptada en Consejo de Ministros, de hacer pasar la decisión de un asunto de la competencia de la sala correspondiente del Consejo a una especial compuesta del vicepresidente y los presidentes de Sección (equivalente de las Salas del Consejo de Estado colombiano, aunque en mayor número), y también la de no renovar en el cargo a los consejeros de Estado mayores de 60 y 65 años al momento en que la respectiva petición le sea formulada.

---

A los pocos días de aparecidas las conclusiones sobre la reforma dos profesores de la Universidad se pronunciaron sobre ellas. En el

número correspondiente al 30 de mayo de 1963 del semanario "Express" Georges Vedel, tratadista de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, actual Decano de la Facultad de Derecho de París, escribió un artículo bajo el nombre: "El Estado debe ser juzgado". Maurice Duverger, también profesor de la Universidad de París y autor de varias obras sobre temas de derecho público, entre ellas "Los Partidos Políticos" e "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", entró al debate con un artículo publicado en el influyente diario "Le Monde" el 6 de junio bajo el título "Consejo de Estado o Consejo del Rey?". En el orden en que han sido citados resumiremos las opiniones de estos dos maestros.

Para Georges Vedel lo más curioso y lo más grave del asunto reside en las premisas de la reforma: que el juez debilita la autoridad del Estado, que Francia sufre un superdesarrollo del control jurisdiccional.

A su modo de ver, que es también el de los juristas franceses de todas las tendencias, la jurisprudencia del Consejo de Estado se caracteriza por la preocupación de no sacrificar a los intereses y derechos de los individuos o los grupos particulares las prerrogativas del Poder, responsable, cualquiera sea su color político, de la continuidad y de la seguridad de la vida nacional. El Consejo de Estado ha hecho una obra razonable: en la época de las luchas religiosas, se interpuso entre los sectarismos; bajo el gobierno de Vichy, derrotó las discriminaciones raciales y las leyes de excepción; después de la liberación, condenó las injusticias de la depuración; ha conciliado el derecho de huelga de los agentes públicos con las necesidades de la vida del Estado. Su labor, dice el Decano, a través del derecho, ha encontrado exactamente las leyes de la democracia: el poder de la mayoría y los derechos de la minoría.

De otra parte, por haber dado al mundo la Declaración de los Derechos del Hombre, Francia pasa por ser el país donde esos derechos están mejor asegurados... Sin embargo: el control de constitucionalidad no ha sido un medio de arreglar, a favor de uno u otro órgano, las querellas que separan los Príncipes, y nunca ha servido para defender las libertades y los derechos; la teoría de los "actos de gobierno", impide al juez censurar o hacer reparar las consecuencias de todo lo que tiene que ver con la política internacional, las relaciones del gobierno y las Cámaras, lo que se relaciona con el referendun y el uso del artículo 16 de la Constitución; ni la Cuarta ni la Quinta República han aceptado la jurisdicción de la Corte Europea de Derechos del Hombre... Entonces: "que no nos cuenten historias. Jamás entre nosotros el Estado no ha sido puesto en peligro por un exceso de protección de los individuos. Por el contrario, es necesario que los franceses sepan que en relación con los Estados Unidos, la Gran Bretaña, Alemania (pues sí, Alemania), ellos sufren de un subdesarrollo cívico".

Concluyendo dice: "La última palabra del asunto, es sin duda que, entre nosotros, el derecho no ha sido tomado en serio. Sin duda se le invocará según necesidad: el poder en el nombre de la mayoría o de la razón de Estado, la oposición en el nombre de los inmortales principios. Pero el Estado no es ese balón, óvalo o redondo, del cual cada campo se sirve para marcar puntos. Es decir, a decir verdad, una

inversión social: si, a corto término, el cinismo jurídico parece que paga, sobre un término largo, las obligaciones nacidas del respeto al derecho y al juez aseguran finalmente la duración de los Estados y los regímenes".

Si el Estado, termina, debe ser juzgado, no es para placer de los idealistas y de las almas puras, sino para que el Estado sea otra cosa que una perpetua toma de cuentas entre bandas rivales, de las cuales no quedan sino destrozos y hombres embrutecidos.

El tono del artículo del profesor Duverger es menos elocuente, más de igual altura en lo que hace al clima que debe rodear la justicia. En su concepto, el defecto principal de las proposiciones del grupo de estudios, tanto en lo que se refiere a la posibilidad de llevar a una Sala especial la decisión de un negocio como a la eventualidad de no renovación del mandato de los Consejeros de Estado, es sembrar la duda en el espíritu de los ciudadanos sobre la conducta de los jueces; aunque no sea cierto, las gentes creerán que la sala especial es más favorable a las tesis del gobierno, que es más sensible a las presiones: "como la mujer de César, sobre los magistrados no debe caer sospecha".

No obstante, su crítica versa principalmente sobre la oportunidad de la reforma. Afirmando que el prestigio del Consejo de Estado en Francia es comparable al de los jueces ingleses o al de la Corte Suprema de los Estados Unidos, le parece que, aún siendo convenientes algunas de las medidas propuestas, el pasarlas minaría el prestigio del Consejo porque en las condiciones actuales todo el mundo entendería que son una tentativa del gobierno para hacer presión sobre el Tribunal que lo juzga. No existe en verdad crisis del Consejo de Estado, sino después de la sentencia del 19 de octubre, y el error de la comisión está en haber aceptado que el Consejo debe ser adaptado. "No hay Consejo de Estado sino cuando los detentadores sucesivos del poder político están sometidos, como los ciudadanos, a las reglas de la jurisdicción. Admitido que uno de ellos puede cambiar esas reglas como consecuencia de un fallo que lo ha molestado es transformar el Consejo de Estado en Consejo del Rey".

La prensa informa que el gobierno ha aceptado quitar de los proyectos de decreto los dos puntos principales mencionados. Sin embargo, cualquiera sea el texto adoptado, el debate y las ideas en él movilizadas me parecen de interés. Entregando a la reflexión del ambiente universitario este resumen, no puedo menos de invitarlo, de mi parte, a ampliarla sobre estos puntos que parecen ser su síntesis:

- a) La participación inmediata de la Universidad en la adopción de medidas que toman los poderes públicos;
- b) La defensa de la justicia, en cuanto al crédito que el país debe dar a su funcionamiento y a sus ejecutores;
- c) La exaltación de la labor del juez, en cuanto ella ha correspondido a las necesidades de un país y ha permitido no sólo su progreso

sino poner término pacíficamente a los grandes conflictos nacionales, guardando un equilibrio ponderado entre las necesidades del Estado y la protección debida a los intereses legítimos;

d) La idea de que el derecho no es un arma de combate del Estado contra los individuos ni de éstos contra aquel, sino un instrumento de armonía: "el derecho no es un balón", es "una inversión social".

## LA CONSTITUCION DE COLOMBIA ASIGNA AL CONTRALOR GENERAL FACULTADES DE TIPO LEGISLATIVO

ALVARO COPETE LIZARRALDE

El doctor Carlos Alberto Navia Raffo en su tesis de grado (1) sustentada en la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, ha llamado la atención sobre el carácter legislativo que tienen algunas resoluciones del Contralor General de la República. Para él estas resoluciones pueden equipararse a un acto reglamentario del Presidente de la República, porque admite la clásica posición de Gastón Jeze, según la cual los actos-reglas —vale decir, el derecho objetivo del lenguaje ordinario— son producidos indiferentemente por la ley o el reglamento (2). Aunque ésta posición nunca la hemos aceptado, porque a nuestro entender el acto reglamentario está esencialmente subordinado a la ley y, por tanto, no puede ni ampliar, ni modificar, ni derogar disposición alguna en ella contenida (3), el problema fundamental planteado por Navia Raffo no está en indagar cuál es la denominación del acto producido por el Contralor, sino en determinar la esencia de las facultades acordadas por la Carta a este funcionario.

El asunto es en verdad de suma importancia y consideramos indispensable ahondar en el análisis de la estructura constitucional de la Contraloría General de la República, que es un organismo cuyas características han sido, en verdad, muy deficientemente estudiadas, no obstante ser eje sustancial de la administración pública, por ejercer el control fiscal.

— I —

La clásica doctrina de la división de los poderes, tomada como in-

- (1) **Fuerza normativa de las providencias de la Contraloría General de la República.** Bogotá, 1962. Inédita.
- (2) **Principios Generales del Derecho Administrativo,** Trad. J. N. San Millán Almagro. Ed. Depalma. Tom. I, págs. 32/42. Buenos Aires, 1948.
- (3) Cf. nuestro artículo **El acto reglamentario,** pub. en *Rev. del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, N° 453 (1960) págs. 371/7. Bogotá.