

Reformadores y jueces: ¿diálogo de sordos?

William Zambrano Cetina

I. Introducción

Como lo señala el coordinador del área temática del Congreso sobre fortalecimiento de la cooperación y coordinación gubernamentales, una de las principales víctimas de las reformas vinculadas con los programas de estabilización y ajuste, desarrollados en la región en los últimos años ha sido la capacidad de coordinación gubernamental. Conciente de dicha circunstancia él manifiesta la necesidad de hacer ocupar un lugar destacado en los debates e investigaciones sobre gestión pública en América Latina al tema de la coordinación gubernamental que permita superar la aproximación de las políticas de reforma como un “puro y simple conflicto presupuestario regido por una óptica casi siempre sectorial e inevitablemente restrictiva y de corto plazo” Garnier (2005).

Conciente empero que esa renovada preocupación por el tema ha parecido restringirse a una perspectiva técnica o gerencial de búsqueda de 'mejores prácticas' para hacer compatibles unas acciones o unos programas gubernamentales con otros, -que, siendo importante, resulta insuficiente- el profesor Garnier invitaba a los panelistas a indagar sobre maneras diferentes de abordar este tema que permitieran identificar las mejores formas de concretar y articular esa dimensión técnica con otras posibles, así como los principales obstáculos que impiden avanzar en esa dirección.

Al respecto quienes integramos el presente panel al tiempo que compartimos las preocupaciones del citado profesor, coincidimos en la necesidad de abordar el problema planteado no solo desde la perspectiva de la coordinación entre organismos de la rama ejecutiva del poder público -al que la expresión coordinación gubernamental remite- sino necesariamente desde una perspectiva más amplia de relaciones entre los diferentes órganos del Estado.

En este sentido consideramos que el énfasis que necesariamente debemos hacer frente al planteamiento hecho en la convocatoria aludida es en la cooperación entre instituciones estatales en la línea de lo que establece el inciso final del artículo 113 de la Constitución colombiana¹ según el cual “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

Y ello por que consideramos que por lo menos uno de los obstáculos por los que se indaga se encuentra precisamente en el olvido de esa dimensión integral y finalista de la acción estatal -en la concepción y aplicación de las políticas de reforma- que obliga necesariamente a todos los actores institucionales comprometidos con una política de esa naturaleza.

¹ ARTÍCULO 113. 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.

Igualmente por que entendemos que una de las manifestaciones del aislacionismo técnico en la aplicación de las reformas a que alude el mismo profesor Garnier y más ampliamente de la insularidad en la gestión pública latinoamericana a que alude Waissbluth (2003) se concreta en las dificultades de comunicación y de diálogo entre los diferentes actores que intervienen tanto en la gestión diaria de los asuntos públicos como en la implementación de reformas. Dificultad particularmente aguda tratándose de la relación entre economistas y administradores de una parte y juristas de otra, imbuidos por referentes y prioridades claramente diferentes que empero -como se intentará exponer y se tiene desde hace tiempo establecido²- no son necesariamente incompatibles.

En esa perspectiva consideramos importante abordar i) el tema de las relaciones entre las ramas Legislativa y Ejecutiva del poder Público y particularmente los ámbitos específicos de competencia en materia de reestructuración de la Administración donde se evidencia que parte de las dificultades en la implementación de reformas en este campo en Colombia proviene precisamente de la falta de claridad sobre los límites competenciales entre una y otra rama y el aparente conflicto entre el principio democrático defendido por el Congreso y los principios de eficiencia y flexibilidad defendidos por el ejecutivo³ ii) el tema de la relación entre reformadores y jueces y en particular la problemática planteada por el aparente conflicto entre los mandatos constitucionales ligados al establecimiento de un Estado Social de Derecho –cuya defensa está encargada a la jurisdicción constitucional– y la orientación de las reformas en los últimos años que parecieran encontrar en la efectividad de esos mandatos y en la labor de los jueces en ese sentido un obstáculo para su realización⁴, iii) el tema de las relaciones al interior de la Administración en el manejo de un bien público -a saber la información oficial básica- que pareciera evidenciar igualmente la dificultad no solamente de conciliar la actuación de los diferentes actores gubernamentales sino la existencia de múltiples desencuentros entre ellos como consecuencia de los necesarios límites y presupuestos que sobre este tema se plantean en un Estado de derecho⁵ iv) La relación entre Administración judicial y Administración de justicia y en particular los encuentros y desencuentros presentados entre los diferentes actores institucionales involucrados en la implementación de un nuevo sistema procesal penal⁶.

Principios, visiones, lenguajes, prioridades distintas que sin embargo deben concurrir todos a la realización de los fines del Estado establecidos en la Constitución entendida como pacto fundamental y dentro de ese marco contribuir al éxito de las reformas que los aseguren.

En esa perspectiva resulta particularmente interesante abordar el tema de la relación entre reformadores y jueces, convertidos estos últimos, no siempre, pero cada vez con mayor frecuencia en aparentes contradictores de los esfuerzos de reforma.

En Colombia, particularmente, importantes actores institucionales⁷, así como reformadores y expertos⁸ han en efecto encontrado en la Jurisdicción constitucional y en la función que

² Ver entre otros Prats i Catala (1995) y Zambrano (1999)

³ Tema abordado por la profesora y consultora Laura Ospina Mejía.

⁴ Tema abordado en la presente ponencia.

⁵ Tema abordado por el profesor Cesar Caballero.

⁶ Tema abordado por el profesor José Joaquín Urbano.

⁷ Ver por ejemplo Londoño (2003) y particularmente Kalmanovitz (2003 y 2001).

⁸ Ver, entre otros, Asesina (2002), Clavijo (2004 y 2001), Kugler y Rosenthal (2002),

cumple tanto en materia de control abstracto de constitucionalidad⁹ como de control concreto, vía la acción de tutela¹⁰ la explicación por excelencia de las dificultades o fracasos de algunas reformas, e incluso del bloqueo del sistema político administrativo¹¹.

Si bien ese debate se ha centrado en el último tiempo en la Jurisdicción constitucional, las controversias sobre este punto no se limitan a dicha jurisdicción sino que se extienden igualmente, aunque con menor énfasis, a la Jurisdicción en lo contencioso administrativo - encargada del control de los actos de la administración-, así como a los órganos autónomos de control. Así a título de ejemplo cabe recordar el debate suscitado recientemente entre el

⁹ Al respecto resulta pertinente transcribir el artículo 241 de la Constitución que fija la competencia de la Corte: ARTÍCULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.
11. Darse su propio reglamento.

PARÁGRAFO. Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanao el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.

¹⁰ ARTÍCULO 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

¹¹ Kugler y Rosenthal (2002).

Gobernador del Departamento de Cundinamarca, las autoridades nacionales y la Sección Tercera del Consejo de Estado en relación con la interpretación y efectos de una sentencia sobre el Hospital Materno Infantil de Bogotá, o la descalificación como “leguleyada” que las más altas autoridades del Poder ejecutivo hicieron en su momento de los reparos planteados por el Procurador General de la Nación en relación con los vicios por él encontrados en el trámite de una ley para la convocatoria a un referendo en el año 2003 destinado a introducir importantes reformas a la Constitución -muchos de los cuales fueron acogidos por el Tribunal Constitucional-, o el incidente que se presentó entre la directora del Programa de Renovación del Estado y el Contralor General de la República a propósito de las “recomendaciones” sobre el ejercicio del control fiscal, que ella hizo luego de la presentación por el Contralor de un informe bastante crítico en relación con dicho programa.

Desencuentros, malentendidos y críticas cruzadas que han puesto en evidencia la dificultad para encontrar códigos comunes de comunicación entre reformadores, jueces y órganos de control a pesar de su evidente común interés de asegurar el respeto del ordenamiento jurídico así como de apoyar las políticas de modernización administrativa destinadas a asegurar la eficiente y oportuna prestación de las diferentes funciones y servicios encomendados al Estado.

El presente escrito pretende simplemente dar cuenta de los principales elementos del debate que se ha tranzado al rededor del papel de los jueces en materia de reformas a la administración y de los argumentos que se han utilizado tanto por los detractores de la actuación de los mismos como por quienes la defienden, con el fin de poner en evidencia una vez mas con Uprimny (2001; 146) la necesidad de superar las innecesarias diatribas que particularmente economistas y juristas se han intercambiado generosamente en este campo¹², así como de abandonar las posturas puramente defensivas de unos y otros a fin de intentar un dialogo constructivo entre las diferentes disciplinas y actores institucionales comprometidos directa o indirectamente con los procesos de reforma.

II Los jueces ¿un obstáculo para los procesos de reforma de la administración?

Es clásico dentro de los estudios de la reforma administrativa el análisis del comportamiento de los diferentes actores internos y externos a dichos procesos Chevallier Loschak (1978; 211). En ese contexto de tiempo atrás se ha puesto en evidencia la importancia que tiene para el desarrollo de cualquier reforma el entorno jurídico en el que debe llevarse adelante Dror (1996; 263).

En el análisis de dicho entorno jurídico resulta pertinente abordar no solo el inventario de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias dentro de las que debe desarrollarse la reforma; el inventario de disposiciones que eventualmente requieren modificación, como también la jurisprudencia producida por los diferentes tribunales llamados a decidir eventualmente sobre la legalidad o constitucionalidad de las disposiciones que las contienen.

¹² Al respecto Rodrigo Uprimny hizo la siguiente referencia que vale la pena citar “Algunos economistas prestigiosos y conocidos, como el ex Ministro de Hacienda Rudolf Hommes, han acusado a los Magistrados de la Corte Constitucional de ignorancia extrema, al punto de calificarlos de ‘burriconsultos’, que no parece la mejor forma de iniciar un debate académico sobre el tema. Ver el Colombiano, julio 4 de 1999. Frente a esos ataques, uno está tentado a responder con Borges: Después de esos insultos señor ¿cuales son sus argumentos?”.

Si bien la expedición de normas no puede entenderse como la realización de las reformas, es claro que ellas en la mayoría de los casos no pueden hacerse sin que medien instrumentos normativos que las contengan y las conviertan en mandatos de imperativo cumplimiento. Dichos instrumentos a su vez deben resultar idóneos no solo en términos prácticos en cuanto a su contenido y mandatos, sino también idóneos desde el punto de vista jurídico y ello en últimas es lo que corresponde decidir a los jueces.

Desde esta perspectiva en el ámbito del ejercicio de las competencias que la Constitución y la Ley les asignan, los jueces terminan siendo actores indirectos de los procesos de reforma.

Ahora bien, según se trate de la jurisdicción constitucional o de la jurisdicción en lo contencioso administrativo -por lo general las llamadas a intervenir preferentemente en este campo- el énfasis estará dado bien en la compatibilidad de las normas frente a los mandatos constitucionales, bien en el respeto del principio de legalidad alrededor del cual se ha construido todo el entorno jurídico para la actuación de la administración.

Particularmente a lo que hace al control ejercido por el juez constitucional un intenso debate se ha suscitado sobre la supuesta interferencia y desorden que su actuación genera en la actividad de la administración, tanto como consecuencia de las decisiones de tutela a través de las cuales se ordena a la administración determinadas actuaciones y prestaciones a favor de los ciudadanos que invocan la protección judicial de sus derechos fundamentales, como de las decisiones de control de abstracto mediante las cuales se controla la constitucionalidad de las normas expedidas por el Congreso y excepcionalmente por el Presidente de la República y que son atinentes a la administración.

En el primer caso se ha hecho énfasis en que el juez constitucional le ha dado cada vez un alcance mayor a la acción de tutela que desborda los mandatos superiores para incluir en el ámbito de protección excepcional -mediante la figura de la conexidad con un derecho fundamental- derechos de carácter social y económico, de naturaleza eminentemente programática y que solo de manera paulatina y en función de los recursos existentes deberían asegurarse. Así mismo que dichas decisiones no toman en cuenta los enormes costos que el cumplimiento de dichas decisiones implican -particularmente en materia de salud y de pensiones- que desbordan las previsiones presupuestales, al tiempo que generan desigualdades implícitas al favorecer a determinados grupos o sectores que acuden a la tutela y desprotegen a los demás asociados Kalmanovitz (2001; 157). A ello se ha sumado una fuerte controversia sobre la posibilidad de que mediante la tutela se pueda declarar que una decisión adoptada por un juez y particularmente por los máximos tribunales de la Jurisdicción Ordinaria -Consejo de Estado y Corte Suprema de Justicia- configura una vía de hecho judicial y por lo tanto pueda ser revocada, lo que se considera un claro desconocimiento de las jerarquías judiciales y una perversa fuente de inseguridad jurídica. Kugler y Rosenthal (2002; 19).

En lo que se refiere a las decisiones de control abstracto se afirma que con ellas muchas veces el Juez Constitucional desborda sus atribuciones y cercena las que la Constitución reconoce al Congreso de la República o al Poder Ejecutivo Kalmanovitz (2003; 189).

Particular mención merece en este caso la controversia generada con diferentes decisiones de la Corte Constitucional en materia de indexación de los salarios de los servidores públicos que han sido calificadas como manifestaciones de un “populismo judicial” amparado en un

“elástico principio del Estado Social de Derecho” Clavijo (2004; 41).

En relación con esta decisión -como en relación con otras providencias (declaratorias de inexequibilidad del sistema UPAC, Régimen de transición en pensiones, IVA para la canasta básica familiar, por ejemplo) con claras implicaciones económicas, se ha argumentado recurrentemente como lo recuerdan Uprimny (2001; 148) y Moreno (2002; 306) que los tribunales constitucionales no deben conocer de asuntos económicos, por i) carecer los jueces de idoneidad técnica en este campo, ii) contrariarse el principio democrático en tanto serían los jueces y no los representantes del pueblo en el Parlamento los que determinarían las prioridades de gasto y la política económica, iii) constitucionalizar y por lo tanto petrificar un determinado modelo de desarrollo, iv) restar certeza a los contratos y a las regulaciones y por tanto generar inseguridad jurídica y en fin v) judicializar la política económica y politizar la justicia Kugler y Rosenthal (2002; 18).

Así mismo se ha planteado que la Jurisdicción Constitucional al fallar sobre la constitucionalidad de las normas legales referentes a la estructura de la administración y a las competencias concurrentes en esta materia entre el Ejecutivo y el Parlamento ha transformado esta cuestión en un asunto de tal complejidad que solo una reforma constitucional podría clarificar la tarea de los reformadores Londoño (2003)¹³.

Igualmente se ha sostenido que en relación con el respeto de los derechos de los servidores públicos y particularmente de los derechos sindicales la jurisprudencia constitucional ha sido indiferente a los efectos fiscales de sus decisiones Clavijo (2001).

III. Los jueces ¿garantes y promotores en los procesos de reforma?

Otros autores y expertos reivindican el papel jugado por los jueces y en particular por la Corte Constitucional en materia de reformas y destacan el balance general positivo que se desprende de su jurisprudencia para el entorno gubernamental colombiano Saéz (2003; 799)

Algunos al tiempo que hacen énfasis en la necesidad de realizar los postulados del Estado Social de Derecho Garay (2002; xix) y de contrarrestar los efectos de la tendencia hacia un régimen autoritario que los suprime Moncayo (2004; 331), enfatizan el carácter de pacto social de consenso de la Constitución de 1991 cuya guarda está encomendada a la Jurisdicción constitucional.

Así mismo se destaca la fuerza normativa de la Constitución que no puede entenderse como un simple ejercicio retórico sin consecuencias Bernal Pulido (2005; 231) en relación no solo con la defensa y efectividad de los derechos fundamentales sino incluso de los que se han

¹³ Decía el entonces Ministro Londoño Hoyos en la exposición de motivos: “La presente propuesta pretende simplificar el sistema de competencias gubernamentales, bajo el esquema de ley de principios y reglas generales (ley cuadro), que impida ambigüedades interpretativas, originadas principalmente en la jurisprudencia de Altas Cortes, y efectos diversos de los decretos que se dictan en virtud de uno y otro numeral (15 y 16 189), esto es, unos que desarrollan una ley marco y otros simplemente reglamentarios...”

“Pero a pesar de ese proceso continuado de desprendimiento y desplazamiento de competencias administrativas del legislador hacia el ejecutivo, como ya se ha anotado es necesario imprimir una mayor flexibilidad, radicando más integralmente en las competencias ejecutivas el manejo de la administración pública, que es justamente lo que se propone con el presente acto legislativo...”

denominado derechos sociales fundamentales Arango (2005; 119).

De otra parte frente a la supuesta insensibilidad de los jueces frente a los efectos económicos de sus sentencias se destaca que la labor de las Cortes “aisladas como están, de las presiones políticas, e investidas con el deber de aplicar la Constitución, las cortes están en la mejor posición para insistir en que las condiciones inconstitucionales sean remediadas, incluso si el costo financiero es significativo”¹⁴

En el mismo orden de ideas se afirma que “si los jueces decidieran exclusivamente tomando en cuenta las consecuencias eventuales de su determinación, entonces dejarían de ser jueces independientes para convertirse en órganos políticos, y el derecho perdería todo su sentido como instancia normativa de cohesión social”. Uprimny (2001;158)

A su vez frente al argumento de la supuesta falta de legitimidad democrática de los jueces constitucionales se señala que si bien estos carecen de legitimidad democrática formal, pues no tienen origen en la voluntad popular, gozan de una legitimidad democrática sustancial, dado que aseguran los derechos fundamentales y protegen la continuidad e imparcialidad del proceso democrático Uprimny (2001;159).

Desde esa perspectiva la fuerza normativa de todas las disposiciones constitucionales no deja lugar a dudas y por consecuencia la obligación para el Juez constitucional de asegurar su efectividad. Así en palabras de Eduardo García de Enterría (1983 ;71) “No existen en la Constitución declaraciones (sean inoportunas u oportunas, felices o desafortunadas, precisas o indeterminadas) a las que no haya que dar valor normativo y solo su contenido concreto podrá precisar en cada caso el alcance específico de dicho valor en cuanto a sus efectos”

A los anteriores argumentos cabría agregar para el caso colombiano y para efectos del tema específico de esta ponencia que en materia de reforma de la administración el modelo consagrado en la Constitución de 1991 contiene la versión compilada de los esfuerzos de reforma adelantados por lo menos desde comienzos del siglo XX. Zambrano (1989; 25) En ella se condensan en efecto las principales propuestas que tanto en materia de principio de mérito para el acceso a los cargos públicos, de distribución de competencias entre el Congreso y el poder ejecutivo en materia de la definición de la estructura de la administración, de acceso transparente de los ciudadanos a la administración, de moralización de la administración, de descentralización y autonomía entre otros de manera que la labor del juez constitucional puede entenderse a la manera de la de un garante del desarrollo de esos postulados largamente elaborados.

Función de garante reconocida al juez constitucional igualmente en otros sistemas jurídicos como el francés respecto del modelo esencial republicano de administración en épocas de alternancia o cohabitación Favoreu (1988; 30)

En ese orden de ideas cabe recordar que la Corte constitucional colombiana ha señalado en diferentes oportunidades la plena compatibilidad de los propósitos de modernización del Estado y de la Administración pública con los preceptos constitucionales. Así ha señalado que:

¹⁴ La expresión es del Juez Brennan de la Corte Suprema de los Estados Unidos citado por Uprimny (2001; 158)

“La Corte Constitucional encuentra deseable y, más aun, imperativo, a la luz de los retos y responsabilidades que impone el Estado Social de Derecho, que se prevean mecanismos institucionales aptos para alcanzar la modernización y eficiencia de los entes públicos, capacitando a sus trabajadores, estructurando adecuadamente el conjunto de funciones que les corresponde cumplir, reduciendo las plantas de personal a dimensiones razonables y separando de sus cargos a los empleados cuya ineptitud o inmoralidad sean debidamente comprobadas.

Pero, claro está, ello únicamente puede hacerse partiendo de la plena observancia de los principios y disposiciones constitucionales, en especial de aquellos que reconocen los derechos fundamentales de la persona y los que corresponden de manera específica a los trabajadores.”¹⁵

Numerosas decisiones han hecho asó énfasis en la necesidad de dotar a la administración pública de instrumentos idóneos para el cumplimiento de las tareas que le competen. Así ha insistido en que:

“La legitimidad del Estado Social de Derecho radica, por un lado en el acceso y ejecución del poder en forma democrática, y por otro lado en su capacidad para resolver las dificultades sociales desde la perspectiva de la justicia social y el derecho, lo cual indudablemente depende de la capacidad del Estado para cumplir, de manera efectiva, con sus fines de servicio a la sociedad. De ahí pues, que los mandatos contenidos en los artículos 2º y 209 de la Constitución imponen a las autoridades la obligación de atender las necesidades, hacer efectivos los derechos de los administrados y asegurar el cumplimiento de las obligaciones sociales.

Ahora bien, la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho. Por lo tanto, la administración necesita un apoyo logístico suficiente, una infraestructura adecuada, un personal calificado y la modernización de ciertos sectores que permitan suponer la transformación de un Estado predominantemente legislativo a un Estado administrativo de prestaciones.

6. En este orden de ideas, el logro de los objetivos y fines del Estado requieren de una función administrativa eficiente que responda a las exigencias del Estado Social de Derecho. (...)¹⁶.

Lo que permite concluir entonces que todas las acciones tendientes a lograr el mejoramiento de la capacidad de gestión de la administración pública para el desarrollo de sus funciones, no solamente resulta deseable sino indispensable para el cumplimiento de los fines asignados al Estado colombiano por la Constitución Política.

¹⁵ Sentencia C-479/92 M.P. Alejandro Martínez Caballero y José Gregorio Hernández Galindo

¹⁶ Sentencia T-068 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Finalmente cabe destacar el papel jugado por la jurisprudencia constitucional como promotor indirecto de políticas y planes de reforma administrativa, ya sea en relación con la necesaria respuesta al estado de cosas inconstitucional encontrado en las cárceles cuya administración se encuentra a cargo del Ministerio del interior y de Justicia, ya sea con el sistema nacional de salud y el Plan obligatorio de atención lo que ha llevado a presentar y aprobar una ley que garantiza la atención de todos aquellos pacientes de enfermedades catastróficas que debían recurrir sistemáticamente a la acción de tutela para ser atendidos, en materia de atención a los desplazados por la violencia, obligando al estado a establecer mecanismos institucionales y recursos suficientes para responder a esta grave problemática

IV. Reformadores y jueces. Dos actores llamados a buscar códigos comunes para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado

De la apretada síntesis que acaba de efectuarse algunas conclusiones evidentes parecen desprenderse.

La primera es la del necesario entendimiento y respeto mutuo de las competencias de los diferentes actores institucionales que de manera directa o indirecta llegan a estar involucrados en los procesos de reforma.

En ese orden de ideas los reformadores deben tomar en cuenta que las reformas en las que están empeñados deben enmarcarse siempre dentro del pacto fundamental establecido en la Constitución, la cual se constituye en límite necesario aún en el caso en que se quiera reformar su contenido.

Así basta recordar que en el pasado reciente un gran número de leyes e incluso de Actos legislativos de reforma a la Constitución han sido declarados inexecutable por incurrir en vicios de procedimiento en su formación.

A los jueces corresponde por su parte cumplir cabalmente la función que les está encomendada de guardar y hacer efectiva la Constitución teniendo siempre presente que la legitimidad de su acción esta supeditada al estricto respeto de su competencia que no puede desbordarse para invadir la de las otras autoridades a las que la Constitución igualmente asigna precisas funciones y tareas.

El derecho no es un obstáculo sino un instrumento de las reformas.

Los jueces aplican el derecho pues tienen unos deberes que se enmarcan en el cumplimiento de la Constitución y la ley deberes que por lo demás son los mismos que corresponden a todos los servidores públicos incluidos aquellos que son encargados de la preparación y puesta en marcha de las reformas.

Bibliografía

- Alesina, Alberto (2002) "Introducción" en *Reformas institucionales en Colombia*. Alberto Alesina (ed.) Alfaomega. Fedesarrollo. Bogotá.
- Arango, Rodolfo (2005) *El concepto de derechos sociales fundamentales* Universidad Nacional de Colombia Legis Bogota.
- Bernal Pulido, Carlos (2005) *El derecho de los derechos*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- _____ (1999) "¿Conserva su valor la Constitución en el Estado Social?" en Revista Derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia. Bogotá N° 6.
- Chevallier, Jacques; Loschak Danièle (1978) "L'administration comme organisation et système d'action" En *Science Administrative* T.II LGDJ. Paris.
- Clavijo Sergio, (2004) *Descifrando la 'nueva' Corte constitucional. Una evaluación del periodo 2001-2003*. Alfaomega, Cambio, Bogotá.
- _____ (2001) *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Alfaomega, Cambio, Bogotá.
- Dror, Yehezkel, (1996) "Profundizar la reflexión normativa" en *La capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma*. Fondo de Cultura Económica 2° ed. En español. México.
- Echebarria Ariznabarreta, Koldo (2000) "Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales" En *Reforma y Democracia* N° 18.
- Favoreu Louis (1988) *La politique saisie pour le droit. Alternances, Cohabitation et Conseil Constitutionnel*. Paris. Económica.
- García de Enterría, Eduardo (1983) *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Civitas 3 ed, Madrid.
- Garay Salamanca, Luis Jorge (2002) "Estrategias, dilemas y desafíos en la transición al Estado Social de Derecho en Colombia" en *Colombia entre la Exclusión y el desarrollo. Propuestas para la transición al Estado Social de Derecho*. Garay Salamanca L.J. (D.A.) Contraloría General de la República, Alfaomega, Bogotá.
- Garnier, Leonardo (2005) "El fortalecimiento de la cooperación y coordinación gubernamentales". En <http://www.clad.org.ve/congres.html>
- Kalmanovitz, Salomón (2003) La Corte constitucional y el emisor ,y ,Los Fallos del juez constitucional: el caso de la capitalización de intereses. En *Ensayos sobre banca Central. Comportamiento independencia e historia*. Norma. Bogotá.
- _____ (2001) Las consecuencias económicas de la Corte Constitucional. En *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Norma . Bogotá
- Kugler, Maurice; Rosenthal, Howard (2002) "Poderes y contrapoderes: Una estimación de la separación institucional de los poderes políticos en Colombia" en *Reformas institucionales en Colombia*. Alberto Alesina (ed.) Alfaomega. Fedesarrollo. Bogotá
- Londoño Hoyos, Fernando, (2003) ministro del Interior y de Justicia, Exposición de motivos al proyecto de acto legislativo 03 de 2003 Senado, "por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política", *Gaceta del Congreso*, año XII, N° 344.
- Mahrenholz, Ernesto (1987) "Constitución y ley. Acerca de la relación entre poder judicial y poder político" En *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*. Antonio López Pina (ed.) Tecnos, Madrid.
- Moncayo C., Victor Manuel (2004) "Transformaciones del Estado colombiano". En *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre la teoría del Estado y el caso colombiano*, Editorial Norma, Bogotá.
- Moreno Velásquez, Carolina (2002) "Estado Social de Derecho, economía y justicia constitucional: una trilogía compleja" en Revista de Derecho Público. U. Andes Bogotá. N° 15.

- Prats i Catalá, Joan. (1995) "Derecho y management en las administraciones públicas (Notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas)". En *Reforma y Democracia* N° 3
- Ospina Mejía, Laura; Sánchez L. Guillermo (2003) "Cambio de objetivos, y modificación, traslado y supresión de funciones de entidades y organismos administrativos del orden nacional en procesos de reestructuración" En *Universitas*. Universidad Javeriana. Bogotá N°106
- Sáez Felipe. (2003) "La judicatura". En *Colombia fundamentos económicos de la Paz*. Marcelo M. Giugale, Olivier Lafourcade, Connie Luff (ed.). Banco Mundial, Alfaomega. Bogotá.
- Tomassini, Luciano. (2004) El problema de los consensos en las reformas administrativas en América Latina. En *Reforma y Democracia* N° 28.
- Rodriguez, Cesar y Uprimny, Rodrigo (2003) "Justicia para todos o seguridad para el mercado. El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia y América Latina" en *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá
- Uprimny, Rodrigo (2001) "Legitimidad y conveniencia del control constitucional de la economía" en *Revista de Derecho Público*. U. Andes Bogotá. N° 12.
- Waissbluth, Mario. (2003) La insularidad en la gestión pública latinoamericana. En *Reforma y Democracia* N° 27.
- Zambrano, William (1999) Panorama reciente de los principios generales del derecho administrativo francés en *Revista Estudios Socio Jurídicos*. Universidad del Rosario, vol 1, N°2
- _____ (1989) "Annotations sur le langage du changement dans l'administration" Comunicación al XXI Congreso internacional del Instituto internacional de Ciencias Administrativas Marruecos 24-28 de julio. (mimeo)

William Zambrano Cetina. Abogado de la Universidad del Rosario de Bogotá. Master en Ciencias Administrativas de la Universidad de Paris II. Brevet Internacional de Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA) Ex-asesor de las Consejerías Presidenciales de Desarrollo Constitucional, Modernización del Estado y Desarrollo Institucional. Consultor, entre otros del Ministerio de Justicia; el Consejo Nacional Electoral; la Empresa Colombiana de Petróleos, la Alcaldía Mayor de Bogotá en temas de reestructuración administrativa, contratación y participación ciudadana. Ex-Director Ejecutivo de la Asociación Colombiana para la Modernización del Estado. Ex-Director del Área de Derecho Público y de la Maestría en Derecho Administrativo de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario. Profesor de diferentes programas de pregrado y de postgrado de la misma Universidad. Profesor invitado de las Universidades Javeriana y ESAP de Bogotá así como de la Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia. Autor y editor de varios libros y artículos en temas de Gestión Pública, Derecho Constitucional y Administrativo. Miembro correspondiente (electo) de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Actualmente Magistrado Auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia. Dirección postal Carrera 16 94-37 (602) Bogotá-Colombia. Tel-fax 57-1-6170087 e-mail wzambranoc@cable.net.co