

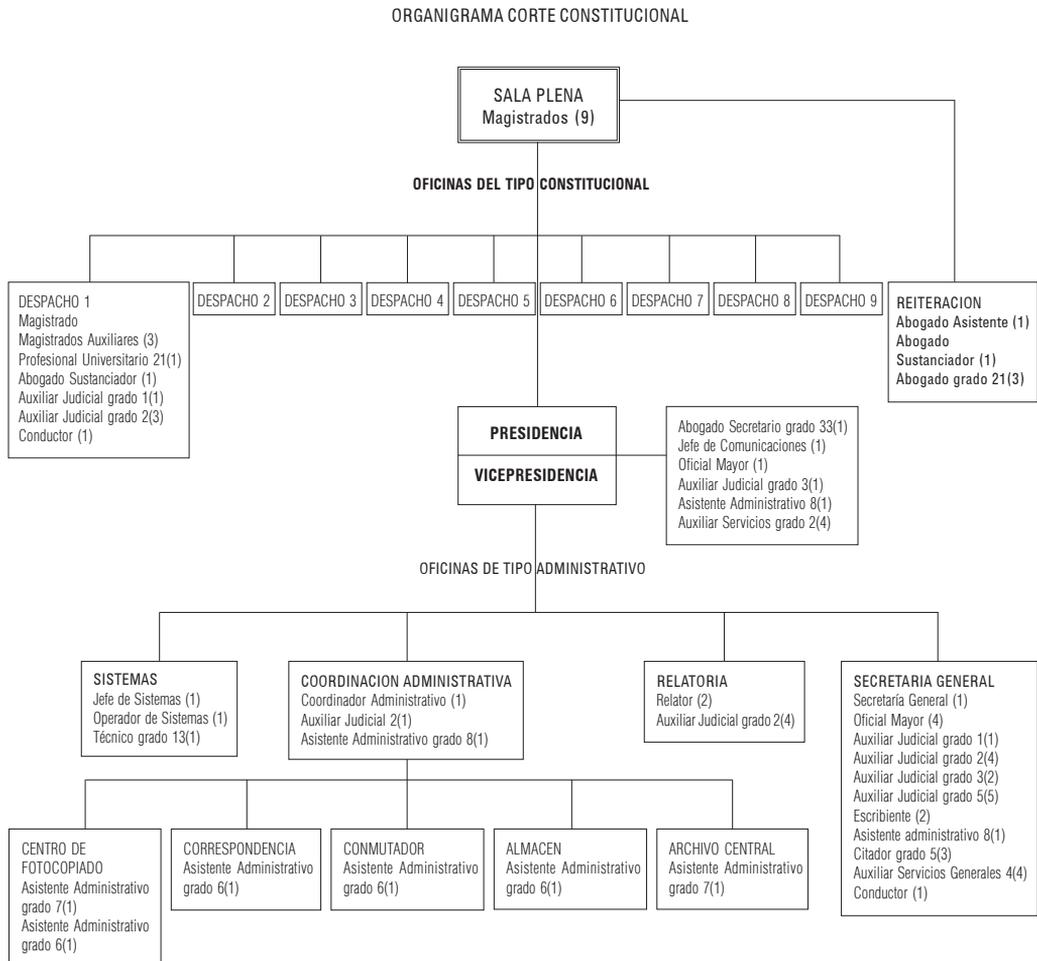
COLOMBIA*

* La información fue remitida por el Tribunal el 10 de octubre de 2008.

A. ESTRUCTURA

I. ORGANIGRAMA

Organigrama de la Corte Constitucional Colombiana, en el que se incluye la presentación de la entidad, los despachos y oficinas que cumplen funciones jurisdiccionales y las oficinas de carácter administrativo



II. BREVE DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES OFICINAS QUE COMPONEN EL ORGANIGRAMA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Representación de la Corte Constitucional

La representación de la Corte Constitucional está en cabeza del Presidente y de su Vicepresidente.

2. Despachos y oficinas de carácter jurisdiccional

En la Corte Constitucional, las decisiones jurisdiccionales son adoptadas por la Sala Plena (9 magistrados) y por las Salas de Revisión de Tutelas (3 magistrados). El pleno se encarga de las sentencias de constitucionalidad proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, así como de las sentencias de unificación de jurisprudencia en ejercicio del control concreto de constitucionalidad mediante la revisión de decisiones de instancia en materia de tutela. Por su parte, las Salas de Revisión definen los asuntos de tutela, actuando en desarrollo de la revisión eventual de las decisiones que profieren los despachos judiciales del país.

Cada despacho está compuesto por el magistrado titular, tres magistrados auxiliares, un profesional universitario grado 21, un abogado sustanciador, un auxiliar judicial grado 1, tres auxiliares judiciales grado 2 y un conductor.

En general, los auxiliares del magistrado se encargan del estudio y elaboración de los proyectos de fallo a cargo del magistrado titular, bien sea que se trate de control abstracto o concreto de constitucionalidad.

Existe un despacho u oficina de Presidencia que tiene dos funciones principales: (i) elaborar las respuestas a las distintas acciones constitucionales que pueden instaurarse

en contra de la Corte Constitucional (tutelas, populares, de grupo y de cumplimiento), así como dar trámite y respuesta a las solicitudes elevadas al Presidente de la Corte, sobre revisión y de insistencia en la selección de un expediente de tutela excluido y, (ii) a través de la jefatura de prensa servir de enlace entre la Corte Constitucional y los medios de comunicación televisivos, radiales, escritos y electrónicos.

3. Oficinas de tipo administrativo

Las principales dependencias de carácter administrativo existentes en la Corte Constitucional son las siguientes: Sistemas, Coordinación Administrativa, Relatoría y Secretaría General.

Sistemas tiene a su cargo actividades relacionadas con soporte y mantenimiento de los equipos informáticos (servidores, computadores y redes), así como administrar la información producida por la Corte (actualización de la página *web*, y control de las bases de datos).

La Coordinación Administrativa se encarga del manejo del recurso humano y del suministro de elementos para el desarrollo adecuado de las actividades diarias.

La Relatoría indexa la información tanto en materia de constitucionalidad como en derechos fundamentales y pone a disposición del público los pronunciamientos de la Corte, a través de los sistemas informáticos disponibles.

Por su parte, la Secretaría General se encarga del trámite de eventual revisión de las decisiones judiciales de instancia en materia de tutela proferidas por los jueces y magistrados del país, así como del impulso del procedimiento de los distintos controles de constitucionalidad ejercidos por la Corte. De la misma manera, ejecuta las órdenes adoptadas tanto por la Sala Plena, como por las diferentes Salas de Selección y de Revisión.

III. NÚMERO DE MAGISTRADOS QUE COMPONEN LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional está compuesta por nueve (9) magistrados, para cuya integración deberá tenerse en cuenta la pertenencia a diversas especialidades del derecho (arts. 239 de la Constitución Política y 44 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

IV. REQUISITOS E IMPEDIMENTOS PARA ASPIRAR AL CARGO

Para ser magistrado de la Corte Constitucional, según lo dispuesto en el artículo 232 de la Constitución Política Colombiana, se requiere: a) ser colombiano de nacimiento, b) ser abogado, c) no haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, d) haber desempeñado durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido con buen crédito por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. No se exige el requisito de pertenecer a la carrera judicial.

No podrán ser elegidos magistrados de la Corte Constitucional quienes durante el año anterior a la elección se hayan desempeñado como Ministros del Despacho o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado (art. 240 de la Constitución Política).

Ni durante el periodo de ejercicio de sus funciones ni dentro del año siguiente a su retiro, el Gobierno podrá conferir empleo a los Magistrados de la Corte Constitucional (art. 245 de la Constitución Política).

V. PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO

Los magistrados de la Corte Constitucional serán elegidos por el Senado de la República de ternas que presentan: tres (3) el Presidente de la República, tres (3) la Corte Suprema de Justicia y tres (3) el Consejo de Estado.

Las ternas deberán conformarse con abogados de distintas especialidades del derecho y el Senado de la República elegirá un magistrado por cada terna, procurando que la composición de la Corte responda al criterio de diversidad en la especialidad de los magistrados (art. 44 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

Los magistrados de la Corte Constitucional no podrán ser reelegidos (art. 239 Constitución Política.).

Al presentarse una falta absoluta entre los magistrados de la Corte Constitucional, el órgano que presentó la terna de la cual fue elegido el titular, deberá presentar una nueva para que el Senado de la República realice la elección respectiva.

Una vez producida la vacancia definitiva, la Corte Constitucional la comunicará de inmediato al órgano que debe hacer la postulación para que, en un lapso de 15 días, presente la terna ante el Senado de la República. La elección deberá producirse dentro de los treinta días siguientes a la fecha de presentación de la terna o de la iniciación del periodo ordinario de sesiones en caso de que a la presentación de la misma el Congreso se encontrare en receso.

Mientras es proveído el cargo por falta absoluta o por falta temporal de uno de sus miembros la Corte Constitucional llenará directamente la vacante (art. 44 Ley 270 de 2006 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

VI. DURACIÓN DEL CARGO

La elección de los magistrados de la Corte Constitucional se hará para un periodo individual de ocho (8) años, tiempo durante el cual permanecerán en sus cargos, salvo que antes de su vencimiento intervenga sanción disciplinaria de destitución por mala conducta o lleguen a la edad de retiro forzoso (arts. 233 de la Constitución Política y 130 Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

VII. SUPUESTOS DE SANCIONES Y/O SEPARACIÓN DEL CARGO. PROCEDIMIENTO

Los magistrados de la Corte Constitucional pueden ser investigados penal y disciplinariamente.

Corresponde a la Cámara de Representantes acusar ante el Senado de la República a los magistrados de la Corte Constitucional, aunque hubiesen cesado en el ejercicio de sus cargos, por causas constitucionales (numeral 3° del artículo 178 de la Constitución), esto es, por acciones u omisiones ocurridas en el ejercicio de sus funciones, por denuncias y quejas que presenten el Fiscal General de la Nación o por los particulares, en las que se pueda fundar tal acusación (numeral 4° *ibídem*).

Formulada la acusación, inicia la competencia del Senado de la República. El acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que se admita públicamente la acusación (art. 175 de la Constitución).

Si la acusación se refiere a delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, o a la indignidad por mala conducta, el Senado no podrá imponer otra pena que la destitución del empleo o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos; pero al reo se le seguirá juicio criminal ante la Corte Suprema de Justicia, si los hechos lo constituyen responsable de infracción que merezca otra pena.

En el caso de que la acusación sea por delitos comunes, la actuación del Senado se limita a declarar si hay o no lugar a seguimiento de causa y, en caso afirmativo, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

El Senado *"podrá cometer la instrucción de los procesos a una diputación de su seno, reservándose el juicio y la sentencia definitiva, que será pronunciada en sesión pública, por los dos tercios, al menos, de los votos de los Senadores presentes"*. (Num. 4° del art. 175 de la Constitución Política).

El procedimiento a seguir está regulado entre los artículos 329 a 366 de la Ley 5ª de 1992 *"Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes"*.

VIII. CARACTERÍSTICAS DE LAS SESIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Las deliberaciones de la Sala Plena de la Corte Constitucional son reservadas, sin perjuicio de las audiencias de que trata el Decreto 2067 de 1991¹ (art. 37 del Acuerdo 05 de 1992 – Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

¹ **Artículo 12.** Cualquier magistrado podrá proponer hasta 10 días antes del vencimiento del término para decidir, que se convoque una audiencia para que quien hubiera dictado la norma o participado en su elaboración, por sí o por Intermedio de apoderado, y el demandante, concurren a responder preguntas para profundizar en los argumentos expuestos por escrito o aclarar hechos relevantes para tomar la decisión. La Corte, por mayoría de los asistentes, decidirá si convoca la audiencia, fijará la fecha y hora en que habrá de realizarse y concederá a los citados un término breve pero razonable para preparar sus argumentos. Las audiencias serán públicas.

La Corte señalará un término adecuado para que el demandante y quien hubiera participado en la expedición o elaboración de la norma, presenten sus planteamientos.

El Procurador General podrá participar en las audiencias en que lo considere pertinente, después de haber rendido concepto.

Excepcionalmente, cuando la Corte considere que podría contribuir a esclarecer un punto concreto de naturaleza constitucional, podrá ser invitado a presentar argumentos orales en la audiencia quien hubiera intervenido como impugnador o defensor de las normas sometidas a control.

Artículo 13. El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior.

De todo lo acontecido en la sesión se dejará resumen un el acta. De las exposiciones de los Magistrados se hará otro tanto, si estos lo exigen y las presentan por escrito. (art. 36 del Acuerdo 05 de 1992 – Reglamento Interno de la Corte Constitucional).

Son de acceso público las actas de las sesiones de la Sala Plena de la Corte Constitucional en la cuales consten los debates, actuaciones y decisiones judiciales adoptadas para propugnar por la integridad del orden jurídico, para hacer efectivo el cumplimiento de una ley y para la protección de los derechos e intereses colectivos frente a la omisión o acción de las autoridades públicas (inciso segundo artículo 57 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

Por su parte las actas de las sesiones de la Salas de la Corte Constitucional en las cuales consten actuaciones y decisiones judiciales o disciplinarias de carácter individual, de grupo o colectivo, son reservadas excepto para los sujetos procesales, sin perjuicio de las atribuciones de las autoridades competentes. Son de acceso público las decisiones que se adopten (inciso tercero artículo 57 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia).

Política de difusión informática

La Corte Constitucional da a conocer sus providencias judiciales a través de la página *web* [www.constitucional.gov.co.](http://www.constitucional.gov.co), la cual es alimentada diariamente. Lo expuesto, sin perjuicio de que esta información se difunda por la página *web* de la Rama Judicial [www.ramajudicial.gov.co.](http://www.ramajudicial.gov.co) De igual manera, anualmente se publica la jurisprudencia en disco compacto (CD-ROM).

El plazo que señale el magistrado sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este decreto.

El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses.

IX. FACULTAD PARA PRESENTAR INICIATIVAS DE LEY POR PARTE DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional tiene la facultad de presentar proyectos de ley en materias que se relacionen con sus funciones (art. 156 de la Constitución Política, concordante con el art. 13 de la Ley 974 de 2005). Lo anterior significa que esta prerrogativa no está abierta a cualquier asunto.

X. PRESUPUESTO ASIGNADO

El presupuesto de la Rama Judicial de la cual hace parte la Corte Constitucional, es competencia del Consejo Superior de la Judicatura, entidad que deberá elaborar el proyecto de presupuesto, así como remitirlo al Gobierno, y ejecutarlo de conformidad con la aprobación que haga el Congreso de la República (num. 5º del artículo 256 de la Constitución Política).

En la Constitución Política no se establece un porcentaje fijo del presupuesto general de la Nación que se le deba asignar la Rama Judicial. En la actualidad no existe un proyecto de iniciativa de reforma constitucional al respecto.

B. SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL

I. DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Cabe recordar que Colombia tiene una larga tradición en materia de control constitucional, la cual se remonta al Acto Legislativo 3 de 1910, reforma mediante la cual se estableció el control por vía de acción pública de constitucionalidad y el control vía de excepción de inconstitucionalidad. Desde entonces se configura el modelo colombiano de control constitucional el cual, por una parte, es un control difuso porque en el curso de cualquier proceso judicial un juez o tribunal puede inaplicar, en un caso concreto y con efecto *inter partes*, una disposición legal o reglamentaria contraria a la Constitución, pero por otra parte un órgano judicial –hasta 1991 la Corte Suprema de Justicia y a partir de la Constitución de 1991 a Corte Constitucional– ejerce el control abstracto de las normas con fuerza y rango de ley y profiere sentencias con efectos *erga omnes*.

Si bien la Constitución de 1991, prevé la creación de una Corte Constitucional, eso no significa que se estableciera en Colombia un sistema de control de constitucionalidad que siga los lineamientos del modelo europeo, en el que las decisiones sobre la constitucionalidad de las normas se concentran en un único órgano. Casi todas las particularidades del modelo de control diseñado a partir del Acto Legislativo 3 de 1910, sobrevivieron al cambio de ordenamiento constitucional, sólo que ahora se articulan con la creación de un tribunal específico al que se le confía la guarda de la supremacía e integridad de la Carta, tribunal que asumió las funciones de control constitucional que bajo el anterior ordenamiento desempeñaba la Corte Suprema de Justicia.

Entonces, junto con el control ejercido por la Corte Constitucional, al Consejo de Estado (máximo órgano de la jurisdicción de lo contencioso administrativo) le corresponde pronunciarse acerca de los decretos dictados por el Gobierno nacional cuya competencia no sea asignada a la Corte Constitucional (art. 237.1 CP). Además, sigue imperando doctrinal y jurisprudencialmente la interpretación que el artículo cuarto del actual ordenamiento (precepto que establece la supremacía normativa de la Constitución) consagra un control difuso en cabeza de todos los jueces, mediante la figura de la excepción de inconstitucionalidad. Finalmente todos los jueces son competentes para conocer en primera o segunda instancia de la acción de tutela, mecanismo establecido para la protección de los derechos fundamentales.

Esta pluralidad de mecanismos de control ha suscitado grandes dificultades al momento de definir la estructura de la jurisdicción constitucional, pues si se acepta la existencia de un control difuso por vía de excepción, todo el Poder Judicial haría parte de la misma. Además, la Corte Constitucional no ha facilitado la tarea porque ha diferenciado, de forma que puede considerarse artificial, entre una "estructura orgánica" y una "estructura funcional", de dicha jurisdicción. La primera tendría un sentido más estricto, y conforme a ella sólo harían parte de dicha jurisdicción la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. Mientras que la segunda sería una interpretación más amplia que también cobijaría, por ejemplo, a los jueces de tutela.

La Ley Estatutaria de la Administración de Justicia en su artículo 43 adoptó una solución intermedia pues si bien en su inciso primero afirma que hacen parte de la jurisdicción constitucional la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, en el inciso segundo consignaba: *"También ejercen jurisdicción constitucional, excepcionalmente, para cada caso concreto, los jueces y corporaciones que deben proferir las decisiones de tutela o resolver acciones o recursos previstos para la aplicación de los derechos constitucionales"*. Este inciso, posteriormente sería modificado por la Ley Estatutaria 585 de 2000 que prevé como único órgano de la jurisdicción en estudio a la Corte Constitucional.

II. PROCEDIMIENTOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Corresponde a la Corte "*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*", a la luz de este encargo general, de magna importancia en un Estado de Derecho, el artículo 241 enumera sus atribuciones. De acuerdo con la formulación empleada por esta disposición (la cual prevé textualmente que la Corte ejercerá sus atribuciones en *los estrictos y precisos términos* del precepto constitucional) pareciera que se trata de competencias taxativas y que el Consejo de Estado es titular de un control residual de las restantes normas. Sin embargo, la Corte Constitucional ha rechazado esta interpretación y ha sostenido que su competencia deriva de la naturaleza de la norma objeto de control, es decir, que le corresponde examinar las normas que tienen fuerza y rango de ley, sin importar si están enunciadas en el artículo 241 constitucional. Así, se declaró expresamente competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad impetradas contra el Decreto 2067 de 1991,² el cual como antes se anotó es el estatuto que regula los procedimientos ante la Corte Constitucional, e igualmente, más recientemente ha aprehendido el estudio de constitucionalidad de normas con fuerza de ley expedidas por el Ejecutivo³ o por organismos constitucionales autónomos en uso de facultades otorgadas en virtud de recientes reformas constitucionales.⁴

Con fines metodológicos a continuación se agrupan las diversas competencias enunciadas en el artículo 241 constitucional de acuerdo a las normas objeto de control y al tipo de procedimiento previsto para el trámite de cada una.

² El Decreto 2067 de 1991 fue expedido por el Presidente de la República en uso de las facultades otorgadas por el artículo 23 transitorio de la Constitución, a pesar de tratarse de un decreto con fuerza material de ley la competencia para su control no fue asignada expresamente a al Corte Constitucional, pero esta Corporación la asumió mediante el Auto 013 de 1993.

³ Se trata de los así denominados *decretos estatutarios*, es decir, decretos expedidos por el Presidente para regular materias sobre las cuales existe reserva de ley estatutaria en virtud de facultades concedidas por recientes reformas constitucionales. La Corte Constitucional se ha declarado competente para conocer de todos los que hasta la fecha se han expedido, precisamente por regular materias propias de ley estatutaria.

⁴ El párrafo transitorio del artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003 facultó al Consejo Nacional Electoral para regular lo relacionado con las elecciones territoriales que debían efectuarse en el año 2003, en uso de tales facultades el Consejo Nacional Electoral expidió el reglamento 01 de 22003, estatuto que tenía fuerza y rango de ley estatutaria, razón por la cual la Corte avocó su conocimiento mediante la sentencia C-155 de 2005.

1. Competencias de control constitucional

a. Asuntos que se tramitan a través de la acción pública de inconstitucionalidad

Se pueden impugnar ante la Corte Constitucional:

1. Los actos reformativos de la Constitución. De conformidad con el numeral 1° del artículo 241 constitucional la Corte es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad promovidas por los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución *"sólo por vicios de procedimiento en su formación"*. A partir de la sentencia C-551 de 2003 la Corte ha defendido la tesis que puede examinar los así denominados "vicios de competencia", es decir, aquellos que tienen origen en un exceso en el poder de reforma por parte del Congreso de la República y que por tanto implican una "sustitución de la Constitución". Esta tesis ha sido objeto de críticas debido a que supone en definitiva un control material o sustancial de los actos reformativos de la Constitución, el cual no está previsto en la Carta Política de 1991, la cual no establece límites al poder de reforma constitucional.

2. Las leyes, tanto por su contenido material como por vicios en el procedimiento de su formación. Los vicios formales tienen origen cuando se produce una inobservancia de las normas de carácter procedimental que regulan el trámite legislativo, es decir los pasos para que un proyecto se convierta en ley de la República establecidos en la Constitución o en la Ley 5ª de 1992. No todo vicio formal conlleva la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley, puesto que el párrafo del artículo 241 de la Carta establece: *"Cuando la Corte encuentre vicios 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"*, además estos vicios pueden quedar saneados por el mero transcurso del tiempo (art. 242.3 CP). Los vicios materiales se presentan cuando el contenido normativo de la ley vulnera una norma constitucional de carácter sustancial, a diferencia de los anteriores, estos vicios son insubsanables.

3. Los decretos leyes expedidos por el gobierno con fundamento en facultades extraordinarias. En la Sentencia C-1316/00, la Corte Constitucional sostuvo de manera expresa la tesis (que ya se consignaba en algunos fallos anteriores) de que el examen de un decreto ley objeto de un acción pública de inconstitucionalidad, investía a la Corte, automáticamente, de competencia para el estudio de la ley habilitante que había facultado al Presidente de la República para expedirlo. Sin embargo, esta posición fue modificada en la Sentencia C-292/01, a partir de la cual se sentó una línea jurisprudencial inspirada en la tesis contraria, es decir, el juicio de constitucionalidad de los decretos leyes debe limitarse a la norma impugnada, salvo que se demande de manera conjunta la ley de facultades extraordinarias o sea preciso integrar la unidad normativa. A juicio de la Corporación, la primera doctrina no se ajustaba estrictamente al procedimiento que sobre el particular consagran la Constitución y la ley, pues extendía el examen a normas que no habían sido expresamente acusadas, lo que a su vez

... impedía el ejercicio de los derechos y mecanismos de participación que se han establecido en el procedimiento de control de constitucionalidad, porque, respecto de la ley habilitante, no había oportunidad para la intervención de las autoridades comprometidas en la materia, ni de los ciudadanos interesados; tampoco se le permitía al señor Procurador presentar su concepto en cumplimiento de una de sus funciones constitucionales.

4. El Decreto con fuerza de ley mediante el cual el Gobierno pone en vigencia el plan de inversiones públicas. Se trata de una norma con fuerza material de ley expedida por el Presidente de la República en un caso excepcional: cuando presentado de manera oportuna el proyecto de ley del Plan Nacional de Inversiones Públicas ante el Congreso, éste no lo aprueba dentro del término de tres meses previsto en el artículo 341 de la Carta.

Las anteriores competencias se tramitan a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Como ya se afirmó esta acción es sin duda una de las principales peculiaridades de control constitucional colombiano. Las reglas básicas del procedimiento las establecen los artículos 242 y siguientes de la Constitución, desarrollados por el

Decreto 2067 de 1991. Está legitimado para interponer esta acción cualquier ciudadano colombiano, la Corte ha calificado dicha legitimación como un derecho fundamental en cabeza de todos los ciudadanos para asegurar la supremacía de la Constitución. No están legitimados quienes no tengan la categoría de ciudadanos, por ejemplo las personas jurídicas o los extranjeros. Tampoco son titulares de la acción los ciudadanos a quienes haya sido impuesta una pena de interdicción de sus derechos y funciones públicas. Por otra parte los funcionarios públicos están autorizados a interponer esta acción en ejercicio de sus funciones. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que no sólo se pueden demandar normas vigentes, las disposiciones derogadas también pueden ser objeto de control si continúan produciendo efectos.

En principio, la acción no tiene término de caducidad, salvo cuando se demande un acto por vicios de forma, caso en el cual sólo podrá interponerse dentro del año siguiente a la publicación del acto respectivo. Sin embargo, la Corte Constitucional ha entendido que esta limitación sólo afecta a los impugnantes y en ningún caso circunscribe el examen que hace la Corte Constitucional, el cual sigue siendo integral.

Las demandas de inconstitucionalidad siguen el procedimiento ordinario establecido por el Decreto 2067 de 1991. El trámite se inicia con la presentación de una demanda por escrito ante la Secretaría de la Corte, el libelo debe reunir los requisitos señalados en el artículo segundo del decreto en comentario.⁵ El presidente de la Corte procede a repartir

⁵ La jurisprudencia de la Corte Constitucional, por su parte, ha establecido la necesidad de cumplir con todos y cada uno de los requerimientos establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Al respecto sostuvo el juez constitucional en la Sentencia C-1052/01: "no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal. De esta manera, se desarrolla una de las herramientas más preciadas para la realización del principio de democracia participativa que anima la Constitución, permitiendo a todos los ciudadanos, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ejercer un derecho político reconocido por el propio Ordenamiento Superior (art. 40 CP) y actuar como control real del poder que ejerce el legislador cuando expide una ley [...] 3.4. Concretamente, el ciudadano que ejerce la acción pública de inconstitucionalidad contra una norma determinada, debe referir con precisión el *objeto* demandado, el *concepto de la violación* y la razón por la cual la Corte es *competente* para conocer del asunto. Estos son los tres elementos, desarrollados en el texto del aludido artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y por la Corte en sus pronunciamientos, que hacen posible el pronunciamiento de fondo por parte de

el asunto a uno de los magistrados encargado de sustanciarlo (art. 3), quien cuenta con un plazo de diez días para admitir la demanda. Si ésta no reúne los requisitos señalados en el artículo 2 será inadmitida, y el magistrado sustanciador le señalará al impugnante las enmiendas que debe introducir, para que proceda a corregirla en un plazo de tres días so pena de su rechazo (art. 6 inc. 2.). En el auto que admite la demanda el magistrado puede decretar las pruebas que estime necesarias y conducentes, las cuales se practicarán en el plazo de diez días (art. 10), vencido este término se corre traslado por 30 días al Procurador General de la Nación para que rinda concepto. Cumplido el plazo anterior, el magistrado sustanciador cuenta con treinta días para presentar su proyecto de decisión a la Corte, momento a partir del cual la Sala Plena dispone de sesenta días para proferir sentencia. Cualquier ciudadano puede intervenir en el proceso para defender o impugnar las normas sometidas a control. Asimismo se debe comunicar al órgano que expidió el acto demandado

este Tribunal. 3.4.1. Así, tendrá que identificar, en primer lugar, el *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, el precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional. Esta identificación se traduce en (i.) "el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales" (num. 1 art. 2 del Decreto 2067 de 1991). Pero además, la plena identificación de las normas que se demandan exige (ii.) "su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de "un ejemplar de la publicación de las mismas" (Art. 2º num. 1 del Dcto. 2067 de 1991). Se trata de una exigencia mínima "que busca la indispensable precisión, ante la Corte, acerca del objeto específico del fallo de constitucionalidad que habrá de proferir, ya que señala con exactitud cuál es la norma demandada y permite, gracias al texto que se transcriba, verificar el contenido de lo que el demandante aprecia como contrario a la Constitución" (Sentencia C-491/97). Ahora bien: estos requerimientos fueron cabalmente cumplidos en el presente caso. 3.4.2. El segundo elemento de toda demanda de inconstitucionalidad es el *concepto de la violación*, que supone la exposición de las razones por las cuales el actor considera que el contenido de una norma constitucional resulta vulnerado por las disposiciones que son objeto de la demanda. En este orden de ideas, al ciudadano le corresponderá (i.) hacer "el señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas" (art. 2º num. 2 del Dcto. 2067 de 1991), pues "si bien cada ciudadano es libre de escoger la estrategia que considere conveniente para demostrar la inconstitucionalidad de un precepto (siempre y cuando respete los parámetros fijados por la Corte), considera la Corte que[...] el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas"(Sentencia C-142/01). Este señalamiento supone, además, (ii.) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugnan (cfr. *ibid.*). No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido. Finalmente, (iii.) tendrán que presentarse las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución (num. 3 art. 2º del Dcto. 2067 de 2000). Ésta es una materia que ya ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional y en la que se revela buena parte de la efectividad de la acción pública de inconstitucionalidad como forma de control del poder público. La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean *claras, ciertas, específicas, pertinentes* y *suficientes* (Auto 244 de 2001). De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra "la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional".

la admisión de la demanda para ponerlo en conocimiento de la existencia de una acción pública en contra del mismo (el Presidente de la República o el presidente del Congreso según el caso art. 244 CP). Es potestativo de la Corte notificar también a todas las entidades que hayan participado en la elaboración de las normas impugnadas, con el propósito de que defiendan la constitucionalidad de la mismas (art. 11 Decreto 2067/91). Las decisiones sobre la parte resolutive de la sentencia deben adoptarse por la mayoría de los miembros de la Corte Constitucional (art. 14 Decreto 2067/91).

La acción pública de inconstitucionalidad es la principal vía de control constitucional en Colombia, aproximadamente el 90% de las sentencias de control que emite la Corte Constitucional tiene origen en demandas ciudadanas contra normas con fuerza material de ley.

Un ejemplo de control de constitucionalidad vía acción pública es la sentencia C-336 de 2008. En esa oportunidad la Corte examinó la demanda presentada por un ciudadano contra el artículo 413 del Código Penal disposición que tipifica el delito de prevaricato por acción. Según el demandante el legislador había incurrido en una inconstitucionalidad por omisión violatoria de los artículos 2º, 4º, 93, 95 y 122 de la Carta Política, al no incluir los supuestos de infracción o desconocimiento de la Constitución, la jurisprudencia de las altas cortes y de la Corte Constitucional, así como el bloque de constitucionalidad, en la descripción de la conducta típica. La Corte Constitucional decidió declarar **exequible** el artículo 413 del Código Penal, por los cargos analizados. Para determinar si el artículo 413 del Código Penal adolecía de una omisión legislativa violatoria de la Constitución, la Corte comenzó por precisar los elementos que conforman el tipo penal de *prevaricato por acción*, en relación con los cuales, acogió los criterios jurisprudenciales sentados por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia respecto de esta figura, así: (i) el delito de prevaricato por acción puede ser cometido por los jueces, los servidores públicos y en ocasiones, por particulares que ejercen funciones públicas, en los términos que señala el Código Penal; (ii) en cuanto al sujeto pasivo de la conducta, se considera que es la administración pública, aunque se admite que, en ciertos casos, puede tratarse de un delito pluriofensivo; (iii) el objeto material del delito comprende resoluciones, dictámenes o conceptos, es decir, abarca tanto decisiones judiciales, como actos administrativos. A su vez, la expresión "*contrario a la ley*" ha sido entendida, en el sentido de

que con aquella se designa: a) la norma aplicable al caso concreto; b) el ordenamiento jurídico colombiano; c) los mandatos constitucionales; d) ley en sentido formal y material y d) actos administrativos generales. En otras palabras, de conformidad con la jurisprudencia, la expresión *ley* contenida en el artículo 413 del Código Penal no ha sido entendida y aplicada como sinónimo de acto normativo expedido por el Congreso de la República, sino de "*norma jurídica aplicable al caso concreto*", interpretación que es plausible y ajustada a la Constitución.

Por otra parte, la Corte precisó que en el artículo 230 de la Constitución, la expresión "*ley*" alude a las distintas fuentes del derecho que deben ser aplicadas para resolver un caso concreto y como tal, bien puede tratarse de la Constitución, la ley y el acto administrativo general. En ese orden, contrario a lo sostenido por los demandantes, la Corte encontró que los servidores públicos, incluidos los jueces y los particulares que ejercen funciones públicas, pueden incurrir en el delito de prevaricato por acción, por emitir una providencia, resolución, dictamen o concepto manifiestamente contraria a los preceptos constitucionales, la ley o un acto administrativo de carácter general.

En cuanto concierne a la jurisprudencia de las altas cortes, la Corporación estableció que la contradicción de esta jurisprudencia, *per se*, como fuente autónoma del derecho, no da lugar a la comisión del delito de prevaricato por acción, salvo que se trate de la jurisprudencia sentada en los fallos de control de constitucionalidad de las leyes o que el desconocimiento de la jurisprudencia conlleve la infracción directa de preceptos constitucionales o legales o de un acto administrativo de carácter general. A la vez, reiteró que, sin perjuicio de que esta jurisprudencia conserve el carácter de criterio auxiliar, es razonable exigir, en aras del principio de igualdad en la aplicación de la ley, que los jueces y funcionarios que consideren autónomamente, que deben apartarse de la línea jurisprudencial trazada por las altas cortes, lo hagan, pero siempre que justifiquen de manera suficiente y adecuada su decisión, pues de lo contrario, estarían infringiendo el principio de igualdad. En el punto específico de la jurisprudencia sentada en casos de control de constitucionalidad de las leyes, la Corporación reafirmó que es claro que en virtud del artículo 243 de la Carta Política, que consagra el principio de cosa juzgada constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidos los jueces, deben acatar lo decidido por la Corte en dichos

fallos. De igual manera, en relación con el bloque de constitucionalidad, entendido como tal, la Corte señaló que su desconocimiento sólo puede dar lugar a la comisión del delito de prevaricato por acción, en la medida en que implique la infracción de la Constitución, la ley o acto administrativo de carácter general. Por lo expuesto no prosperó el cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 413 del Código Penal.

b. Materias objeto de control automático

Otra modalidad de control es el así denominado "control automático", especificidad del sistema colombiano que contradice el carácter rogado de la jurisdicción constitucional. En estos casos, la Corte Constitucional aprehende de oficio el conocimiento de ciertas disposiciones, sin previa solicitud de trámite, labor que realiza en los siguientes supuestos:

- Los proyectos de ley estatutaria.
- Los tratados internacionales y las leyes que los aprueban.
- Los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción.
- Las leyes convocatorias a un referendo o asamblea constituyente para la reforma de la Constitución, antes del pronunciamiento popular y sólo por vicios de procedimiento en su formación.

El procedimiento previsto guarda en términos generales la misma configuración del que se inicia con la acción pública de inconstitucionalidad. La principal diferencia es que el trámite da comienzo con la remisión a la Corte Constitucional del acto que debe ser controlado, en los casos 1 y 4 (art. 39 Decreto 2067/91) por el presidente del Congreso, y en el caso 2 y 3 por el Gobierno Nacional (arts. 241-10, 214 y 215 Constitución Política).⁶ En la eventualidad que falten a dicho deber, el presidente de la Corte Constitucional puede solicitar copia del acto en cuestión. Está prevista igualmente la intervención ciudadana para defender o impugnar las normas sujetas a control e igualmente la obligación a cargo del Ministerio

⁶ Además que los términos previstos para el control de los decretos legislativos son menores.

Público de rendir concepto. Salvo el control de los decretos legislativos que sigue un procedimiento abreviado, se aplican los términos previstos en el proceso ordinario.

No obstante, en virtud de la naturaleza de los actos sometidos a control se presentan algunas particularidades que deben ser estudiadas aunque sea someramente.

i) Proyectos de Ley Estatutaria

En la Sentencia C-011/94, la Corte Constitucional definió este tipo de control, dándole las características de ser un control jurisdiccional, automático, previo, integral, definitivo y participativo. Sostuvo el tribunal:

- El control de una ley estatutaria es jurisdiccional pues si bien el control de constitucionalidad de una ley estatutaria es en realidad el control sobre un proyecto de ley, ello no implica que la Corte Constitucional sea colegisladora. En otras palabras, la naturaleza jurídica del objeto estudiado no conlleva un cambio de la naturaleza de la función judicial. No obstante, esta afirmación de la Corte Constitucional admite cierto margen de duda, sobre todo por la costumbre adoptada por el órgano de control de fijar la redacción definitiva del proyecto de ley estatutaria en la sentencia, antes de pasar a sanción presidencial.
- Se trata de un control automático, pues el conocimiento de una revisión constitucional de una ley estatutaria no requiere para su inicio del estímulo de una demanda presentada por un ciudadano. Basta con la aprobación de un proyecto de ley estatutaria en segundo debate por el Congreso de la República y automáticamente surge la competencia por parte de esta corporación.
- El control de una ley estatutaria es integral, por tanto al momento de confrontar la norma revisada con la preceptiva constitucional, la Corte analiza todos y cada uno de los artículos del proyecto de ley estatutaria a la luz de todos y cada uno de los artículos del estatuto superior.

- De la integralidad del control la Corte deduce su carácter de definitivo, en virtud del cual una vez expedida una ley estatutaria ésta no podrá ser demandada por ningún ciudadano, salvo en el caso que el presunto vicio de inconstitucionalidad surja con posterioridad al control previo que ella realizó, evento en el cual ciertamente procede el control de constitucionalidad mediante acción ciudadana, de conformidad con el artículo 241 numeral 4 y 242 numeral 1.
- El control es previo porque tiene lugar antes de que la norma sea sancionada por el Presidente de la República, es decir antes de que finalice el procedimiento legislativo, y cobre plena existencia en el ordenamiento jurídico.
- Por último, el control es participativo pues en el curso del mismo está prevista la intervención del Ministerio Público y de los ciudadanos, para impugnar o defender las disposiciones del proyecto de ley.

ii) Los tratados internacionales⁷ y las leyes que los aprueban

Hay que distinguir entre los tratados internacionales aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de la Constitución de 1991 y los tratados internacionales perfeccionados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo ordenamiento constitucional.

En el primer caso se trata de un control previo que tiene lugar antes del perfeccionamiento del tratado, pero posterior en cuanto tiene lugar con posterioridad a la sanción presidencial de la ley aprobatoria del mismo. Es integral por cuanto versa sobre la constitucionalidad del contenido normativo material del tratado y de su ley de aprobación, y con respecto a esta última, también por razones de forma. El Presidente de la República

⁷ La Corte Constitucional ha rechazado las demandas interpuestas en contra de instrumentos internacionales que no tienen el carácter de tratados internacionales, aunque estén siendo aplicadas por las autoridades colombianas, *cfr.* los autos A-003/93, A-018/94, A-026/94. El juez constitucional afirma que el control sobre los tratados internacionales tiene lugar a raíz de su aprobación por el Congreso, mientras esto no ocurra y al tenor del artículo 247-10, la Corte no es el órgano competente para conocer de la constitucionalidad de los instrumentos internacionales. A esto se añade que el control previsto en el artículo en cuestión es previo y por lo tanto no está prevista la posibilidad que se impetre demanda de inconstitucionalidad en contra los mismos.

únicamente podrá ratificar las cláusulas del tratado que según la sentencia se ajusten a la Constitución. De tratarse de un instrumento multilateral, sólo podrá manifestar el consentimiento del Estado, formulando la correspondiente reserva a las cláusulas convencionales que fueron estimadas por la Corte como inconstitucionales (art. 241-10 CP).

Mucho más polémico es el control sobre los tratados aprobados con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, materia en la cual la jurisprudencia de la Corte ha dado numerosos giros. Si bien no se trata de un control automático pues sólo tiene lugar en virtud del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, por razones metodológicas se estudia en este acápite y no en el anterior. Inicialmente la Corte Constitucional admitió la posibilidad de conocer de las demandas contra los tratados perfeccionados antes de esa fecha y las leyes aprobatorias de los mismos, *tanto por vicios de forma como materiales*. Posteriormente variaría esta posición y se declararía inhibida para conocer del contenido de los tratados perfeccionados con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991, y sólo facultada para conocer la inconstitucionalidad por vicios de forma de la ley aprobatoria del tratado. Finalmente esta jurisprudencia fue modificada por la Sentencia C-400/98, en la cual el tribunal volvió a su postura inicial, esto es, a afirmar su competencia para conocer de las demandas de los tratados internacionales perfeccionados con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1991 y las leyes aprobatorias de los mismos, tantos por vicios materiales como de forma.

iii) Los Decretos Legislativos expedidos con ocasión
de los estados de excepción

En primer lugar hay que distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción y los decretos posteriores que expida el Ejecutivo. Desde muy temprano la Corte Constitucional, en la C-004/92, dejó en claro que puesto que la Constitución (art. 241-7) no establece distinción entre uno y otros, debe entenderse que todos están sujetos a control de constitucionalidad. En la misma decisión la Corte sostuvo que el control sobre tales decretos debía ser integral, es decir, no debía limitarse a la comprobación que las disposiciones

expedidas cumplieran con los requisitos formales establecidos por la Constitución sino que también debía extenderse a los aspectos materiales de las mismas (*p. ej.*, la revisión de los motivos alegados por el Presidente para calificar una situación como anormal y justificar la declaratoria de los estados de excepción). Sin embargo, inicialmente la Corte fue muy laxa al aplicar los principios sentados por la anterior jurisprudencia, pero a partir de la C-466 de 1995 es posible constatar un examen más riguroso por parte del intérprete constitucional, postura reiterada en las C-122 de 1997⁸ y C-122 de 1999.⁹ La creciente rigurosidad de la Corte Constitucional ha sido objeto de fuertes críticas, incluso al interior mismo del tribunal, con el argumento de que al obrar de ese modo el intérprete suplanta las funciones de control político de la declaratoria de los estados de excepción que la Constitución encomienda al Congreso. El control sobre este tipo de normas es integral y definitivo, en los términos antes descritos.

Un ejemplo de decisiones recientes proferidas en virtud del control automático son las sentencias C-750 y C-751 de 2008 por medio de las cuales se declararon exequibles la Ley 1143 de 4 de julio de 2007 "Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "Cartas Adjuntas" y sus "Entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006, el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "Cartas Adjuntas" y sus "Entendimientos", suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006, la Ley 1166 del 21 de noviembre de 2007 "Por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificatorio al Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos", firmado en Washington, Distrito de Columbia el 28 de junio de 2007 y la Carta Adjunta de la misma fecha y el Protocolo Modificatorio al Promoción Comercial Colombia-Estados Unidos", firmado en Washington, Distrito de Columbia el 28 de junio de 2007 y la Carta Adjunta de la misma fecha. En estas sentencias la Corte Constitucional estudió de manera

⁸ La cual juzgó inexecutable el Decreto Legislativo 80 de 1997, por el cual se declaraba el Estado de Emergencia Económica y Social.

⁹ Que encontró parcialmente executable el Decreto Legislativo 2330 de 1998, por el cual se declaraba el Estado de Emergencia Económica y Social.

conjunta las leyes aprobatorias del tratado de libre comercio con los Estados Unidos y el Protocolo Modificadorio de éste. Se decidió de manera separada sobre el Acuerdo y el Protocolo, pero su estudio y análisis se hizo de manera simultánea. El estudio de constitucionalidad comprendió inicialmente el procedimiento legislativo que se adelantó en el Congreso de la República, incluyendo entre otros aspectos, la cámara en donde se inició el trámite; la cadena de anuncios; la necesidad de consulta a las comunidades indígenas y los tiempos y plazos de remisión de los proyectos entre cámaras y comisiones. Habida cuenta de la especial naturaleza del contenido del tratado y de su protocolo modificadorio, se precisó cual era el alcance del control de constitucionalidad previo y abstracto en cabeza de esta Corporación, al igual que los límites y efectos para la efectiva protección de la supremacía de la Constitución y la protección de los derechos fundamentales. Sostuvo la Corte Constitucional que la vigencia del TLC y su Protocolo Modificadorio no pueden suponer una mengua o eliminación de las competencias y facultades constitucionales de los distintos órganos y autoridades colombianas. La potestad normativa del Legislador, del Ejecutivo y en general todas las actuaciones de las autoridades nacionales, incluyendo los jueces y corporaciones que hacen parte de la rama judicial, permanecen intactas. Es necesario distinguir las responsabilidades internacionales que puede generar indemnizaciones de las atribuciones y competencias propias de todos los servidores públicos del Estado colombiano. Finalmente, luego de realizar un estudio de los temas del Acuerdo y del Protocolo Modificadorio capítulo por capítulo, se concluyó que el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América así como su Protocolo Modificadorio se ajustaban a la Constitución.

c. Las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad

Cuando el Presidente de la República objeta un proyecto de ley por inconstitucionalidad y las Cámaras insisten en que sea sancionado, el proyecto debe ser remitido a la Corte para que ésta decida definitivamente sobre su conformidad con el ordenamiento constitucional. Se trata de un procedimiento *sui generis*, con un trámite abreviado, en el cual sin embargo está prevista la intervención ciudadana, y la participación del Ministerio Público (art. 32 Dcto. 2067/91).

La Corte puede decidir la declaratoria de la inconstitucionalidad parcial del proyecto, y en ese caso el Congreso debe rehacer las disposiciones afectadas por la declaratoria, una vez cumplido este procedimiento el proyecto debe ser remitido nuevamente a la Corte para el fallo definitivo. Si, por el contrario, el proyecto es juzgado constitucional, la decisión de la Corte obliga al Presidente de la República a sancionarlo.

La Corte Constitucional había sostenido reiteradamente que bajo esta modalidad de control, su actividad se circunscribía estrictamente al estudio y decisión de las objeciones presidenciales,¹⁰ de ahí que las decisiones adoptadas en estos casos no hacían tránsito a cosa juzgada absoluta, salvo en lo relativo a los reparos formulados por el Jefe de Estado. Por consiguiente, en caso de que la Corte declarara infundadas las objeciones, las disposiciones respectivas podían ser demandadas y procedería una decisión de fondo siempre y cuando los cargos presentados por el accionante no coincidieran con las objeciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente en su oportunidad.¹¹

La anterior línea jurisprudencial fue parcialmente modificada en la Sentencia C-1404/00. En esta ocasión, sostuvo el juzgador que bajo ciertas circunstancias era necesario extender el juicio de constitucionalidad a razones no invocadas en las objeciones; según el intérprete, los motivos que justifican ampliación excepcional de la competencia de la Corte, pueden ser de doble naturaleza: lógica y constitucional. La primera porque las reglas de derecho que se han de aplicar al estudio de las objeciones, se derivan, en no pocos casos, de otras reglas o principios más generales, no mencionados en las objeciones, pero que resultan insoslayables para fundamentar cualquier decisión. La segunda porque, dado que el mandato del artículo 214-8 Superior califica las decisiones de la Corte en estos casos como definitivas, si no se efectúa en ellas el análisis de constitucionalidad de los mencionados temas conexos, estos quedarán cobijados por el efecto de cosa juzgada constitucional que se deriva de la decisión final de la objeción como tal y, en consecuencia, ningún ciudadano podrá controvertirlos en el futuro.

¹⁰ Debido a que las objeciones presidenciales se enmarcan esencialmente en la dinámica de los controles interorgánicos entre el Ejecutivo y el Legislador.

¹¹ *Cfr.* las C-256/97 y C-843/99.

En estos casos, al tenor de la misma decisión, la acción de constitucionalidad sigue siendo procedente respecto de los temas que no se relacionan con los aspectos tratados en la sentencia.

Un ejemplo de sentencia proferida en virtud de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad es la sentencia C-482 de 2008. En esa oportunidad la Corte Constitucional examinaba las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional a los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, literal i), 9º, 15, 47, 48 y 49 del Proyecto de Ley No. 237 de 2005 Cámara, 055 de 2005 Senado, "por medio del cual se expide el Código de Ética del Congresista". Se objetaba los artículos antes enunciados porque trataban materias propias de ley orgánica y habían sido tramitados como ley ordinaria. Examinado el contenido de las disposiciones legales objetadas por el Gobierno Nacional, la Corte constató que evidentemente, de conformidad con el artículo 151 de la Constitución Política, se trata de normas de naturaleza orgánica, toda vez que modifican el Reglamento del Congreso de la República. No obstante, el proyecto de ley objetado se tramitó como una ley ordinaria, razón por la cual no podía incluir normas de carácter orgánico ni introducir modificaciones a normas de esta categoría referentes a dicho Reglamento. Habida cuenta que las normas objetadas constituyen parte esencial del estatuto contenido en el presente proyecto de ley, la Corte determinó que el vicio de inconstitucionalidad afecta la integridad de su articulado, razón por la cual procedió a declarar inexecutable todo el proyecto de ley.

2. Otras competencias

La revisión de las sentencias de tutela

En virtud de su configuración procesal, la acción de tutela –mecanismo consagrado en el artículo 86 de la Constitución colombiana para la defensa de los derechos fundamentales– da origen a una jurisdicción específica. En el vértice de dicha jurisdicción se halla la Corte Constitucional la cual, de conformidad con el artículo 241-9, es la encargada de revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela. Este procedimiento de revisión

está regulado esencialmente por el Decreto 2591 de 1991 (art. 33 y s.s.) y por el Reglamento de la Corte Constitucional. En general, la Corte ha entendido que se trata de

... una atribución libre y discrecional de la Corporación para revisar los fallos de tutela que sean remitidos por los diferentes despachos judiciales, con el fin de unificar la jurisprudencia sobre la materia y de sentar bases sólidas sobre las que los demás administradores de justicia se puedan inspirar al momento de pronunciarse acerca de los derechos fundamentales dentro del ordenamiento jurídico colombiano;¹²

y en consecuencia ha rechazado los intentos de establecer condiciones a su ejercicio.

Como ha sostenido el juez constitucional, el propósito de la revisión eventual de los fallos de tutela consiste en asegurar que se unifiquen los criterios de interpretación de la Carta, especialmente en materia de derechos fundamentales, y asimismo dar lugar a que se elabore la doctrina constitucional y se tracen las líneas jurisprudenciales, con ocasión de casos paradigmáticos, sobre el alcance de los principios, preceptos y reglas de la Constitución, corrigiendo de paso, las desviaciones y errores provenientes de equivocadas interpretaciones y decisiones judiciales.¹³

El procedimiento de revisión es el siguiente: una sala conformada por dos magistrados de la Corte Constitucional, selecciona, sin motivación expresa y según su criterio, las tutelas que han de ser revisadas (art. 33 Decreto 2591/1991). Cualquier magistrado de la Corte o el Defensor del Pueblo puede solicitar que se examine un fallo excluido, cuando considere que la revisión puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave, sin embargo, esa insistencia no obliga a que se estudie la sentencia en cuestión. Las salas de decisión de los fallos de tutela la integran tres magistrados (art. 34 Decreto 2591/1991), los cambios de jurisprudencia deben ser decididos en Sala Plena de la Corte mediante Sentencias de Unificación.

¹² Sentencia C-037/96.

¹³ Auto 034/96.

III. DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO PARA CREAR JURISPRUDENCIA

Ni el ordenamiento constitucional ni el ordenamiento legal colombiano señalan requisitos para la creación de jurisprudencia por parte del órgano de control constitucional, en esa medida se entiende que las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional tanto en las sentencias de control abstracto de constitucionalidad como en los fallos de revisión de tutela configuran jurisprudencia. Una disposición constitucional –el artículo 243 de la Carta– indica que las decisiones adoptadas por la Corte Constitucional en sentencias de control abstracto de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada y que las disposiciones declaradas inexequibles no podrán ser reproducidas por ninguna autoridad pública, este precepto ha sido entendido como la cláusula que determina el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Existe por otra parte controversia en torno al papel de la jurisprudencia como fuente del derecho en el sistema normativo colombiano porque el artículo 230 de la Constitución señala que la jurisprudencia es un criterio auxiliar de interpretación y no una fuente principal, sin embargo, la Corte Constitucional ha reiterado en numerosas decisiones que tanto la jurisprudencia constitucional como la jurisprudencia sentada por las altas cortes de la jurisdicción ordinaria (Corte Suprema de Justicia) y de la jurisdicción contencioso administrativa (Consejo de Estado) tiene un carácter vinculante.

Para reafirmar el carácter vinculante de su jurisprudencia la Corte Constitucional ha señalado que si los órganos judiciales se apartan del precedente fijado en sus decisiones incurrir en una causal de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. En cuanto a que constituye exactamente el precedente vinculante en una sentencia de la Corte Constitucional no existe una norma de carácter legal que lo señale, corresponde por lo tanto a los operadores judiciales definir cual es la *ratio decidendi* de una sentencia de la Corte Constitucional y diferenciarla de los meros *obiter dicta*. No obstante, en algunas decisiones la Corte Constitucional ha señalado que la *ratio decidendi* es la regla que se desprende de la sentencia y que ésta se configura de manera diferente si se trata de una sentencia

proferida en materia de control abstracto de constitucionalidad o de una sentencia de revisión de tutela. Si se trata de una sentencia de control abstracto de constitucionalidad la regla se configuraría a partir del contenido normativo examinado, los cargos de inconstitucionalidad estudiados y la decisión adoptada. Mientras que si se trata de una decisión de tutela los hechos del caso examinado constituyen una parte importante de la regla.

En materia de tutela existe una modalidad de sentencias, las sentencias de unificación, cuyo propósito es unificar la jurisprudencia de las distintas salas de revisión cuando éstas difieren en una determinada materia. Las sentencias de unificación son proferidas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, mientras que las sentencias de revisión de tutela son proferidas por salas de tres magistrados. Por otra parte una causal de nulidad de las sentencias de revisión de tutela proferidas por la Corte Constitucional es desconocer el precedente sentado en una sentencia de unificación o en una sentencia de constitucionalidad, en esos eventos la parte afectada por el cambio de precedente puede solicitar la nulidad de la sentencia de revisión de tutela ante la Sala Plena de la Corte Constitucional, la cual examinará la petición y de encontrarla fundada dejará sin efectos la sentencia viciada y ordenará proferir una nueva decisión.

Se ha entendido que mediante sentencias de unificación de tutela o mediante sentencias de constitucionalidad la Corte Constitucional puede modificar el precedente fijado en anteriores fallos, pero deberá hacerlo de manera explícita, es decir, debe reconocer en su decisión que modifica el precedente hasta ese momento vigente y exponer suficientemente las razones que justifican el cambio de postura.

IV. BALANCE CRÍTICO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL Y DEL PROCESO DE CREACIÓN DE JURISPRUDENCIA

Durante los diecisiete años de funcionamiento la Corte Constitucional colombiana ha proferido más de mil fallos de control de constitucionalidad abstracto y más de siete mil sentencias de revisión de tutela.

Como antes se consignó la principal vía de control constitucional abstracto es la acción pública de inconstitucionalidad, mecanismo de control que a su vez es un derecho político del cual son titulares todos los ciudadanos colombianos. Ahora bien, el carácter público de la acción plantea importantes retos al juez constitucional, pues precisamente por estar a disposición de cualquier ciudadano no es posible formular exigencias técnicas excesivas en la presentación de la demanda pues de ser así se desvirtuaría su naturaleza, sin embargo, tampoco es posible que la Corte Constitucional admita cualquier acusación que no cumpla unas mínimas exigencias formales porque el control se tornaría casi en oficioso bajo el entendido que el juez constitucional debe subsanar todos los errores en que incurra el demandante. De ahí que la jurisprudencia constitucional haya identificado una serie de condiciones que ha de reunir la demanda ciudadana –además de los requisitos formales señalados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991– para que dé lugar a un pronunciamiento de fondo.

A su vez el carácter público de la acción supone una gran carga de trabajo para la Corporación pues los ciudadanos colombianos acuden con frecuencia a este mecanismo de control, empero hasta ahora la Corte Constitucional ha podido responder oportunamente a esta exigencia y el tribunal no presenta mora en sus decisiones.

En cuanto a los otros mecanismos de control abstracto, sin duda los controles automáticos son los más criticables. En efecto, este tipo de controles en su mayoría son controles previos y definitivos, es decir, el examen de la Corte Constitucional se realiza antes que el texto normativo entre en vigencia y haya sido aplicado por lo tanto no se sabe con certeza cuáles serán los reales problemas de constitucionalidad que presente en un futuro, además por el carácter definitivo del control constitucional en estos casos las leyes una vez surtida la revisión inicial no podrán ser demandadas en un futuro. De ahí que algunas leyes estatutarias y algunos tratados internacionales hayan sido declarados exequibles a pesar que posteriormente su aplicación genere discusiones serias desde la perspectiva constitucional.

Por otra parte, sería conveniente una disposición de índole constitucional o legal que señalara de manera explícita el papel de la jurisprudencia constitucional como fuente principal de derecho y su carácter vinculante, tanto la jurisprudencia sentada en control abstracto de constitucionalidad como la jurisprudencia sentada en los fallos de revisión de tutela. Igualmente sería útil que la Corte Constitucional señalara con mayor claridad en sus decisiones cual es la regla que se deriva de la sentencia –el precedente vinculante– y que acudiera con mayor frecuencia a las sentencias de unificación de tutela para zanjar las dudas en torno a las distintas posturas de sus salas de decisión.

C. POSICIÓN FRENTE A CUATRO TEMAS RELACIONADOS CON LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

I. USO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO

Desde sus primeras decisiones la Corte Constitucional colombiana ha hecho un uso frecuente del derecho constitucional comparado. Si bien no existe ninguna disposición de índole legal o administrativo, o alguna previsión en el reglamento interno de la Corporación sobre este extremo, siempre se ha entendido que el derecho comparado constituye un criterio de autoridad que puede ser aplicado cuando se estudian casos similares. Se citan con frecuencia decisiones del Tribunal Constitucional español, del Tribunal Constitucional Federal alemán y de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos tanto en sentencias de constitucionalidad como en sentencias de revisión de tutela, asimismo muchas veces también se recurre a la jurisprudencia de otros órganos judiciales y a la doctrina.

También se acude con frecuencia a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a las observaciones y recomendaciones emitidas por otros organismos internacionales tales como el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Comisión Interamericana de Derecho Humanos o el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, aunque aquí si existe una notoria diferencia porque la Corte Constitucional colombiana reconoce el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y sostiene que las opiniones emitidas por los otros organismos a los que se ha hecho mención son una interpretación autorizada de tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y por lo tanto tiene un mayor peso interpretativo que el derecho constitucional comparado o la doctrina.

Una sentencia que ejemplifica el uso del derecho constitucional comparado es la C-038 de 2006 en la cual para determinar si el artículo 86 del Código Contencioso Administrativo debía interpretarse en el sentido que la acción de reparación directa podía impetrarse para reclamar la responsabilidad extracontractual del Estado por el hecho del legislador se hace un minucioso recuento del tratamiento de la cuestión en el derecho español y francés. Otro caso significativo es la sentencia C-370 del mismo año en la cual al realizar el examen de constitucionalidad de la Ley 975 de 2005 –más conocida como la ley de justicia y paz– se acude a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los derechos de las víctimas de violaciones graves de derechos humanos y de derecho internacional humanitario con el propósito de determinar si la legislación colombiana se adaptaba a los estándares internacionales en la materia.

II. IMPACTO ECONÓMICO DE LAS DECISIONES JURISDICCIONALES

En años recientes ha tenido lugar en Colombia un agitado debate sobre las implicaciones económicas de la jurisprudencia constitucional. Ese debate fue particularmente agudo durante el periodo 1999-2002, debido a una serie de decisiones proferidas por la Corte Constitucional en un momento que coincidió con una profunda crisis de la economía nacional.

Las críticas hechas a la Corte Constitucional se pueden agrupar en seis familias de argumentos: la Constitución que ella trata de aplicar e interpretar padece de inconsistencias internas; ha vulnerado la separación de poderes; muchos fallos de la Corte han tenido efectos regresivos; se ha desconocido la restricción presupuestal macroeconómica; se han cometido errores de análisis microeconómico, con resultados contraproducentes; y se ha atentado contra la seguridad jurídica.

Especialmente los fallos más polémicos pronunciados por la Corte Constitucional se centraron en cinco áreas de gran importancia para la política económica colombiana: la banca central, la financiación de la vivienda, la flexibilización del mercado de trabajo, los

regímenes pensionales y los derechos económicos sociales y culturales, las cuales se describirán someramente a continuación.

La Constitución de 1991 introdujo al ordenamiento constitucional colombiano una banca central autónoma e independiente, la Junta Directiva del Banco de la República. En sus fallos sobre esta institución, la Corte de manera consistente defendió su autonomía. La más significativa de las sentencias, la C-481/99, abordó problemas fundamentales acerca de las metas de la autoridad monetaria (control de la inflación vs. Pleno empleo y crecimiento) y de la coordinación entre esa Junta Directiva, el Congreso y el Gobierno en la formulación y ejecución de la política macroeconómica.

La apertura económica emprendida por Colombia a partir de 1990, aunada a algunas disposiciones económicas de la carta política adoptada el año siguiente, ocasionaron un cambio fundamental en el entorno del sistema de financiación de vivienda conocido como el UPAC. Hasta finales de la década del noventa, el impacto de ese cambio no fue evidente en medio de un auge del mercado de la finca raíz alimentado por el ingreso de capitales externos. Cuando se interrumpieron esos flujos, coincidieron una fuerte alza en los intereses pagados por los usuarios del sistema UPAC con una brusca caída de los precios de la propiedad inmobiliaria. En una serie de fallos que se inició con el C-122/99 y que culminó con el C-955/00, la Corte en efecto ordenó la reestructuración de todo el sistema de financiación de vivienda conforme a pautas detalladas establecidas por ella. La Corte protegió los deudores hipotecarios y decretó una reliquidación de las obligaciones de éstos con la banca hipotecaria. En 2003, un fallo sobre el leasing hipotecario (el C-936/03) denota una nueva actitud del juez constitucional, menos reglamentaria y más abierta al surgimiento de otras formas de financiación de vivienda.

Las primeras sentencias de la Corte en torno a la flexibilidad laboral (entre ellas la C-315/95, la C-521/95 y la C-081/96) fueron acordes con el espíritu de la reforma laboral aprobada por la Ley 50 de 1990 y en términos generales apoyaron la competencia

general del Congreso para regular las relaciones entre patronos y trabajadores. Con el fallo C-710/99 comienza una nueva línea jurisprudencial con otra orientación, que tendría su expresión más radical en la sentencia C-1433/00. Esta secuencia de fallos determinó, entre otras cosas, que el valor real del salario mínimo no puede reducirse y, en la última providencia, que el mismo principio es de aplicación general para todas las remuneraciones de los servidores del Estado. La jurisprudencia más reciente (notablemente las sentencias C-1064/01 y C-1017/03) señala que, si bien los trabajadores del sector público tienen derecho al mantenimiento del valor real de sus asignaciones, ese derecho no es absoluto y puede limitarse en ciertas circunstancias.

En materia pensional, la sentencia de mayor impacto económico es la C-409/94, que extendió a todos los pensionados el beneficio de una mesada adicional que el legislador había creado para el beneficio de un grupo limitado de retirados, que habían sufrido el deterioro del valor real de sus pensiones a lo largo de las décadas del setenta y del ochenta. La base de la argumentación de la Corte fue el derecho a la igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución. Esa norma siguió siendo la base de los fallos posteriores de esta serie, pero la Corte adoptó una posición más matizada al considerar la existencia de motivos razonables que podrían justificar el trato diferenciado de distintos tipos de pensionados.

En fecha más reciente se han proferido dos decisiones adicionales que también han tenido hondas repercusiones presupuestales, por una parte la sentencia T-025 de 2004 respecto de los derechos prestacionales de la población desplazada por el conflicto armado y la sentencia T-760 de 2008 sobre el derecho a la salud.

La cuantificación de los costos de la jurisprudencia constitucional es más difícil de lo que de ordinario se supone. Por un lado, no hay estudios globales que permitan analizar en su conjunto el impacto de todos los fallos pronunciados. Por la otra, la mayoría de los costos son distributivos y no sociales. En tales casos lo que se denomina "costo" es la pérdida de un actor que guarda correspondencia con la ganancia de otro.

De los fallos proferidos por la Corte Constitucional se estima que los más "costosos" son los relacionados con la financiación de vivienda en el curso de los años 1999 y 2000. Su magnitud se estima en 3.2 billones de pesos de 1999. Una valoración hecha por el Ministerio de Hacienda en el año 2004 de los costos fiscales de los fallos de las altas cortes señala que para la vigencia de 2004, el costo estimado de las sentencias llega a \$884 millardos, equivalente al 1.2% del Presupuesto General de la Nación. Más de la mitad de dicho costo es atribuible a tres sentencias de la Corte Constitucional: C-1017/03, 37%; C-409/94, 11%; y T-456/94, 6%.

Se han formulado distintas propuestas dirigidas a que la Corte Constitucional cuente con un organismo asesor de carácter económico que le permita calcular el impacto económico de sus decisiones, sin embargo, hasta la fecha esas propuestas sólo han tenido interés académico y no han cristalizado en la creación de un cuerpo consultivo de esa índole.

En todo caso, como se verá en el numeral 4, el carácter público del proceso de constitucionalidad permite que las entidades estatales y privadas con información relevante en materia económica puedan intervenir en el examen de constitucionalidad y aportar las cifras y la información relevante sobre los costos de una determinada decisión. También, de considerarlo conveniente, la Corte Constitucional puede ordenar oficiosamente la rendición de informes y la absolución de cuestionarios a estas entidades con el propósito de recabar los elementos necesarios para poder adoptar una decisión.

III. ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN SOCIAL

Como antes se consignó, la Corte Constitucional profiere dos clases de sentencias: las adoptadas en los procesos de control abstracto de constitucionalidad que son proferidas por la Sala Plena y, las proferidas en materia de tutela con base en la facultad de revisión de las decisiones de instancia proferidas por los jueces de tutela del país, adoptadas por las Salas de Revisión, salvo que ameriten el pronunciamiento de la Sala Plena de la Corte en una sentencia de unificación de jurisprudencia.

Para las sentencias de control abstracto de constitucionalidad se encuentra regulado un mecanismo para darlas a conocer de manera inmediata mediante los comunicados de prensa suscritos por el Presidente de la Corte (Art. 64 de la Ley 270 de 1996 – Estatutaria de la Administración de Justicia, concordante con el literal c) del art. 9º del Acuerdo 05 de 1992 – Reglamento Interno de la Corte Constitucional). Procedimiento para la divulgación que también se aplica respecto de los fallos de tutela adoptados por la Sala Plena de la Corte. Frente a las decisiones que profieren las diferentes Salas de Revisión de Tutelas, semanalmente la Relatoría de la Corte hace un boletín que se publica en la página web en el que se consignan los fallos de mayor trascendencia.

Sin perjuicio de lo anterior, diariamente se alimenta la página de Internet www.constitucional.gov.co con todas las decisiones proferidas tanto por la Sala Plena de la Corte, como por sus diferentes Salas de Revisión.

Asimismo, la Corte Constitucional cuenta con un espacio televisivo por el canal institucional, en el que se transmite una vez al mes el programa "Administrando Justicia", mediante el cual da a conocer a la opinión pública las decisiones de mayor trascendencia proferidas por la Corporación tanto en materia de constitucionalidad como de tutela.

IV. CIENCIA Y DERECHO

Como se consignó en un acápite interior, en Colombia todos los procesos de constitucionalidad –incluyendo los controles automáticos– son públicos y por lo tanto todos los ciudadanos pueden intervenir en el trámite defendiendo o atacando la constitucionalidad de las disposiciones examinadas.

De conformidad con lo previsto en el artículo 244 constitucional y con el artículo 11 del decreto 2067 de 1991,¹⁴ en el auto admisorio de la demanda –cuando se trata de una

¹⁴ El artículo 244 constitucional prevé:

demanda promovida por un ciudadano— o en el auto mediante el cual asume conocimiento —cuando se trata de un control automático— se ordena comunicar a las entidades oficiales relacionadas con la normatividad objeto de control para que de considerarlo conveniente intervengan en el proceso. Igualmente, en virtud de lo dispuesto por 13 del Decreto 2067 de 1991¹⁵ en la misma providencia se invita a participar en el proceso, mediante la presentación de conceptos, a las entidades públicas y privadas que a juicio del magistrado sustanciador tienen intereses en el asunto debatido o que puedan aportar información valiosa sobre el asunto examinado. La Corte Constitucional también puede solicitar oficiosamente la rendición de informes y la absolución de cuestionarios a especialistas en la materia o a quien disponga de información relevante para la resolución del caso objeto de estudio por la Corporación, en este caso ya no se trata de una participación de carácter voluntario, pues las entidades están obligadas a suministrar los informes requeridos.¹⁶

Ni el Decreto 2067 de 1991 ni el Reglamento Interno de la Corte Constitucional señalan el valor probatorio de los conceptos rendidos por especialistas, sin embargo, son

ART. 244.—La Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos. Esta comunicación no dilatará los términos del proceso.

Por su parte, el artículo 11 del decreto 2067 de 1991 consigna textualmente:

ART. 11.—En el auto admisorio, se ordenará la comunicación a que se refiere el artículo 244 de la Constitución. Esta comunicación y, en su caso, el respectivo concepto, no suspenderá los términos.

La comunicación podrá, además, ser enviada a los organismos o entidades del Estado que hubieren participado en la elaboración o expedición de la norma. La Presidencia de la República, el Congreso de la República y los organismos o entidades correspondientes podrán directamente o por intermedio de apoderado especialmente escogido para ese propósito, si lo estimaren oportuno, presentar por escrito dentro de los 10 días siguientes, las razones que justifican la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

¹⁵ Este precepto señala:

ART. 13.—El magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito, que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo. La Corte podrá, por mayoría de sus asistentes, citarlos a la audiencia de que trata el artículo anterior.

El plazo que señale el magistrado sustanciador a los destinatarios de la invitación no interrumpe los términos fijados en este decreto.

El invitado deberá, al presentar un concepto, manifestar si se encuentra en conflicto de intereses.

¹⁶ Esta atribución tiene sustento en el artículo 10 del decreto 2067 de 1991 el cual prevé:

ART. 10.—Siempre que para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto sometido al juicio constitucional de la Corte o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado sustanciador podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez días.

La práctica de las pruebas podrá ser delegada en un magistrado auxiliar.

considerados elementos probatorios que deben ser valorados al momento de adoptar la decisión.

Igualmente en los procesos de revisión de las sentencias de tutela el Magistrado Sustanciador puede decretar pruebas y solicitar que expertos rindan dictámenes, no obstante la participación de terceros en este tipo de procesos es más restringida que en los de control abstracto de constitucionalidad debido a que en principio no se trata del ejercicio de una acción pública.

Un caso ejemplar del uso de informes y conceptos rendidos por especialistas lo constituye la sentencia C-122/99, que declaró la constitucionalidad condicionada de la emergencia económica declarada por el Decreto 2330 de 1998. En esta sentencia, la Corte se armó de amplios elementos de juicio (incluyendo informes especiales solicitados a diversas entidades públicas y las intervenciones en audiencia pública de un amplia gama de académicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil) para desvirtuar las aseveraciones hechas por el Gobierno Nacional de que la crisis financiera era sistémica y sobreviniente.

La Corte hizo un detallado análisis económico de la evolución de la coyuntura macroeconómica durante los años anteriores, con particular énfasis en la relación entre la crisis de los mercados financieros internacionales (precipitada, entre otros factores por los problemas de ciertos países asiáticos) y la registrada en Colombia. Con mucha solvencia, a partir de los conceptos y de los informes rendidos por los especialistas en la materia, la Corte argumentó que las raíces del problema podrían hallarse antes en errores en el manejo interno de la política económica –cuyos efectos eran previsibles y se hubieran podido remediar sin acudir al estado de emergencia– que en factores externos. Con base en los conceptos aportados la Corte Constitucional cuestionó, asimismo, que la crisis del sector financiero fuera sistémica, teniendo en cuenta el desempeño heterogéneo de distintos segmentos del mercado.

D. DIEZ DECISIONES RELEVANTES DE LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS

I. BREVE SÍNTESIS DE DIEZ SENTENCIAS RELEVANTES

A continuación se presenta una síntesis de diez decisiones relevantes proferidas por la Corte Constitucional colombiana durante los últimos diez años. Las sentencias pueden ser localizadas en la página *web* www.constitucional.gov.co.

En primer lugar se hará referencia a tres decisiones que muestran la evolución de la línea jurisprudencia de la Corte Constitucional en torno del derecho de los servidores públicos al reajuste anual de su salario, se trata de las sentencias C-1433 de 2000, C-1064 de 2001 y C-1017/03.

La primera de estas decisiones es la sentencia C-1433/00¹⁷ en la cual la Corte se ocupó de la constitucionalidad de la Ley 547 de 1999, por la cual se aprobó el presupuesto de la Nación para la vigencia de 2000. En dicho presupuesto, se había contemplado, como una necesidad de ajuste fiscal, que no habría aumentos en las remuneraciones nominales de servidores públicos que devengarán salarios superiores al doble del mínimo legal.¹⁸ Aunque inicialmente fuera rechazada por el magistrado sustanciador por considerar que se trataba de una omisión absoluta del legislador, la Sala Plena de la Corte decidió admitirla. En su análisis, la Corte citó los precedentes de las sentencias C-710/99 y C-815/99, subrayando el principio del mantenimiento del valor real del salario. En este caso, la Corte

¹⁷ Un antecedente inmediato de la sentencia C-1433/00 fueron los fallos SU-1052/00, SU-1113/00 y SU-1195/00. Si bien la Corte denegó las pretensiones de los actores de las respectivas tutelas, expresó su criterio de que el Gobierno debería decretar un aumento de sueldos suficiente para mantener su valor real para todos los servidores del Estado.

¹⁸ Esta fórmula no era precisamente novedosa. En procesos previos de ajuste fiscal (como el ocurrido durante el gobierno de Betancur) se habían congelado las asignaciones de los funcionarios públicos de mayores ingresos.

fue mucho más allá de su jurisprudencia anterior, pues ya no se refiere al aumento anual del salario mínimo, sino a que *todos* los salarios de los servidores públicos deben incrementarse conforme a la inflación. Concluyó la Corte:

Desde luego dicha política debe considerar las limitaciones que imponen las circunstancias económicas y fiscales del país; pero sin dejar de considerar esos factores que condicionan el gasto público, debe tenerse de presente que ni el Gobierno, ni el Congreso, gozan de una facultad discrecional absoluta para definir *ad libitum* el incremento salarial anual de los servidores públicos, porque median disposiciones constitucionales que limitan su actuación.

En la parte resolutive de la sentencia se declaró que el Congreso de la República había incurrido al expedir el artículo 2 de la Ley 547 de 2000 en el incumplimiento de un deber jurídico, emanado de los artículos 53 y 150, numeral 19 literal e) constitucionales, así como del artículo 4° de la ley 4ª de 1992. Por tal razón se puso en conocimiento del Presidente de la República y del Congreso de la República la decisión contenida en la presente sentencia, para que dentro de la órbita de sus competencias constitucionales, cumplieran con el deber jurídico omitido, antes de la expiración la vigencia fiscal del año 2000 y se procediera a reajustar los salarios de todos los servidores públicos de conformidad con la inflación.

En el proceso que resultó en el fallo C-1064/01, la Corte estudió un problema similar al que había considerado en la sentencia C-1433/00: la constitucionalidad del artículo 2 de la Ley 628 de 2000, que había aprobado el presupuesto de la Nación para la siguiente vigencia. Aunque la Corte insistió en los elementos comunes entre los dos fallos, la sentencia C-1064/01 llegó a una conclusión distinta de la de su predecesora. El punto de partida en esta decisión fue la constatación de la existencia de una restricción presupuestal; y la prelación, en la asignación de recursos escasos, a los más débiles.¹⁹

La Corte reafirmó la existencia de un derecho constitucional al mantenimiento del valor real de los salarios de los servidores públicos, punto esencial de la sentencia C-1433/00.

¹⁹ Concepto que en el ámbito económico necesariamente se identifica con las personas y grupos más pobres.

Pero lo califica: no es absoluto y puede limitarse.²⁰ El punto fundamental son los determinantes de esa limitación: quién lo hace y hasta dónde es lícito. Para distanciarse del fallo del año anterior, la Corte recordó que su jurisprudencia había reconocido el valor constitucional de las instituciones macroeconómicas.²¹ Luego se refirió a las razones por las cuales en la toma de decisiones públicas sobre el suministro de bienes públicos y meritorios es necesario considerar, al tiempo, la manera de su financiación:

... sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad.

Por lo mismo, la Corte señaló que la orden dada en la sentencia C-1433/00 al Congreso y al Gobierno Nacional de incrementar los salarios de los servidores del Estado *"no constituye una cabal interpretación del régimen constitucional relativo a la naturaleza jurídica y a los valores protegidos con las reglas sobre la expedición del presupuesto"*. Dicho lo anterior, la Corte entró a modular el alcance de su fallo. El problema central sería cuáles son los principios constitucionales que determinan hasta qué punto es factible limitar derechos como el del mantenimiento al valor real de los salarios de funcionarios públicos. En su respuesta, la Corte tuvo en cuenta la necesidad de un punto de división entre los trabajadores cuyo derecho está especialmente protegido y los demás²² y la solidaridad, inclusive con los usuarios de los servicios estatales.²³ Destacó la prioridad que otorga el artículo 366 de la CP al gasto público social, que *"tendrá prelación sobre cualquier otro gasto"*. El mantenimiento

²⁰ Los precedentes citados en el texto del fallo son las sentencias C-578/95 y C-475/97. Pertenecían a otra línea jurisprudencial, y se referían a asuntos muy distintos: la primera, al acatamiento de órdenes superiores por los integrantes de las Fuerzas Armadas y la segunda al derecho a la defensa en procesos penales.

²¹ Es decir, la Junta Directiva del Banco de la República, en la secuencia de fallos reseñados en una sección anterior de este escrito.

²² La Corte eligió una remuneración equivalente al promedio ponderado de los salarios de los trabajadores del Estado, aplicando de manera analógica el artículo 187 de la CP.

²³ Citando los artículos 334 y 13 de la CP y subrayando la referencia a las personas de menores ingresos.

de los salarios reales de los funcionarios públicos de mayor rango y la inversión social ambos son fines constitucionales y compiten por los mismos recursos escasos, pero en caso de entrar en colisión tiene un mayor peso el segundo. No obstante, la Corte precisó los alcances de su decisión, indicando que se deberían respetar la temporalidad, la proporcionalidad, la equidad y la progresividad en la aplicación de la medida. Por las consideraciones acerca de la división de poderes la Corte se abstuvo de impartir órdenes a las ramas legislativa y ejecutiva en la parte resolutive de la sentencia.

Fue eso lo que llevó a la Corte a estudiar de nuevo la exequibilidad de un presupuesto general de la Nación, el de la vigencia de 2003,²⁴ en el proceso que concluyó con la sentencia C-1017/03. Los argumentos expuestos por el actor no fueron muy distintos de los que había considerado la Corte en el fallo C-1064/01. Pero mediaba una circunstancia de hecho: en la vigencia de 2002 no se habían seguido las pautas fijadas por la Corte en dicho fallo, y aparentemente el presupuesto aprobado para 2003 era incompatible con las mismas.²⁵

En lo sustancial, la Corte reiteró la jurisprudencia de la sentencia C-1064/01. Constató que la situación fiscal no había mejorado en los dos últimos años y cuestionó que la limitación del derecho al mantenimiento del salario real de los funcionarios públicos hubiese tenido algún efecto útil. Criticó al Gobierno por la falta de justificación de una limitación continuada de ese derecho. Añadió:

La Corte ha exhortado repetidamente al Congreso para que regule específicamente la materia, lo cual depende en algunos casos de la iniciativa del gobierno, como sucede con las reformas a la ley marco citada (artículo 154, CP). Ante el continuo silencio del legislador y a la luz del principio de inmunidad de los derechos, se justifica la intervención de la Corte Constitucional.

²⁴ La norma demandada fue el artículo 2 de la Ley 780 de 2002.

²⁵ En la exposición de motivos de la ley de presupuesto, el Ministro de Hacienda había afirmado que se habían seguido los parámetros fijados por la Corte. Sin embargo, como ésta anotó en su sentencia, ni siquiera se había citado correctamente el número de la providencia pertinente.

La Corte insistió en que no era el órgano llamado a fijar la política salarial de los servidores públicos, pero dados los antecedentes de hecho, adoptó lo que denominó una "decisión subsidiaria".²⁶ Fijó criterios precisos, de nuevo utilizando la aplicación analógica de otra norma²⁷ y una metodología más sencilla²⁸ que la de la sentencia C-1064/01: sólo puede aumentarse el salario en menos que la inflación del año anterior a los funcionarios que devenguen más de dos salarios mínimos; y respecto de estos debe haber un aumento equivalente a por lo menos de la mitad de la inflación del año anterior. Y ordenó, en la parte resolutive del fallo C-1017/03, al Congreso y al Gobierno adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia.

En la sentencia C-1040 de 2005 se examinó la constitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2004 mediante el cual se estableció la reelección presidencial. El origen de la sentencia fue las demandas interpuestas por distintos ciudadanos contra la reforma constitucional por haber incurrido en supuestos vicios de forma en el procedimiento de su formación en el Congreso de la República. La Corte Constitucional en esta decisión precisó su tesis sobre su competencia para conocer de los así denominados "vicios de competencia", es decir, aquellos que tienen origen en un exceso en el poder de reforma por parte del Congreso de la República y que por lo tanto implican una "sustitución de la Constitución". Según esta tesis la competencia que el asigna el artículo 241.1 constitucional a la Corte para conocer los vicios en el trámite de las reformas constitucionales incluye también los vicios de competencia que tiene origen en la modificación por parte del poder constituyente derivado de alguno de los principios estructurantes del Estado Colombiano tal como fueron definidos por el Constituyente de 1991. Al examinar el Acto Legislativo 02 de 2004 la Corte encontró que en la citada reforma se había incurrido en un vicio de competencia porque una disposición transitoria le otorgaba competencia a un órgano judicial –el Consejo de Estado– para

²⁶ Motivada por la omisión de las otras dos ramas del poder público – esta sería una instancia de lo que se llamó en el marco teórico del presente estudio un vacío de poder.

²⁷ En este caso, la Ley 796 de 2003, aprobatoria del referendo. Aunque no se mencionara en la providencia, el punto de corte era el mismo de la Ley 547 de 1999, declarada inexecutable por el fallo C-1433/00.

²⁸ El "justo medio".

expedir normas con reserva de ley estatutaria, lo que a juicio de la Corte vulneraba el principio de separación de poderes, por lo tanto este enunciado normativo fue declarado inexecutable.

Una sentencia destacable en materia de derechos económicos sociales y culturales de los sujetos de especial protección constitucional es la sentencia T-025 de 2004. En esa oportunidad la Sala Tercera de Revisión examinó las acciones de tutela impetrada por un gran número de desplazados por el conflicto armado a quienes distintas agencias estatales habían denegado el auxilio previsto por distintas disposiciones de índole legal y reglamentaria. La Sala de Revisión declaró un "estado de cosas inconstitucional" respecto de la población desplazada debido al incumplimiento sistemático de los deberes prestacionales a cargo del Estado colombiano, y profirió una serie de órdenes dirigidas a que se implementara una política pública para atender a esta población. Asimismo, la Sala de Revisión decidió conservar la competencia para vigilar el cumplimiento del fallo y desde entonces periódicamente las autoridades estatales le rinden cuentas sobre el avance de la política dirigida a satisfacer las necesidades básicas de los desplazados.

Otra de las sentencias destacables de los últimos años es la C-355 de 2006 en la cual la Corte Constitucional se pronunció sobre la constitucionalidad del tipo penal de aborto. El origen de la decisión fue una demanda ciudadana presentada contra los artículos 122, 123 y 124 del Código Penal los cuales tipifican el delito de aborto y establecían una prohibición absoluta de interrupción del embarazo, pues todos los abortos eran sancionados penalmente.²⁹ A juicio de la Corte Constitucional en este caso concreto se debían ponderar por una parte la vida como un bien jurídico de relevancia constitucional y los derechos fundamentales al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y a la dignidad humana de la mujer gestante. Del juicio de proporcionalidad realizado la Corte encontró que una

²⁹ El artículo 124 se limitaba a señalar:

La pena señalada para el delito de aborto se disminuirá en las tres cuartas partes cuando el embarazo sea resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas.

PAR.—En los eventos del inciso anterior, cuando se realice el aborto en extraordinarias condiciones anormales de motivación, el funcionario judicial podrá prescindir de la pena cuando ella no resulte necesaria en el caso concreto.

prohibición total del aborto era excesivamente lesiva de los derechos en juego de la mujer gestante porque la anulaba totalmente y reducía su papel a ser un mero receptáculo de la vida en gestación.

Al respecto se sostuvo textualmente:

El legislador colombiano decidió adoptar medidas de carácter penal para proteger la vida en gestación. Tal decisión, sin entrar a analizar el contenido específico de cada norma en particular, no es desproporcionada por la trascendencia del bien jurídico a proteger. Sin embargo, ello no quiere decir que esta Corporación considere que el legislador esté obligado a adoptar medidas de carácter penal para proteger la vida del nasciturus, o que este sea el único tipo de medidas adecuadas para conseguir tal propósito. La perspectiva desde la cual se aborda el asunto es otra: dada la relevancia de los derechos, principios y valores constitucionales en juego no es desproporcionado que el legislador opte por proteger la vida en gestación por medio de disposiciones penales. Empero, si bien no resulta desproporcionada la protección del nasciturus mediante medidas de carácter penal y en consecuencia la sanción del aborto resulta ajustada a la Constitución Política, la penalización del aborto en todas las circunstancias implica la completa preeminencia de uno de los bienes jurídicos en juego, la vida del nasciturus, y el consiguiente sacrificio absoluto de todos los derechos fundamentales de la mujer embarazada, lo que sin duda resulta a todas luces inconstitucional.

Por tal razón se declaró exequible el artículo 122 del Código Penal en el entendido que no se incurre en delito de aborto, cuando con la voluntad de la mujer, la interrupción del embarazo se produzca en los siguientes casos: (i) Cuando la continuación del embarazo constituya peligro para la vida o la salud de la mujer, certificada por un médico; (ii) Cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, certificada por un médico; y, (iii) Cuando el embarazo sea el resultado de una conducta, debidamente denunciada, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas, o de incesto.

En fecha reciente se han producido una serie de pronunciamientos relacionados con los derechos de las parejas homosexuales en virtud de los cuales la Corte Constitucional ha

modificado su postura establecida en decisiones previas. En primer lugar cabe mencionar las sentencias de constitucionalidad C-075 y C-811 de 2007 las cuales reconocieron derechos patrimoniales y en materia de seguridad social a las parejas homosexuales. Cabe recordar que en el año 2006, luego de haber sido aprobado por la plenaria de ambas cámaras, finalmente fue archivado un proyecto de ley que equiparaba en materia de derechos patrimoniales a las parejas homosexuales con las heterosexuales, por esa razón, ante el fracaso de la vía legislativa, distintos ciudadanos interpusieron demandas contra las leyes vigentes que establecían medidas de protección exclusivamente para las parejas heterosexuales bajo la figura de la unión marital de hecho, con el argumento que tal legislación era inconstitucional pues establecía un tratamiento diferenciado por razón de la orientación sexual entre parejas heterosexuales y homosexuales.

La primera decisión en la materia, la sentencia C-075 de 2007, se pronunció sobre el artículo primero de la Ley 54 de 1990 disposición que creaba la figura de la unión marital de hecho para las parejas conformadas por un hombre y una mujer *"que sin estar casados, hacen comunidad de vida permanente y singular"*, los miembros de la unión marital de hecho se denominan compañero y compañera permanente y se presume la existencia de sociedad patrimonial entre ellos luego de dos años de convivencia. En la sentencia en cuestión la Corte examinó no sólo la constitucionalidad de las disposiciones acusadas sino de la totalidad de la Ley 54 de 1990 y sus modificaciones y encontró que la legislación acusada presentaba un *déficit de protección* respecto de las parejas homosexuales, por tal razón declaró la constitucionalidad condicionada de toda la ley *"en el entendido que el régimen de protección en ella contenido se aplica también a las parejas homosexuales"*. Esta decisión supuso una ruptura con la jurisprudencia anterior de la Corte Constitucional que hasta la fecha había avalado las desigualdades entre parejas heterosexuales y homosexuales contenidas en el ordenamiento jurídico colombiano.

La misma dirección sigue la sentencia C-811 de 2007, la cual estudio la constitucionalidad del artículo 163 de a Ley 100 de 1993, disposición en virtud de la cual se reconocía como beneficiario en materia de seguridad social en salud exclusivamente el cónyuge o

el compañero o compañera permanente del afiliado al sistema. Nuevamente encontró la Corte Constitucional que la disposición demandada vulneraba el derecho a la libertad de opción sexual e incurría en un déficit de protección, al privar del acceso a las prestaciones en materia de salud a uno de los miembros de la pareja homosexual sólo en razón de esta condición, por tal razón declaró constitucional el precepto acusado *"en el entendido que el régimen de protección en ella contenido se aplica también a las parejas del mismo sexo"*.

La sentencia C-036 de 2007 examinó la constitucionalidad de varios artículos contenidos en la Ley 974 de 2005, por la cual se reglamenta la actuación en bancadas de los miembros de las corporaciones públicas y se adecua el Reglamento del Congreso al Régimen de Bancadas. Como antecedente es necesario mencionar que en virtud de las reformas constitucionales introducidas por el Acto Legislativo 01 de 2003 los miembros de las corporaciones públicas elegidos por un mismo partido o movimiento político deben actuar en ellas como bancada, mandato desarrollado por la ley antes referenciada. En esta ocasión el ciudadano demandante acusaba a distintos preceptos de la citada ley de contravenir la intención de la reforma constitucional que instauró el régimen de bancadas, la cual perseguía racionalizar y unificar la actuación en el seno de las corporaciones públicas de las agrupaciones políticas, al permitir la actuación individual de los miembros de las bancadas en el curso de los debates legislativos, así mismo consideraba el actor que la regulación en materia de objeción de conciencia –evento en el cual los congresistas pueden separarse de la bancada y votar de manera individual– era demasiado laxa e imprecisa. La Corte Constitucional acogió en buena parte los argumentos del demandante y declaró inexequibles algunas expresiones contenidas en la disposición demandada que permitían la actuación individual de los miembros de la bancada, así mismo declaró inexequible algunas regulaciones en materia de la objeción de conciencia de los miembros de las bancadas.

Finalmente cabe citar también la sentencia C-030 de 2008 mediante la cual se declaró inexequible la Ley 1021 de 2006, "Por la cual se expide la Ley General Forestal". El pronunciamiento tiene lugar en virtud de la demanda interpuesta por distintos ciudadanos contra el mencionado estatuto, por haberse omitido en su expedición el requisito de la consulta a

las comunidades indígenas y tribales previsto en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT durante su trámite. En esta decisión la Corte reiteró la línea jurisprudencial trazada en materia de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural como principio constitucional y fundamento de la nacionalidad colombiana. (arts. 7 y 70 C.P.). Destacó que esa especial protección se traduce en el deber de adelantar procesos de consulta con las comunidades indígenas y tribales para la adopción y la ejecución de decisiones susceptibles de afectarlas, deber que es expresión y desarrollo del artículo 1° de la Constitución, que define a Colombia como un Estado democrático, participativo y pluralista; del artículo 2, que establece como finalidad del estado la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan; del artículo 7 superior, que reconoce y protege la diversidad étnica y cultural; del 40-2, que garantiza el derecho de todo ciudadano a la participación democrática y del artículo 70 que considera la cultura fundamento de la nacionalidad. En ese marco, la Corte recordó que, en cuanto hace a los pueblos indígenas y tribales, una de las formas de participación democrática previstas en la Carta, es el derecho a la consulta, previsto de manera particular en los artículos 329 y 330 de la Constitución, que disponen la participación de las comunidades para la conformación de las entidades territoriales indígenas y para la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Este derecho tiene un reforzamiento en el Convenio número 169 de la OIT, aprobado por la Ley 21 de 1991, el cual está destinado a asegurar los derechos de los pueblos indígenas a su territorio y a la protección de sus valores culturales, sociales y económicos, como medio para asegurar su subsistencia como grupos humanos. Como lo ha señalado la jurisprudencia de manera reiterada, dicho Convenio forma parte del bloque de constitucionalidad y en su artículo 6°, dispone que los gobiernos deberán "a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente".

En el presente caso, la Corte encontró que: **a)** La Ley General Forestal contiene una regulación integral de la materia. **b)** Pese a que existían en la ley provisiones conforme a las cuales se preservaba la autonomía de las comunidades indígenas y afrocolombianas para los aprovechamientos forestales en sus territorios, lo cierto es que la ley establecía políticas

generales, definiciones, pautas y criterios, que aunque no se aplicasen directamente a los territorios indígenas, si eran susceptibles de afectar las áreas en las que de manera general se encuentran asentadas las comunidades, lo cual, a su vez, podía repercutir sobre sus formas de vida y sobre la relación tan estrecha que mantienen con el bosque. **c)** En esa medida, y como quiera que, de acuerdo con el ordenamiento constitucional y en particular con el Convenio 169 de la OIT, que hace parte del bloque de constitucionalidad, la adopción de la ley debió haberse consultado con esas comunidades, para buscar aproximaciones sobre la manera de evitar que la misma las afectara negativamente, e incluso sobre el contenido mismo de las pautas y criterios que, aún cuando de aplicación general, pueden tener una repercusión directa sobre los territorios indígenas y tribales, o sobre sus formas de vida. **d)** Esa consulta, que tiene unas características especiales, no se cumplió en este caso, y la misma no puede sustituirse por el proceso participativo que de manera general se cumplió en torno al proyecto de ley. **e)** Para que se hubiese cumplido con el requisito de la consulta habría sido necesario, poner en conocimiento de las comunidades el proyecto de ley; ilustrarlas sobre su alcance y sobre la manera como podría afectarlas y darles oportunidades efectivas para que se pronunciaran sobre el mismo. Ese proceso no se cumplió, razón por la cual la Corte concluyó que, dado que el proyecto versa sobre una materia que afecta profundamente la cosmovisión de esas comunidades y su relación con la tierra, no había alternativa distinta a declarar la inexecutable de la ley.

