

# EL ROL INSTITUCIONAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL\*

Carlos Mario Molina Betancur\*\*

---

\* Este artículo es producto de la investigación "Corte Constitucional, juez de la Administración", terminada en junio de 2003 y financiada por la Universidad de Medellín. Investigación dirigida por el autor dentro del trabajo de la línea de investigación Estructura y funcionamiento del Estado del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín.

\*\* Abogado, magíster en Derecho público europeo, doctor en Derecho público interno, miembro de L'ACAST (Asociación de Investigadores en Francia). Docente investigador de tiempo completo de la Universidad de Medellín. *cmolina@udem.edu.co*

---

REVISTA DE DERECHO  
Nº 28, Barranquilla, 2007  
ISSN: 0121-8697

## Resumen

*La jurisprudencia constitucional sobre derechos sociales fundamentales, que en su gran mayoría conllevan intereses económicos, es una muestra de la transformación de la cultura tanto política como jurídica y su sensibilización respecto de las necesidades básicas y la prioridad política de tomarse en serio el reconocimiento efectivo de los derechos de las personas. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha venido diseñando y poniendo en práctica una concepción moderna del Estado en la que el cumplimiento de los deberes sociales del mismo ocupa un lugar central en la reorganización de las instituciones públicas. Sin embargo, un cambio tan drástico conlleva indefectiblemente incongruencias y desfases en la política jurisprudencial de la Corte.*

**Palabras claves:** Corte Constitucional, jurisdicción constitucional, justicia constitucional, juez constitucional, jurisdicción social, choque de trenes.

## Abstract

The Constitutional Jurisprudence about fundamental social rights, most of which carry with them economical interests, is an example of culture transformation not only political but legal and its sensibilization regarding the basic needs and the politic priority of seriously taking the effective acknowledgment of people's rights. On the other hand, the constitutional jurisprudence has been designing and putting into practice a modern conception of the State in which the compliance of the State's social duties occupies a central place in the reorganization of the public institutions. Nevertheless, such a drastic change unavoidably brings along incongruities and deferments in the jurisprudential politics of the Court.

**Keys words:** Constitutional Court, Constitutional Jurisdiction, Constitutional Justice, Constitutional Judge, Social Jurisdiction, Trains Crash.

*Fecha de recepción:* 29 de junio de 2007

*Fecha de aceptación:* 16 de octubre de 2007

## METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Esta investigación fue objeto de un estudio de tipo más analítico que descriptivo en el que se implementó un método inductivo de conocimiento con instrumentalización aplicada a la interpretación jurisprudencial. Para obtener los resultados concretos se procedió a aplicar una metodología de análisis individual y pormenorizado de las decisiones las más importantes de la Corte Constitucional en materia social, económica y política, sacando conclusiones generales de su jurisprudencia, sobre todo esta última década. Para este fin se puso en un mismo plano varias conclusiones individuales separadas para entrecruzar con la herramienta hermenéutica los puntos comunes y las diferencias entre los sujetos expuestos. La forma como se procedió a realizar el trabajo de investigación fue en un primer tiempo de nivel exploratorio, a través de la recolección del material necesario para la lectura del trabajo de la Corte Constitucional, el cual consistió a descubrir con los auxiliares de investigación la mayor parte de escritos de doctrina que existan en Colombia sobre el análisis del trabajo interpretativo de la prestigiosa institución. Luego se realizaron análisis jurisprudenciales comparados con los escritos de doctrina y se pudieron establecer finalmente los diferentes roles que tiene la Corte Constitucional en la institucionalidad colombiana.

## INTRODUCCIÓN

El actual interés internacional que despierta el respeto de los derechos fundamentales en Colombia sirve de fundamento político-jurídico para establecer una discusión académica sobre el rol institucional que tiene la Corte Constitucional en la protección para de dichos derechos, sobre todo si se tiene en cuenta que nos encontramos en un Estado liberal que privilegia la economía y el libre mercado.

Diversas investigaciones sobre la defensa de los derechos fundamentales han sido abordados por diferentes grupos y centros de investigación del país<sup>1</sup>, que ven en la Corte Constitucional el mejor

<sup>1</sup> Mirar las investigaciones sobre la Corte Constitucional y la defensa de los derechos fundamentales del Grupo de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de Medellín, del Grupo de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad del Rosario y del Grupo de Investigaciones Derecho y Sociedad de la Universidad de Manizales, entre otros.

defensor de dichos derechos, sin embargo, poco se ha avanzado en el análisis serio y en la discusión de fondo sobre el papel que juega la institución en la conciliación de los derechos sociales con el Estado liberal.

En efecto, la nueva jurisdicción constitucional aparece como pionera de la “revolución social” del país; sus polémicas decisiones en materia de defensa de los derechos fundamentales: eutanasia, aborto, consumo de drogas, vivienda, religión, indígenas y ahora en materia de derechos económicos y sociales, han materializado el sueño de muchos colombianos de ver sus derechos protegidos eficazmente por una institución respetable, pero no se puede negar el desconocimiento que se tiene sobre el impacto institucional que esto ha generado.

Esto es evidente cuando se constatan incongruencias y desfases en la política jurisprudencial de la Corte. Esta, en su afán de cumplir con su rol de guarda de la Constitución, ha tenido que enfrentar la oposición de muchos otros órganos del Estado que no ven con agrado la incursión jurisprudencial en sus competencias. Se mantiene entonces en Colombia una coyuntura entre los distintos factores reales de poder, lo que nos pone en medio de los reflectores institucionales manejados por distintos organismos internacionales.

Es por ello que las decisiones de la prestigiosa institución constitucional en materia de orden público, seguridad democrática, mínimo vital, desplazados y salud, revisten la más crucial importancia en el debate Jurídico - político actual sobre la defensa del Estado social de derecho en Colombia. El control que ejerce la Corte Constitucional colombiana sobre la constitucionalidad de las normas de inferior o igual jerarquía es en principio un control judicial; sin embargo, en ciertas ocasiones su control ha sido considerado más político que jurídico, lo que afecta de manera importante el equilibrio institucional del país<sup>2</sup>.

Esto tiene una connotación importante, sobre todo cuando sus decisiones tocan ciertas materias respecto a las cuales la corporación no es

---

<sup>2</sup> MOLINA BETANCUR, Carlos Mario y ALÍI (2005). *El Estado: Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.

— (2003). *Diez años de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.

la más experta; especialmente cuando se trata de la economía<sup>3</sup>, de las finanzas<sup>4</sup>, de la farmacodependencia<sup>5</sup>, de la medicina<sup>6</sup> y sobre muchos otros aspectos que incluyen la sociología<sup>7</sup>, la ética<sup>8</sup> o la religión<sup>9</sup>.

Mucho se ha hablado sobre sus límites, más aun cuando en la mayoría de las decisiones expuestas su función interpretadora ha ido muy lejos, rasgando las fronteras de la función legislativa. Pero sus críticas no se las ha ganado solamente por los alcances que sus decisiones han tenido en el campo normativo sino también por el enfrentamiento que éstas han producido con el Congreso. La doctrina se ha preguntado entonces si el juez constitucional colombiano con su función interpretadora se ha convertido en un creador de normas<sup>10</sup>. Además, por las repercusiones y los intereses que están en juego, se pregunta también la doctrina si dichas decisiones, tomadas en muchas ocasiones en peligrosas divisiones "5-4", son posiciones que desbordan el control jurídico de la competencia de la Corte<sup>11</sup>.

Sin embargo, otros afirman que su actividad es sólo jurídica y que no es sino la consecuencia normal de la aplicación del principio de supremacía constitucional (Art. 4, CN de 1991). Dicho principio garantiza efectivamente que la Constitución sea respetada y no pueda

<sup>3</sup> CLAVIJO, Sergio (2001). *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega, y "¿Aquí quién manda?", revista *Cambio*, Bogotá, abril, y (2000), "La vivienda no es un negocio", revista *Semana*, Bogotá, ediciones n°s 965 de noviembre de 2000 y 955 de agosto, y GAVIRIA CADAVID, Fernando (2000). "Colombia ante nefastas perspectivas", Bogotá, *Diario de La República*, 3 de noviembre de 2000. Ver también la revista *Cambio*, Bogotá, 30 de octubre, pp. 36-37.

<sup>4</sup> Más precisamente el sistema UPAC, Corte Constitucional, sentencia C-383/99 del 27 de mayo de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>5</sup> Por ejemplo, sobre la despenalización del consumo de la dosis personal de droga, C.C, Sentencia C-221/94 del 5 de mayo de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>6</sup> Como en el caso de la Eutanasia, Corte Constitucional, sentencia C-239/97 del 20 de mayo de 1997, M.P., Carlos Gaviria Díaz.

<sup>7</sup> Como las decisiones polémicas en materia de indígenas.

<sup>8</sup> Casos de aborto, eutanasia, cambio de sexo y consumo de drogas.

<sup>9</sup> Casos como el de la consagración del Estado colombiano al sagrado corazón de Jesús.

<sup>10</sup> MORELLI RICO, María Sandra (1997). *La Corte Constitucional, ¿ un Legislador complementario?*, 1ª edición. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p. 75.

— (2001). *La Corte Constitucional, un papel institucional por definir*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, Col. Portable, p. 165.

<sup>11</sup> Lo que le ha valido el ser acusada de Corte ambigua, ilegítima y política. Ver diferentes artículos de Juan Manuel Charry y Javier Tamayo en *Ambito Jurídico*.

ser modificada por normas de inferior jerarquía, permitiendo que se anulen las disposiciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo que resulten contrarias a los preceptos constitucionales<sup>12</sup>. En ocasiones, el ejercicio de esta exigencia constitucional se lleva a cabo sin medir sus consecuencias<sup>13</sup>. Este postulado busca conservar la integridad de la Constitución como marco legal de la acción de los gobernantes, es decir, como instrumento de limitación al ejercicio del poder político, que implica no sólo la existencia de un órgano que se pronuncie sobre el alcance, el contexto y las consecuencias de los mandatos constitucionales, sino que determine el significado y el sentido de lo dispuesto en éstos, que es precisamente lo que se debe confrontar con lo establecido en las normas inferiores que los desarrollan.

Esta original práctica de control constitucional ha hecho que la Corte no tenga precedente ni en la historia de Colombia ni en la de ninguno de los estados vecinos. La Corte Constitucional con su función de control ha hecho repensar el trabajo legislativo, ha canalizado el obrar administrativo y recompuesto la estructura política y administrativa del Estado. La prestigiosa Corte se ha enfrentado a políticos, administradores y litigantes para hacer respetar sus decisiones, no le ha faltado “amenazas” de parte del Congreso para amputarla de una buena parte de sus funciones, pero los “Nueve sabios” han podido sortear todas las “tempestades” que ellos mismos han desatado en el Congreso.

El gran vacío que siente hoy la academia es de no poder saber a ciencia cierta cuáles han sido las razones de forma y de fondo que han obligado a la Corte Constitucional a comportarse de tan osada y original manera. Tampoco se sabe cuáles han sido las consecuencias institucionales que esto ha generado. En fin, no se ha hecho hasta el momento un estudio serio del trabajo de la Corte, y sin embargo los administradores,

---

<sup>12</sup> VILLAR BORDA, Luis, (2000). “Influencia de Kelsen en el actual sistema colombiano de control jurisdiccional de la Constitución”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia* (Bogotá), 317, 1.

<sup>13</sup> Según los analistas los fallos de la Corte constitucional le han costado más de 8 billones de pesos al país desbalanceando las metas presupuestales que se ha fijado Colombia frente al FMI. Ver VALLEJO GARCÍA, Felipe (2000). “La Constitución y la realidad económica”. *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 317, VII, y LÓPEZ MICHELSEN, Alfonso (1998). “Cierre del fin de año constitucional”. *El Tiempo*, lunes 28 de diciembre, p. 5 A.

juristas, jueces, abogados y profesionales de distintas ramas trabajan cotidianamente con estas decisiones. El vacío es inmenso y se debe tratar de llenar a través de la investigación<sup>14</sup>, de los escritos históricos de la academia<sup>15</sup> y de reflexiones académicas especializadas<sup>16</sup>.

Cualquiera que sea la respuesta, nos encontramos en frente de una institución nueva que ha transformado el Estado colombiano y que ha cambiado la forma de hacer y de aplicar las leyes. Como su accionar es de tan original y novedoso procedimiento en América Latina, es menester estudiar dicha Corte tanto en su estructura como en su funcionamiento para revelar de forma global cuáles son algunas de las cualidades y defectos del admirado modelo de control constitucional.

## I. LA ESTRUCTURA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA: ORGANO JURÍDICO DE CONTROL

La Corte Constitucional es ante todo un órgano de control. Creada en 1991, la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia se convierte

<sup>14</sup> Algunos trabajos sobre han tratado de escarbar el tema. Véase, por ejemplo, MOLINA, Carlos y otros, (2001). *Límites al control que ejerce la Corte constitucional*. Medellín: Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Medellín; MORELLI RICO, Sandra (2001). *La Corte constitucional, Un papel institucional por definir*. Bogotá: Academia Colombiana de Jurisprudencia, Col. Portable; PÉREZ R., Bernardita (2000). "Límites y controles a la justicia constitucional". *Revista Letras Jurídicas de las Empresas Públicas de Medellín*, V (2), 197; MARTÍNEZ CABALLERO, Alejandro (2000). "Tipos de sentencia en el control constitucional de las leyes : La experiencia colombiana". *Revista de la Academia Colombiana de Jurisprudencia*, 316, 87 ; CIFUENTES MUÑOZ, Eduardo. "Balance de los primeros ocho años de la Corte Constitucional colombiana", conferencia realizada en la *Tercera Convención Latinoamericana de Derecho*, Universidad de Antioquia, 13-17 de septiembre de 1999 ; MONCADA ZAPATA, Juan Carlos (1995). "Principios para la interpretación de la Constitución en la jurisprudencia de la Corte constitucional colombiana". *Revista Estudios de Derecho de la Universidad de Antioquia*, LVIII (18), 243 ; CARDONA G., Rubén Darío. "La Corte Constitucional, Legislador positivo", *Ibíd*, p. 215 ; HERRERA GÓMEZ, Ana Lucía, MARTÍNEZ MARULANDA, Diego y RESTREPO MORALES, Jorge, "La inaplicabilidad y la eficacia constitucional", *Ibíd*, p. 60; y HOYOS, Arturo (1993). *La interpretación constitucional*. Bogotá: Temis.

<sup>15</sup> Sobre la historia del control constitucional en Colombia véase el estudio más completo conocido hasta el momento de DUEÑAS RIVAS, Óscar José (1997). *Control constitucional- Análisis de un siglo de jurisprudencia* (2ª ed., p. 9). Bogotá: Librería el Profesional.

<sup>16</sup> SANÍN RESTREPO, Ricardo (coordinador académico) (2001). *Justicia constitucional, el rol de la Corte constitucional en el Estado contemporáneo*. Bogotá: Legis, Universidad de los Andes (2006). MOLINA, Carlos y otros, *Límites al control que ejerce la Corte constitucional*. Medellín: Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad de Medellín.

en una nueva jurisdicción al lado de la jurisdicción ordinaria, encabezada por la mencionada Corte, y de la jurisdicción contencioso-administrativa, encabezada por el Consejo de Estado<sup>17</sup>. La Corte Constitucional colombiana es de reciente creación. Se estructura como un verdadero tribunal judicial que cumple funciones contencioso-constitucionales. A la nueva jurisdicción constitucional se le dotó de una estructura jurisdiccional y de un procedimiento procesal que la asemejan a una verdadera corte de justicia. Esto se refleja claramente en su organización, en sus competencias, en los actores que intervienen, en las condiciones de acceso y en la toma de sus decisiones.

### **A. La organización de la jurisdicción constitucional**

El artículo 239 de la Constitución colombiana de 1991 dispone que la Corte Constitucional estaría compuesta por un número impar de miembros que la ley determinaría teniendo en cuenta las diversas especialidades del derecho. Dichos miembros serían elegidos por el Senado para períodos individuales de ocho años, de sendas ternas que le presente el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.

Según la normatividad vigente, se prohíbe la reelección de los miembros de la Corte Constitucional y la elección de los que un año anterior a su designación han ocupado cargos de ministro del despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia o del Consejo de Estado.

Compuesta en su totalidad por ciento treinta y cuatro personas, la institución está organizada en ocho dependencias: Una Sala plena, que es el órgano de mayor jerarquía en la institución, la cual está integrada por los nueve magistrados de la Corte, quienes pueden deliberar y tomar decisiones con un mínimo de seis miembros. Exceptuando la tutela, deben reunirse para deliberar y decidir sobre los asuntos de

---

<sup>17</sup> Existen otras jurisdicciones especiales como las mencionadas en los artículos 246 sobre la jurisdicción indígena, 247 sobre la jurisdicción de paz, 221 sobre la jurisdicción militar, y se podría hablar también del artículo 174 sobre la jurisdicción política del Senado cuando juzga los altos funcionarios del Estado.



constitucionalidad, sobre las excusas presentadas por quienes se nieguen a asistir a cualquier comisión permanente del Congreso, sobre incidentes de impedimento y recusación de los magistrados y conjuces de la Corte, previo informe del Presidente o por solicitud de cualquier magistrado sobre la procedencia de acumulación de negocios y de ponencias de un mismo asunto a cargo de varios magistrados. Del mismo modo, le compete ejercer ciertas competencias administrativas como la integración de salas de selección y de revisión, adoptar su propio reglamento interno y elegir cada año presidente, vicepresidente y secretario de la corporación.

La Sala de selección está compuesta por dos magistrados de la Corte que seleccionan los diferentes fallos de tutela proferidos por los diferentes jueces del país para un examen de control de tutela al interior de la corporación. Una vez seleccionados los casos para estudio se distribuyen entre los diferentes magistrados para que elaboren una ponencia y la presenten ante las Salas de revisión. Estas Salas son nueve y están compuestas por tres magistrados que deciden sobre la confirmación, reforma o la revocación del fallo<sup>18</sup>. Cualquier magistrado o el defensor del pueblo pueden insistir sobre la revisión de un fallo excluido por la Sala de selección cuando consideren que se debe aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Las decisiones de esta Sala serán brevemente justificadas cuando confirmen los fallos de los jueces inferiores y deberán ser debidamente motivadas en caso de revisión o reforma del fallo o para unificar jurisprudencia o aclarar el alcance de las normas constitucionales. Estas decisiones se imponen sobre las demás ya proferidas y son devueltas a los juzgados respectivos una vez revisadas para que se ejecuten.

La Corte Constitucional está compuesta también por una secretaría general, presidida por un secretario general elegido por la Sala plena. A éste le corresponde dirigir administrativamente la actividad de la secretaría y asistir las sesiones de la Sala plena y de las Salas de revisión. Al lado de éste se encuentran dos oficiales mayores, seis auxiliares judiciales, tres auxiliares de servicios generales y un citador.

---

<sup>18</sup> El magistrado seleccionado alfabéticamente preside la Sala y la integra con los dos magistrados que le siguen en la lista.

Otras dependencias de la Corte Constitucional son las dependencias de la dirección administrativa, la relatoría y la biblioteca. Las dependencias son los nueve despachos adjudicados a cada magistrado compuestos por el magistrado titular, dos magistrados auxiliares, un abogado sustanciador y tres auxiliares judiciales. Estos se encargan de apoyar al magistrado titular en la elaboración de sus ponencias. Compuesto por un director y cuatro personas más, la dirección administrativa se encarga del funcionamiento administrativo de la institución y se encarga del personal, de la capacitación, del control interno, del presupuesto y del suministro de los elementos de trabajo necesarios para el buen funcionamiento de la institución. Así mismo, un relator y tres auxiliares más se encargan de llevar el registro y del manejo de la información producto de la actividad de la corporación. A esto se le suma una biblioteca, dirigida por un bibliotecólogo y tres personas auxiliares, quienes conservan y clasifican toda la información bibliográfica que utiliza la Corte.

## **B. Las competencias contencioso-constitucionales**

De escasos quince años de creada, la prestigiosa jurisdicción ejerce con firmeza el control de constitucionalidad, cualquiera sea su origen, sobre los actos reformativos de la Constitución<sup>19</sup>, las convocatorias a Referendo Constitucional<sup>20</sup>, las convocatorias de Asamblea Constituyente<sup>21</sup>, los referendos legislativos, las consultas populares y los plebiscitos de carácter nacional<sup>22</sup>, las demandas de inconstitucionalidad legislativa o decretal presentada por los ciudadanos<sup>23</sup>, los tratados internacionales<sup>24</sup>, los proyectos de ley objetados por el gobierno y sobre todo proyecto de ley estatutaria<sup>25</sup>, los decretos extraordinarios del Presidente de la República, los decretos del plan de desarrollo y los decretos declaratorios de estado de excepción<sup>26</sup>. Así mismo, se pronuncia sobre los decretos legislativos,

---

<sup>19</sup> Numeral 1 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>20</sup> Numeral 2 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> Numeral 3 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>23</sup> Numeral 4 del artículo 241, numeral 10 del artículo 150 y artículo 341 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>24</sup> Numeral 10 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>25</sup> Numeral 8 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>26</sup> Numeral 10 del artículo 150, artículo 341 y artículos 212, 213 y 215 de la Constitución colombiana de 1991.

los proyectos de leyes estatutarias y los proyectos de ley objetados por motivos de inconstitucionalidad<sup>27</sup>. También decide sobre las excusas de quienes han rehusado comparecer a las audiencias especiales de una comisión permanente en el Congreso<sup>28</sup>, y revisa eventualmente las sentencias de tutela<sup>29</sup>.

El control que ejerce la Corte constitucional en única instancia sobre ciertas normas, en ocasiones sólo en la forma, en otras sobre el fondo, no es exclusivo, pertenece al llamado modelo constitucional de control difuso<sup>30</sup> que se combina con modalidades de control previo, posterior y automático. Este último muy polémico porque se ejerce sobre ciertos decretos del ejecutivo<sup>31</sup>, sobre ciertos proyectos de ley<sup>32</sup> y sobre tratados internacionales<sup>33</sup>, lo que le da a la Corte cierto poder institucional equivalente al legislativo para enfrentar las instituciones gobernantes, y por ello las polémicas que suscitan sus decisiones cuando son contrarias a los intereses de aquéllas<sup>34</sup>.

### C. Los actores de la acción de inconstitucionalidad

La Constitución de 1991 quiso que el control constitucional fuera lo más democrático posible, y por ello estableció un control difuso en donde varias personas estuvieran a cargo de la vigilancia de la guarda de la Constitución. En un primer lugar, se le dio la posibilidad al ciudadano para que mediante una acción popular de inconstitucionalidad pudiera pedir ante la Corte constitucional la nulidad de un acto reformativo

<sup>27</sup> Numeral 8 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>28</sup> Artículo 137 y numeral 6 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>29</sup> Numeral 9 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>30</sup> El Consejo de Estado conoce, según disposición del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución colombiana de 1991, de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el gobierno nacional, cuya competencia no corresponda, por disposición de la Constitución, a la Corte constitucional. Así mismo, según el artículo 86 de la misma Constitución, dispone que cualquier juez de la República es competente para conocer las demandas de tutela que interponga cualquier ciudadano para proteger sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública; en casos excepcionales por la acción u omisión de autoridad privada.

<sup>31</sup> Los del numeral 7 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>32</sup> Como el numeral 8 del artículo 241 de la mencionada Constitución.

<sup>33</sup> Los que trata el numeral 9 del artículo 241 de la Constitución citada.

<sup>34</sup> Mirar artículos 214, 215 y numerales 8 y 10 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

de la Constitución<sup>35</sup>, de una ley o de un decreto extraordinario del Presidente de la República<sup>36</sup>, también ante el Consejo de Estado la facultad de solicitar la nulidad por inconstitucionalidad de un decreto o acto del ejecutivo<sup>37</sup> y en acción de tutela ante cualquier juez de la República la competencia para solicitar la protección de los derechos fundamentales<sup>38</sup>. Al Presidente de la República le corresponde también la guarda de la Constitución cuando se le concede la objeción por inconstitucionalidad de los proyectos de ley que considere no cumplen con las exigencias de la Carta<sup>39</sup>. Los demás controles los ejerce directamente la Corte Constitucional, de forma oficiosa, cuando se le atribuye el control previo de constitucionalidad de las leyes estatutarias<sup>40</sup>, sobre las leyes que convocan a una asamblea constituyente y de referéndum para la reforma de la Constitución<sup>41</sup>. De forma posterior, conoce de manera oficiosa de las convocatorias a referendos legislativos, de consultas populares, de plebiscitos de orden nacional<sup>42</sup> y de los decretos-leyes de estado de excepción<sup>43</sup>. Así mismo, de las excusas presentadas por las personas citadas a comparecer ante una Comisión legislativa<sup>44</sup>, de los decretos del Presidente en estado de excepción<sup>45</sup>, de los fallos de tutela proferidos por los jueces de la República<sup>46</sup> y de los tratados internacionales<sup>47</sup>.

#### **D. Las condiciones de acceso a la justicia constitucional**

El procedimiento jurisdiccional ante la Corte constitucional es prácticamente el mismo para todos los procesos de constitucionalidad. El

---

<sup>35</sup> En este caso sólo por vicios de forma, numeral 1 del artículo 241 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>36</sup> Tanto en la forma como en el fondo, numeral 10 del artículos 150, numerales 4 y 5 del artículo 241 y artículo 341 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>37</sup> Numeral 1 del artículo 237 de la misma Constitución.

<sup>38</sup> Artículo 86 de la mencionada Constitución.

<sup>39</sup> Artículo 167 y numeral 8 del artículo 241 de la Constitución en mención.

<sup>40</sup> Por vicios de forma o de fondo, inciso segundo del artículo 153 y numeral 8 del artículo 241 de dicha Constitución.

<sup>41</sup> Sólo por vicios de forma, numeral 2 del artículo 241 de la misma Constitución.

<sup>42</sup> Sólo por vicios de forma, numeral 3 del artículo 241 de la misma Constitución.

<sup>43</sup> Numeral 7 del artículo 241 de la misma Constitución.

<sup>44</sup> Artículo 137 y numeral 6 del artículo 241 de la mencionada Constitución.

<sup>45</sup> Artículos 212, 213 y 215 y numeral 7 del artículo 241 de la misma Constitución.

<sup>46</sup> Numeral 9 del artículo 241 de la Constitución en mención.

<sup>47</sup> Numeral 10 del artículo 241 de la Constitución de 1991.

magistrado de reparto es el encargado de decidir sobre la admisión o el rechazo de la demanda ante la institución. Pero, para que una decisión pueda ser estudiada existen, sin embargo, ciertas condiciones para su admisión: Previas, subjetivas, temporales, materiales y formales.

### 1. *Condiciones previas*

En ocasiones existen conflictos de competencia entre la Corte Constitucional y los demás tribunales del país, caso en el cual el Consejo Superior de la Judicatura entra a resolver el conflicto<sup>48</sup>. Este caso es frecuente en materia de tutela por el factor territorial cuando un juez de la República considera que no es de su competencia el caso que le es presentado y por ello la Corte Constitucional puede considerar que le corresponde a su jurisdicción o a otra diferente. De todas formas, la Corte revisa en última instancia los casos que considere relevantes para su apreciación.

El tipo de recurso debe al mismo tiempo ser identificado antes de su admisión para conocer la pretensión que se persigue. Dentro de las posibilidades que tiene el ciudadano se pueden presentar confusiones en cuanto a la demanda por lo específico de la materia. Como lo estipulan los numerales 1 y 4 del artículo 241 de la Constitución, los ciudadanos pueden interponer un recurso individual, llamado de acción pública, para la protección de las normas constitucionales o legislativas. El artículo 86 le brinda también al ciudadano, cuando no tenga otro medio de defensa, la posibilidad de impugnar, por sí mismo o por persona interpuesta, una acción u omisión del Estado que vulnere o amenace de forma considerable sus derechos fundamentales<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Numeral 6 del artículo 256 de la Constitución colombiana de 1991.

<sup>49</sup> Según la Corte Constitucional, la vulneración lleva implícito el concepto de daño o perjuicio; se vulnera el derecho cuando el bien que constituye su objeto es lesionado y se amenaza cuando el bien jurídico, sin ser destruido, es puesto en peligro. La primera causal requiere de la verificación objetiva que corresponde efectuar a los jueces de tutela, y la segunda incorpora criterios tanto subjetivos como objetivos, configurándose no tanto por la intensidad de la autoridad pública o el particular, cuando sea del caso, sino por el resultado que su acción o abstención pueda tener sobre el ánimo de la persona presuntamente afectada. El criterio constitucional para evaluar la existencia de amenazas a los derechos fundamentales es racional. No supone la verificación empírica de los factores de peligro, sino la creación de un parámetro de lo que una persona en similares circunstancias podría razonablemente esperar. El núcleo esencial de la amenaza, que es la inmediatez de un daño, sólo puede ser percibido por el juez de tutela en el caso concreto.

Cualquier juez de la República es competente para pronunciarse, en un término no mayor de diez días, de forma preferencial y sumaria sobre la demanda de tutela. Pero también en forma grupal los ciudadanos pueden dirigirse ante los jueces para que por medio de una acción popular hagan respetar los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio público, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia y otros de similar naturaleza que se definen en ella. De manera general, la acción de inconstitucionalidad y de tutela se ejerce directamente sin necesidad de interponer otro recurso; sólo en algunos casos, cuando la acción de tutela es indirecta, se debe haber interpuesto otras acciones como mecanismo de protección. Como ya lo vimos, la demanda debe especificar el tipo de pretensión que persigue y a qué título se presenta antes de dar comienzo a la revisión por parte de la Corte. Los demás procesos, como ya lo vimos, tienen que ver con la decisión del Presidente de hacer revisar un proyecto de ley o de forma obligatoria a la Corte cuando el proceso le es atribuido de forma oficiosa por la Constitución.

## 2. *Condiciones subjetivas*

La acción pública de inconstitucionalidad sólo puede ser ejercida por las personas naturales nacionales que gozan de la ciudadanía<sup>50</sup>, mientras que la acción de tutela puede ser ejercida por nacionales como por extranjeros<sup>51</sup>. Las personas jurídicas, por razones de intereses privados que ellas engendran, no pueden presentar acciones de inconstitucionalidad; sólo se le reconoce el monopolio de los derechos políticos a las personas naturales, puesto que ellas encarnan los derechos que la Constitución atribuye a la generalidad de los habitantes. Estos pueden interponer la acción de inconstitucionalidad por sí mismas, sin necesidad de representante, o utilizarlo si lo consideran necesario.

---

<sup>50</sup> Según la Corte Constitucional en Sentencia C-003 de 1993, y contrario a lo que pensaba la Corte Suprema de Justicia al excluir a los magistrados de esta Corte de la acción de inconstitucionalidad, no existe ninguna clase de ciudadanos que no goce del derecho político de la ciudadanía para presentar las acciones que trata el artículo 241. Es decir que los mismos jueces constitucionales pueden interponer dichas acciones.

<sup>51</sup> Por disposición del artículo 100 de la Constitución.

Por el contrario, las personas públicas podrían ejercer acción de tutela para la protección de derechos fundamentales que recaigan sobre ellas y éstos son vulnerados. De forma directa, cuando las personas jurídicas son titulares de derechos fundamentales, e indirectamente, cuando lo esencial de la protección gira alrededor de la tutela de derechos fundamentales de las personas naturales asociadas. La persona natural tendrá entonces la ocasión de interponer la acción de tutela en su propio nombre o en representación de la persona jurídica de la cual hace parte.

En cuanto a la titularidad de la acción, sólo la persona afectada puede interponer los recursos de inconstitucionalidad sin poder defender derechos ajenos. Sólo se admite en casos en que la persona afectada no se pueda valer de su propia capacidad intelectual o física para hacerlo, para lo cual se necesitaría en la demanda la identidad de la persona y la explicación de las causas que le impiden hacerlo por su propia voluntad. La acción de inconstitucionalidad o de tutela tampoco puede interponerse en nombre de un grupo, lo que no impide que se presente la acción por un número plural de personas con los mismos intereses afectados, aunque no tengan una personería jurídica que los identifique y respalde. En ambos casos, un representante común puede interponer la acción en nombre de los afectados.

Para la acción de inconstitucionalidad, según el numeral 5 del artículo 278, el procurador general de nación debe rendir concepto. Esta intervención se hace una vez admitida la demanda o vencido el término probatorio cuando el magistrado sustanciador ordena correr término de traslado de treinta días al Ministerio Público. Dicho concepto no obliga a la Corte y sólo constituye un elemento de apreciación para los magistrados dentro del proceso.

Así mismo, el defensor del pueblo, como miembro del Ministerio Público, divulgador, promotor y defensor de los derechos humanos, puede intervenir en cualquier momento para interponer, a favor de nacionales residentes en el país o el extranjeros, acción pública de inconstitucionalidad, como lo puede hacer un funcionario para la protección del orden jurídico, acción de tutela o de petición del *habeas corpus* y acciones populares<sup>52</sup>. Su intervención no puede ir en contra

<sup>52</sup> Numeral segundo del artículo 277, artículo 282 de la Constitución y Corte Constitucional, Sala plena, Auto N° 14 del 29 de marzo de 1995.



de la voluntad de los afectados y siempre a favor de los incapaces que física o intelectualmente no pueden valerse por sus propios medios y de los que lo solicitan o están en estado de desamparo o indefensión.

No siempre es necesario la petición de la protección de un derecho objetivo; en algunos otros casos se permite la acción a favor de la protección de un derecho subjetivo que beneficie a todos y cada uno de los asociados, como por ejemplo, la defensa de un orden justo. En caso de defender una acción de tutela, el accionante debe legitimar su pretensión demostrando la titularidad del derecho fundamental cuya protección se reclama en una situación determinada. En la demanda se debe señalar la persona o grupo de personas en nombre de las cuales se actúa en calidad de representante o de agente oficioso, y si se es a nombre propio, identificar específicamente quién se estima perjudicado o amenazado en sus derechos fundamentales.

### **3. *Condiciones temporales***

La acción de inconstitucionalidad se interpone directamente ante la Corte Constitucional una vez haya entrado en vigencia la norma atacada, y dicha acción no admite ningún recurso. Los fallos de tutela pueden, por el contrario, ser impugnados en cualquier momento por el recurrente, la autoridad pública en cuestión o el defensor del pueblo, dentro de los tres días siguientes a la notificación. De todas formas, el juez, una vez agotados los términos, remitirá las decisión a la Corte Constitucional para su revisión<sup>53</sup>.

Por ser pública, la acción de constitucionalidad no prescribe ni caduca. La acción de tutela es en principio particular, pero por tratarse de derechos fundamentales tampoco prescribe o caduca, se mantiene vigente mientras dure la amenaza o la vulneración del derecho fundamental. Las demandas se pueden presentar en cualquier momento ante la Corte o juez competente; la única condición es la de no haber cosa juzgada sobre el caso por la misma Corte Constitucional.

---

<sup>53</sup> Inciso segundo del artículo 86 de la Constitución.



Esta regla admite, sin embargo, excepciones, como lo dispone el artículo 379 de la Constitución para la acción pública contra los actos legislativos, la convocatoria a referéndum, la consulta popular o el acto de convocatoria a una asamblea nacional constituyente, la cual caduca después de un año de haber sido efectuados. El numeral 3 del artículo 242 de la Constitución también dispone que las acciones por vicios de forma que se adelanten ante la Corte Constitucional caducan en el término de un año, contado a partir de la publicación del respectivo acto.

#### **4. Condiciones materiales**

No se necesita cuantía alguna para poder accionar ante la Corte Constitucional o juez constitucional. La Corte inadmite la demanda sólo cuando no se trate de asuntos constitucionales y se declara inhibida cuando el caso planteado no entra dentro de su competencia : Dirimir, por ejemplo, conflictos políticos entre el ejecutivo y el legislativo, cuando la cuestión carece de interés constitucional o cuando el caso planteado carece de objeto: Cuando las normas han sido derogadas, por ejemplo. Se pronuncia en el fondo sólo si las normas desaparecidas continúan produciendo efectos jurídicos.

En los casos en que la Corte conoce de forma oficiosa sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno en estado de excepción, sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el gobierno, de los proyectos de leyes estatutarias y de la exequibilidad de los tratados internacionales y las leyes que los aprueben, no puede existir fallo inhibitorio sino de fondo.

#### **5. Condiciones formales**

Las condiciones de forma varían de acuerdo con el tipo de demanda que se presente: Demanda de parte del ciudadano, del Presidente de la República, de oficio por parte de la Corte Constitucional o de una comisión que no está de acuerdo con una excusa de alguien que fue citado y no pudo asistir.

Cuando la demanda es presentada por un ciudadano, se debe presentar por escrito y en duplicado ante la secretaría de la Corte Constitucional y debe contener la mención tanto de las normas expedidas por un órgano

público como de las constitucionales que se consideran violadas por esas normas y sus razones. En el caso, por ejemplo, de violación de la Constitución por vicios de forma en la elaboración de una ley se deberá señalar la ley que se acusa, las normas constitucionales que viola y la mención de la formalidad impuesta por la Constitución, no cumplida por la ley. Así mismo, se deben mencionar las normas constitucionales precisas que dan competencia a la Corte Constitucional para dirimir ese conflicto. No sobra la explicación de las razones por las cuales se recurre al control de la Corte Constitucional, causas y consecuencias de la violación.

Una vez recibida la demanda, el presidente de la Corte procede a repartir el expediente a uno de los magistrados, quien debe decidir en diez días si admite o rechaza la demanda. Si la demanda no reúne los requisitos exigidos por la Corte, se le conceden tres días al demandante para que proceda a las correcciones; en caso de no ser corregida, se rechaza la demanda. El rechazo de la demanda puede ser definitivo cuando las normas atacadas ya han tenido un pronunciamiento de la Corte que ha hecho tránsito a cosa juzgada o cuando el conflicto no pertenece a la competencia de la Corte constitucional. Si el sustanciador no advierte dicha causales en la admisión, la Corte las puede expresar en la sentencia. El autor de la demanda rechazada por el sustanciador puede presentar recurso de súplica ante la Corte en pleno. El magistrado encargado del caso o sustanciador puede inadmitir la demanda cuando considere que ésta no comprende todas las normas que deben ser atacadas, caso en el cual se le concede al demandante el mismo término para corregir el escrito.

Una vez admitida la demanda se le comunica al demandante y al demandado, generalmente Congreso o Presidente de la República, para que conozcan que está en curso un proceso de inconstitucionalidad<sup>54</sup> y que se abre un término de diez días para que una vez publicada la decisión cualquier ciudadano la pueda impugnar o defender. Si el magistrado sustanciador lo estima conveniente, puede, en el auto admisorio de la demanda, pedir pruebas, que deberán ser presentadas en un término de diez días. Se puede en el mismo auto dar traslado a un magistrado auxiliar o a un juez de otra jurisdicción para que diligencie el recaudo de las pruebas.

---

<sup>54</sup> El artículo 244 dispone que este trámite no dilata el término establecido para la toma de la decisión.

Cualquier magistrado podrá, una vez admitida la demanda, solicitar la reunión en pleno de la Corte para que se pronuncie sobre la acumulación de demandas en la cual se presentan coincidencia total o parcial de los preceptos atacados. También, una vez vencido el término probatorio, se correrá traslado por treinta días al procurador general de la nación, para, si es del caso, rinda concepto, el cual no liga para nada la decisión de la Corte. Entidades públicas, organizaciones privadas, funcionarios o expertos en la materia pueden ser invitados a presentar por escrito concepto sobre la totalidad del caso o sólo sobre algunos aspectos del mismo, con el fin de aclarar mejor el asunto antes de elaborar el proyecto de fallo. Diez días antes del vencimiento del término que tiene la Corte para fallar, cualquier magistrado puede solicitar la convocatoria de una audiencia para que las personas que intervinieron en la elaboración de la decisión atacada o sus apoderados respondan a preguntas relacionadas con los argumentos expuestos en contra. La mayoría de los miembros deciden sobre la fecha y la hora de la audiencia.

Vencido el término para que el procurador rinda su concepto, se cuenta un término de treinta días para que el magistrado sustanciador presente el proyecto de sentencia ante la Corte en pleno. Vencido este término se corre un término de sesenta días para que la Corte se pronuncie. Dichos términos se suspenden en los días de vacancia de la institución o cuando el procurador o el sustanciador presenten excusas válidas, calamidad doméstica o enfermedad transitoria, que les impiden continuar con el estudio de la demanda en los términos estipulados. Del mismo modo, se interrumpen los términos en caso de incidente de recusación o de impedimento de un magistrado o para la posesión de conjueces cuando para ello sea necesario suspender los términos.

Una vez cumplidos los términos, la Sala en pleno se reúne para decidir sobre la demanda, teniendo como base de discusión la ponencia presentada por el magistrado sustanciador. Acogida la ponencia, se convierte en fallo definitivo. En caso contrario, la Sala designa un nuevo ponente encargado para que prepare otro proyecto con lo decidido por la mayoría de los miembros. Los magistrados vencidos en la discusión pueden presentar un salvamento de voto en el que exponen las razones por las cuales se separan de la mayoría de la Corte. En caso de compartir el fallo, mas no las razones que lo fundamentan, los magistrados pueden aclarar el voto que fundamentan su decisión. Una vez terminado el proceso de discusión y voto se publica la decisión con

los considerandos, las aclaraciones, los salvamentos de voto y la firma de los secretarios. Como lo estipula el artículo 243 de la Constitución de 1991, las decisiones de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas y los particulares. Las autoridades que profirieron las decisiones sancionadas no las pueden reproducir hasta que desaparezcan las razones de fondo que dieron origen a su sanción.

Para las objeciones presentadas por el Presidente de la República contra un proyecto de ley se sigue otro procedimiento diferente. Una vez que el Presidente de la República objete un proyecto de ley por razones de inconstitucionalidad y que las cámaras insistan en su viabilidad, la Corte Constitucional decide sobre su exequibilidad. El presidente del Congreso debe registrar el proyecto atacado en la secretaría de la Corte, con las objeciones presentadas por escrito por el Presidente de la República donde se exponen las razones por las cuales se considera inconstitucional el proyecto, así como las razones de las cámaras donde se insiste en su constitucionalidad. De esto la Corte envía copia al procurador general de la nación para que presente concepto. Después se reparte el caso al magistrado que corresponda por orden alfabético para que presente un proyecto de sentencia. Si éste lo considera necesario, podrá convocar a audiencia para que intervengan los representantes del Congreso y del Presidente de la República.

Según el artículo 167 de la Constitución de 1991, la Corte tiene un término de seis días para pronunciarse sobre su exequibilidad, lo que obliga al Presidente a sancionar el proyecto, o sobre su inexecuibilidad, lo que obliga a la Cámara a archivarlo. Si la sanción es parcial, la Cámara de origen realizará las correcciones pertinentes para que luego la Corte se pronuncie de forma definitiva.

## **6. *Las decisiones de la Corte Constitucional***

Las decisiones de la parte resolutive de las sentencias son adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros<sup>55</sup>. En Colombia existe la

---

<sup>55</sup> Se entiende por “mayoría absoluta” el número de votos superior a la mitad más uno de los miembros de la corporación. Cuando no se reúna dicho número se debe volver a discutir hasta lograr un acuerdo que alcance la mayoría exigida. Siendo nueve el número de magistrados, los

posibilidad de la disidencia en las sentencias, las cuales deben acompañar la decisión en escrito separado y se conocen como “salvamento de voto”, en donde se exponen las razones que llevaron a votar de manera diferente a la mayoría. En escrito separado también los magistrados pueden aclarar la posición tomada en mayoría. Las posiciones que aclaran o salvan el voto se pueden presentar cinco días después de proferida la sentencia ante la secretaría de la corporación.

## II. EL FUNCIONAMIENTO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA: UN PAPEL PROTAGÓNICO EN LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS DEL ESTADO

El papel protagónico de la Corte Constitucional se ha evidenciado mucho en su competencia como jurisdicción social. Sin embargo, dicho por la misma Corte Constitucional, no se puede desconocer que su control judicial tenga también un carácter político, lo que le permite constantemente dirigirse a los demás poderes públicos de forma directa para que corrijan sus decisiones o tomen medidas para asegurar su eficiencia. De esta forma, reiteradamente la Corte Constitucional insta a aplicar adecuadamente la Constitución a aquellos que no saben leerla o no quieren aplicarla correctamente, lo que ha generado graves enfrentamientos tanto en la misma Corte como fuera de ésta con el denominado “choque de trenes”.

### A. LA CORTE CONSTITUCIONAL, JURISDICCIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL

Para confirmar la afirmación según la cual la Corte Constitucional no es solamente órgano de control judicial sino también órgano de protección social, veamos cómo ha procedido la jurisdicción en la materia, tanto por vía de tutela como por vía de control de constitucionalidad.

Con el llamado mínimo vital<sup>56</sup>, las personas acuden al juez de tutela para que le sean garantizados ciertos derechos mínimos que ellos

empates no resuelven ninguna discordancia, y por ello hay que discutir hasta alcanzar la mitad más uno de los votos.

<sup>56</sup> LEMAITRE, Julieta y ARANGO, Rodolfo (2001). *El derecho fundamental al mínimo vital. Sistematización y análisis de la jurisprudencia de la Corte constitucional*, Investigación elaborada por el Cijus de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Bogotá (manuscrito).

consideran violados, como es el caso en materia laboral, cuando las personas acuden a los jueces de tutela para que se garantice el pago debido del salario o de la pensión ya reconocida, de forma que se asegure su única fuente de subsistencia. La justicia constitucional, no obstante la existencia de las acciones laborales ordinarias, ha reconocido y protegido su derecho fundamental al mínimo vital si el salario o la pensión son la única fuente de ingreso para el trabajador o su familia y el incumplimiento es prolongado<sup>57</sup>. Según la jurisprudencia, al trabajador o al pensionado no se les puede exigir, ni moral ni constitucionalmente, tener que acudir a un juicio ordinario de prolongada duración cuando el cumplimiento del derecho fundamental puede garantizarse inmediatamente en aras de preservar valores más altos<sup>58</sup>.

Igualmente, en materia de desplazamiento, con su tesis de cosas inconstitucionales<sup>59</sup>, de indignancia o de desamparo, con la tesis de carencia<sup>60</sup>, la justicia constitucional protege el derecho al mínimo vital<sup>61</sup>. Este derecho cumple la función de asegurar a toda persona los medios necesarios para una existencia digna. La jurisdicción social, máxima guardiana de tutela en Colombia, viene abordando cada vez más el tema de los deberes sociales del Estado y los particulares<sup>62</sup>. No podemos dejar de reconocer que la jurisdicción social ha contribuido en el mejoramiento de la situación económica de los asociados, como los que tienen relación con los derechos a la vida y a la integridad personal en lo que corresponde al estado de pobreza y abandono<sup>63</sup> y a la situación de violencia generalizada, en los que los jueces ordenan la protección de los desplazados y los que reconocen el traslado o reubicación laboral de una persona que ha sido víctima de amenazas<sup>64</sup>.

---

<sup>57</sup> Sentencia T-597 de 1998.

<sup>58</sup> Sentencia SU-995 de 1999.

<sup>59</sup> Sentencia T-025 de 2004.

<sup>60</sup> Sentencia T-606 de 1999.

<sup>61</sup> ARANGO, Rodolfo (2001). "La justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales". *Revista de Derecho Público*, N° 12, Facultad de Derecho, Universidad de los Andes, Bogotá.

<sup>62</sup> Sentencias T-1330 de 2001, T-149 de 2002.

<sup>63</sup> Sentencias T-401 de 1992, T-533 de 1992, T-1330 de 2001, T-149 de 2002.

<sup>64</sup> Sentencia T-981 de 2001.

Por ejemplo, en materia de salud, la política jurisprudencial de mínimo vital ha servido para garantizar a los pensionados, sin consideraciones a la crisis económica del Estado<sup>65</sup>, el contenido esencial de su derecho a una pensión de vejez o de invalidez<sup>66</sup>. Por otra parte, la jurisdicción social de la tutela ha exigido a las entidades obligadas a emitir, expedir y pagar el bono pensional a una persona que procedan a hacerlo sin dilaciones injustificadas<sup>67</sup>. Se le ha brindado también protección transitoria a personas de la tercera edad, empleadas domésticas que no se les reconoció la jubilación<sup>68</sup>. En cuanto al derecho a la vivienda digna, una pareja portadora del VIH recibió protección de sus derechos a la igualdad y al acceso a la vivienda ante la negativa de una aseguradora de expedir una póliza de vida exigida como requisito para acceder a un programa de adjudicación de vivienda de interés social<sup>69</sup>.

Pero también en materia de educación la jurisdicción constitucional ha evitado la suspensión del servicio educativo como consecuencia de la demora de los acudientes en el pago de las mesadas a entidades de educación particulares<sup>70</sup>. De otro lado, la protección del derecho al trabajo tiene repercusiones económicas: cuando se garantiza la protección de la posesión y del aporte económico de la mujer que ha contribuido con su trabajo a la sociedad conyugal de hecho<sup>71</sup>; cuando se evita que las empresas de servicios temporales y sus usuarias incurran en graves irregularidades para beneficiarse de las ventajas que ofrece este tipo de contratos; cuando se garantiza la protección especial del derecho a la estabilidad laboral a trabajadores disminuidos físicamente<sup>72</sup>; cuando el Estado, que no pudo cumplir con sus obligaciones laborales, le ordena a una entidad pública pagar el salario de los trabajadores de una empresa particular acreedora de la administración pública<sup>73</sup> y para garantizar estabilidad laboral de las mujeres embarazadas frente al ejercicio del despido unilateral por parte del patrono<sup>74</sup>.

<sup>65</sup> Sentencia T-606 de 1999.

<sup>66</sup> Sentencia T-426 de 1992, SU-995 de 1999.

<sup>67</sup> Sentencia T-1044 de 2001.

<sup>68</sup> Sentencias SU-062 de 1999, T-092 de 2000 y T-1055 de 2001.

<sup>69</sup> Sentencia T-1165 de 2001.

<sup>70</sup> Sentencia T-356 de 2001.

<sup>71</sup> Sentencia T-494 de 1992.

<sup>72</sup> Sentencia T-1040 de 2001.

<sup>73</sup> Sentencia T-889 de 2001.

<sup>74</sup> Sentencia T-255 A de 2001.



La indigencia es otro aspecto importante<sup>75</sup>, sobre todo cuando lo que está en juego es la vida, la dignidad y la integridad de una persona. La Corte Constitucional ha exigido al Estado el hacerse cargo del cuidado y la protección de inimputables en estado de abandono<sup>76</sup> o cubrir tratamientos hospitalarios a personas que no tienen recursos<sup>77</sup>. La Corte Constitucional cumple la importante función de controlar la razonabilidad de diseños institucionales y la ejecución de políticas públicas en el campo social, de forma que no baste al Estado pretextar que la ley o la administración son los encargados de asegurar los derechos sociales, económicos y culturales.

Esta respuesta de la jurisdicción social, aunque muestra la preocupante recesión económica en el país y la obsolescencia de la justicia laboral ordinaria, ha evitado que miles y miles de colombianos sean empujados a la desesperación absoluta por la desprotección estatal frente al incumplimiento legal y contractual. Pero no deja de ser un enorme problema que requiere la atención de los jueces y tribunales constitucionales, y en particular de la Sala Plena de la Corte Constitucional, la existencia de multiplicidad de criterios y doctrinas, muchas veces contradictorias entre sí, lo cual va en desmedro de la racionalidad y la coherencia de la jurisprudencia de derechos fundamentales y del respeto debido al principio de igualdad. Es por ello, como lo demostramos en una de nuestras primeras publicaciones sobre la Corte Constitucional<sup>78</sup>, que en el balance del trabajo de una década de justicia constitucional la unificación jurisprudencial, oportuna y permanente, parece ser una de las tareas prioritarias para la Corte Constitucional y la doctrina, ya que es la academia la principal llamada a controlar al supremo guardián de la Constitución.

## B. LA CORTE CONSTITUCIONAL, UNA JURISDICCIÓN POLÍTICA

Como jurisdicción política, la Corte Constitucional ha contribuido a la reorganización de las competencias de las demás instituciones constitucionales del país. Esto ha sido muy positivo en varios aspectos, pero tiene también su lado negativo, que vale la pena resaltar.

<sup>75</sup> Ver, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional: T-401 de 1992; T- 533 de 1992; T-046 de 1997; T-177 de 1999; T-029 de 2001; T-1330 de 2001; T-149 de 2002 y T-258 de 2002.

<sup>76</sup> Sentencia T-401 de 1992.

<sup>77</sup> Sentencia T-533 de 1992.

<sup>78</sup> MOLINA BETANCUR, Carlos Mario *et al.* (2003). *Diez años de la Corte Constitucional: Balance y perspectivas*. Bogotá: Universidad del Rosario.



En materia de educación, por ejemplo: Ley 115 de 1994, la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 197 de la ley que establece diferencias salariales entre los docentes de la educación pública y privada, a sabiendas que el artículo 13 de la Constitución es claro en materia de igualdad de tratamiento de todos los colombianos y que el artículo 67 de la Constitución denomina ambos sectores como una actividad pública privilegiada y protegida por la Carta<sup>79</sup>. Otro ejemplo claro de ignorancia constitucional es el tratamiento que se le ha pretendido dar a la propiedad privada. Reiteradamente la Corte ha dicho que en tiempos de paz no se puede hacer violaciones a la sagrada propiedad privada sino de forma temporal<sup>80</sup>, u ocupar bien un inmueble de forma permanente<sup>81</sup>, pero tanto el gobierno como el legislador insisten en atentar contra este sagrado derecho.

En materia de conmoción interior, según jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional, sólo se pueden suspender las normas legislativas incompatibles con el estado de excepción<sup>82</sup>, que ellas no pueden suspender derechos y libertades fundamentales, que deben respetar el derecho internacional humanitario<sup>83</sup>, y que tampoco deben interrumpir el normal funcionamiento de las ramas el poder público<sup>84</sup>. También ha sido reiterativa en cuanto a la necesaria distinción entre servicios públicos y servicios domiciliarios<sup>85</sup> y la necesaria diferencia entre los prestadores de servicios públicos nacionales y locales<sup>86</sup>. Por último, sobre la autonomía de las entidades territoriales<sup>87</sup> en la aplicación de las políticas regionales de desarrollo y gasto público.

<sup>79</sup> Sentencia C-252 de junio 7 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>80</sup> Corte Constitucional Sentencia T-434 de octubre 11 de 1993, M.P. Fabio Morón Díaz.

<sup>81</sup> Corte Constitucional Sala Quinta de Revisión, Sentencia T- 303, del 20 de junio de 1997, M.P. José Gregorio Hernández G.

<sup>82</sup> Corte Constitucional Sala Plena, Sentencia, C-136 del 9 de abril de 1996, M.P. José Gregorio Hernández G., y Corte Constitucional, Sala Primera de Revisión, T-614 del 15 de diciembre de 1992, M.P. José Gregorio Hernández G.

<sup>83</sup> Corte Constitucional Sala Plena, Sentencia C-295 del 29 de julio de 1993, M.P. Carlos Gaviria D.

<sup>84</sup> C-179 del 13 de abril de 1994. M.P. Carlos Gaviria D.

<sup>85</sup> Corte Constitucional Sentencia, T-578 de 1992 y T-413 de 1995.

<sup>86</sup> Corte Constitucional Sentencia, C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>87</sup> Corte Constitucional Sentencias, C-497 A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-541 de 1993, M.P. Hernando Herrera Vergara, C-075 DE 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero, y C-517 de 1992, M.P. Ciro Angarita Varón. Mirar también, Corte Constitucional, T 617 de 1995 sobre ocupación del espacio público; Corte Constitucional, C-049 de 1994 y Corte Constitucional, C-147 de 1994, sobre servicios públicos esenciales.

Esto tiene varios significados: primero que todo que el gobierno y el legislador desconocen profundamente la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional; en segundo lugar, que no cuentan con asesores jurídicos lo suficientemente aptos para evitar el desgaste de la Corte y el enfrentamiento institucional con otras cortes, y por último, que muestran con su proceder una falta de respeto frente a las instituciones, falta de voluntad política y de autocontrol institucional.

Sin embargo, esta ignorancia es aprovechada oportunamente por la Corte Constitucional para extender su competencia hasta los linderos de las dos otras ramas del poder público. En muchas ocasiones, la Corte le dice al gobierno y al legislador la forma de expedir el acto y la condicionalidad a la que está sometida su competencia en caso de aplicar ciertas decisiones autorizadas por la jurisdicción constitucional. Contrario a lo que afirma la Corte en la Sentencia C-109 de 1995, en cuanto a que no reemplaza al legislador, reuniendo y completando varias interpretaciones, viene diciendo la Corte Constitucional, desde la Sentencia T-406 de 1992<sup>88</sup>, que el poder interpretativo de la Corte constitucional es un poder activo que suple las falencias del legislativo<sup>89</sup>,

---

<sup>88</sup> M.P. Ciro Angarita Baron: "La Constitución está concebida de tal manera que la parte orgánica de la misma sólo adquiere sentido y razón de ser como aplicación y puesta en obra de los principios y de los derechos inscritos en la parte dogmática de la misma (...) sólo se requiere que sirvan de fundamento y finalidad de la organización política estatal y su función junto a los principios constitucionales, dentro de la interpretación constitucional (...) Los principios fundamentales del Estado son una pauta de interpretación ineludible por la simple razón de que son parte de la Constitución misma y están dotados de toda la fuerza normativa que les otorga el artículo 4 del texto fundamental. Los valores son normas que establecen fines dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador; los principios son normas que establecen un deber específico, del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial. La diferencia entre valores y principios no es de naturaleza normativa si no de grado, y por lo tanto de eficacia".

<sup>89</sup> "La doctrina de la separación de poderes ha variado sustancialmente en relación con la formulación inicial. Aquello que en un principio tenía como punto esencial la separación de los órganos, cada uno de ellos depositario de funciones bien delimitadas, ha pasado a ser, en la democracia constitucional actual, una separación de ámbitos funcionales dotados de un control activo entre ellos. Lo dicho está en acuerdo, además, con una interpretación contemporánea de la separación de los poderes, a partir de la cual el juez puede convertirse en un instrumento de presión frente al legislador, de tal manera que éste, si no desea ver su espacio de decisión invadido por otros órganos, adopte las responsabilidades de desarrollo legal que le corresponden y expida las normas del caso. Este contrapeso de poderes, que emerge de la dinámica institucional, es la mejor garantía de la protección efectiva de los derechos de los asociados".

que dicho poder se equipara a aquel que ejerce el Parlamento en cuanto a la creación de normas<sup>90</sup>, que los derechos son aquellos que determinan los jueces en sus competencias de tutela<sup>91</sup> y que para favorecer el logro de la justicia, el juez constitucional puede sacrificar la seguridad jurídica<sup>92</sup>.

Esto ha sido una catástrofe institucional y ha “politizado” en cierta forma a la institución. En efecto, desde los comienzos de la Constitución de 1991 ha habido diferencias entre los diferentes estamentos de control jurisdiccional en Colombia, los cuales, se ha considerado, dejan en entredicho uno de los principios esenciales del Estado de derecho como es el de la seguridad jurídica. En Colombia, el tema de la llamada «Nueva Jurisdicción» siempre ha estado plagado de enfrentamientos entre las altas cortes, toda vez que antes de la Constitución de 1991 no existía un órgano especializado que contara con las características de un Tribunal Constitucional encargado del control de constitucionalidad. Cuando se presenta un conflicto de jurisdicciones, podemos hablar de que existe un conflicto de poderes en la estructura interna del país. Pueden suscitarse dichos conflictos ya sea por declinatoria o por inhibitoria, entre los jueces y tribunales, al momento de resolver determinado asunto.

<sup>90</sup> “El juez, al poner en relación la Constitución, sus principios y sus normas, con la ley y con los hechos hace uso de una discrecionalidad interpretativa que necesariamente delimita el sentido político de los textos constitucionales. En este sentido, la legislación y la decisión judicial son ambos procesos de creación de derecho”.

<sup>91</sup> “Existe una nueva estrategia para el logro de la efectividad de los derechos fundamentales. La coherencia y la sabiduría de la interpretación y sobre todo, la eficacia de los derechos fundamentales en la Constitución de 1991, están aseguradas por la Corte Constitucional. Esta nueva relación entre derechos fundamentales y jueces significa un cambio fundamental en relación con la Constitución anterior; dicho cambio puede ser definido como una nueva estrategia encaminada al logro de la eficacia de los derechos, que consiste en otorgarle de manera prioritaria al juez, y no ya a la Administración o al legislador, la responsabilidad de la eficacia de los derechos fundamentales. En el sistema anterior la eficacia de los derechos fundamentales terminaba reduciéndose a su fuerza simbólica. Hoy, con la nueva Constitución, los derechos son aquellos que los jueces dicen a través de las sentencias de tutela”.

<sup>92</sup> “En el sistema jurídico del Estado social de derecho se acentúa de manera dramática el problema, planteado ya por Aristóteles, de la necesidad de adaptar, corregir, acondicionar la aplicación de la norma por medio de la intervención del juez. Pero esta intervención no se manifiesta sólo como el mecanismo necesario para mejorar las condiciones de comunicación entre el derecho y la sociedad, es decir, para favorecer el logro del valor justicia (...) así ello conlleve un detrimento de la seguridad jurídica”.

Es así como en varias oportunidades se han suscitado enfrentamientos entre las instituciones de mayor jerarquía en Colombia. El choque constante entre lo que en Colombia se consideran las más altas instancias hace necesario que se establezcan con mayor claridad las competencias, pues aunque a cada una de esas instituciones le corresponde una jurisdicción definida<sup>93</sup>, las fronteras entre sus respectivas competencias no quedaron bien trazadas<sup>94</sup>, ya que, más allá del debate sobre cuál de esos organismos tiene la razón, consideran las altas cortes que el problema de fondo está en la ausencia de mecanismos legales que precisen las fronteras entre sus competencias. Esto se refleja claramente en los enfrentamientos que ha tenido la Corte Constitucional con la Corte Suprema de justicia, Con el Consejo de Estado y con las autoridades económicas<sup>95</sup>.

## CONCLUSIÓN

No se puede desconocer ahora que la primera y más importante contribución de Constitución de 1991 ha sido la creación de la nueva jurisdicción judicial fuerte e independiente que hace contrapeso a los tradicionales poderes del Estado. Progresivamente, la osada institución ha sabido darse un nombre y colocarse en lugar importante de la institucionalidad del país, lo que le ha generado ciertos problemas de

---

<sup>93</sup> La jurisdicción ordinaria le corresponde a la Corte Suprema, la constitucional, a la Corte Constitucional, la contencioso-administrativa, al Consejo de Estado, y la disciplinaria al Consejo de la Judicatura. La Honorable Corte Suprema de Justicia es el organismo máximo de la jurisdicción ordinaria. Se compone de 23 magistrados elegidos por la misma Corte mediante el sistema de cooptación moderada. Dichos magistrados son elegidos de listas enviadas por el Consejo Superior de la Judicatura. Mientras que el Consejo de Estado es el máximo órgano de la jurisdicción Contencioso- administrativa, que se encarga de resolver conflictos entre el Estado y los particulares, es además el encargado de resolver las demandas de nulidad contra los decretos del gobierno y otros actos administrativos que violen la ley y cuyo estudio no corresponda a la Corte Constitucional. El honorable Consejo se compone por 27 miembros, divididos en cinco Secciones y una Sala de Consulta. Sus vacantes se cubren por elección interna con base en listas enviadas por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura. De otro lado, en la Corte Constitucional los magistrados son elegidos por el Senado, de ternas enviadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Actualmente tiene nueve miembros.

<sup>94</sup> Periódico *El Tiempo*, editorial, "Tutela y caos judicial", 28 de marzo de 2002.

<sup>95</sup> Para profundizar sobre el tema, ver "V seminario internacional CORTE CONSTITUCIONAL Y ECONOMÍA", realizado en mayo de 2005 en la Universidad de Medellín.

integración. Con su polémica jurisprudencia, dicha institución judicial se ha convertido progresivamente en una verdadera jurisdicción social, lo que representa un cambio de mentalidad sin precedentes con respecto a la importancia de los derechos fundamentales en una sociedad democrática.

En efecto, la jurisprudencia constitucional sobre derechos sociales fundamentales, que en su gran mayoría conllevan intereses económicos, es una muestra de la transformación de la cultura tanto política como jurídica y su sensibilización respecto de las necesidades básicas y la prioridad política de tomarse en serio el reconocimiento efectivo de los derechos de las personas. Por otra parte, la jurisprudencia constitucional ha venido diseñando y poniendo en práctica una concepción moderna del Estado en la que el cumplimiento de los deberes sociales del Estado ocupa un lugar central en la reorganización de las instituciones públicas.

Sin embargo, aparte de la falta de formación de los jueces, de la falta de financiamiento adecuado y de la falta de institucionalidad y de la instauración en Colombia de una nueva jurisdicción constitucional, que crea un nuevo principio de separación de poderes, se han revelado ciertos problemas de ajuste institucional que generan problemas en cuanto a la libertad que se le ha dado al intérprete de la ley para elaborar su jurisprudencia, y esto conlleva a otro problema llamado de legitimación. Con todo esto aprobamos la mayor parte del trabajo realizado por la Corte Constitucional en estos quince años de ejercicio, pero con la deriva que ha tomado mucha de su competencia nos preguntamos entonces con justa razón, en derecho constitucional colombiano, ¿quién posee el monopolio del sentido de la ley?: ¿el legislador, que es quien hace la norma, o el juez constitucional, que es quien la revisa?

### Referencias

- ARAÚJO RENTERÍA, Jaime (1996). *Teoría de la Constitución*. Bogotá: Presencia.
- BALAGUER CALLEJÓN, María Luisa (1990). *La interpretación de la Constitución por la jurisdicción ordinaria*. Madrid: Civitas.
- CEPEDA ESPINOSA, Manuel José (1993). *El derecho a la Constitución de Colombia: de la rebelión pacífica a la esperanza*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- \_\_\_\_ (2001). *Derecho constitucional jurisprudencial: Las Grandes decisiones de la Corte Constitucional*. Bogotá: Legis.
- CHARRY UREÑA, Juan Manuel (1993). *Justicia constitucional*. Bogotá: Banco de la República.
- DUEÑAS RUIZ, Oscar José (1997). *Control constitucional, análisis de un siglo de jurisprudencia* (2ª edición). Bogotá: Librería del profesional.
- GARCÍA, Alonso Enrique (1984). *La interpretación de la Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo (1985). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio (2001). *Poder y Constitución. El actual constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Legis.
- HOYOS, Arturo (1993). *La interpretación constitucional*. Bogotá: Temis.
- MEDELLÍN, Carlos (1984). *Aspectos del control constitucional en Colombia. Exposición del magistrado*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MEJÍA QUINTANA, Óscar (2001). *La problemática iusfilosófica de la obediencia al derecho y la justificación constitucional de la desobediencia civil*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- MOLINABETANCUR, Carlos Mario y ALÍI (2001). *El Estado: Reflexiones acerca de sus retos en el siglo XXI*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- \_\_\_\_ (2003). *Diez años de la Corte Constitucional*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- OLANO GARCÍA, Hernán Alejandro (2000). *Constitución Política de Colombia comentada*. Bogotá: Doctrina y Ley.
- \_\_\_\_ (1985). *Control constitucional de los tratados internacionales en Colombia*. Bogotá: Universidad de la Sabana.
- OTTO PARDO, Ignacio de (1987). *Derecho constitucional: sistema de fuentes*. Barcelona.
- PACTET, Pierre (2001). *Institutions politiques, Droit constitutionnel* (20ª edición). París: Armand Colin.
- PÉREZ GORDO, Alfonso (1982). *El tribunal Constitucional y sus funciones*. Barcelona: Bosch.