



BALANCE
DE 25 AÑOS
DE JURISPRUDENCIA
DE LA CORTE
CONSTITUCIONAL

Luis Guillermo Guerrero Pérez
Miguel Polo Rosero
Claudia Escobar García
EDITORES ACADÉMICOS

• e
editorial
Pontificia Universidad
JAVERIANA

**BALANCE DE 25 AÑOS
DE JURISPRUDENCIA
DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

BALANCE DE 25 AÑOS DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
MIGUEL POLO ROSERO
CLAUDIA ESCOBAR GARCÍA
Editores académicos



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

Vicerrectoría de Extensión y
Relaciones Interinstitucionales



Reservados todos los derechos
© Pontificia Universidad Javeriana
© De la edición académica,
Luis Guillermo Guerrero Pérez,
Miguel Polo Rosero y Claudia Escobar García

Primera edición: Bogotá D. C., octubre de 2019
ISBN (impreso): 978-958-781-399-9
ISBN (digital): 978-958-781-415-6
DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.9789587814156>
Número de ejemplares: 200
Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Carrera 7.ª n.º 37-25, oficina 1301
Edificio Lutaima
Teléfono: 3208320 ext. 4752
www.javeriana.edu.co/editorial
editorialpuj@javeriana.edu.co
Bogotá, D. C.

Corrección de estilo:
Ruth Romero Vaca
Diagramación:
Isabel Sandoval Montoya
Diseño de cubierta:
Isabel Sandoval Montoya
Impresión:
Javegraf

Pontificia Universidad Javeriana.
Vigilada Mineducación.
Reconocimiento como Universidad:
Decreto 1297 del 30 de mayo
de 1964. Reconocimiento de
personería jurídica: Resolución
73 del 12 de diciembre de 1933
del Ministerio de Gobierno.



**Pontificia Universidad Javeriana. Biblioteca Alfonso Borrero Cabal, S. J.
Catalogación en la publicación**

Guerrero Pérez, Luis Guillermo, autor, editor académico

Balace de veinticinco años de jurisprudencia de la Corte Constitucional / Luis Guillermo Guerrero Pérez [y otros] ; editores académicos, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Miguel Polo Rosero, Claudia Escobar García. -- Primera edición. -- Bogotá : Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2019.

586 páginas; 24 cm

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN : 978-958-781-399-9

1. Colombia. Corte Constitucional - Historia, 1992-2017 2. Derecho constitucional 3. Poder judicial - Colombia 4. Colombia - Historia constitucional 5. Jurisprudencia constitucional - Colombia I. Polo Rosero, Miguel Efraín, editor académico. II. Escobar García, Claudia, editora académica. III. Pontificia Universidad Javeriana. Vicerrectoría de Extensión y Relaciones Interinstitucionales.

CDD 342.861 edición 15

inp

10/07/2019

Prohibida la reproducción total o parcial de este material, sin autorización por escrito de la Pontificia Universidad Javeriana. Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Pontificia Universidad Javeriana.

Contenido

Prólogo	13
P. LUIS FERNANDO ÁLVAREZ LONDOÑO, S. J.	
Palabras de bienvenida	19
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ	
EFICACIA E IMPACTO DE LAS DECISIONES DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CORTE CONSTITUCIONAL	
Estudios de eficacia e impacto de las decisiones judiciales y el control abstracto de constitucionalidad	31
FLORENTÍN MELÉNDEZ	
Eficacia e impacto de las decisiones judiciales de constitucionalidad de la Corte Constitucional	49
CRISTINA PARDO SCHLESINGER	
Introducción al debate sobre eficacia e impacto de las decisiones judiciales de la Corte Constitucional	69
DAVID FERNANDO VARELA SÁNCHEZ	
Notas acerca de la eficacia e impacto de las decisiones judiciales sobre la economía	77
CARLOS GUSTAVO CANO	
La eficacia y el impacto de las decisiones judiciales de la Corte Constitucional de Colombia. El caso de la jurisprudencia constitucional tributaria	81
ELEONORA LOZANO RODRÍGUEZ	

¿La intervención judicial de la economía es compatible con el mercado y la democracia? 91

GUILLERMO ALFONSO SÁNCHEZ LUQUE

DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN

Mecanismos de democracia participativa en el Estado constitucional de derecho: una lectura crítica 127

JOSEPH GABRIEL CAMPOS TORRES

Mecanismos de participación ciudadana en la Constitución política de 1991. Comentarios sobre la consulta popular y la revocatoria directa del mandato 139

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Participación ciudadana: ¿expansión de los derechos o erosión institucional? 145

NICOLÁS URIBE RUEDA

Estudios de eficacia e impacto de las decisiones judiciales. Democracia y participación 161

JUAN CARLOS GALINDO VACHA

El papel de la Corte Constitucional en la consolidación de la democracia en la Constitución de 1991 165

JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO

El impacto de veinticinco años de jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre participación y democracia 169

DIANA RODRÍGUEZ FRANCO

SEGURIDAD SOCIAL: EL SISTEMA DE SALUD Y EL SISTEMA PENSIONAL

Reflexiones generales en torno al impacto y los retos para la implementación de decisiones judiciales en derechos sociales 187

OSCAR JAVIER PARRA VERA

Evolución jurisprudencial del derecho a la salud 209

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

El impacto en el sistema de salud de las decisiones de la Corte Constitucional sobre el suministro de prestaciones por fuera del Plan de Beneficios de Salud 225

JAIME EDUARDO CARDONA RIVADENEIRA

Estudios de eficacia e impacto de las decisiones judiciales sobre la seguridad social y el sistema de salud 231

JUAN CARLOS GIRALDO VALENCIA

Las decisiones judiciales y el sistema de salud 237

ANA CECILIA SANTOS ACEVEDO

Impacto de las decisiones de la Corte Constitucional en el sistema de seguridad social en materia pensional 249

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Los retos del litigio constitucional en materia pensional 265

SANTIAGO MONTENEGRO

Impacto de las decisiones judiciales en seguridad social en el sistema pensional 273

CÉSAR ATTILIO FERRARI QUINE

FENÓMENO DISCRIMINATORIO: GÉNERO Y DISCAPACIDAD

Estudios de eficacia e impacto de las decisiones judiciales en género 279

JAQUELINE L'HOIST TAPIA

El aporte de la jurisprudencia constitucional en el avance a la igualdad 283

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

El papel de la jurisprudencia constitucional en la promoción de la temática de género en Latinoamérica. Reflexiones iniciales con énfasis en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana 293

MARIE-CHRISTINE FUCHS

HUMBERTO SIERRA OLIVIERI

El género en la jurisprudencia constitucional colombiana	305
MAURICIO RUBIO PARDO	
Discriminación de género y litigio constitucional	349
LINDA MARÍA CABRERA	
Discriminación de género y litigio constitucional. Más allá del dualismo de género: una reflexión desde la teoría de modernidad/colonialidad	363
MARÍA CLARA JARAMILLO	
Las capacidades diversas como expresión de la dignidad humana	377
ALBERTO ROJAS RÍOS	
La Corte Constitucional y el abordaje de la discapacidad a partir del fenómeno discriminatorio	387
ANDREA PADILLA-MUÑOZ	
La discapacidad y sus debates frente al derecho liberal	393
HERNÁN CORREA CARDOZO	
Adjudicar a partir de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Algunos retos de la jurisprudencia constitucional colombiana	399
LUCAS CORREA MONTOYA	
La importancia de la interacción entre los tratados internacionales y la protección constitucional para la garantía de los derechos de las personas en condición de discapacidad	445
CATHERINNE IVONNE PEDREROS PUENTES	
MEDIO AMBIENTE	
Medio ambiente y desarrollo económico: valores complementarios para un país próspero	463
ASTRID PUENTES RIAÑO	

La jurisprudencia constitucional sobre la tensión entre la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo 473

CARLOS BERNAL PULIDO

Desarrollo productivo basado en la explotación de recursos naturales: tensiones económicas y sustentabilidad en el marco de una protección constitucional 485

DANIEL L. NOGUERA SANTANDER

Litigio constitucional, protección del ambiente y desarrollo sostenible 505

CLAUDIA VICTORIA GONZÁLEZ

Protección al medio ambiente: el Sistema de Parques Nacionales Naturales 531

JULIA MIRANDA LONDOÑO

CONFERENCIAS ESPECIALES

The Necessity of Proportionality in the Application of Constitutional Rights 563

ROBERT ALEX Y

The Colombian Constitutional Court and Sustained Judicial Power 575

DAVID E. LANDAU

Prólogo

La creación de la Corte Constitucional fue uno de los mayores aciertos de la Constitución política de Colombia de 1991. En 25 años de historia este alto tribunal ha cumplido un papel trascendental en la defensa de los derechos y la guarda de la integridad y supremacía de la carta fundamental, en virtud del control abstracto y concreto de constitucionalidad. En este difícil camino, se podría decir que, de una forma u otra, su trabajo ha contribuido de manera significativa a una transformación positiva del orden social colombiano, así como ha generado relevantes aportes en el escenario jurídico nacional e internacional.

De esta manera, aun cuando muchas veces las iniciativas de dicha corporación han sido duramente criticadas, resulta innegable que su jurisprudencia ha sido clave en la delimitación y aclaración del contenido de los derechos constitucionales y principios fundamentales de nuestro ordenamiento jurídico, y que tales parámetros han tenido un impacto directo en la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, así como también han servido de fundamento para promover cambios —al menos graduales— en las políticas sociales, económicas y culturales del Estado colombiano.

En desarrollo de lo anterior, y sin pretender hacer un análisis sobre la conveniencia o no de las decisiones judiciales adoptadas por el máximo tribunal de lo constitucional, considero importante resaltar algunos fallos de la jurisprudencia constitucional que permiten —a lo menos— ilustrar lo planteado.

En primer lugar, en cuanto al control concreto de constitucionalidad, destacaría la declaratoria del estado de cosas inconstitucional (ECI) con

respecto a la población desplazada en el año 2004.¹ Como resultado de esto, las autoridades del Estado han liderado y adelantado notables transformaciones de las políticas públicas a favor de esta población, atendiendo a los lineamientos establecidos por la Corte Constitucional. Ello se refleja en la expedición de la Ley 1448 de 2011,² que crea la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV),³ y en la superación del estado de cosas inconstitucional con respecto a la cobertura del derecho a la salud de la población desplazada,⁴ entre algunas otras.

En segundo lugar, en la misma línea del párrafo anterior, sobresalen los esfuerzos de Colpensiones para superar —como efectivamente lo hizo— el estado de cosas inconstitucional que se había derivado de la falta de respuesta oportuna a las peticiones relativas al reconocimiento pensional por parte de una gran cantidad de ciudadanos. Así pues, luego de que durante varios años la Corte Constitucional había requerido a dicha entidad para conminar el trámite de las solicitudes de los beneficiarios de la seguridad social, a efectos de salvaguardar, entre otros, su derecho al mínimo vital,⁵ Colpensiones implementó una serie de reformas y mejoras que permitieron ajustar el cumplimiento de sus funciones públicas a los estándares constitucionales.

En tercer lugar, en lo relativo al control abstracto de constitucionalidad, traigo a colación los esfuerzos de este alto tribunal de la Jurisdicción constitucional para determinar y garantizar el derecho a la impugnación de las sentencias condenatorias, consagrado en el artículo 29 de la Constitución.⁶ En esta oportunidad, dicho fallo aclaró los alcances y límites de los derechos a la segunda instancia y a la impugnación, y desencadenó una actividad en el Estado para adecuar a tales estándares dogmáticos la estructura y funcionamiento de la rama judicial.

Finalmente, también con respecto al control abstracto, puedo destacar la reciente decisión de la Sala Plena de dicha corporación en la cual se declaró la inexecutable de un artículo de la reforma tributaria del año 2016 en el que se imponía un IVA del 5% a los artículos de higiene femenina. Para la Corte, tal precepto suponía una discriminación indirecta hacia las mujeres. Fallos como este pueden suponer importantes impactos sociales y económicos, puesto que tienen como principal objetivo proteger a la población femenina de escasos recursos, para quienes el valor del

¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-025/04 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

² “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

³ Congreso de la República de Colombia, Ley 1448/11, de 10 de junio, artículos 166 y ss.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Auto 219/11 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁵ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-774/15 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-792/14 (M. P. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

impuesto, por tratarse de un bien insustituible, tenía la entidad suficiente para afectar sus condiciones de vida digna.

Dentro del panorama de los aportes que ha brindado la Corte Constitucional, cabe destacar que, entre el 27 y 30 de septiembre de 2017, se llevó a cabo el XII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional en la ciudad de San Juan de Pasto, en el que, aprovechando el marco de la conmemoración de los 25 años de su instalación, se realizó un balance del impacto de las decisiones de este alto tribunal, a partir de ejes temáticos que giraron en torno a temas relevantes de la realidad nacional. Para ello, fueron convocados diferentes actores nacionales y extranjeros involucrados con los pronunciamientos de la jurisprudencia, con miras a establecer sus efectos desde diferentes escenarios (sociales, políticos, económicos, etc.).

Concretamente, para analizar la labor cumplida por la Corte en estos 25 años se definieron las siguientes materias: i) Estudios de eficacia e impacto de decisiones judiciales de la Corte Constitucional; ii) Democracia y participación; iii) Seguridad social, tema que se abordó a partir de a) el sistema de salud y b) el de pensiones; iv) Fenómeno discriminatorio, el cual se trató desde la óptica del género, la discapacidad y el medio ambiente. De igual forma, se contó con la participación de respetados y destacados juristas internacionales en materia de derecho constitucional, como Robert Alexy y David E. Landau, que se refirieron al principio de proporcionalidad en la garantía de los derechos constitucionales y al papel de la Corte Constitucional con respecto a un activismo judicial institucionalizado, respectivamente. Quisiera resaltar la pertinencia de esta iniciativa, pues abrió un espacio de diálogo institucional para analizar y evaluar los efectos positivos y negativos que, desde distintos ámbitos, han generado los pronunciamientos de dicha corporación. Iniciativa que, sin lugar a dudas, reconozco y aplaudo.

Con el fin de introducir el tipo de discusiones que recoge esta publicación, realizo a continuación un resumen sobre el contenido general de cada uno de los páneles que integraron dicho evento, y que se refleja en las ponencias aquí compiladas:

- *La eficacia y el impacto de las decisiones judiciales de la Corte Constitucional de Colombia:* los tribunales constitucionales tienen la capacidad para impulsar la transformación social y política. Para ello, suelen ser dotados de potestades y funciones que permiten o facilitan su intervención en la vida económica, social y política. Partiendo de tales supuestos, se examinaron en este eje los efectos reales que tiene la jurisprudencia constitucional en los distintos escenarios de la vida diaria del país. En este contexto, se plantearon algunas líneas de discusión relacionadas con: i) los espacios de la realidad colombiana en los que se han producido transformaciones significativas —positivas o negativas—; ii)

si esta aproximación sobre la eficacia e impacto de las decisiones ha permeado la actividad jurisdiccional de la Corte, y cómo se ha abordado esta preocupación desde el alto tribunal. Agotada esta discusión general sobre la materia, se procedieron con interesantes debates sobre el impacto y la eficacia de las decisiones de la Corte Constitucional en asuntos específicos, como pasa a expresarse.

- *Democracia y participación*: la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el contenido de la democracia en Colombia, incluyendo la promoción de los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, no ha tenido criterios uniformes y unívocos en esta materia. Esta disparidad centró la discusión en: i) el *modelo de democracia* empleado por la Corte, que determina el contenido de los mecanismos de participación; ii) los criterios de representatividad para validar los procesos de participación popular directa, y iii) la utilización que se ha otorgado a los instrumentos de participación expuestos por esa corporación.
- *Seguridad social - sistema de salud*: el debate constitucional que se ha generado sobre este derecho se ha centrado en su esfera prestacional, lo que hace necesario ampliar su discusión a los determinantes ambientales y sociales que lo impactan, así como a los factores de orden legal, económico y político que permiten el acceso a las tecnologías del sistema.
- *Seguridad social - sistema de pensiones*: con la creación del Sistema Integral de Pensiones a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, se pretendió superar la desarticulación que se presentaba en la materia, por la coexistencia de múltiples sistemas con lógicas diferentes. No obstante, estos regímenes anteriores no desaparecieron con la nueva normativa y estructura creada, dada la consagración de un régimen de transición para proteger expectativas legítimas. Los pronunciamientos de la Corte han estado encaminados a promover una mayor articulación, equidad e igualdad en la aplicación de las diversas reglas legales en materia pensional. Particularmente, en lo relativo a la tutela, dicha corporación se ha enfocado en la protección inmediata de los derechos de los ciudadanos. Dada la amplitud de este tema, el debate se encaminó, entre otros, a los siguientes asuntos: i) la influencia del tribunal constitucional en la materialización del principio de universalidad y el impacto fiscal en el sistema de seguridad social que de ello ha podido derivar; ii) la relación entre las decisiones de esa alta corporación y el principio de sostenibilidad financiera, haciendo referencia a las problemáticas de financiación que, sin lugar a dudas, se enfrentan actualmente; y iii) el debate en torno a la subsidiariedad

de la acción de tutela para conceder prestaciones que envuelven un contenido económico.

- *Fenómeno discriminatorio - género*: la asimetría de las mujeres en los diferentes escenarios políticos, económicos, sociales y culturales ha sido evidenciada desde hace muchos años. La Corte Constitucional ha desempeñado un papel importante en la visibilización de esta problemática y ha realizado aportes necesarios en la promoción de acciones afirmativas con respecto a la situación de desigualdad en la que se encuentran las mujeres y las personas de la comunidad LGTBI.
- *Fenómeno discriminatorio - discapacidad*: la Corte se ha orientado a la protección especial de las personas en condición de discapacidad desde diferentes escenarios. A modo de ejemplo, se destaca el enfoque diferencial dado a las controversias, a partir del cual se hace imperativo el otorgamiento de un tratamiento preferencial, así como la exclusión del ordenamiento jurídico de expresiones lingüísticas discriminatorias como *discapacitado, inválido, personas limitadas, minusvalía*, entre otras.⁷ Sobre este eje, se abordaron los desafíos que tiene la Corte a la luz de las herramientas internacionales que se han referido y han delimitado los derechos de este grupo.
- *Ambiente*: en defensa de la que ha sido denominada por algunos como la Constitución ecológica, la Corte Constitucional ha ingresado progresivamente a los debates ambientales del país, tanto desde el control abstracto como desde el concreto. La discusión mantenida ha estado enfocada en el análisis de las tensiones entre la protección del ambiente y el fomento del desarrollo sostenible. De esta manera, se abordaron cuestiones como las transformaciones provocadas por la jurisprudencia constitucional a los estándares de salvaguarda de la estructura ecológica, incluyendo el impacto que ello genera en los derechos de las comunidades indígenas y afrodescendientes.

El presente libro recoge las intervenciones que sobre los anteriores ejes fueron realizadas por magistrados del alto tribunal, funcionarios del Estado y expertos internacionales y nacionales en la materia. Destaco especialmente la intención de realizar una evaluación interna de las labores que ha venido cumpliendo la Corte Constitucional a lo largo de 25 años, a partir de la participación de algunos de los sectores involucrados en las principales controversias constitucionales. Sin lugar a dudas, esta iniciativa

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-043/17 (M. P. Jorge Iván Palacio Palacio) y Sentencia C-458/15 (M. P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

deja algunos visos de una importante y necesaria rendición de cuentas a la ciudadanía por parte de la jurisdicción constitucional.

Para terminar, quisiera agradecer a los magistrados de la Corte por este aporte al país y a la academia, el cual probablemente servirá como línea de base para estudios posteriores sobre la labor del máximo tribunal de lo constitucional en Colombia. Particularmente, al entonces presidente de la corporación, el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez, por su confianza en la Pontificia Universidad Javeriana —Escuela de Gobierno y Ética Pública— para ser un aliado académico en este proyecto, cuyo compromiso está encaminado a contribuir en el crecimiento y mejora de la administración pública en Colombia.

P. LUIS FERNANDO ÁLVAREZ LONDOÑO, S. J.
Vicerrector de Extensión y Relaciones Interinstitucionales
Pontificia Universidad Javeriana

Palabras de bienvenida

Doctor Juan Manuel Santos Calderón, presidente de la República; señor ministro de Justicia y del Derecho; señor fiscal general de la nación, Néstor Humberto Martínez; señor procurador general de la nación, doctor Fernando Carrillo Flórez; señor registrador del Estado civil, doctor Juan Carlos Galindo Vacha; señores presidentes de las altas cortes: doctor Rigoberto Echeverry Bueno, presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Jorge Octavio Ramírez, presidente del Consejo de Estado, y doctora Martha Lucía Olano de Noguera, presidente del Consejo Superior de la Judicatura; señor gobernador del departamento de Nariño, doctor Camilo Romero; señor alcalde de la ciudad de Pasto, doctor Pedro Vicente Obando; señores representantes a la Cámara, señores senadores, señores magistrados de la Corte Constitucional, señor vicepresidente, doctor Alejandro Linares Cantillo; señores magistrados de las altas cortes que nos acompañan (Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Consejo Superior de la Judicatura); señores jueces, señores exconstituyentes; doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero; doctor Florentín Meléndez, magistrado de la Corte Suprema de El Salvador; señores estudiantes, señoras y señores:

Bienvenidos al XII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional, y para quienes nos acompañan provenientes de otros lugares de Colombia, bienvenidos también a la ciudad de San Juan de Pasto y a este escenario de la Universidad Mariana, que por razones regionales y personales es muy próximo a mis afectos. Este centro educativo es obra de la comunidad de Religiosas Franciscanas de María Inmaculada, que se originó en la ciudad de Túquerres, al sur del departamento de Nariño, con la religiosa suiza y beata madre Caridad Brader. La comunidad franciscana ha estado presente en la educación de miles de niñas del departamento de Nariño y, desde 1964, con el propósito de ampliar su misión educativa, por iniciativa de un

congreso de exalumnas y con el apoyo del gobierno suizo, impulsó el que inicialmente fuese Instituto Mariano de Educación Superior, y que luego, bajo la rectoría de la madre Elizabeth Guerrero Navarrete, se convirtió en universidad.

Este encuentro de la jurisdicción constitucional se desenvuelve en el marco de los veinticinco años de la instalación de la Corte Constitucional, y, en ese contexto, nos pareció oportuno provocar una reflexión crítica sobre la labor desarrollada por la Corte en ese periodo. Tiene lugar este encuentro también en momentos cruciales de la historia del país, y podría parecer extraño que, estando los asuntos constitucionales en el centro de las dinámicas generadas por el acuerdo de paz, no sea ese uno de los ejes centrales de este evento. Ello, sin embargo, tiene explicación en la naturaleza de la función que le corresponde ejercer a la Corte Constitucional y las competencias que le han sido atribuidas, comoquiera que justo en este momento la Corte, en el escenario de su labor jurisdiccional, se ocupa precisamente de la revisión automática de todos los desarrollos normativos del acuerdo de paz, lo que excluye la posibilidad de un pronunciamiento o un ejercicio reflexivo sobre esos temas que tenga lugar en un escenario distinto.

Con todo, parece claro que este encuentro no puede ser ajeno a esa realidad, y desde ese punto de vista no deja de ser significativo que se haya escogido a la ciudad de Pasto y al departamento de Nariño como sede del XII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional. Y tiene particular significación porque, por las razones que trataré de exponer muy brevemente, el departamento de Nariño plantea un claro desafío al propósito de construir una paz estable y duradera, que es la aspiración colectiva que sigue a la terminación del conflicto armado con las FARC.

El hoy departamento de Nariño, después de los azarosos tiempos de la independencia —cuando los pastusos se convirtieron en un sólido bastión realista y en un formidable obstáculo para los ejércitos que luchaban por la independencia, en contraste con lo que había ocurrido más al sur, en la exprovincia de Obando, en donde se habían gestado movimientos comuneros que propugnaban por la autonomía—, después de esos sucesos históricos, digo, que por circunstancias suficientemente conocidas, tienen visos trágicos para la gente de estas tierras del sur, Nariño se convirtió en un remanso de paz, de gente buena y trabajadora, pero marcado como territorio por la marginalidad y el atraso, realidad que en buena medida, obedecía al bloqueo que la imponente geografía había impuesto sobre sus habitantes. Ignacio Rodríguez Guerrero, en sus *Estudios geográficos sobre el departamento de Nariño*, publicados en 1939, nos dice que

los primeros caminos que cruzaron el actual territorio nariñense, fueron contruidos por los incas peruanos, en su expansión imperialista, desde

Quito hasta las lindes del Mayo y de San Agustín. A través de ellos se realizó, en buena parte, la conquista española, y hasta los albores del siglo fueron esos caminos el único medio de comunicación de las comarcas surcolombianas con el Norte del país y con el Ecuador.¹

Desde entonces el empeño ha sido siempre por la integración. La hasta hoy inconclusa carretera Panamericana al norte, que se dio al servicio apenas hacia 1976 para remplazar la vieja carretera que transitaba por La Unión; el esfuerzo ingente sostenido durante décadas por obtener la vía al Pacífico, que conectara la sierra, a través de la sabana de Túquerres, con Tumaco y con Barbacoas; el bloqueo, que todavía se mantiene, con el Putumayo, lo que hoy por hoy significa el marginamiento del departamento de Nariño de un corredor vial de tanta importancia como el constituido por la vía Pitalito-Mocoa, esas barreras perpetúan la pobreza, acentúan la marginalidad, cercenan las oportunidades, aíslan a las colectividades. Y en todo ese proceso, es ilustrativo lo que ocurrió con la vía al mar: después de muchos años de una carretera de muy precarias condiciones, se logró modernizar la vía entre Túquerres y Tumaco, en un trazado que incluye importantes obras de ingeniería y que significó la habilitación de una carretera de muy buenas especificaciones. Ello permitía que la gente de Pasto viajara fácilmente hasta Tumaco y que los productos del litoral llegaran con la misma facilidad a la sierra. Se abrieron nuevas oportunidades de inversión, de trabajo, de intercambio. Pero, entonces, se instalaron justo allí los grupos armados al margen de la ley, lo que hizo que en lugar del progreso que prometía la integración, fruto de la laboriosidad y de la industria de nuestra gente, de los capitales atraídos por las nuevas posibilidades, se enseñorearan la violencia, las economías ilegales y el desplazamiento.

Es claro que la construcción de paz exige la presencia del Estado en los territorios, el desplazamiento de los violentos, la afirmación del derecho y del orden, la garantía de las libertades. Y ese es el desafío que plantea hoy el departamento de Nariño, desafío formidable a la voluntad y al anhelo de paz de los colombianos. La necesidad de construir la paz en los territorios implica la necesidad de traer sosiego a una tierra martirizada como la costa pacífica colombiana, y, entre nosotros, a Tumaco, El Charco, Barbacoas y otras poblaciones del litoral. Se requiere la integración de las comunidades, la reactivación de proyectos productivos, la reconstrucción del tejido social. Y allí reside, señor presidente, un desafío de enormes proporciones por la dimensión que tiene, que ha tenido la violencia y la marginalidad, por las complejidades del fenómeno, por los esfuerzos de reconstrucción que se requieren y que tienen carácter inaplazable.

¹ Ignacio Rodríguez Guerrero, *Estudios geográficos sobre el departamento de Nariño* (Imprenta Nacional de Pasto, 1959), 263.

Ese es, señoras y señores, el contexto en el que se desenvuelve este evento. Y en ese propósito hacia la paz, a la Corte Constitucional le corresponde la tarea de velar por la integridad de los compromisos que constituyen nuestra carta fundamental. Y aquí nos enfrentamos a otro desafío, de diferente naturaleza, pero no de menor complejidad: se trata de lograr que la construcción de la paz convoque a todos los colombianos, que se preserven los consensos fundamentales y que se logren otros nuevos allí donde ello sea necesario. Se ha cumplido en Colombia un proceso de paz dentro de un orden constitucional, estamos ante una paz bajo el orden constitucional, ello implica tanto la reincorporación de los violentos como la admisión de que se requieren transformaciones estructurales en los ámbitos de participación, de desarrollo agrario, de atención a las víctimas. Y en ese empeño, a la Corte le corresponde preservar el consenso contenido en la Constitución. Esa es la misión que nos ha sido confiada, el compromiso que asumimos al jurar fidelidad a la Constitución, el que nos impone la naturaleza de nuestras competencias.

Está en el escenario de la política la construcción de los nuevos consensos que requieren el afianzamiento de la paz, esfuerzo que requiere una convocatoria amplia, para convertir en imperativos jurídicos, vinculantes para todos, los compromisos políticos que se consideraron presupuesto del acuerdo. El imperativo que impone la consecución y el afianzamiento de la paz no puede dejar de lado ese ejercicio deliberativo. Una paz bajo la Constitución exige que las soluciones se tramiten al amparo de las previsiones constitucionales. De este modo, ese propósito implica ampliar ahora los espacios de participación, de deliberación, impone acoger a quienes deponen las armas, pero exige también mantener la apertura del debate, obtener el asentimiento democrático, convencer los espíritus, integrar los procesos al subconsciente colectivo, de manera que se consiga una adhesión como aquella que fuimos capaces de construir en 1991. La paz estable y duradera requiere ese compromiso colectivo con la carta fundamental, portadora de los consensos que conforman el presupuesto de la convivencia pacífica. En ausencia de esas coincidencias sobre lo fundamental, los procesos son frágiles, producen marginamiento, extrañamiento de colectivos y personas, fractura social. Esa es la tarea que debe asumir la Corte: leer el acuerdo de paz y sus desarrollos normativos a la luz de la Constitución. Y en esa tarea tiene que hablarles a todos los colombianos, única manera de superar la polarización que se exteriorizó en el plebiscito del 2 de octubre del año pasado, y que aún perdura. Ese es también un ejercicio de construcción de paz que nos concierne a todos, y que, en cuanto a la Corte atañe, conduce a la afirmación del valor superior de la Constitución, del pacto de convivencia, cuya efectiva realización es el presupuesto ineludible de la paz.

En este encuentro se pretende un diálogo abierto sobre el papel de la Corte y el impacto de sus decisiones. Es claro que la actividad de la Corte impacta a las personas, en particular a quienes a través de la acción de tutela obtienen la protección de sus derechos fundamentales; pero también a los destinatarios de las órdenes de protección, que pueden tener implicaciones muy gravosas. En otras ocasiones y en otros escenarios, se imponen amplios colectivos. Es el caso de las decisiones sobre consulta previa o las relativas a la protección del ambiente o aquellas en las que, a manera de precedente, se establecen definiciones de amplio espectro en ámbitos como la salud o las pensiones. Y hay, finalmente, decisiones de impacto nacional, por su magnitud o por su naturaleza, por sus profundas implicaciones en la vida colectiva. La enorme significación de todos esos impactos implica la conveniencia de valorar el sentido de lo ocurrido en estos veinticinco años, establecer lo que se ha hecho bien, lo que aún puede hacerse, lo que cabe repensar, lo que quizás sea posible o preciso reorientar.

Se han previsto unos ejes temáticos que giran en torno al control abstracto, con efecto inmediato y definitorio, no exento de controversias en asuntos como sustitución de la Constitución o sentencias moduladas; la participación política, el fenómeno discriminatorio, el medio ambiente son todos temas en los cuales la Corte ha producido decisiones que repercuten sobre las personas, y por eso hemos invitado expertos para hacer una valoración del impacto, para tener una mirada desde afuera, para hacer un ejercicio conjunto de reflexión y autocrítica, en la perspectiva de afianzar el control y de cumplir cada vez de mejor manera la tarea de garantizar los derechos y de preservar la integridad y la supremacía de la Constitución.

No puedo concluir sin hacer unas reflexiones sobre los dolorosos momentos que se viven en la administración de justicia por cuenta de fenómenos de corrupción que podría haber permeado al más alto tribunal de la jurisdicción ordinaria, nuestra Corte Suprema de Justicia. Se trata de una realidad que lacera el alma individual y colectiva, que nos interroga, nos debe interrogar, como sociedad, porque ¿qué sociedad es esa en la que los corruptos se atreven a acercarse a las cortes y en la que, deplorablemente, algunos de sus integrantes pueden haber caído en la espiral de la quiebra de los valores?

Lo que ha ocurrido corroe el sentimiento constitucional, da lugar a una crisis de credibilidad y socava la confianza pública. Una confianza que había sido construida desde el diseño mismo de nuestras instituciones, que se detiene en asuntos como la composición y el origen de nuestros más altos tribunales de justicia para asegurar el mérito y la probidad como condiciones de acceso a la función, la previsión de garantías de independencia para asegurar que los jueces actúen, puedan actuar, únicamente sobre los

presupuestos de la justicia y el derecho, todo encaminado a generar respeto y acatamiento. Y a partir de ese diseño institucional, esa confianza pública fue labrada durante años por mujeres y hombres íntegros, comprometidos, dedicados al servicio, gestores de grandes páginas de jurisprudencia, de decisiones que imparten justicia, que han garantizado los derechos y defendido la Constitución contra los abusos y las desviaciones del poder. Y en los aciagos días que corren, en un momento, todo ese esfuerzo de creación colectiva se desmorona, para abrir camino a la desconfianza, al señalamiento, a la sospecha. Se da paso, entonces, a explicables generalizaciones, a una justa indignación colectiva, todo lo cual se traduce, sin embargo, en una indeseable ruptura institucional, en un quiebre de la confianza pública en todo el entramado institucional, en un afán reformista, que con frecuencia distrae del verdadero objetivo de depuración, de sanción de las desviaciones, de restauración moral.

Es precisa una acción rápida y categórica, por virtud de la cual se impongan drásticas sanciones cuando correspondan y se emita un claro mensaje de que, como sociedad, como Estado, somos capaces de responder al desafío de los tiempos. Deben operar las instituciones y debe existir un respaldo colectivo a las acciones que se han emprendido ya y que deben producir resultados en breve tiempo. Es lo que exige la magnitud de los acontecimientos. El cuestionamiento que esa realidad nos plantea exige también una labor de reflexión para identificar las razones más profundas de la crisis, de manera que podamos construir adecuadamente las respuestas. En ocasiones, ello exige cumplir la ley, brindar el respaldo y el suficiente apoyo a las instancias existentes; pero posiblemente se requieran medidas adicionales, no como reacción aislada a la coyuntura, sino como producto de un juicio sereno sobre asuntos que son graves, tanto por la gravedad de los hechos, que alarman con razón a la sociedad, como por la gravedad que implica emprender reformas institucionales en el orden constitucional. No hay allí, no puede haber allí, espacio para la improvisación, para el repentismo, para las soluciones inspiradas. Alguien decía que los diseños constitucionales son como delicados mecanismos de relojería: que suprimir o cambiar un engranaje impacta todo el aparato.

En Colombia hemos perdido el sentido de la gravedad que tienen las reformas constitucionales, y aludo a *gravedad* en su acepción de 'seriedad'. Las constituciones son decisiones colectivas en torno a asuntos que se quieren dotar de estabilidad, definen las reglas básicas de la convivencia y son el presupuesto del armónico discurrir de las sociedades. Por lo que pareciera ser un elemento de nuestra identidad nacional, en las crisis se acude a las reformas, a los cambios institucionales. De ello dan cuenta las más de cuarenta reformas que se han hecho a la, todavía joven, Constitución de 1991. Se requiere, sí, un fortalecimiento de la justicia. Es necesario

repensar ciertas instituciones, producir ajustes y, desde luego, reformas cuando se identifique que eso es lo que requiere la situación. Son precisos ejercicios de depuración; se impone extremar el rigor en las instancias de acceso a la función. En ese escenario, bienvenido lo que haya de venir, y todos debemos contribuir para que en ello se logre el objetivo. Porque quizá más grave que no hacer nada en este campo sería hacer las cosas de manera equivocada. Con frecuencia, más importante que determinar qué es lo que vamos a cambiar es establecer en qué sentido lo vamos a hacer, es la única manera de asegurar que lo que hagamos aporte soluciones y no meras ilusiones.

En ese contexto quiero destacar que, en el marco de este encuentro —y aprovechando la presencia en la ciudad de Pasto del jefe del Estado—, la cúpula de la rama judicial, la Fiscalía y la Procuraduría han convenido en hacer pública su decisión de confluir y convocar a un gran acuerdo nacional en torno a la administración de justicia. Dicho acuerdo tiene los siguientes elementos:

1. La manifestación de la consternación y la profunda indignación que como ciudadanos y como servidores públicos sentimos ante los hechos que han provocado el estupor nacional.
2. El respaldo irrestricto a las actuaciones que han venido adelantando las instancias competentes para permitir que con la mayor celeridad se establezca la verdad de lo ocurrido y se impongan las más drásticas sanciones, cuando ello corresponda, de manera tal que, ojalá antes de finalizar este año, y en todo caso en breve tiempo, el país obtenga respuestas.
3. El impulso de manera conjunta, con la participación del Ministerio de Justicia, de una reforma estructural a la administración de justicia, que gire en torno a los siguientes asuntos:
 - a. Revisión de las facultades electorales de las altas cortes.
 - b. Revisión del sistema de investigación y juzgamiento de los aforados constitucionales, con el objeto de impulsar un modelo que, al tiempo que permita preservar la independencia de los más altos órganos de la administración de justicia y el Ministerio Público, garantice la celeridad y la eficacia de las investigaciones cuando a ellas haya lugar.
 - c. Revisión del sistema de disciplina de jueces y abogados.
 - d. Revisión de los requisitos y procedimientos de elección de los magistrados de las altas cortes.

- e. Revisión del sistema de gobierno y de administración de la rama judicial.
 - f. Reforma a los estudios de derecho y requisitos más exigentes para el ejercicio de la profesión de abogado.
4. La invitación a la academia, a los funcionarios y empleados judiciales, a la ciudadanía y a las ONG del sector, para propiciar el más amplio debate y construir la más sólida propuesta.
 5. Para lo anterior, la participación de los presidentes de las cortes, incluido el de la Corte Constitucional, a título individual, como magistrados, en el proceso de preparación e impulso de la aludida reforma, con el objeto de que ella se ajuste a una perspectiva constitucional, a la luz de los recientes fallos de control abstracto de constitucionalidad sobre la materia, así como para asegurar que esta recoja la experiencia de las cortes y de los órganos de control y su percepción sobre los problemas de la administración de justicia.
 6. El avance, de manera simultánea, en la implementación de acciones que no requieran trámite normativo, orientadas a fortalecer la administración de justicia, a mejorar el rendimiento y la transparencia de la gestión judicial; entre ellas, la autorregulación y la rendición de cuentas en la gestión individual e institucional de los jueces.

Para terminar, quiero señalar que en el trasfondo de todo esto está la sagrada función del juez, que exige casi que ascetismo. Y quizá eso sea lo primero que hay que rescatar. La comprensión de que la función judicial, como en general debe ser el servicio público, pero en particular el judicial, es una oportunidad de servicio, un compromiso con ideales superiores, que nos conduzcan a la demostración, en la actuación cotidiana, de que podemos ser depositarios de la confianza que nos otorga el ordenamiento jurídico, y que, a través de él, nos han brindado nuestros conciudadanos.

No puedo dejar de anotar que, ante esa realidad que nos interroga, a veces, en un ejercicio de introspección, cierro los ojos y pienso en la Corte Constitucional, esa que este año cumplió veinticinco años, la que hoy realiza este encuentro. Advierto entonces que de esa Corte, además de los magistrados que la integran, hace parte un equipo amplio de personas, en su mayoría jóvenes —y diría que todos jóvenes de espíritu—, y veo entonces escenas de trabajo frenético para terminar una ponencia, acalorados debates en torno a las tutelas que habrán de seleccionarse para revisión, profundos ejercicios argumentativos orientados a encontrar la solución que mejor se acomode a los casos sometidos a consideración. Y percibo en esos jóvenes —muchos de cuyos rostros veo hoy aquí en este

escenario— la ilusión, el entusiasmo, el compromiso que surge de pertenecer a la jurisdicción constitucional. Ante esa imagen, no pienso en reformas sino en reconocimiento, y es que, a veces, cuando las circunstancias nos confrontan con lo peor de las pasiones humanas, puede resultar reconfortante pensar también en lo mejor que reside en la mayoría, y que es lo que ha contribuido a hacer de esta Corte lo que es y lo que significa hoy en Colombia y en el mundo.

Bienvenidos, pues, a estas jornadas de reflexión, que se desenvuelven en un contexto singular de grandes transformaciones, grandes esperanzas, grandes conflictos y grandes desafíos. Que las dificultades de los tiempos sean un acicate para los hombres y mujeres de bien y para los jueces cuyo único compromiso es la justicia. A esos hombres y mujeres, a esos jueces íntegros se dirige la invitación al debate que se ha propuesto para este XII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional y las reflexiones que aspiramos susciten estas jornadas.

Muchas gracias.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente de la Corte Constitucional
28 de septiembre de 2017

Balance de 25 años de jurisprudencia de la Corte Constitucional
se terminó de imprimir en octubre de 2019,
en los talleres de Javegraf, Bogotá. D. C., Colombia.
Compuesto con tipos Stone Sans y Stone Serif
e impreso en papel bond beige de setenta gramos.

La Corte Constitucional de Colombia ha tenido un importante impacto en la vida social, cultural y política del país, a tal punto que, desde su creación, la jurisprudencia de este tribunal se ha convertido en un referente mundial acerca de las diversas materias sobre las que se ha pronunciado.

Este libro presenta un balance de la jurisprudencia que durante sus primeros veinticinco años la Corte ha expedido. Con este fin, el magistrado Luis Guillermo Guerrero Pérez y los magistrados auxiliares Miguel Polo Rosero y Claudia Escobar García recogen los trabajos de expertos nacionales e internacionales, funcionarios del Estado y miembros de la sociedad civil que se presentaron en el XII Encuentro de la Jurisdicción Constitucional, realizado en la ciudad de San Juan de Pasto entre el 27 y el 30 de septiembre de 2017. En ese encuentro, se ratificó que la Corte Constitucional tiene la tarea de velar por la integridad de los compromisos de la Constitución.

Los capítulos que conforman este libro ofrecen una mirada multidisciplinaria sobre la eficacia y el impacto de las decisiones de la Corte, específicamente en lo que tiene que ver con la democracia y la participación, el sistema de salud, el sistema pensional, el medio ambiente y el fenómeno discriminatorio con relación al género y a la condición de discapacidad en Colombia.



Pontificia Universidad
JAVERIANA
Bogotá

