



COLOMBIA

CUESTIONARIO

1. ¿Existe en su país un sistema de garantía jurisdiccional de la Constitución?

Sí existe, desde la adopción de la Constitución de 1886, y en forma reforzada desde que se promulgó la Carta Política de 1991. Entre 1886 y 1991 dicho control fue ejercido por la Corte Suprema de Justicia. Desde 1992 ha sido confiado a la Corte Constitucional. Esta garantía jurisdiccional de la Constitución ha sido ejercida de manera continua e ininterrumpida durante más de un siglo. La primera sentencia de inconstitucionalidad fue proferida el 6 de julio de 1887. Entre 1886 y 1991 la Corte Suprema de Justicia profirió cerca de 2500 sentencias de control abstracto con efectos *erga omnes*, de las cuales el 26% fueron de inconstitucionalidad. Entre 1992 y 2004, la Corte Constitucional ha proferido cerca de 3600 sentencias de control abstracto con efectos *erga omnes*, de las cuales el 23% fueron de inconstitucionalidad.

Los orígenes del sistema de control constitucional colombiano tal y como existe hoy en día pueden trazarse hasta la Constitución de 1886, que le otorgaba al Presidente de la República el poder de objetar los proyectos de ley aprobados por el Congreso, cuandoquiera que los considerara contrarios al texto constitucional. Si el Congreso rechazaba la objeción, la Corte Suprema de Justicia era llamada a resolver el conflicto, adoptando una decisión sobre la constitucionalidad del proyecto objetado¹. Este esquema fue ampliado significativamente por el Acto Legislativo No. 3 de 1910, que introdujo (i) un sistema públicamente accesible de control constitucional abstracto de las leyes nacionales, por medio de una “acción pública de inconstitucionalidad” en ejercicio de la cual todo ciudadano puede interponer, en defensa del interés público, una demanda contra cualquier ley del Congreso Nacional ante la Corte Suprema de Justicia, cuyas decisiones tenían por ende efectos *erga omnes*², así como (ii) una “excepción de inconstitucionalidad”, por medio de la cual todo juez o funcionario público podía decidir no aplicar disposiciones legales que se consideraran inconstitucionales en casos concretos³. Las decisiones adoptadas por la Corte en relación con tales “excepciones de inconstitucionalidad”, que rara vez eran invocadas, sólo tenían efectos *inter partes*, por lo cual las disposiciones relevantes podían ser aplicadas a otras situaciones distintas. Después de una reforma constitucional en 1968, se introdujo el control de oficio, por la Corte Suprema de Justicia, de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de sus poderes excepcionales bajo los estados de sitio o de emergencia económica.

El control constitucional en casos individuales y específicos, o “control constitucional concreto”, fue expandido sustancialmente en 1991 con la creación de la acción de tutela⁴, mecanismo judicial para la protección de derechos fundamentales⁵. La Constitución también amplió el catálogo de actos y decisiones que deben ser revisados de oficio por el tribunal constitucional⁶.

Bajo la Constitución anterior, este procedimiento de revisión estaba restringido a los decretos expedidos bajo estados de sitio o de emergencia económica, y se llevaba a cabo después de su promulgación. Hoy en día, además de (i) los decretos adoptados bajo cualquiera de los “estados de excepción”, la Corte Constitucional debe llevar a cabo un control automático de los siguientes tipos de normas: (ii) todas las leyes que aprueban tratados internacionales, así como los tratados en sí mismos, que deben ser aprobados por el Congreso y revisados por la Corte antes de que el Ejecutivo pueda ratificarlos; (iii) los proyectos de leyes estatutarias –esto es, las leyes que regulan ciertos temas específicos enumerados en la Constitución, tales como los derechos fundamentales, los mecanismos de participación, los estados de excepción, la Administración de Justicia y temas electores -las cuales son revisadas por la Corte antes de que el Presidente sancione el proyecto de ley aprobado por el Congreso-; (iv) las leyes que convocan a una asamblea constituyente o a un referendo para modificar la Constitución, que sólo pueden ser revisadas en cuanto a su validez procedimental; (v) los referendos celebrados para aprobar o derogar leyes, así como otros mecanismos de participación democrática, tales como las consultas populares nacionales o los plebiscitos nacionales (estos últimos sólo en relación con su validez formal)⁷.

2. La garantía jurisdiccional de la Constitución, ¿se dispensa también frente al Legislador?

Sí. El control constitucional ejercido por la Corte Constitucional incluye, entre otras variantes, el control de la constitucionalidad abstracta de las leyes adoptadas por el Congreso, en las modalidades anteriormente señaladas, de control previo y control posterior. También se dispensa frente a las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso –únicamente en cuanto a su validez procedimental-.

3. La garantía jurisdiccional de la Constitución ¿es competencia de todos los Tribunales?

En 1991, Colombia mantuvo un sistema de control constitucional mixto, con elementos del modelo difuso y elementos del modelo concentrado. Así, el control constitucional abstracto de las leyes en sentido material y

reformas constitucionales compete exclusivamente a la Corte Constitucional, mientras que cualquier juez del país tiene competencia para ejercer el control constitucional concreto en dos eventos: a) por vía de la “excepción de inconstitucionalidad” y b) en casos de interposición de acciones de tutela. La Corte Constitucional actúa en el ámbito de la acción de tutela como máximo tribunal de revisión, seleccionando discrecionalmente (certiorari) aquellos fallos que considere pertinentes y adoptando una decisión final sobre el asunto.

4. ¿Existe en su país un Tribunal Constitucional o una Sala de lo Constitucional integrada en la Corte Suprema?

Existe una Corte Constitucional autónoma desde 1991. Antes de esta fecha, el control constitucional era ejercido por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, o por la Sala Plena de dicha Corporación, según la época.

5. De existir un Tribunal Constitucional, ¿está configurado como órgano jurisdiccional con sustantividad propia? ¿En qué términos?

La Corte Constitucional es la cabeza de toda una jurisdicción constitucional compuesta de todos los jueces del país. Así ha sido concebida por la propia Constitución, donde también se regulan los siguientes temas: a) composición y modo de elección por el Senado b) prohibiciones y garantías de independencia c) competencias generales y específicas d) reglas básicas de procedimiento; e) subsanación de vicios de procedimiento en la formación de leyes y otros actos; f) efectos de sus sentencias; entre otros. La Corte Constitucional no ejerce funciones distintas a las de juez constitucional.

6. ¿Cuál es el régimen de relación entre el Tribunal Constitucional / Sala de lo Constitucional y los Tribunales ordinarios en el ejercicio de la jurisdicción constitucional?

Como todos los jueces del país forman parte de la jurisdicción constitucional, la *ratio decidendi* de las sentencias que profiere la Corte Constitucional son, además de la parte resolutive, vinculantes para todos los jueces. Si la sentencia del juez es de tutela, la Corte tiene la facultad de revisarla, y de proferir una sentencia de tutela de reemplazo. Si la providencia del juez no es de tutela, sino civil, penal, laboral, o contencioso-administrativa, puede darse el caso de que un juez se aparte de la doctrina constitucional fijada por la Corte, evento en el cual su providencia puede ser invalidada, lo cual sucede generalmente por vía de una acción de tutela contra providencias judiciales.

La Corte Constitucional también ha introducido el concepto de “derecho viviente” y de “margen razonable de interpretación”, para reconocerle a los jueces un amplio espacio de autonomía interpretativa de la ley.

7. ¿Cuáles son las competencias del Tribunal Constitucional/Sala de lo Constitucional?

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución, existen cuatro mecanismos que activan las competencias de la Corte: (i) la acción pública de inconstitucionalidad, abierta a todo ciudadano, la cual puede dirigirse en contra de cualquier ley, reforma constitucional, o decreto expedido por el Presidente de la República en ejercicio de funciones legislativas delegadas⁸; (ii) el control oficioso de cierto tipo de disposiciones, principalmente de los decretos presidenciales expedidos bajo los estados de excepción –o declarando alguno de tales estados-, las leyes que convocan a un referendo constitucional o a una asamblea constituyente, las leyes que aprueban los tratados internacionales y las leyes estatutarias; (iii) la revisión de los proyectos de ley en calidad de árbitro, cuando quiera que el Congreso rechaza las objeciones que el Presidente de la República formula contra tales proyectos por motivos de inconstitucionalidad; y (iv) la revisión discrecional de cualquier sentencia de tutela proferida por cualquier juez del país. Los primeros tres mecanismos activan el sistema de control constitucional abstracto; el cuarto activa el mecanismo de control constitucional en casos concretos.

A través de estos cuatro mecanismos, la totalidad de las leyes aprobadas por el Congreso puede ser sometida a control judicial, así como toda reforma constitucional –en cuanto a su validez formal-, y todas las decisiones judiciales proferidas por jueces civiles, penales, laborales y otros a lo largo del país, cuando con ellas se viole o amenace un derecho fundamental. Por regla general, los actos administrativos están excluidos de la competencia de la Corte, porque su revisión corresponde al Consejo de Estado, que es la autoridad judicial más alta dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa⁹; no obstante, la Corte sí puede revisar la constitucionalidad de (i) actos administrativos que amenacen o violen derechos fundamentales en casos concretos, y (ii) ciertos tipos de decretos presidenciales que no son considerados como actos administrativos, por tener la misma jerarquía de las leyes (tales como aquellos adoptados en ejercicio de poderes legislativos delegados, o bajo los estados de excepción, o para promulgar –en circunstancias excepcionales- el presupuesto nacional o el Plan Nacional de Desarrollo¹⁰). Adicionalmente, cuando la Corte revisa (iii) las decisiones adoptadas por jueces contencioso-administrativos, puede adoptar decisiones no sólo sobre la constitucionalidad de la decisión judicial como tal, sino sobre la del acto administrativo relevante, si ello es necesario para proteger el ejercicio de un derecho fundamental.

No debe causar sorpresa, entonces, que la Corte haya adoptado miles de decisiones en las que se ha pronunciado sobre la mayor parte de los aspectos de la diversa y compleja realidad colombiana.

8. En particular, ¿cuáles son las competencias en materia de control de la ley y de la defensa de los derechos?

Estos son, precisamente, los dos ámbitos principales dentro de los cuales se desenvuelven las competencias de la Corte: la protección de los derechos constitucionales y el control de la constitucionalidad abstracta de leyes y reformas constitucionales.

En materia de protección de derechos fundamentales, la Corte ha estudiado para eventual revisión cerca de 1.200.000 fallos de tutela proferidos por los jueces del país entre 1991 y 2005 (octubre). De ese universo, ha seleccionado las sentencias de tutela de los jueces de instancia para proferir fallo de reemplazo en el 2.5% de los casos. Las dos terceras partes de la actividad de la Corte están dedicadas a la acción de tutela.

9. ¿Pueden plantear los jueces y tribunales ordinarios incidentes de constitucionalidad de la ley?

Los jueces, por medio de la excepción de inconstitucionalidad, pueden ellos mismos inaplicar una ley en un caso concreto con efectos inter partes; pero no pueden plantearle a la Corte una cuestión de inconstitucionalidad. En 1991 las normas legales que rigen a la Corte Constitucional, permitieron que plantearan una consulta sobre una cuestión constitucional determinante, pero la propia Corte declaró inconstitucional esta posibilidad.

10. ¿Se atribuye al Tribunal Constitucional/Sala de lo Constitucional el control de constitucionalidad de los tratados internacionales?

Sí, tanto de los tratados internacionales como de sus leyes aprobatorias.

Los tratados aprobados por el Congreso después de 1991 son todos revisados de manera oficiosa por la Corte, tanto en sus aspectos materiales como en los procedimentales. Excepcionalmente, la Corte ha admitido demandas de inconstitucionalidad presentadas por ciudadanos contra tratados que ya están en vigor sin importar la fecha en la cual se perfeccionó el vínculo internacional. Así sucedió con el Concordato con la Santa Sede (1974), declarado parcialmente inconstitucional en 1993.

11. ¿Cómo se regula el acceso de los particulares a la jurisdicción constitucional?

Los ciudadanos cuentan con fácil acceso al sistema de control constitucional abstracto mediante la acción pública de inconstitucionalidad. La acción pública de inconstitucionalidad puede ser ejercida por cualquier ciudadano con pocas formalidades, sin tener que actuar por medio de un apoderado, y sin el deber de demostrar un interés jurídico específico en el tema objeto de la demanda. El ciudadano actúa en interés general en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución. Entre las partes que pueden intervenir en los procesos de control constitucional abstracto, además del demandante, se cuenta cualquier ciudadano que quiera apoyar u oponerse a la demanda, el Procurador General de la Nación –cuya intervención es obligatoria como parte de sus funciones en tanto promotor de los intereses de la sociedad-, y las autoridades que participaron en la expedición de la norma que se somete al examen de la Corte, si así lo desean.

12. ¿Está previsto el acceso de las personas jurídico-públicas en los procesos constitucionales de tutela de los derechos fundamentales?

Sí, cualquiera puede acceder a la Corte para defender o atacar una norma.

Esta intervención sólo es obligatoria en los procesos de control constitucional abstracto, según se vio en el punto precedente. Es usual que por vía de los procesos de control abstracto de constitucionalidad la Corte se pronuncie sobre temas relativos a los derechos constitucionales.

En los procesos individuales de tutela –o control constitucional concreto-, los jueces (en ejercicio de sus poderes probatorios) pueden solicitar el concepto de las entidades públicas competentes sobre el caso sometido a su decisión. Cuando la acción de tutela es dirigida contra una providencia judicial, la autoridad judicial que la profirió debe ser notificada de la acción para que pueda defender la constitucionalidad de la providencia atacada.

Las personas jurídico-públicas pueden presentar acciones de tutela invocando el derecho al debido proceso.

13. ¿Es conflictiva la convivencia de jurisdicciones para la defensa de la Constitución? Valoración de la experiencia de su país.

Sí ha sido conflictiva, en especial con las cabezas de la jurisdicción ordinaria -Corte Suprema de Justicia- y de la jurisdicción contencioso-administrativa - Consejo de Estado. La situación ha evolucionado desde un rechazo total a la acción de tutela contra providencias judiciales (1991-1994), pasando por una aceptación en casos excepcionales de providencias contra *legem*, (1994-2003) hasta la situación actual en la cual la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado admiten la acción de tutela contra providencias de otros jueces, pero se niegan a darle trámite a las acciones de tutela contra sus propias providencias, lo cual se ha resuelto admitiendo que en tales casos es competente para conocer de la tutela cualquier juez del lugar donde sucedieron los hechos.

14. ¿Cuál es la relación entre la jurisdicción constitucional y los Tribunales internacionales de protección de los derechos humanos?

La Corte Constitucional acude a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la medida en que fija el sentido de tratados que forman parte del bloque de constitucionalidad. La incidencia material de dicha jurisprudencia es significativa puesto que puede ser determinante, no sólo para definir el ámbito y los límites de derechos humanos enumerados como derechos constitucionales fundamentales, sino además para resolver sobre la exequibilidad de leyes y de decretos presidenciales de estados de excepción.

Si bien la Corte Constitucional acude a la jurisprudencia interamericana en materia de derechos humanos, ella no es considerada condición sine qua non para que en el ámbito nacional se aplique un instrumento interamericano de derechos humanos. En ausencia de jurisprudencia interamericana, la Corte Constitucional se refiere directamente al texto del tratado interamericano y lo interpreta para resolver las cuestiones constitucionales en el proceso correspondiente. No obstante, la Corte Constitucional ha dicho que no es juez de convencionalidad, sino juez de constitucionalidad.

¹ Artículo 90 de la Constitución de 1886.

² De hecho, desde 1904 una ley había creado la acción pública de inconstitucionalidad (Ley 2 de 1904); pero sólo podía dirigirse contra decretos presidenciales expedidos durante estados de sitio.

³ El debate sobre la excepción de inconstitucionalidad ya estaba presente en los círculos jurídicos colombianos desde el siglo XIX. En efecto, desde 1887 una ley nacional (Ley 153 de 1887, art. 6) había obstaculizado indirectamente la aplicación de las excepciones de inconstitucionalidad, al ordenar que las disposiciones legales adoptadas después de la Constitución de 1886 se presumirían constitucionales, y debían ser aplicadas incluso si aparentemente contradecían lo dispuesto por la Carta Política. Esta disposición normativa se introdujo para modificar una ley previa (Ley 57 de 1887, art. 5) según la cual, en casos de conflicto entre la Constitución y la ley, prevalecería aquella.

⁴ Artículo 86 de la Constitución de 1991.

⁵ El control constitucional concreto también fue ampliado a través de la creación de otros tres tipos de acciones judiciales diseñadas para proteger tipos específicos de derechos o intereses: la acción de cumplimiento (creada para exigir a los funcionarios públicos administrativos el cumplimiento de sus deberes legales en casos particulares), la acción popular (creada para proteger derechos e intereses colectivos tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural), y la acción colectiva o de grupo (similar a las "acciones de clase" –class actions- de los sistemas de derecho consuetudinario o common law). Sin embargo, los principales pronunciamientos de la Corte en relación con el control constitucional concreto han sido adoptados en relación con el primero de estos mecanismos, la acción de tutela.

⁶ La jurisdicción de la Corte es regulada directamente por el artículo 241 de la Constitución.

⁷ Las "Consultas Populares" (artículos 104 y 105 de la Constitución) se definen legalmente como mecanismos de participación por medio de los cuales el Presidente, los Gobernadores o los Alcaldes pueden plantear al pueblo una pregunta específica de interés general, que podrá ser resuelta positiva o negativamente a través de votación popular, con efectos obligatorios únicamente si se cumplen las condiciones mínimas de participación, y se obtiene una mayoría de la mitad mas uno de los votos válidos. Esta figura se encuentra regulada por la Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Popular (Ley 134 de 1994). Los "Plebiscitos" (artículo 103 de la Constitución) son definidos legalmente como mecanismos de participación por medio de los cuales el Presidente de la República puede convocar al pueblo para solicitar su pronunciamiento –vinculante- sobre las políticas del Ejecutivo que no requieren la aprobación del Congreso –salvo aquellas relacionadas con los estados de excepción y el ejercicio de los poderes correspondientes-. Esta figura también ha sido regulada por la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Popular.

⁸ La Corte también puede revisar los referendos legislativos, las consultas populares y los plebiscitos, estos últimos únicamente en relación con su validez formal. Pero hay debate en torno a si estos deben ser revisados en forma oficiosa, o sólo cuando se ha presentado una demanda de inconstitucionalidad en su contra (art. 241-3 de la Constitución).

⁹ El artículo 237 de la Constitución adscribe al Consejo de Estado las siguientes funciones: (1) actuar como máximo tribunal en asuntos administrativos, (2) decidir sobre las demandas de nulidad presentadas contra los decretos gubernamentales que no se encuentran bajo la competencia de la Corte Constitucional, (3) hacer las veces de máximo organismo consultivo del Gobierno en asuntos relacionados con la administración pública –su opinión debe ser oída por el Gobierno en casos de paso de tropas extranjeras por el territorio nacional-, (4) preparar y presentar proyectos de reforma constitucional, (5) decidir sobre la pérdida de investidura de los Congresistas cuandoquiera que éstos sean acusados de violar las leyes sobre conflictos de interés, o las prohibiciones estrictas y específicas consagradas en la Constitución misma, y (6) las demás funciones que le asigne la ley.

¹⁰ Artículos 241-5 y 241-7 de la Constitución.

