

La justicia constitucional en Colombia

Eduardo Cifuentes Muñoz

Génesis: antecedentes y creación del órgano de justicia constitucional

La Constitución de 1886 atribuyó a la Corte Suprema de Justicia, la función de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Gobierno (art. 151-4). Sin embargo, no sujetó a las leyes a ninguna forma de control de constitucionalidad. En el año de 1887 se dictó la ley 153, cuyo artículo 6 dispuso: *“una disposición expresa de la ley posterior a la Constitución se reputa constitucional y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución”*.

Una reforma constitucional de 1910 (Acto Legislativo N° 3 de 1910, art. 41), introdujo en Colombia un completo sistema de control de constitucionalidad, el cual se radicó en cabeza de la Corte Suprema de Justicia. A dicho control quedaron sometidos los proyectos de ley objetados por el Gobierno, así como las leyes o decretos demandados por cualquier ciudadano por la vía de la acción de inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia, debía adoptar la decisión de fondo mediante sentencia que tenía carácter definitivo.

El artículo 40 de la citada reforma reivindicó el valor normativo de la Constitución y sentó las bases para la excepción de inconstitucionalidad: *“En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”*.

La reforma a la Constitución realizada en 1945, atribuyó a la jurisdicción de lo contencioso administrativo la competencia para conocer de las demandas por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno que no tuvieran carácter o fuerza de ley (Acto Legislativo N° 1 de 1945, art. 41). De las acciones de inconstitucionalidad enderezadas contra éstos últimos, seguía conociendo la Corte Suprema de Justicia.

La reforma constitucional adoptada en 1968 creó, dentro de la Corte Suprema de Justicia, la Sala Constitucional, a la que se encargó la preparación de los proyectos de sentencia en materia constitucional y cuya aprobación correspondía a la Sala Plena. Adicionalmente, en relación con los decretos dictados por el Presidente en ejercicio de los estados de excepción, se estableció un “control automático” de constitucionalidad. Los mencionados decretos, inmediatamente después de su expedición, debían enviarse a la Corte Suprema de Justicia, para que ésta decidiera sobre su constitucionalidad.

La Asamblea Nacional Constituyente de 1991 no se limitó a modificar la Constitución que, con sus reformas, rigió los destinos del país desde 1886. En realidad, decretó, sancionó y promulgó una nueva Constitución. Las innovaciones más significativas en punto a la jurisdicción constitucional fueron, sin duda, la creación de la Corte Constitucional y la consagración de la acción de tutela (amparo) como mecanismo judicial para la protección de los derechos fundamentales. El alcance y eficacia de las dos instituciones, cuyos principales rasgos se estudiarán a continuación, no son ajenos a la tradición colombiana en esta materia. El control de constitucionalidad, feliz y precozmente delineado en el año diez, abrió para el país un camino que la Constitución de 1991 ha profundizado y enriquecido.

Estatuto orgánico de la Justicia Constitucional

1 NORMAS REGULADORAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La jurisdicción constitucional es objeto de expresa regulación en la Constitución. El capítulo 40 del título VIII de la Constitución –dedicado a la rama judicial– contiene el régimen básico de esta jurisdicción (C.P., arts. 239-245). La composición y elección de los magistrados de la Corte Constitucional, las funciones de este tribunal, los efectos de sus sentencias y las reglas fundamentales sobre los procesos de constitucionalidad, son las materias de que se ocupa el indicado capítulo.

El carácter de órgano judicial que exhibe la Corte Constitucional, así conforme una jurisdicción separada e independiente –la “constitucional”–,

extiende a aquélla las normas generales sobre impartición de justicia, aplicables a todas las jurisdicciones, que se recogen en el capítulo lo del título VIII de la Constitución (C.P., arts 228-233). En esta parte, la Constitución se refiere a los requisitos para ser elegido magistrado de la Corte Constitucional y de otros altos tribunales y a las condiciones de permanencia en dichos cargos. Igualmente, se formulan en este capítulo, los principios de publicidad, responsabilidad e independencia, los que deben ser acatados en el ejercicio de la actividad judicial.

Asimismo, la regulación de la acción de tutela y de la forma de su impugnación y revisión, debe efectuarse a través de ley estatutaria (C.P., art. 152-a)), por tratarse de un “procedimiento” o “recurso” para la protección de los derechos fundamentales.

Las normas de nivel infraconstitucional que en la actualidad regulan la jurisdicción constitucional, no corresponden a la categoría de la ley estatutaria, la que sólo recientemente fue dictada por el Congreso y se encuentra en este momento bajo el examen de la Corte Constitucional. La Constitución revistió temporalmente al Presidente de facultades extraordinarias para reglamentar la acción de tutela y tomar las medidas administrativas necesarias para poner en funcionamiento la Corte Constitucional (C.P., art. transitorio 5 –b y c–). En desarrollo de las anotadas facultades, el Presidente expidió el Decreto N° 2067 de 4 de septiembre de 1991, “por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, así como el Decreto N° 2591 del 19 de noviembre de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.

2 MODALIDAD DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD VIGENTE; CONTROL DIFUSO Y CONTROL CONCENTRADO

El control de constitucionalidad conforma una jurisdicción propia, separada y autónoma respecto de las restantes (ordinaria, contencioso-administrativa y especiales), insertada, al igual que las demás, en la rama judicial (C.P., arts 116 y título VIII).

La jurisdicción constitucional es presidida por la Corte Constitucional, a la cual la Constitución le confiere la función de mantener la integridad y supremacía de la Constitución. Las atribuciones de este órgano

—que más adelante se explicarán con mayor detalle—, entre las que se destaca el control de constitucionalidad de las leyes y de los decretos con fuerza de ley y la revisión de las sentencias de tutela, no son compartidas con ninguno otro. No obstante, el monopolio de la Corte en asuntos constitucionales, sin duda acrecentado por la nueva Constitución, es relativo, pues, siguiendo la tradición colombiana del control difuso, el Consejo de Estado —máximo tribunal de lo contencioso administrativo— y todos los jueces de las distintas jurisdicciones, gozan de algunas competencias en esta materia.

En efecto, corresponde al Consejo de Estado “conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional” (C.P., art. 237-2). De otra parte, ante cualquier juez del país, independientemente de la jurisdicción a la que pertenezca —con excepción de los jueces de la jurisdicción penal militar—, se puede interponer la acción de tutela. Cabe precisar que la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado también conocen de la acción de tutela en segunda instancia y, por consiguiente, sus sentencias son susceptibles de revisión por la Corte Constitucional.

Pese a la centralización de las competencias de control de constitucionalidad más importantes en cabeza de la Corte Constitucional, lo que introduce un factor que estimula su concentración, la posibilidad de que cualquier juez pueda directamente inaplicar la ley que a su juicio sea incompatible con la Constitución (C.P., art. 4), sin necesidad de suscitar ningún incidente ante la Corte Constitucional, refuerza las características de control difuso que siguen estando presentes en el sistema.

Se ha sostenido que el sistema colombiano de control de constitucionalidad es difuso. Sin embargo, el peso y la dinámica de las funciones atribuidas a la Corte Constitucional, unidas a la mayor estructuración orgánica de la jurisdicción constitucional, llevan a replantear dicha calificación que presupone modelos puros virtualmente inexistentes en la práctica. De ahí que se postule, a la luz de las normas constitucionales y del papel real de la jurisprudencia constitucional de la Corte Constitucional en todos los órdenes, que el sistema tiene carácter mixto —en cuanto incorpora elementos de ambos modelos concentrado y difuso—, con una tendencia a que el órgano específico de control atraiga hacia sí el predominio de la función de control.

3 COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Según la Constitución la Corte tendrá el número impar de miembros que determine la ley (C.P., art. 239). En la actualidad, la Corte está integrada por nueve magistrados (Ley 5ª de 1992, art. 317).

Los magistrados son elegidos por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años. La designación se hace con base en un sistema de ternas que a consideración del Senado presentan el Presidente de la República, la Corte Suprema de justicia y el Consejo de Estado (C.P., art. 239). No se admite la reelección. Igualmente, con el objeto de garantizar la independencia de los magistrados, se prohíbe al Gobierno conferirles empleo durante el período de ejercicio de sus funciones y dentro del año siguiente a su retiro (C.P. art 245).

Los magistrados de la Corte Constitucional gozan de fuero especial. Corresponde al Senado conocer de las acusaciones que contra los magistrados formule la Cámara de representantes, en razón de hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de sus funciones. Cuando el cargo se refiera a la comisión de un delito común, si el Senado decide que es procedente el seguimiento de causa, pondrá al acusado a disposición de la Corte Suprema de Justicia (C.P., arts. 174 y 175), en los demás casos –indignidad por mala conducta–, la única pena imponible por el Senado será la destitución del empleo, o la privación temporal o pérdida absoluta de los derechos políticos. Por lo demás, los magistrados permanecerán en el ejercicio de sus cargos siempre que observen buena conducta, tengan rendimiento satisfactorio y no hayan llegado a la edad de retiro forzoso (C.P. art. 233).

4 ORGANIZACIÓN INTERNA DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Todas las decisiones judiciales, salvo las de revisión de sentencias de tutela –confiadas a las “Salas de revisión”– y la admisión a trámite de las demandas –que se resuelve por el magistrado sustanciador designado mediante reparto–, se adoptan a través de la “Sala Plena”, la cual se integra por los nueve magistrados de la Corte Constitucional. En el nivel interno, la Constitución prevé que la Corte pueda darse “su propio reglamento” (C.P., art 241-11), asunto que compete a la Sala General. La parte resolutoria de las sentencias deberá adoptarse con el voto de

la mayoría de los miembros. Los fundamentos de las sentencias, podrán ser aprobados por la mayoría de los asistentes. Dentro de los cinco días siguientes a la decisión, los magistrados que aclaren o salven el voto, deberán depositar el escrito correspondiente en la secretaría de la Corte y éste se divulgará conjuntamente con la sentencia.

En la Corte Constitucional se han creado nueve "salas de revisión", compuestas cada una por un magistrado que la preside y otros dos que se designan por orden alfabético. De este modo, un mismo magistrado pertenece a la "sala de revisión" que preside y a otras dos más a las que se incorpora. Estas salas se ocupan de revisar las sentencias de tutela que eventualmente selecciona la Corte a través de un sala especial de selección, conformada por dos magistrados que asumen dicha función por el término de un mes al cabo del cual son remplazados por los dos magistrados siguientes en orden alfabético. Las "salas de revisión", como consecuencia de la revisión, pueden optar por confirmar total o parcialmente las sentencias analizadas o simplemente revocarlas y, en este caso, dictar las órdenes que sean de rigor.

La Sala General elige al Presidente y al Vicepresidente de la Corte Constitucional para un período de un año. El Presidente —reemplazado en sus ausencias por el Vicepresidente—, preside las reuniones de la Sala Plena y es el órgano de comunicación de la Corte con los restantes órganos del Estado y la sociedad. Internamente dirige y coordina la organización administrativa de la Corte.

La Secretaria General brinda apoyo logístico a las salas y lleva el control procesal y documental de todos los procesos.

Otras dependencias administrativas de la Corte Constitucional son la "relatoría", encargada de sistematizar y divulgar la jurisprudencia, la "biblioteca" y la división administrativa.

5 SEDE DEL ÓRGANO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

Corte Constitucional
Calle 72 N° 7-96
Tel: 2120874
Fax: 2550183
Santa Fe de Bogotá D.C.

Funciones de la Justicia Constitucional

1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

1.1. Tipo de normas susceptibles de ser sometidas a control de constitucionalidad

1.1.1. El artículo 241 de la C.P., enumera las normas sobre las cuales recae el control de constitucionalidad encomendado a la Corte Constitucional:

- Actos reformativos de la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
- Leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
- Proyectos de leyes estatutarias
- Decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 (facultades extraordinarias) y 341 (plan nacional de inversiones públicas que se adopta por decreto si el Congreso no aprueba el respectivo proyecto en un término de tres meses después de presentado), por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
- Decretos legislativos dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 212 (estado de guerra exterior), 213 (estado de conmoción interior) y 215 (estado de emergencia).
- Proyectos de ley objetados por el Gobierno como inconstitucionales
- Tratados internacionales y leyes que los aprueben

1.1.2. Normas sometidas al control de constitucionalidad de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

- Decretos del Gobierno diferentes de los decretos con fuerza de ley y legislativos.
- Ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
- Acuerdos de los Concejos Municipales y Distritales.

– Decretos de las Administraciones Departamentales, Municipales y Distritales.

1.2. Tipos de Procedimiento

A. *Acción de inconstitucionalidad (control abstracto)*

Las demandas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley, se sujetan a esta modalidad de control de constitucionalidad. La Corte Constitucional, por regla general, no limita la confrontación que ella hace entre el texto legal demandado y la Constitución, a los cargos que aparecen formulados en la demanda. Como quiera que la misión que se le ha encomendado no es otra que la de asegurar la supremacía e integridad de la Constitución, su examen se realiza respecto de todas sus disposiciones. La acción de inconstitucionalidad es independiente de cualquier proceso en curso y no se suscita con ocasión de la aplicación de la norma legal a un caso concreto. De hecho, la acción de inconstitucionalidad, como tal, da lugar a un proceso de constitucionalidad propio e independiente. El examen que hace la Corte, por consiguiente, es abstracto y sus sentencias tienen efectos erga omnes. Por lo demás, salvo las sentencias de revisión de tutelas y sus decisiones sobre la procedencia de las excusas del artículo 137 C.P., los demás fallos de la Corte Constitucional, comportan efectos generales y en los mismos predomina el examen y la contratación normativa de naturaleza abstracta, esto es, desligada de los hechos de una específica causa judicial.

B. *Excepción de inconstitucionalidad (control concreto)*

Según el artículo 4 C.P., *“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”*. En virtud de la norma citada, las autoridades judiciales, sin importar la jurisdicción a la que pertenezcan y sin elevar a la Corte Constitucional incidente alguno de inconstitucionalidad –que no se contempla en la Constitución–, están obligadas, como consecuencia de la excepción de inconstitucionalidad que invoque una de las partes o de oficio, a inaplicar la ley que viole la Constitución. Si bien los jueces, en sus providencias, sólo están

sometidos “al imperio de la ley” (C.P., art. 230), se ha entendido que el vocablo “ley”, en virtud del valor normativo de la Constitución, comprende a ésta y con primacía sobre las restantes fuentes del ordenamiento. Desde luego, sólo a través de los recursos judiciales, puede controvertirse la validez de la apreciación que el juez del proceso haya hecho de la Constitución y de la ley en particular. Naturalmente, la interpretación o inaplicación eventual de la ley, por razones constitucionales, sólo tendrá efectos interpartes.

C. Control previo

(1) Revisión previa de proyectos de ley estatutaria

Las leyes estatutarias, se distinguen de las ordinarias, en los siguientes aspectos: (i) se aprueban con el voto de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; (ii) su trámite debe efectuarse dentro de una sola legislatura (la “legislatura” comprende dos períodos. El primero, comienza el 20 de julio y terminan el 16 de diciembre. El segundo, se inicia el 16 de marzo y concluye el 20 de julio); (iii) luego de la aprobación y antes de la sanción de la ley, el proyecto respectivo debe someterse a la revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Si la copia del proyecto de ley no se envía para su revisión de manera inmediata a la Corte Constitucional, ésta aprehenderá de oficio su conocimiento y para el efecto su Presidente solicitará copia auténtica del mismo.

Este tipo de leyes se ocupan de las siguientes materias: (1) derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección; (2) administración de justicia; (3) organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, estatuto de la oposición y funciones electorales; (4) instituciones y mecanismos de participación ciudadana; (5) estados de excepción) (C.P., art. 152).

(2) Examen de las objeciones presidenciales a los proyectos de ley por razones de inconstitucionalidad

Presentada la objeción por el Gobierno, dentro del plazo que dispone para ello, las cámaras pueden aceptarla o insistir en su posición. En és-

te último evento, el proyecto se someterá al examen de la Corte Constitucional, que debe decidir sobre su constitucionalidad dentro de los seis días siguientes. La sentencia de constitucionalidad de la Corte, obliga al Presidente a sancionar la ley. El fallo de inconstitucionalidad, conduce inexorablemente a su archivo. Puede ocurrir, sin embargo, que el proyecto sea sólo parcialmente inconstitucional. En este caso, enterada la cámara de origen, oído el ministro del ramo, se introducirán al proyecto los ajustes necesarios en conformidad con el dictamen de la Corte y a ésta se remitirá el proyecto para su fallo definitivo.

D. Control oficioso de constitucionalidad

(1) Tratados internacionales y leyes que los aprueban

Dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley aprobatoria del tratado internacional, el Gobierno lo remitirá a la Corte. Si la sentencia de la Corte declara la inconstitucionalidad de la ley, el tratado no será ratificado. Si la sentencia es de constitucionalidad, el Gobierno podrá realizar el canje de notas. Si la inconstitucionalidad es sólo parcial, el consentimiento del Presidente se expresará formulando la correspondiente reserva.

(2) Decretos legislativos expedidos por el Gobierno bajo los estados de excepción

Al día siguiente de la expedición de estos decretos, el Gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional para que ésta decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno omite su deber de enviarlos, la Corte aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento (C.P., art. 214-6).

La Corte efectúa la confrontación de estos decretos con la totalidad de la Constitución. El examen es tanto formal como material.

E. Mecanismos de control de constitucionalidad de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

Compete al Consejo de Estado "conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional,

cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional (C.P., art. 237-2). El Consejo de Estado conoce, en segunda instancia, de las apelaciones a las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos en primera instancia. Estos últimos, conocen en primera instancia de la nulidad de los actos administrativos proferidos por los organismos administrativos del orden departamental, distrital y municipal (cuando no sean de única instancia). De ahí que las ordenanzas dictadas por las asambleas departamentales y los acuerdos expedidos por los concejos municipales, a través de la acción de nulidad, no solamente sean objeto de control de legalidad sino también de constitucionalidad.

1.3. Legitimados para activar el control de constitucionalidad

La acción de inconstitucionalidad puede ser instaurada por cualquier ciudadano. Es una acción popular, de carácter político. Igualmente, en los restantes procesos de constitucionalidad, que no se inician por la vía de la acción, los ciudadanos pueden participar con el objeto de impugnar o defender la norma o el proyecto materia de control, para lo cual se les reserva en la ley una oportunidad de intervención luego de la admisión a trámite del respectivo procedimiento constitucional y antes de que el negocio se envíe al ministerio público.

La Corte Constitucional, ha establecido que la acción de inconstitucionalidad no puede ser interpuesta por personas jurídicas (Corte Constitucional, sentencia C-003 de 1993. M.P. Alejandro Martínez Caballero). Los funcionarios públicos, en su condición de ciudadanos, pueden, en todo caso, incoar esta acción. En particular, se ha reconocido la legitimación del defensor del pueblo para elevar demandas de inconstitucionalidad (Auto 011 de 1995. M.P. Jorge Arango Mejía).

1.4. Rasgos generales del procedimiento

La ley regula, con cierto detalle, el procedimiento que debe surtir la acción de inconstitucionalidad, el que adquiere el carácter de “procedimiento ordinario” de control de constitucionalidad. En efecto, respecto de los restantes mecanismos de control –objeciones presidenciales,

revisión de proyectos de leyes estatutarias, revisión de decretos expedidos bajo los estados de excepción, examen de tratados etc., aunque se sujeten a un trámite especial, en últimas, la ley remite al indicado procedimiento ordinario para suplir sus vacíos.

En términos generales, el procedimiento ordinario, puede sintetizarse, así:

- (1) La demanda de inconstitucionalidad se presenta por escrito y en ella se precisan las normas demandadas, las normas de la Constitución vulneradas y las razones en que se fundamentan los cargos. La demanda, por su origen popular, se interpreta por fuera de todo rigorismo procesal, dando aplicación en lo posible al principio *pro actione*.
- (2) Repartida la demanda, el magistrado sustanciador decidirá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes, y en el mismo auto se ordenará la fijación en lista de las normas acusadas por un término de diez días para que cualquier ciudadano las impugne o defienda. En el anotado auto, cuando sea del caso, se decretarán las pruebas cuya práctica se hará en el término de diez días.
- (3) Admitida la demanda y efectuado el traslado al Procurador General de la Nación, éste tiene un término de treinta días para rendir su concepto.
- (4) Vencido el anterior término, el magistrado ponente registrará el proyecto de sentencia (ponencia), dentro de los treinta días siguientes.
- (5) La Sala Plena, finalmente, dispone de un término de sesenta días para pronunciar la sentencia.

En los demás procedimientos de constitucionalidad, también se prevé el mismo orden de intervenciones (admisión a trámite, traslado al procurador, intervención ciudadana, registro de ponencia del magistrado sustanciador y expedición de la sentencia). Sin embargo, la diferencia básica radica en la reducción de los términos de sustanciación y de fallo. Así, por ejemplo, en el trámite de las objeciones presidenciales, los términos de que disponen el procurador, el magistrado sustanciador y la sala plena de la Corte Constitucional, se reducen cada uno a seis días. En tratándose del control automático (decretos legislativos dictados bajos los estados de conmoción interior), el término del procurador se limita a diez días, el del magistrado sustanciador a cinco y el de la sala plena, para dictar el fallo, a veinte.

Por lo demás, los otros procesos de constitucionalidad ya mencionados –relativos a los proyectos de leyes estatutarias, leyes que convoquen a un referendo para reformar la Constitución o dispongan que el pueblo decida si convoca a una asamblea constituyente, consultas populares, plebiscitos del orden nacional, tratados y leyes que los aprueban–, se tramitan de conformidad con el procedimiento general descrito.

1.5. Valor de las sentencias

Las sentencias de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. *“Ninguna autoridad – señala el artículo 243 de la C.P.–, podrá reproducir el contenido material del acto declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”*. Este efecto de las sentencias, obliga a la Corte, cuando lleva a cabo el examen de constitucionalidad, a confrontar la norma sujeta a su control con la integridad de la Constitución.

El Decreto 2067 de 1991 (artículo 21) disponía que los fallos de constitucionalidad de la Corte sólo tenían efecto hacia el futuro, salvo para garantizar el principio de favorabilidad en materias penal, policiva y disciplinaria y en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución (actos expedidos irregularmente por miembros del Congreso por fuera de las condiciones constitucionales). La Corte Constitucional declaró inconstitucional esta norma legal (Corte Constitucional, sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía).

Se dijo en la sentencia que el Gobierno carecía de facultades para determinar en el decreto los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional, pues con base en las mismas –derivadas de una norma transitoria de la Constitución (art. 23)–, sólo se podía dictar “el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional”, lo que en manera alguna autorizaba a determinar este aspecto (efectos de las sentencias) que, en estricto rigor, correspondía establecer únicamente a la Corte como guardiana de la integridad de la Constitución.

La Corte, por regla general, le ha concedido a sus fallos efectos hacia el futuro. Sin embargo, en algunos casos, en vista de la materia propia

del fallo y a fin de evitar la consolidación de situaciones arbitrarias, la Corte ha optado por asignarle expresamente efectos retroactivos.

No se ha limitado la Corte a modular, por sí misma, los efectos temporales de sus fallos. En lugar de declarar de manera absoluta la inconstitucionalidad de una ley, si ella admite una interpretación en la que pueda sustentarse su constitucionalidad, ha preferido dictar, en muchas ocasiones, un fallo interpretativo (Corte Constitucional, sentencia C-496 de 1994. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

2 GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

2.1. Procedimiento específico para la garantía de los derechos fundamentales

La Constitución consagra, junto a los derechos fundamentales, los sociales, económicos y culturales, así como los colectivos y del ambiente. El valor normativo de la Constitución compromete a todas las ramas del poder público a cumplirlos y a promover las condiciones materiales para que su goce efectivo no se reduzca a unas pocas personas privilegiadas del país. Sin embargo, la Constitución se ha propuesto reforzar la efectividad de los derechos fundamentales y de los colectivos y del ambiente. En relación con los primeros, contempla la acción de tutela como medio judicial de protección. Para los segundos reserva las acciones populares.

La acción de tutela tiene la naturaleza de una acción judicial expedita, preferente y sumaria, que puede ser interpuesta ante cualquier juez por la persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o amenazados por cualquier autoridad pública o por un particular –en los casos en que determine la ley–, con el objeto de reclamar protección, la que consiste en una orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo (C.P. art. 86).

La Constitución señala que esta acción “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (C.P. art. 86)”. Por consiguiente, la tutela no es un recurso o instancia adicional. Tampoco es un medio alternativo de defensa judicial

del derecho conculcado ni sustituye las acciones o recursos judiciales ordinarios. La acción de tutela tiene, pues, carácter subsidiario.

La doctrina de la Corte precisa que el examen de la procedencia de la acción de tutela, no puede hacerse en abstracto. La mera existencia de una acción o recurso judicial no descarta por sí sola la acción de tutela. Es decisivo que se determine la efectividad del medio judicial ordinario, en la situación concreta, en términos de su idoneidad y eficacia para proteger el derecho violado o amenazado. Si el juicio sobre este extremo es negativo, la acción de tutela puede legítimamente entablarse y los jueces no pueden abstenerse de otorgar la protección impetrada.

La acción de tutela es procedente no sólo por vía subsidiaria —a falta de un medio judicial de defensa que sea efectivo—, sino como mecanismo de protección transitorio del derecho vulnerado o amenazado. Se exige en este caso que la acción se enderece a evitar un perjuicio irremediable. A juicio de la Corte Constitucional el perjuicio irremediable es el que reúne las notas de inminencia (“que amenaza o está por suceder prontamente”), urgencia (“respuesta proporcionada en la prontitud”), gravedad (“gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona”) e impostergabilidad (“necesidad de respuesta adecuada oportuna y eficaz para restablecer el derecho”) (Corte Constitucional, Sentencia T-225 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

El juez de tutela debe tramitar la demanda de tutela otorgándole prelación sobre cualquier otro asunto, salvo el caso del habeas corpus. En el término que tiene para fallar, que es perentorio e improrrogable, el juez está facultado, si lo considera necesario, para pedir informes y decretar pruebas.

La presentación de una solicitud de tutela y la subsiguiente tramitación judicial de la misma, no suspenden automáticamente la aplicación del acto concreto que amenaza o viola el derecho. No obstante, el juez está autorizado legalmente para ordenar la suspensión de los efectos del acto, como medida provisional para proteger el derecho, en los eventos en que sea indispensable y cuando resulte necesario para prevenir la ineficacia del fallo que llegare a dictarse.

El régimen procedimental de la acción de tutela, recogido en el Decreto 2591 de 1991, se inspira en los principios de la publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

De la acción de tutela conocerán, en primera instancia, a prevención, los jueces o tribunales con jurisdicción en el lugar donde hubiere ocurrido la violación o amenaza de los derechos. Expresa la Constitución que *“en ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución”* (C.P., art. 86).

La impugnación del fallo podrá plantearse dentro de los tres días siguientes a su notificación, ante el superior jerárquico del juez de primera instancia, el cual deberá resolver dentro de los veinte días siguientes a la recepción del expediente.

Finalmente, todas las sentencias de tutela, impugnadas o no, se envían a la Corte Constitucional para que ésta discrecionalmente determine cuáles selecciona para su revisión. La Corte en un término de tres meses debe dictar la correspondiente sentencia de revisión, cuyos efectos se circunscriben al caso concreto, sin perjuicio, desde luego, del valor y alcance doctrinal de su jurisprudencia.

Las providencias que se dicten por el juez de tutela se notificarán por el medio más expedito y eficaz.

El juez puede decretar y practicar las pruebas que considere conducentes. No obstante, podrá dictar el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas, *“tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa”* (Decreto 2591 de 1991, art. 22). Asimismo *“el juez que conozca de la solicitud podrá tutelar el derecho, prescindiendo de cualquier consideración formal y sin ninguna averiguación previa, siempre y cuando el fallo se funde en un medio de prueba del cual se pueda deducir una grave e inminente violación o amenaza del derecho”* (Decreto 2591 de 1991, art. 18).

2.2. Actos susceptibles de ser sometidos a la jurisdicción del órgano de control de constitucionalidad

La acción de tutela procede contra las autoridades públicas y los particulares, en este último caso en los eventos en que determine la ley. En los dos casos, se trata de proteger los derechos fundamentales de la persona que solicita la tutela, los cuales pueden ser vulnerados o amenazados, a sea por acciones u omisiones.

2.2.1. *Tutela contra las autoridades públicas*

El término “autoridades públicas”, está referido a los servidores públicos que en virtud de sus competencias ejercen poder de mando o decisión y pueden, por tanto, afectar a los gobernados, dado que sus decisiones revisten para éstos carácter vinculante. En suma, quedan abarcados por el vocablo las personas que de acuerdo con la ley ejercen competencias o potestades públicas.

La acción de tutela puede, en consecuencia, dirigirse contra actos del Congreso o de sus comisiones, que no tengan naturaleza normativa. Igualmente, la acción de tutela puede atacar las distintas actuaciones de la administración, con la salvedad de su improcedencia como medio subsidiario si la acción contencioso administrativa, en la situación concreta, es idónea y efectiva para salvaguardar el derecho. Cabe anotar que, en la práctica, las acciones de tutela en su mayor número se dirigen contra funcionarios y autoridades administrativas, ya sea a título subsidiario o como mecanismo de protección transitoria.

El Decreto 2591 de 1991 expresamente contemplaba la tutela contra sentencias. Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inconstitucional la disposición que la regulaba (Corte Constitucional, sentencia C-543 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández). La Corte fundamentó su decisión en el quebranto de la cosa juzgada y del principio de autonomía funcional del juez. Con todo, reservó la acción de tutela contra sentencias para los casos límite en los que las autoridades judiciales incurrieran en una vía de hecho, esto es, en una actuación o abstención manifiesta y claramente arbitraria que violara los derechos fundamentales de las partes y significara una patente extralimitación judicial.

2.2.2. *Tutela contra particulares*

De conformidad con la Constitución, el decreto 2591 de 1991, determina los casos en los cuales la acción de tutela puede interponerse contra particulares. La Constitución impone, como deber fundamental, a todas las personas, el respeto de los derechos de los demás (C.P., art. 95). La acción de tutela, sin embargo, sólo se contempla con respecto de ciertos particulares y situaciones. La Corte ha indicado que, por lo general, se trata de eventos en los que una persona adquiere respecto

de las restantes y del grupo social una cierta supremacía material o jurídica que, en la teoría y en la práctica, puede ser utilizada con menoscabo de los derechos fundamentales (Corte Constitucional, sentencia T-251 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). La acción de tutela se presenta entonces como una garantía procesal constitucional para evitar el abuso del poder privado. A continuación se enumeran los casos en los que procede la acción de tutela contra particulares:

- Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación de cualquier servicio público.
- Cuando la acción se dirija contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.
- Cuando aquél contra quien se entabla la acción viole o amenace violar la prohibición a la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos.
- Cuando la entidad privada sea aquélla contra la cual infructuosamente se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data.
- Cuando se trate de un medio de comunicación al que se pida la rectificación de informaciones inexactas o erróneas no rectificadas o rectificadas de manera indebida.
- Cuando el particular actúe en ejercicio de funciones públicas.
- Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción.

2.3. Sujetos legitimados para la interposición del recurso

La acción de tutela podrá ser ejercida por la persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, directamente o a través de representante. Se admite el agenciamiento de derechos ajenos, cuando su titular no esté en condiciones de promover su propia defensa. El defensor del pueblo y los personeros, están constitucional y legalmente habilitados para ejercitar la acción de tutela.

La solicitud de tutela puede presentarse de manera oral o escrita, y en ella se describirá con la mayor claridad posible los hechos y circunstancias de la violación o amenaza de los derechos fundamentales y los nombres de la persona agraviada y del autor de la lesión. El principio de informalidad obliga al juez a darle curso sin exigir un grado de rigorismo que impida el efectivo acceso a la justicia a las personas que sufren la violación de sus derechos.

2.4. Efectos de las sentencias en este tipo de procedimientos

La protección del derecho tutelado consistirá en garantizar a la víctima el pleno goce de su derecho y, si fuere posible, restablecerla en la situación en que se encontraba antes de la lesión. Si lo impugnado hubiere sido la denegación de un acto o una abstención, el fallo ordenará su realización dentro de un plazo prudencial. Si la acción tuviere por objeto una amenaza, la sentencia instruirá sobre su inmediata cesación. La autoridad responsable debe cumplir sin demora el fallo, so pena de incurrir en desacato y someterse a sanciones disciplinarias y penales.

2.3. Funciones del órgano de control de constitucionalidad en orden a la distribución territorial del poder

La Constitución no concede a la Corte Constitucional ni a ningún otro órgano judicial la función específica y expresa de dirimir las controversias que se presenten entre el Estado central y los entes territoriales. Sin embargo, la Corte Constitucional, con ocasión del control de constitucionalidad que ejerce, puede declarar la inconstitucionalidad de las normas que desconozcan los respectivos ámbitos de competencia. Por su parte, lo propio puede hacer, a través de las acciones de nulidad, la jurisdicción de lo contencioso administrativo, respecto de las normas de origen territorial y los actos del Gobierno que no tengan fuerza de ley.

En consecuencia, no existe un procedimiento especial para resolver este tipo de conflictos constitucionales, distinto de los ordinarios que se surten ante la jurisdicción constitucional o contencioso administrativa, en los cuales puede alegarse la falta de competencia o su usurpación por parte del Estado central o de los entes territoriales.

4 OTRAS FUNCIONES DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 241 C.P., adicionalmente, confía a la Corte Constitucional, la función de control de constitucionalidad, sobre los actos que a continuación se enumeran.

4.1. Convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación

Según el artículo 374 C.P., la Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso –a través de un procedimiento agravado especial–, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo. Las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, relativas a los derechos fundamentales y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular o al Congreso, deben someterse a referendo, dentro de los seis meses siguientes a su promulgación, si así lo solicita el cinco por ciento de los ciudadanos que integran el censo electoral (C.P., art. 377). Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos –en las condiciones del artículo 155 C.P., el Congreso mediante ley– que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley (C.P., art. 378).

El control constitucional, en estos casos, se limita, a determinar si los actos de convocatoria reúnen los requisitos establecidos en la Constitución.

4.2. Referendos sobre leyes, consultas populares y plebiscitos del orden nacional

A estos instrumentos de participación se refiere la Constitución y la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana (Ley 134 de 1994). El referendo puede ser aprobatorio o derogatorio, y supone un proyecto de norma jurídica que se somete a la aprobación o rechazo del pueblo. No procede el referendo respecto de leyes aprobatorias de tratados internacionales, de presupuesto, fiscales o tributarias (C.P., art. 170). La ley 134 de 1994, art. 35, extiende el referendo (previsto para actos reformativos de la Constitución y para las leyes), tanto aproba-

torio como derogatorio, a las ordenanzas, acuerdos y resoluciones locales. Respecto de los referendos cuya materia no sea constitucional o legal, el control de su constitucionalidad y legalidad se confía a la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Ley 134 de 1994, art. 44).

El plebiscito tiene por objeto una decisión que en el momento no se ha incorporado en un texto normativo. El Presidente de la República puede convocar a plebiscito, mediante acto que requiere concepto previo favorable del Senado y la firma de todos los ministros (C.P., art., 104). La decisión del pueblo –prescribe el artículo 104 de la C.P.– será obligatoria. Por su parte, los Gobernadores y Alcaldes, podrán realizar consultas populares sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio (C.P., art. 105).

La Corte ha sostenido que su pronunciamiento sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, es posterior a su realización, y recae sobre el fondo y la forma de la ley que hubiere sido aprobada. Tratándose de las consultas populares y de los plebiscitos del orden nacional, el examen constitucional se limita al procedimiento de su convocación y realización.

4.3. Excusas de que trata el artículo 137 de la C.P.

Las excusas de que trata el artículo 137 de la C.P se refieren a la renuncia de la persona natural o jurídica a declarar bajo la gravedad del juramento sobre algún hecho objeto de indagación por parte de cualquier comisión permanente del Congreso. Si las personas requeridas por la respectiva comisión se excusan de rendir la declaración solicitada, y la comisión insiste en llamarlas, la Corte Constitucional, luego de oír las, resolverá sobre su admisibilidad en un plazo de diez días. Si se rechaza la excusa presentada, la persona deberá comparecer a la citación, so pena de incurrir en desacato a las autoridades (C P., art. 137).

