

**X CONFERENCIA  
IBEROAMERICANA DE  
JUSTICIA  
CONSTITUCIONAL**

**NORMATIVIDAD Y SUPREMACÍA  
JURÍDICA DE LA  
CONSTITUCIÓN**

**PONENCIA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**12 AL 15 DE MARZO DE 2014**

**SANTO DOMINGO, REPÚBLICA  
DOMINICANA**

## CONTENIDO

### I. PARTE

#### PREGUNTAS TEMAS

1. ¿Contiene la Constitución alguna disposición que defina su rango normativo y eficacia jurídica? ¿Cuál es el valor jurídico de la Constitución?
  - 1.1. Supremacía constitucional.
  - 1.2. Herramientas para garantizar la supremacía constitucional.
  - 1.3. Excepción de inconstitucionalidad.
  
2. ¿Establece la Constitución expresa o implícitamente alguna diferenciación de grados de eficacia entre distintos tipos de normas constitucionales (valores, principios, derechos, poderes, garantías, entre otros? De ser afirmativo, identifique los supuestos y explique brevemente su fundamento.
  - 2.1. Tipos de normas.
  - 2.2. Eficacia de las normas constitucionales.
  - 2.3. No existe jerarquía.
  - 2.4. Normas sobre derechos fundamentales.
  
3. ¿Establece la Constitución tipos de normas legislativas que la complementen o desarrollen? ¿Se requiere un procedimiento agravado para su adopción? Identifique esas normas y explique su funcionamiento.
  - 3.1. Leyes estatutarias
  - 3.2. Leyes orgánicas
  - 3.3. Leyes aprobatorias de tratados internacionales
  - 3.4. Leyes marco
  - 3.5. Leyes especiales: Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley del Presupuesto de Rentas
  
4. ¿Cuál es el valor jurídico y la jerarquía que la Constitución asigna a los tratados y convenciones internacionales, especialmente a las que tratan sobre derechos humanos?
  - 4.1. Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia son parte del bloque de constitucionalidad.
  - 4.2. Los tratados de derechos humanos que no cumplan con los requisitos para ser considerados como parte del bloque de constitucionalidad como parámetros de interpretación constitucional.
  - 4.3. Bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en sentido lato
  - 4.4. Los tratados y convenios que no regulan materias relacionadas con los derechos humanos, no ostentan un valor constitucional.

5. ¿Contiene la Constitución normas expresas o implícitas que establezcan la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales a la Constitución? Identifique y describa esas normas.
  - 5.1. La sujeción del poder ejecutivo a la Constitución.
  - 5.2. La sujeción de la función judicial a la Constitución.
  - 5.3. La sujeción de las entidades territoriales a la Constitución.
  - 5.4. La sujeción de las autoridades de inteligencia y contrainteligencia a la Constitución.
  
6. ¿Existe alguna disposición, práctica institucional o costumbre constitucional que permita a los poderes políticos interpretar la Constitución? De ser éste el caso, ¿cuál sería la eficacia vinculante de esas denominadas “convenciones constitucionales”?
  - 6.1. Órganos llamados a interpretar la Constitución.
    - 6.1.1. Órgano legislativo
    - 6.1.2. La Corte Constitucional
    - 6.1.3. El Consejo de Estado
    - 6.1.4. Otros órganos
  - 6.2. Fuerza vinculante que adquieren las interpretaciones realizadas por el Congreso de la República
  
7. ¿Impone la Constitución el deber de los ciudadanos de respetarla? ¿Reconoce la Constitución la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares? Explique su fundamento.
  - 7.1. Mandato constitucional de respetar la Carta Política
  - 7.2. La Constitución reconoce la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares
  
8. ¿Cuál es el mecanismo vigente de reforma constitucional? ¿Se requieren para la reforma constitucional mayorías agravadas o procedimientos especiales en comparación del procedimiento ordinario de producción legislativa? ¿Se establece alguna diferenciación entre distintas normas constitucionales para su modificación? Identifique las normas y explique su funcionamiento.
  - 8.1. Mecanismos especiales de reforma consagrados en la Constitución
    - 8.1.1. Reforma constitucional a través del Congreso de la República
    - 8.1.2. Reforma constitucional a través de referendo constitucional
    - 8.1.3. Reforma constitucional a través de Asamblea Nacional Constituyente.
  
9. ¿Contiene la Constitución normas inderogables o inmodificables (las denominadas cláusulas pétreas)? Identifique esas normas, enuncie los supuestos y explique su alcance.
  - 9.1. Actos reformativos de la Constitución y la llamada *teoría de la sustitución*.
  - 9.2. El poder de reforma
  - 9.3. Elementos del bloque de constitucionalidad que no pueden ser sustituidos o derogados

10. ¿Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución? Explique.
- 10.1. Jurisdicción especial indígena
- 10.2. Estatuto de San Andrés y Providencia
- 10.3. Estatuto del Distrito Capital de Bogotá
11. ¿Consagra la Constitución mecanismos de garantía jurisdiccional? ¿El control jurisdiccional de la Constitución es concentrado, difuso o mixto? Explique su funcionamiento.
- 11.1. Modelo mixto de control constitucional
- 11.1.1. Control constitucional por vía de acción
- 11.1.2. Control constitucional automático
12. ¿Contiene la Constitución normas que establezcan los estados de excepción? ¿Qué obligaciones pone la Constitución a cargo de los poderes políticos para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción? ¿Están sujetas a control jurisdiccional las (o algunas) actuaciones del poder político durante el estado de excepción? Describa esas normas y discuta su naturaleza y alcance.
- 12.1. Disposiciones constitucionales
- 12.1.1. *Estado de Guerra Exterio*
- 12.1.2. *Estado de conmoción interior.*
- 12.1.3. *Estado de emergencia económica, social o ecológica.*
- 12.2. Obligaciones para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción.
- 12.2.1. Decisión del Gobierno
- 12.2.2. Control político
- 12.2.3. Control jurisdiccional

## II. PARTE

### JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TEMAS REFERIDOS

1. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la existencia de leyes que complementen o desarrollen el texto constitucional? ¿Cuál es la jerarquía atribuida por la jurisprudencia a estas leyes respecto de la Constitución y otras normas jurídicas? Señale algunas decisiones al respecto y explique su naturaleza y alcance.
- 1.1. Leyes de especial jerarquía.
- 1.1.1. Las leyes orgánicas
- 1.1.2. Las leyes estatutarias
- 1.2. Relación que existe entre las leyes

2. ¿Existen casos en que la jurisprudencia ha declarado el carácter vinculante de normas constitucionales no escritas? De ser afirmativo, explique tales casos.
  - 2.1. Derechos innominados
  - 2.2. Principio de alternación del poder
  
3. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la Constitución puede ser aplicada directamente por los tribunales? ¿En cuáles supuestos se ha pronunciado al respecto? Explique e identifique algunos ejemplos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución.
  - 3.1. Aplicación directa de la Constitución por parte de cualquier Juez de la República
  - 3.2. Algunos supuestos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución
  - 3.3. ¿Cuándo se aplica directamente la Constitución?
  
4. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional la existencia de un “bloque de constitucionalidad”? ¿Cuáles principios, normas y fuentes integran el bloque? Explique.
  
5. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, especialmente los relativos a derechos humanos? Explique tales supuestos.
  
6. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales en materia de derechos humanos? ¿Cuál es el valor jurídico asignado a las decisiones de estos órganos? Explique.
  
7. ¿Cuáles son los criterios predominantes de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha sostenido para la declaratoria de nulidad de leyes u otros actos públicos que contradicen los preceptos constitucionales? Explique.
  - 7.1. Criterios tradicionales
  - 7.2. Interpretación conforme a la Constitución.
  - 7.3. Principio de unidad constitucional.
  - 7.4. Principio de armonización.
  - 7.5. Principio de interpretación de la concordancia práctica o de la armonización concreta.
  - 7.6. Principio de identidad material axiológica.
  - 7.7. Principio *pro homine*.
  - 7.8. Principio de la conservación del derecho.
  
8. ¿Puede ser exigido a los particulares el cumplimiento de los mandatos constitucionales? ¿En cuáles supuestos la jurisprudencia ha considerado válida dicha exigencia, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales de terceros?

- 8.1. Normativa constitucional que permite exigir a los particulares el cumplimiento de mandatos constitucionales
- 8.2. Sentencia C-134 de 1994
  
9. ¿Cuáles han sido los criterios —si es que existen— establecidos por la jurisprudencia constitucional respecto del control jurisdiccional de reformas constitucionales?
  
10. ¿En cuáles supuestos —si existen— se ha aplicado la Constitución en la frontera o fuera del territorio del Estado?
  - 10.1. En materia de nacionalidad a los hijos de padre o madre colombianos
  - 10.2. Ejercicio del derecho al voto en el extranjero
  - 10.3. Extradición
  - 10.4. Cosa juzgada
  - 10.5. Pensiones de los servidores públicos que prestan sus servicios en el exterior
  
11. ¿Cuáles han sido los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución?

**Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional.  
La Normatividad de la Constitución**

**I. PARTE**

**PREGUNTAS TEMAS**

- 1. ¿Contiene la Constitución alguna disposición que defina su rango normativo y eficacia jurídica? ¿Cuál es el valor jurídico de la Constitución?**

Si, el artículo 4 de la Constitución Política colombiana define el rango normativo de la Constitución Política frente a las demás normas del ordenamiento jurídico. La norma dispone:

*“**ARTICULO 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”.*

Este artículo constitucional permite señalar que el sistema jurídico colombiano se rige bajo el principio de la supremacía constitucional. En virtud de aquél, todo el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento.

La Corte Constitucional colombiana ha dicho expresamente que:

*“La posición de **supremacía** de la Constitución - ha dicho esta Corporación - sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado”<sup>1</sup>. (negrilla en texto original)*

- 1.1.** Este principio de supremacía constitucional tiene varias consecuencias dentro del ordenamiento jurídico. **Primero**, existe un deber de sujeción del orden jurídico restante frente a las disposiciones constitucionales. **Segundo**, la Carta Política es la fuente primera del sistema de derecho interno, y por tanto las formas y procedimientos de producción

<sup>1</sup> Sentencia C-1290 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

normativa se hallan regulados en la propia Constitución. **Tercero**, las autoridades y los particulares ya no solo se hallan sometidas al derecho positivo, sino que especialmente hay una sujeción a la Constitución Política, particularmente en la aplicación directa e inmediata efectiva de los derechos constitucionales fundamentales. De este modo, la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental. En palabras de las misma Corte Constitucional:

*“La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como **lex superior** precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello “fuente de fuentes”, **norma normarum**. Estas características de **supremacía** y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4”.* (Subrayado fuera del texto)

(...)

*Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía- ha agregado esta Corporación - apuntan no sólo al reconocimiento de una norma jurídica como piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos, sino que legitima además las normas jurídicas que se expidan congruentes con ella.*

*Dicho de otro modo: la Constitución es norma fundante en una dimensión tanto axiológica (v. gr. establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas), como instrumental (proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución), y en ese orden de ideas, el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad.”<sup>2</sup>(Subrayado fuera del texto).*

<sup>2</sup> Sentencia C-1290 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis. Sobre el mismo tema, entre otras, las Sentencias C-037 de 2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-207 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-398 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra y; T-688 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



- 1.2. De otra parte, la misma Constitución establece distintas herramientas que garantizan el principio de supremacía normativa de la Constitución. Como principal mecanismo jurídico se encuentra la existencia del control de constitucionalidad, a cargo de la Corte Constitucional, y de forma excepcional del Consejo de Estado, en los casos de decretos ejecutivos.

Con tal sistema de control judicial se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico, se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplique las disposiciones constitucionales, tal como lo preceptúa el artículo 4<sup>o</sup><sup>3</sup> constitucional.<sup>4</sup>

- 1.3. De igual manera, en Colombia la Constitución Política le otorga la posibilidad a cualquier autoridad pública de inaplicar cualquier norma jurídica por considerarla contraria al texto constitucional, lo que se ha denominado excepción de constitucionalidad.

Esto se presenta cuando la autoridad pública encargada de la aplicación de una norma jurídica, en casos concretos y con efectos únicamente referidos a éstos, establezca la incompatibilidad entre la norma de que se trata y la preceptiva constitucional. Aquí no está de por medio la definición por vía general acerca del ajuste de un precepto a la Constitución -lo cual es propio de la providencia que adopte el tribunal competente al decidir sobre el proceso iniciado como consecuencia de acción pública, como lo puede ser la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos administrativos adelantada ante el Consejo de Estado- sino la aplicación de una norma legal o de otro orden a un caso singular.

En este sentido, el funcionario público encargado de la ejecución de un acto administrativo, tiene la obligación de inaplicarlo cuando en el caso concreto resulte abiertamente contrario a la Carta Política y más aún a los derechos fundamentales en ella contenida.

Finalmente, la Constitución de 1991 consagró la acción de tutela como el mecanismo judicial mediante el cual las personas pueden reclamar el respeto de las garantías fundamentales que se encuentran en la Constitución, esta acción puede ser decidida por cualquier juez de la República.

---

<sup>3</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

<sup>4</sup> Sentencia C-739 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

- 2. ¿Establece la Constitución expresa o implícitamente alguna diferenciación de grados de eficacia entre distintos tipos de normas constitucionales (valores, principios, derechos, poderes, garantías, entre otros? De ser afirmativo, identifique los supuestos y explique brevemente su fundamento.**

No, la Constitución Política colombiana contiene diferentes tipos de normas, tales como valores, principios y reglas. En virtud de su estructura, cada norma tiene diferentes formas de eficacia. Sin embargo, la Constitución no hace ninguna diferenciación jerárquica entre ellas.

- 2.1.** Estos diferentes tipos de normas han sido definidos de la siguiente manera:

*Los valores “representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico –; (...) sobre ellos se construy[e] el fundamento y la finalidad de la organización política”<sup>5</sup>.*

Los valores son entonces fines jurídicos que orientan al ordenamiento jurídico hacia unas metas. Ejemplo de valor en nuestra Constitución lo constituye el valor de la justicia, que se encuentra enunciado en el Preámbulo de la Carta así:

*“en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo (...)”.*

Por su parte, los principios consagran:

*“(...) prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación”<sup>6</sup>.*

Los principios son mandatos de optimización, en el sentido en que ordenan que algo sea realizado en la medida de lo posible. Así, los principios se caracterizan por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado, es decir, su cumplimiento depende de las posibilidades reales jurídicas y sociales.

En este sentido, los principios gozan de una estructura abierta e indeterminada, por cuanto no establecen un supuesto de hecho y una consecuencia jurídica específica.

<sup>5</sup> Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>6</sup> Ver Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón.

Como ejemplo de principios constitucionales encontramos el principio fundamental del Estado Social de Derecho consagrado en el artículo 1<sup>o</sup>7 de la Constitución, el principio de participación del que trata el artículo 2<sup>o</sup>8 Constitucional y el principio democrático estipulado en el artículo 3<sup>o</sup>9 de la Carta Política.

Finalmente, las reglas son:

*“normas que, cuando se cumple el tipo de hecho, ordenan una consecuencia jurídica definitiva, es decir, cuando se cumplen determinadas condiciones, ordenan, prohíben o permiten algo definitivamente o autorizan definitivamente hacer algo. Por lo tanto pueden ser llamadas “mandatos definitivos”<sup>10</sup>.*

Las reglas son mandatos que permiten o prohíben algo, y que pertenecen a la esfera del deber ser. Por ello están establecidas para que se cumplan en el sentido que ellas contienen. En efecto, las reglas solo pueden ser cumplidas o no, circunstancia que las diferencia de los principios como mandatos de optimización.

A manera de ejemplo encontramos el artículo 190 Constitucional, que establece que:

*“El Presidente de la República será elegido para un período de cuatro años, por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos (...).”*

Lo anterior es una regla por cuanto establece que si ningún candidato a ser Presidente de la República obtiene la mitad más uno de los votos, es necesaria la realización de una nueva votación en la que sólo participen quienes hayan adquirido las más altas votaciones.

<sup>7</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

<sup>8</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

<sup>9</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 3.** La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece.

<sup>10</sup> Sentencia C-1287 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

**2.2.** Respecto a la **eficacia de las normas constitucionales**, la jurisprudencia constitucional ha explicado que los valores constitucionales tienen una eficacia hermenéutica, es decir, pueden ser empleados para resolver controversias sobre la interpretación de disposiciones de rango infraconstitucional e, incluso, constitucional<sup>11</sup>. En este sentido, los valores constitucionales tienen una eficacia directa interpretativa de las normas constitucionales y de aquellas que estén jerárquicamente por debajo de ellas<sup>12</sup>.

Los principios también son de aplicación directa en el sentido de restringir el espacio de interpretación disponible y establecer unas metas hacia las que deben dirigirse las actuaciones estatales<sup>13</sup>.

Respecto a la eficacia jurídica de las reglas, tenemos que al estar establecidas para que se cumplan en el sentido que ellas contienen, son de eficacia directa y son mandatos que ordenan, prohíben, permiten o autorizan algo definitivamente.

**2.3.** No existe jerarquía entre las normas constitucionales. Lo que existe es un conjunto de normas que deben aplicarse simultáneamente con formas y grados de eficacia diferenciados. Es así como la Corte Constitucional en la Sentencia C-1287 de 2001 manifestó que:

*“la distinción entre las nociones mencionadas, acaba siendo un método de interpretación constitucional válido para lograr la coherencia interna práctica de las normas superiores, que supera el criterio formalista de prevalencia de la especialidad sobre la generalidad”*<sup>14</sup>.

<sup>11</sup>Sentencia C-1287 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. La Corte sostuvo “En vista de su naturaleza abierta, los valores constitucionales sólo tienen una eficacia interpretativa; la Corte Constitucional debe ser respetuosa de la prerrogativa legislativa que consiste en establecer el alcance general de los mismos. Esto no impide que la Corte pueda, e incluso deba, en ciertos casos, valerse de ellos para resolver una situación específica o para valorar otras normas o instituciones; sin embargo, ello sólo sería posible dentro de una interpretación global de los hechos y del derecho y no como normas de aplicación inmediata suficientes por sí solas para fundamentar la decisión judicial. Los valores son definitorios a la hora de resolver un problema de interpretación en el cual está en juego el sentido del derecho, no son normas de aplicación directa que puedan resolver, aisladamente, un asunto”. (Subrayado fuera del texto).

<sup>12</sup><http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/images/stories/vol1/dc3.pdf>.

<sup>13</sup>Sentencia T-406 de 1992, M.P. Ciro Angarita Barón. En la sentencia C-1287 de 2001 la Corte explicó: “**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 cuarto del texto fundamental.** Sin embargo, no siempre son suficientes por sí solos para determinar la solución necesaria en un caso concreto. No obstante el hecho de poseer valor normativo, siguen teniendo un carácter general y por lo tanto una textura abierta, lo cual, en ocasiones, limita la eficacia directa de los mismos. En estos casos se trata de un problema relativo a la eficacia más o menos directa de los principios y no a un asunto relacionado con su falta de fuerza normativa”.

<sup>14</sup> Recientemente, la Corte en Sentencia C-579 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, reiteró lo hasta ahora dicho respecto a las reglas, principios y valores que orienta el ordenamiento jurídico colombiano, ello siguiendo el desarrollo doctrinario de Alexy. A saber manifestó que los principios y las reglas son categorías de normas jurídicas que se diferencian porque las primeras son generales y de organización, por tanto, producen mandatos de optimización que ordenan que se realice algo en la mayor medida de acuerdo a las posibilidades jurídicas y fácticas, mientras que las reglas generan mandatos particulares y definitivos que exigen un cumplimiento pleno, pues son o no son cumplidas, es decir, generan obligaciones de todo o nada. En este sentido, un conflicto entre reglas sólo puede solucionarse mediante la introducción de una cláusula de excepción en una de las reglas o mediante la declaración de que una de ellas es inválida. En cuanto a los principios, ninguno de éstos se declara inválido, sino que bajo determinadas circunstancias uno prevalece sobre el otro en virtud de una ponderación.

- 2.4. Es relevante referirse en particular a las normas sobre derechos fundamentales, los cuales comparten la estructura de reglas y principios en tanto, de un lado, establecen por regla general mandatos de optimización, pero de otro, contienen mandatos de aplicación inmediata que pueden asimilarse a reglas imperativas.

La Carta Política estableció amplios mecanismos para garantizar la efectividad de los derechos constitucionales, lo que significa que la efectividad y garantía de ellos está íntimamente relacionada con tales mecanismos.

De otro lado, la Sentencia C-018 de 1993 señaló, de conformidad con el artículo 2° del Decreto 2591 de 1991, que un derecho no es fundamental por la ubicación que tenga en el texto constitucional, sino por su carácter tutelable. Sobre este punto, la Corte Constitucional, en Sentencia T-230 de 1994<sup>15</sup>, sostuvo que dada la textura abierta del texto constitucional que consagra principios y valores, los jueces en el ejercicio de su función gozan de un amplio margen de apreciación judicial para determinar qué derechos son o no fundamentales, ello sin importar la ubicación que tengan dentro del texto constitucional. Esta libertad en la interpretación constituye un elemento importante para lograr la efectividad de los derechos.

*“Se parte aquí del postulado – ya previsto por Aristóteles en su Ética a Nicómaco – según el cual, los meros conceptos legales, en ocasiones, resultan insuficientes para el logro de la justicia real y efectiva”.*

En este sentido, es posible que los jueces en la resolución de sus casos, dado el carácter evolutivo de los derechos, amplíen la categoría de derechos fundamentales a otros derechos que en el pasado no eran reconocidos como tales.

Finalmente, esta Corte ha reconocido que los derechos fundamentales tienen unos contenidos mínimos de cumplimiento inmediato y otros de contenido progresivo y sujetos a la configuración legislativa. Sin embargo, la libertad de configuración del legislador de dichos contenidos abiertos no es absoluta; **el legislador está sujeto a los principios de no discriminación y progresividad y no regresividad** – cuando se trata de contenidos prestacionales-, entre otros<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>16</sup>En este sentido se pronunció la Corte en la sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) en la que precisó que: *“Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de*

**3. ¿Establece la Constitución tipos de normas legislativas que la complementen o desarrollen? ¿Se requiere un procedimiento agravado para su adopción? Identifique esas normas y explique su funcionamiento.**

La Constitución es desarrollada y complementada por todas las leyes del ordenamiento colombiano. Sin embargo, el constituyente asignó algunos temas de vital importancia a ciertos tipos de leyes – como las leyes estatutarias y las orgánicas- con la finalidad de que se sometieran a mayores niveles de debate; por tanto, la adopción de dichas normas fue sometida a un procedimiento agravado. Los tipos de leyes definidas en el texto superior son las siguientes:

### **3.1. Leyes estatutarias**

Las leyes estatutarias están previstas en el artículo 152<sup>17</sup> de la Constitución y son aquellas mediante las cuales el Congreso regula **(i)** los derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección, **(ii)** la administración de justicia, **(iii)** la organización y régimen de los partidos y movimientos políticos, **(iv)** el estatuto de la oposición y funciones electorales, **(v)** las instituciones y mecanismos de participación ciudadana, **(vi)** los estados de excepción, **(vii)** la igualdad electoral entre los candidatos que aspiran a la Presidencia de la República, **(viii)** la función transitoria de administrar justicia y las garantías de autonomía e imparcialidad de la Justicia Penal Militar.

---

*obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos”.*

<sup>17</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 152.** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

- a. Derechos y deberes fundamentales de las personas y los procedimientos y recursos para su protección;
- b. Administración de justicia;
- c. Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la oposición y funciones electorales;
- d. Instituciones y mecanismos de participación ciudadana;
- e. Estados de excepción.
- f. Adicionado por el art. 4, Acto Legislativo 2 de 2004. La igualdad electoral entre los candidatos a la Presidencia de la República que reúnan los requisitos que determine la ley.
- g. Adicionado por el art. 2, Acto Legislativo 2 de 2012. Las materias expresamente señaladas en los artículos 116 y 221 de la Constitución, de conformidad con el presente acto legislativo.

**Parágrafo transitorio.** El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1° de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República.

El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional.

Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia. **Texto subrayado declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-1040 de 2005.**

En cuanto al procedimiento agravado previsto para esta clase de leyes, el artículo 153<sup>18</sup> de la Constitución señala que su modificación, aprobación o derogación exige la mayoría absoluta de los miembros del Congreso, y debe efectuarse dentro de una sola legislatura. Además, el mismo artículo dispone que dicho trámite debe comprender la revisión previa de la exequibilidad del proyecto por parte de la Corte Constitucional, y que cualquier ciudadano puede intervenir para defenderla o impugnarla.

### 3.2. Leyes orgánicas

La Constitución contempla también leyes orgánicas en su artículo 151<sup>19</sup>, cuyo objeto es la regulación de (i) la actividad legislativa, (ii) los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, (iii) las reglas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y (iv) la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Como se puede apreciar, se trata de leyes que desarrollan materias estructurales para la organización y funcionamiento del Estado y la sociedad<sup>20</sup>.

Las leyes orgánicas requieren para su aprobación, como lo establece el artículo 151 de la Carta, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. Además de esto pueden ser objeto de control de constitucionalidad en virtud de demandas ciudadanas.

### 3.3. Leyes aprobatorias de tratados internacionales

Las leyes aprobatorias de tratados internacionales, reguladas en el artículo 241 numeral 10<sup>21</sup> de la Carta, también puede entenderse que desarrollan y complementan la Constitución, especialmente cuando versan sobre los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad a la luz del artículo 93<sup>22</sup> de la Carta –este concepto se explicará más adelante–.

<sup>18</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 153.** La aprobación, modificación o derogación de las leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura. Dicho trámite comprenderá la revisión previa, por parte de la Corte Constitucional, de la exequibilidad del proyecto. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defenderla o impugnarla.

<sup>19</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 151.** El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

<sup>20</sup> Ver Sentencia C-818 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>21</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: **NUMERAL 10.** Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.

<sup>22</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Estas leyes no requieren un procedimiento especial para su expedición, pero están sometidas a un control automático por parte de la Corte Constitucional. Con tal fin, el Gobierno debe remitir las leyes aprobatorias a la Corte, dentro de los seis días siguientes a su sanción. En el proceso de control de constitucionalidad, igualmente, puede participar cualquier ciudadano.

### 3.4. Leyes marco

La Constitución también se refiere a las leyes marco, sometidas a un proceso ordinario de aprobación<sup>23</sup>. Por medio de estas leyes, establecidas en el artículo 150 numeral 19<sup>24</sup>, el Congreso señala los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para efectos de organizar el crédito público, regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República, modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas leyes establecen entonces límites competenciales para la actividad del Ejecutivo en materias financieras y cambiarias<sup>25</sup>.

---

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, **con el siguiente texto:** El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

<sup>23</sup>Ver Sentencia C-438 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>24</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: **NUMERAL 19.** Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

- a) Organizar el crédito público;
- b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;
- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;
- d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. Ver Art. 1º Decreto Nacional 1919 de 2002
- f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Ver Art. 1º Decreto Nacional 1919 de 2002

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas.

<sup>25</sup>Las leyes marco se refieren a cuestiones técnico-administrativas de difícil manejo, a fenómenos económicos, los cuales, por su condición esencialmente cambiante, exigen una regulación flexible o dúctil que permita responder a circunstancias cambiantes; o a asuntos que ameritan decisiones inmediatas y que, por lo tanto, resulta inadecuado manejar por el accidentado proceso de la deliberación y votación parlamentaria pública. Ver Sentencia C-438 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



### 3.5. **Leyes especiales: Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley del Presupuesto de Rentas**

Existen otras leyes especiales, como la Ley del Plan Nacional de Desarrollo y la Ley de Presupuesto, las cuales también desarrollan la Constitución Política, en tanto la primera incluye, por ejemplo, las políticas requeridas para el desarrollo y la realización de los derechos fundamentales, y la segunda dispone la distribución de recursos necesarios para atender las finalidades del Estado.

La **Ley del Plan Nacional de Desarrollo** se encuentra establecida en el artículo 341<sup>26</sup> de la Constitución. En el artículo 339<sup>27</sup> de la Carta, se indica que en la parte general de éstas, se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno; y en el plan de inversiones públicas se encontrarán los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

En el artículo 341 de la Constitución se indica que para la aprobación de la ley nacional del plan, con fundamento en el proyecto elaborado por las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada Corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria.

En cuanto a la **Ley del Presupuesto de Rentas**, contemplada en el artículo 346<sup>28</sup> de la Carta, es necesario, para su aprobación, que las

<sup>26</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 341.** El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes; en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional.

<sup>27</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 339.** Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.

<sup>28</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 346.** El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

Comisiones de Asuntos Económicos de las dos cámaras deliberen en forma conjunta para dar primer debate al proyecto.

**4. ¿Cuál es el valor jurídico y la jerarquía que la Constitución asigna a los tratados y convenciones internacionales, especialmente a las que tratan sobre derechos humanos?**

- 4.1.** Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia son parte del bloque de constitucionalidad, tal y como lo señala el artículo 93 de la Constitución Política. Dicha norma constitucional dispone:

*“ARTICULO 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.*

*Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia (...).”*

El concepto del bloque de constitucionalidad fue adoptado por la jurisprudencia constitucional al determinar el alcance del artículo 93 Superior. El bloque de constitucionalidad implica que los tratados y convenios internacionales sobre derecho humanos tienen un rango igual al de la Constitución Política, y hacen con ella un solo cuerpo normativo. Cabe señalar que para que un tratado de derechos humanos haga parte de dicho bloque debe cumplir con dos características: **(i)** haber sido ratificado por Colombia y **(ii)** contener derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción.

Este concepto fue adoptado por la Corte Constitucional a partir de la Sentencia C-225 de 1995<sup>29</sup>, en la cual se consideró que los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en estados de excepción, forman parte de las normas que pertenecen al llamado bloque de constitucionalidad en *stricto sensu*, lo cual implica que una norma de carácter legal puede vulnerar la Carta Política, no sólo por violar directamente unos de sus artículos, sino también cuando conculca dichos tratados o convenios, los cuales tienen, por lo tanto, un valor constitucional. En consecuencia se dice que:

---

El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

<sup>29</sup>M.P. Alejandro Martínez Caballero.

*“el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes.”*

- 4.2. De igual manera, cabe señalar que la jurisprudencia ha considerado que los tratados de derechos humanos que no cumplan con los requisitos para ser considerados como parte del bloque de constitucionalidad, por ejemplo, tratados que no contienen derechos intangibles, son de todas maneras parámetros de interpretación constitucional, tal y como lo dispone el numeral 2 del mismo artículo 93<sup>30</sup>. Sobre el particular la Sentencia C-488 de 2009<sup>31</sup> señaló:

*“(...) la jurisprudencia ha reconocido que algunos tratados de derechos humanos cuya limitación no está prohibida en los estados de excepción también hacen parte del bloque de constitucionalidad, aunque por una vía de incorporación diferente; es decir, no como referentes normativos directos sino “como herramientas hermenéuticas para juzgar la legitimidad de la normatividad interna”*

- 4.3. También se ha distinguido entre dos acepciones del bloque de constitucionalidad. La primera, la del **bloque de constitucionalidad en sentido estricto**, que comprende aquellos tratados que cumplen los requisitos del artículo 93 de la Constitución, y que por tanto, tienen el mismo valor normativo que la Carta Política. Segundo, el bloque de constitucionalidad en sentido lato, conformada por aquellas normas jurídicas que no tienen un rango constitucional, pero que pueden ser parámetros de control constitucional de normas ordinarias, entre estos se encuentran los tratados de derecho humanos que no hacen parte del bloque, y las leyes orgánicas y estatutarias. De la naturaleza de estas dos tipologías de normas se refirió la pregunta. Sobre la diferencia entre el bloque de constitucionalidad *stricto sensu* y *lato sensu* se indica que:

*“(...), resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la*

<sup>30</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, **con el siguiente texto:** El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

<sup>31</sup>M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93)*

*Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias (...)*”

Especial mención debe hacerse a los tratados sobre derecho internacional humanitario. En efecto, en la Sentencia C-067 de 2003<sup>32</sup> se dijo que las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, -por voluntad expresa del Constituyente-, normas obligatorias *per se* sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria. Dijo la providencia:

*“Asimismo, ella reconoce también plenos efectos jurídicos a las reglas del derecho internacional humanitario, particularmente durante la vigencia de los denominados Estados de Excepción (Art. 214-2). Es claro, pues, que las facultades del gobierno durante tales estados encuentran límites efectivos que operan aún antes de la vigencia de la ley estatutaria a que alude la misma disposición constitucional.*

*Lo cual significa, ni más ni menos, que las reglas del derecho internacional humanitario son hoy, -por voluntad expresa del Constituyente-, normas obligatorias per se sin ratificación alguna previa o sin expedición de norma reglamentaria. Y lo son "en todo caso" como lo señala significativamente la propia Carta.*

*En estas condiciones, no hay duda que el derecho internacional humanitario constituye uno de los más eficaces instrumentos de protección del núcleo común que comparte con los derechos humanos, tal como lo ha señalado la mas autorizada doctrina.”*

En el mismo pronunciamiento, se menciona lo relativo a la jerarquía de los tratados internacionales de fronteras y se afirma que:

---

<sup>32</sup>M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

*“los tratados de fronteras que ya estaban perfeccionados al momento de entrar en vigencia la Constitución no pueden ser demandados, puesto que en el fondo son normas que integran el bloque de constitucionalidad, como ya lo había indicado la sentencia C-400 de 1998, cuando precisó que esos acuerdos internacionales, junto con algunos convenios de derechos humanos, tenían un status y jerarquía diferentes a los otros tratados en el ordenamiento colombiano.”*

- 4.4.** Por último, los tratados y convenios que **no** regulan materias relacionadas con los derechos humanos, no ostentan un valor constitucional, ni funcionan como parámetro de interpretación de la Carta, y son incorporados al ordenamiento a través de una ley aprobatoria de tratado internacional. Así, la Sentencia C-488 de 2009<sup>33</sup> explica, por ejemplo, que al no tratar el tema de los derechos humanos, determinados convenios no entran al bloque de constitucionalidad.

**5. ¿Contiene la Constitución normas expresas o implícitas que establezcan la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales a la Constitución? Identifique y describa esas normas.**

Sí, la Constitución Política consagra el principio de sujeción de los poderes públicos a la Constitución en su artículo 123, según el cual: *“Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”*, tal como se reconoció en la Sentencia C-830 de 2001<sup>34</sup>. En virtud de la sujeción de los poderes públicos a la Carta Política, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido las siguientes consecuencias específicas:

- 5.1. La sujeción del poder ejecutivo a la Constitución**, en virtud del cual:

*“Todo gobierno es un poder constituido y no un poder constituyente; como poder constituido esta sometido a la constitución y a los controles que ella establece y no esta por encima de ella y mucho menos por fuera de la carta”*<sup>35</sup>.

- 5.2. La sujeción de la función judicial a la Constitución.** Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha señalado que:

*“La sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, como se dijo anteriormente, no puede reducirse a la observación minuciosa y literal de un texto legal específico, sino que se refiere al ordenamiento jurídico como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la*

<sup>33</sup>M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

<sup>34</sup> Sentencia C-830 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>35</sup> Sentencia C-802 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

*realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución*”<sup>36</sup>.

- 5.3. La sujeción de las entidades territoriales a la Constitución**, en virtud de la cual el ejercicio de sus competencias estarán sujetas a la Constitución y a la ley, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la constitución<sup>37</sup>, de acuerdo con el cual:

*“Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”.*

- 5.4. La sujeción de las autoridades de inteligencia y contrainteligencia a la Constitución:**

*“las atribuciones de los organismos de inteligencia y contrainteligencia deben desarrollarse estrictamente en el marco de la Constitución, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario”*<sup>38</sup>.

- 6. ¿Existe alguna disposición, práctica institucional o costumbre constitucional que permita a los poderes políticos interpretar la Constitución? De ser éste el caso, ¿cuál sería la eficacia vinculante de esas denominadas “convenciones constitucionales”?**

- 6.1. En Colombia los órganos llamados a interpretar con autoridad la Constitución son el Congreso y los jueces constitucionales, en particular la Corte Constitucional y el Consejo de Estado.** No obstante, otros poderes públicos y los ciudadanos también pueden ser intérpretes, aunque sus interpretaciones no gozan del mismo carácter vinculante:

- 6.1.1. El primer poder llamado a realizar una interpretación de la Carta Fundamental, es el legislativo**, quien en cumplimiento de sus funciones hace una interpretación en sentido político de la voluntad del constituyente primario con la finalidad de conformar un cuerpo normativo. Así las cosas, esta rama del poder público en cabeza del Congreso tiene entre sus funciones, interpretar, reformar y derogar las leyes, lo cual se encuentra consignado en el artículo 113<sup>39</sup> y el inciso 1°

<sup>36</sup> Sentencia C-836 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>37</sup> Sentencia C-735 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>38</sup> Sentencia C-540 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>39</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

del artículo 150<sup>40</sup> de la Constitución Nacional. Asimismo, la Corte Constitucional también ha reconocido esta facultad al órgano legislativo en su jurisprudencia, de la cual, podemos citar la Sentencia C-421 de 2012, en la que expresó: “*En ejercicio de la función legislativa, el Congreso expide, interpreta, reforma o deroga las leyes*”.

**6.1.2. En segundo lugar, emerge el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional –la Corte Constitucional –** como órgano que interpreta la Constitución según lo establece el artículo 241 de la misma, y del cual podemos precisar que su labor se encuentra enmarcada dentro de los límites que estableció el Constituyente en la configuración de la Carta fundamental, es decir, que su interpretación busca controlar las leyes mas no la motivación del Legislador al establecer las mismas<sup>41</sup>. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional en Colombia ha establecido<sup>42</sup>:

*“El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. En cumplimiento de tal propósito, la preceptiva citada le asigna a dicho órgano la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, otorgándole plena competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.*

Bajo esta misma línea de razonamiento, la Sentencia C-426 de 2012<sup>43</sup> menciona:

*“El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”. En cumplimiento de tal propósito, la preceptiva citada le asigna a dicho órgano la función de ejercer el control de constitucionalidad de las normas jurídicas, otorgándole plena competencia para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.*

---

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.

<sup>40</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 150.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: 1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

<sup>41</sup> El artículo 241 de la Carta Política le confía a la Corte Constitucional “*la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución*”.

<sup>42</sup> Sentencia C-426 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>43</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

Ahora bien, es necesario entrar a determinar cómo se configura la función interpretativa de la Corte Constitucional dentro de sus funciones judiciales:

En primer lugar, encontramos un tipo de interpretación desarrollada mediante el control difuso de constitucionalidad, el cual se materializa mediante la acción pública de constitucionalidad con el fin de evaluar la adecuación de una Ley, norma o disposición a los valores, principios y normas establecidos en la Carta Política. En relación con éste tema, la jurisprudencia constitucional ha establecido<sup>44</sup>:

*“La existencia de cargos y la necesidad de que éstos se prediquen de la preceptiva impugnada, constituye, entonces, condición indispensable para activar el proceso de inconstitucionalidad de las leyes. Por su intermedio, además de preservarse el origen popular y participativo que caracteriza esta clase de juicio - promovido mediante el ejercicio de una acción pública con intervención activa de la sociedad -, se persigue limitar el ámbito de competencia funcional del organismo de control constitucional, definiendo con antelación las normas que han sido válidamente acusadas y sobre las cuales aquél debe pronunciarse de fondo”.*

Por otro lado, encontramos el control abstracto de constitucionalidad, materializado a través de la acción de tutela como herramienta que permite hacer efectivos los derechos fundamentales contemplados en la Carta Política. Según los artículos 86<sup>45</sup> de la Constitución Política y 10° del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela podrá ser ejercida por cualquier persona que considere vulnerados sus derechos fundamentales<sup>46</sup>; así también podrán ejercerla agentes oficiosos y el Ministerio Público a través de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo y las Personerías Municipales.

**6.1.3.** Adicionalmente, el Consejo de Estado<sup>47</sup> realiza ocasionalmente una interpretación de la Constitución en aquellos eventos en los cuales conoce sobre una demanda de nulidad por inconstitucionalidad. Esta acción procede contra decretos del gobierno que se dicten en ejercicio

<sup>44</sup>Ver Sentencia C-782 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>45</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 86.** Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución.

La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.

<sup>46</sup>En este punto también se reconocen a las personas jurídicas.

<sup>47</sup>Máximo ente en jurisdicción contencioso administrativa.



de función distinta a la administrativa, es de conocimiento de la Sala Plena del Consejo de Estado y puede ser promovida por cualquier ciudadano. Actualmente, en Colombia se encuentra desarrollada por la Ley 446 de 1998.

De acuerdo con el artículo 237 de la Carta Política, compete al Consejo de Estado lo siguiente:

*"...conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional".*

Esta competencia también se encuentra contemplada en el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, y así también contemplada en la jurisprudencia constitucional mediante Sentencia C-415 de 2012<sup>48</sup> en la que se establece:

*"El párrafo del artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, no viola el preámbulo ni los artículos 2, 29 y 229 de la Constitución. Por el contrario, al preceptuar que el Consejo de Estado en los juicios de nulidad por inconstitucionalidad no estará limitado para proferir su decisión a los cargos formulados en la demanda y que, en consecuencia podrá fundar la declaración de nulidad por inconstitucionalidad en la violación de cualquier norma constitucional, al igual que podrá pronunciarse en la sentencia sobre las normas, que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras demandadas que declare nulas por inconstitucionales, está reafirmando los principios superiores de supremacía e integridad de la Carta Fundamental, consagrados en los artículos 4 y 241 de la Constitución y el principio de configuración normativa del legislador en materia de acciones y procesos (art. 150 C.P.)".*

(...)

*"Teniendo en cuenta el objeto fundamental y las circunstancias de orden legal que reglamentan y condicionan su ejercicio, es válido afirmar que la acción de nulidad presenta las siguientes características: (i) se ejerce exclusivamente en interés general con el fin de salvaguardar el orden jurídico abstracto; (ii) por tratarse de una acción pública, la misma puede ser promovida por cualquier persona; (iii) la ley no le fija término de caducidad y, por tanto, es posible ejercerla en cualquier tiempo; (iv) procede contra todos los actos administrativos siempre que, como se*

---

<sup>48</sup> M.P. Mauricio González Cuervo.

*dijo, se persiga preservar la legalidad en abstracto -la defensa de la Constitución, la ley o el reglamento”.*

- 6.1.4.** En virtud de lo expuesto, cabe aclarar que también existen otros agentes que pueden interpretar la Constitución Nacional, aunque sus interpretaciones no adquieren fuerza vinculante. Así entonces, tanto los ciudadanos como el Ministerio Público (Procuraduría, Defensoría y Personería), ejercen interpretación constitucional en aquellas eventualidades donde hacen uso de la acción de tutela o la acción pública de inconstitucionalidad, toda vez que presentan un sentido interpretativo ante el juez constitucional.

Asimismo, se encuentran los jueces ubicados en la jurisdicción ordinaria, quienes en ejercicio de sus funciones constitucionales definen un sentido interpretativo de los derechos consagrados en la Carta Política. Ahora bien, a diferencia de los efectos que despliegan las interpretaciones realizadas por los ciudadanos o el Ministerio Público, las decisiones de los jueces ordinarios cuando ejercen funciones constitucionales si tiene fuerza vinculante pero con efectos *inter partes*.

- 6.2.** En relación con la fuerza vinculante que adquieren las interpretaciones realizadas por el Congreso de la República, estas despliegan efectos de carácter *erga omnes* como producto de la voluntad legislativa del pueblo expresada a través de sus representantes. Así también lo hacen las interpretaciones de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado cuando avocan demandas por inconstitucionalidad. Por su parte, en relación con las acciones de tutela resueltas por estos dos últimos órganos, se presentan *inter partes*. Es así que en Sentencia T-889 de 2003, en relación con el carácter vinculante de las sentencias de constitucionalidad, la jurisprudencia constitucional estableció:

*“Las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional, atendiendo a la fuerza vinculante de los fallos de constitucionalidad erga omnes, decide entonces aplicar en los casos concretos el precedente establecido por la Sala Plena en la sentencia C-543 de 1992 (...)”.*

<p><b>7. ¿Impone la Constitución el deber de los ciudadanos de respetarla? ¿Reconoce la Constitución la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares? Explique su fundamento.</b></p>
--

- 7.1.** Sí, la Constitución en su artículo 4º impone expresamente a los ciudadanos el deber de respetarla al señalar que: *“es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”*. Por su parte, el artículo 6 de la Constitución establece la responsabilidad de los particulares por infringir la Constitución: *“los particulares sólo son*

*responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”.*

Adicionalmente, el artículo 95 consagra de manera específica el deber que tienen los ciudadanos de respetar la Constitución y las leyes: *“Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”.*

- 7.2.** La Constitución sí reconoce la eficacia de los derechos fundamentales entre particulares (*Drittwirkung der Grundrechte*) al consagrar que el mecanismo de protección constitucional, es decir, la acción de tutela, puede presentarse también frente a particulares<sup>49</sup>, tal como señala el inciso final de su artículo 86:

*“La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*

En este sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia C-134 de 1994 reconoció expresamente que uno de los grandes aportes de la Constitución de 1991 fue el reconocimiento que no solamente el Estado sino también los particulares deben respetar y proteger los derechos fundamentales:

*“En efecto, el Constituyente de 1991 contempló la posibilidad de que la tutela procediera también contra particulares, lo cual no está previsto, como se ha dicho, en otras legislaciones. Posiblemente se debe ello a que, en principio, se ha considerado, erróneamente, que es el Estado, a través de las autoridades públicas, quien viola, por acción u omisión, los derechos fundamentales de las personas, cuando la realidad demuestra que éstos también son vulnerados, en forma quizás más reiterativa y a menudo más grave, por los mismos particulares”<sup>50</sup>.*

Adicionalmente, la Constitución también establece textualmente en su artículo 95 algunos deberes de los particulares frente al respeto y la protección de los derechos fundamentales de los demás:

*“Son deberes de la persona y del ciudadano: 1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios; 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas; (...) 4. Defender y*

<sup>49</sup> JULIO, Alexei: la eficacia entre particulares de los derechos fundamentales. Universidad Externado, 2000, Bogotá, 269 a 271.

<sup>50</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-134 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica*<sup>51</sup>.

A partir de esta norma, puede concluirse claramente que los derechos fundamentales también tienen una eficacia horizontal pues no solamente generan deberes frente al estado sino también en relación con todos los ciudadanos.

**8. ¿Cuál es el mecanismo vigente de reforma constitucional? ¿Se requieren para la reforma constitucional mayorías agravadas o procedimientos especiales en comparación del procedimiento ordinario de producción legislativa? ¿Se establece alguna diferenciación entre distintas normas constitucionales para su modificación? Identifique las normas y explique su funcionamiento.**

Existen mecanismos y procedimientos especiales consagrados en la Constitución Política para reformar el texto constitucional. Éstos contemplan mayorías agravadas diferentes al procedimiento ordinario de producción normativa.

Por otro lado, no existe ninguna diferenciación entre las distintas normas constitucionales para su modificación, y todas, en principio, para su enmienda, deben someterse a los procedimientos especiales consagrados 374 al 380 Superior.

A continuación se hará referencia a dichos requisitos especiales.

### **8.1. Mecanismos especiales de reforma consagrados en la Constitución**

En el último título (Título XIII) de la Carta Política de 1991, a partir de los artículos 374 al 379, se encuentra regulada la manera cómo ha de ser reformada.

De acuerdo con el **artículo 374**<sup>52</sup> de nuestra Constitución Política, existen tres mecanismos mediante los cuales puede ser reformada: **(i)** por el Congreso, **(ii)** por el propio pueblo mediante un referendo y **(iii)** por una Asamblea Constituyente

#### **8.1.1. Reforma constitucional a través del Congreso de la República**

El **artículo 375**<sup>53</sup> establece los sujetos que tienen la iniciativa única y especial para presentar proyectos de reforma a la Constitución a través del Congreso, denominados actos legislativos.

<sup>51</sup> Artículo 95 de la Constitución Política.

<sup>52</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

<sup>53</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 375.** Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente.

En efecto, los proyectos de acto legislativo los podrán presentar: (i) el gobierno, (ii) diez miembros del Congreso, (iii) el 20% de los concejales o de los diputados y, (iv) los ciudadanos en un número equivalente al menos, al 5% del censo electoral vigente.<sup>54</sup>

Frente al trámite del proyecto, el inciso segundo del artículo 375 establece que tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos, es decir, no en sesiones de carácter extraordinario, ni en períodos discontinuos.

El procedimiento de reforma debe surtir doble vuelta, es decir, debe contar con ocho debates, cuatro en el Cámara de Representes, y cuatro en el Senado. Ello a diferencia del trámite ordinario que dispone que las leyes serán aprobadas en cuatro debates, dos se surten en la Cámara y dos en el Senado.

En el primer período –primeros cuatro-, el proyecto debe ser aprobado por la mayoría de los miembros asistentes de ambas cámaras y el proyecto será publicado por el Gobierno. En la segunda vuelta, no pueden ser discutidas las iniciativas que no hayan sido presentadas en la primera, y se exige y cualifica para su aprobación la necesidad de la mayoría de los miembros de cada cámara: la aprobación será válida con los votos positivos de la mitad más uno de los miembros de la cámara. Como se observa, no es solo ya con la mayoría de los asistentes, como en el primer período, o como ocurre en el trámite de una en una ley ordinaria.

Cabe anotar, que el inciso tercero del citado artículo establece que en el segundo período consecutivo y ordinario dedicado al estudio y debate de la iniciativa a proyectos de reforma constitucional, los congresistas sólo pueden debatir propuestas formuladas en el primer período de sesiones, estableciendo una clara limitación al Congreso y al Gobierno.

El acto legislativo puede ser demandado por cualquier ciudadano a través de la acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, dentro del año siguiente a su expedición. (art. 379<sup>55</sup>)

---

El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara.

En este segundo período sólo podrán debatirse iniciativas presentadas en el primero.

<sup>54</sup> En el sistema jurídico colombiano, se denominan congresistas los miembros del órgano legislativo entre nosotros, senadores o representantes a la Cámara. Los diputados son los representantes del colegiado administrativo que en los departamentos acompaña a los gobernadores y los concejales, los miembros de la Corporación edilicia municipal, también administrativa y que acompaña al Alcalde. Todos ellos son funcionarios que elige el pueblo mediante sufragio universal y secreto. Los ciudadanos son todos los nacionales mayores de edad (18 años mientras la ley no determine otra edad) sujetos a alcanzar el 5% del censo electoral, que está compuesto por aquellos con capacidad de votar y que se hayan inscrito para el efecto.

<sup>55</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 379.** Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título.

La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

### 8.1.2. Reforma constitucional a través de referendo constitucional

El artículo 378<sup>56</sup> de la Carta Política consagra que la Constitución también puede ser reformada a través de referendo. Cabe no obstante señalar que la convocatoria ha de hacerse a través de una ley, cuya iniciativa recae exclusivamente en el Gobierno o los ciudadanos en un número igual o superior al 5% del censo electoral.

Esta ley que incorpora el texto del referendo requiere también una mayoría cualificada, esto es, la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras.

La ley que convoca al referendo cuenta con un control automático, previo e integral por parte de la Corte Constitucional.

Una vez declarada su constitucionalidad, deberá ser sometido a los electores, y este referendo será presentado de manera que aquellos puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

Finalmente, el **artículo 377<sup>57</sup>** establece que deberán someterse a referendo, las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un 5% de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma del Congreso se entenderá denegada, si la votación del referendo es negativa por la mayoría de los sufragantes, siempre que la participación en la votación fuere de al menos la cuarta parte del censo electoral.

---

<sup>56</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 378.** Por iniciativa del Gobierno o de los ciudadanos en las condiciones del artículo 155, el Congreso, mediante ley que requiere la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado qué votan positivamente y qué votan negativamente.

La aprobación de reformas a la Constitución por vía de referendo requiere el voto afirmativo de más de la mitad de los sufragantes, y que el número de éstos exceda de la cuarta parte del total de ciudadanos que integren el censo electoral.

<sup>57</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 377.** Deberán someterse a referendo las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso, cuando se refieran a los derechos reconocidos en el Capítulo 1 del Título II y a sus garantías, a los procedimientos de participación popular, o al Congreso, si así lo solicita, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación del Acto Legislativo, un cinco por ciento de los ciudadanos que integren el censo electoral. La reforma se entenderá derogada por el voto negativo de la mayoría de los sufragantes, siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte del censo electoral.

### 8.1.3. Reforma constitucional a través de Asamblea Nacional Constituyente.

La Constitución dispone que mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección, quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones (artículo 376<sup>58</sup>).

La ley que convoca a una Asamblea Nacional Constituyente cuenta con un control automático, previo e integral por parte de la Corte Constitucional.

Del análisis normativo se concluye que en Colombia existe un sistema rígido de reforma constitucional, y por tanto, la enmienda debe hacerse a través de un procedimiento especial más exigente que el procedimiento ordinario. De igual manera, también se garantiza un control por parte del Tribunal Constitucional.

### 9. ¿Contiene la Constitución normas inderogables o inmodificables (las denominadas cláusulas pétreas)? Identifique esas normas, enuncie los supuestos y explique su alcance.

**9.1.** La Constitución de 1991 no contiene ninguna cláusula pétrea o inmodificable. Por el contrario, el artículo 379<sup>59</sup> de la Constitución consagra que los actos reformativos de la Constitución, sólo pueden ser declarados inconstitucionales por vicios de forma. No obstante, a partir de la Sentencia C-551 de 2003<sup>60</sup>, la jurisprudencia constitucional desarrolló la llamada *teoría de la sustitución*.

<sup>58</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 376.** Mediante ley aprobada por mayoría de los miembros de una y otra Cámara, el Congreso podrá disponer que el pueblo en votación popular decida si convoca una Asamblea Constituyente con la competencia, el período y la composición que la misma ley determine.

Se entenderá que el pueblo convoca la Asamblea, si así lo aprueba, cuando menos, una tercera parte de los integrantes del censo electoral.

La Asamblea deberá ser elegida por el voto directo de los ciudadanos, en acto electoral que no podrá coincidir con otro. A partir de la elección quedará en suspenso la facultad ordinaria del Congreso para reformar la Constitución durante el término señalado para que la Asamblea cumpla sus funciones. La Asamblea adoptará su propio reglamento.

<sup>59</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 379.** Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

<sup>60</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett

Para entender el alcance de esta teoría debe señalarse que el texto constitucional de 1991, consagra que las reformas constitucionales sólo pueden ser declaradas contrarias al texto constitucional cuando incurran en vicios de procedimiento en la formación de esa ley, lo cual significa que no le corresponde a esta Corporación efectúan un control de fondo sobre el contenido material de esas reformas.

No obstante, la Corte Constitucional señaló que dentro del procedimiento debe analizarse la competencia del órgano legislativo para realizar dicha modificación constitucional. En este orden de ideas, el Congreso- quien en Colombia tiene la facultad de reformar la Constitución- al ser un poder constituido y no constituyente, tiene límites y por tanto, puede reformar más no sustituir el orden constitucional establecido.

- 9.2.** En este orden de ideas, el poder de reforma, por ser un poder constituido y regulado en el Título XIII de la Constitución, tiene límites materiales, pues la facultad de “*reformar la Constitución*” (artículo 374 CP)<sup>61</sup> no contiene la posibilidad de derogada, subvertirla o sustituirla en su integridad.

Para saber si el poder de reforma incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional no efectúa un control de fondo semejante al que realiza cuando juzga la exequibilidad de una norma legal, sino que se circunscribe a analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad. Por ejemplo, no podría utilizarse el poder de reforma para sustituir el Estado social y democrático de derecho de forma republicana (CP art. 1º)<sup>62</sup> por un Estado totalitario, por una dictadura o por una monarquía, pues ello implicaría que la Constitución de 1991 fue remplazada por otra diferente, aunque formalmente se haya recurrido al poder de reforma. (Sentencia C-551 de 2003).

En la Sentencia C-551 de 2003 se dijo que (i) aquellos principios y valores que identifican a la Constitución de 1991; y en segundo término (ii) aquellos elementos del bloque de constitucionalidad que son axiales o consustanciales a ésta, no pueden ser modificados por el Congreso a través del mecanismo de reforma constitucional.

En dicha jurisprudencia se dijo que:

<sup>61</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

<sup>62</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 1.** Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.



*“Aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad...”<sup>63</sup>.*

- 9.3.** La Corte Constitucional no ha establecido una lista taxativa de cuáles son aquellos principios o valores consustanciales a la Constitución o aquellos elementos del bloque de constitucionalidad que no pueden ser sustituidos o derogados por el poder de reforma, pero sí ha declarado contrarias a la Constitución algunas reformas constitucionales por haber modificado un principio o valor que el Tribunal señaló como axial del ordenamiento jurídico de 1991.

En las Sentencia C-970 y C- 971 de 2004<sup>64</sup> se dispuso que el **principio de separación de poderes** era un elemento consustancial o axial de la Constitución de 1991 que no podría derogarse, cambiarse o eliminarse íntegramente<sup>65</sup> ya que al hacerlo el poder de reforma se abrogaría competencias propias del poder constituyente que no le eran propias constituyéndose de este modo un vicio de competencia de carácter insubsanable.

<sup>63</sup> Negrilla fuera del texto. Como afirma Néstor Osuna, en la Sentencia C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se dieron cuatro argumentos que utilizó la Corte para sostener la tesis de los límites competenciales del poder de reforma. En primer lugar, el *argumento gramatical*, según el cual *reformar* es diferente a eliminar, sustituir o derogar. En segundo término, el *argumento del derecho comparado*, en donde la Corte para afianzar su postura de la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma, analiza los ordenamientos y tratamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema de la India, Francia, España, Suiza, Argentina y Venezuela, para concluir que el derecho constitucional distingue con claridad entre reforma y sustitución (consideración 35 de la C-551 de 2003). En tercer lugar, el *argumento sistemático*, ya que los artículos 6º y 121 de la Constitución establecen que las autoridades sólo tiene competencias explícitas (consideraciones 36 de la Sentencia). Por último, el *argumento lógico*, por el cual se dice que si no se distingue entre poder de reforma y poder de sustitución, entonces no habría diferencia entre constituyente derivado y constituyente originario (consideración 37 de la jurisprudencia) (OSUNA PATIÑO, Néstor, “La sentencia del referendo: guarda de la Constitución ante el uso instrumental de la democracia”, en AA.VV. *Anuario de Derecho Constitucional: análisis de jurisprudencia de la Corte constitucional, período 2002 y primer semestre 2003*. Eduardo Montealegre Lynett (Coord.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 33).

<sup>64</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>65</sup> Sin embargo hay que tener en cuenta que en esta misma Sentencia se dijo que es posible realizar una alteración del principio estructural, sin que se llegue al grado de sustituirlo. Estableció la Corte en dicha ocasión lo siguiente: “No puede perderse de vista, sin embargo, que el poder de reforma constitucional obedece a la necesidad de acomodar a nuevas realidades políticas, a nuevos requerimientos sociales, o a nuevos consensos colectivos. Por esta razón, el concepto de sustitución de la Constitución no puede privar de contenido al poder de reforma constitucional. Si la Constitución es, por definición y en su sentido material, un cuerpo normativo que define la estructura esencial del Estado, los principios y valores fundamentales, las relaciones entre el Estado y la sociedad, los derechos y los deberes, resulta claro que un poder facultado para reformar la Constitución puede incidir sobre esos distintos componentes. De modo que la alteración de un principio fundamental no puede tenerse, per se, como sustitución de la Constitución, porque ese es, precisamente, el contenido del poder de reforma constitucional que, como tal, tiene capacidad para alterar principios fundamentales. Una cosa es alterar un principio fundamental y otra distinta sustituir un elemento definitorio de la identidad de la Constitución” (Sentencia C-970 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

En la Sentencia C- 1040 de 2005<sup>66</sup> al conocer una acción pública contra el Acto Legislativo No 2 de 2004, que daba lugar a la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, y la expedición de una ley de garantías electorales para garantizar el principio de igualdad a los demás candidatos, se estableció que la sustitución de la Constitución se presentaba cuando, “...un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente”. En esta ocasión encontró la Corte que el párrafo transitorio del artículo 4º del Acto Legislativo, que establecía que si en un plazo de dos meses el Congreso no dictaba la ley de garantías electorales se le daba potestades al Consejo de Estado para que lo hiciera<sup>67</sup>, sustituía o eliminaba integralmente **el principio de separación de poderes**, porque entregaba una actividad eminentemente legislativa al poder judicial.

De igual manera, en la Sentencia C-588 de 2009<sup>68</sup> que analizó el Acto Legislativo No 1 de 2008 que adicionaba al artículo 125 de la C.P.<sup>69</sup> un párrafo transitorio estableciendo que durante un tiempo de tres (3) años la Comisión Nacional de Servicio Civil implementaría mecanismos para que los servidores públicos en provisionalidad se inscribieran en la carrera sin necesidad del concurso<sup>70</sup>, la Corte

<sup>66</sup> M.P. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas.

<sup>67</sup> El Párrafo Transitorio del Artículo 4º del A.L 2 de 2004, establecía que, “El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional. Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia” (Parte demandada en negrilla).

<sup>68</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>69</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 125.** Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes.

El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

<sup>70</sup> El Acto Legislativo 1 de 2008 decía en su integridad lo siguiente: “ARTICULO 1º. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así: Párrafo Transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción. Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa. Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan

consideró que la reforma constitucional sustituía un pilar básico del ordenamiento, esto es el mérito en el ingreso a los cargos públicos.

Finalmente, en la Sentencia C-141 de 2010<sup>71</sup>, que declaró contraria a la Constitución la reelección por dos periodos del Presidente, se consideró que tal reforma desconocía elementos consustanciales a la Constitución de 1991 como la separación de poderes, la alternancia del poder, el control entre poderes o *checks and balances* y el principio de igualdad<sup>72</sup>.

Se observa entonces que a partir de la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma, la Corte Constitucional ha establecido límites a este último, y por tanto, el Congreso, so pretexto de realizar una enmienda, no puede cambiar, derogar o sustituir una Constitución por otra. Ello ocurre cuando modifica principios estructurales de la Constitución, porque al hacerlo en realidad estaría adoptando un nuevo modelo constitucional.

**10. ¿Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución? Explique.**

La Constitución rige en todo el territorio colombiano, definido en el artículo 101 superior<sup>73</sup>. Además, el inciso segundo del artículo 4<sup>74</sup> dispone que la Carta Política debe ser acatada por los nacionales y

---

*en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular”.*

<sup>71</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>72</sup> Sobre la sustitución de dichos principios en la Ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo constitucional para una segunda reelección del Presidente de la República se estableció que, “*El principio democrático constituye un elemento esencial de la Constitución de 1991 y se desprende del texto constitucional que Colombia es una democracia participativa, representativa y pluralista, rasgos definitorios éstos ligados indisolublemente a la realización de elecciones transparentes, periódicas, inclusivas, competitivas e igualitarias, de donde la idea misma de representación va ligada por lo tanto a los periodos fijos y a las elecciones periódicas, en que la alternación cobra una doble dimensión: (i) como eje del esquema democrático en la que toda autoridad es rotatoria y no hay previstos cargos de elección popular vitalicios; y (ii) como límite al poder político, y si bien la reelección inmediata introducida por el Acto legislativo 02 de 2004 no configuraba una sustitución a la Constitución, porque, en todo caso, se contemplaba un límite absoluto al término del ejercicio del poder por parte del Presidente de la República y se mantenían las elecciones periódicas para la provisión de este cargo, un tercer período en el ejercicio del poder, que fuera el resultado de una segunda reelección presidencial, desvirtuaría el principio de alternación, ya que mantendría en el poder a una persona e impondría la reproducción de una misma tendencia política e ideológica durante un lapso mayor al que es juzgado razonable de acuerdo con las reglas de funcionamiento de un régimen presidencial típico y al que el propio constituyente colombiano estableció, tanto en la versión original de la Carta de 1991, como en la reforma válidamente introducida mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2004. Esta afectación del principio de alternación proyectaría consecuencias sobre las finalidades de índole constitucional que mediante él se persiguen y, en concreto, las posibilidades de las minorías y de la oposición sufrirían notable menoscabo, pues tendrían que aplazar sus legítimas expectativas por un período adicional, en el que, de nuevo, se impondrían los equipos y las tesis ya ensayadas a lo largo de ocho años”.*

<sup>73</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 101.** Los límites de Colombia son los establecidos en los tratados internacionales aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República, y los definidos por los laudos arbitrales en que sea parte la Nación.

Los límites señalados en la forma prevista por esta Constitución, sólo podrán modificarse en virtud de tratados aprobados por el Congreso, debidamente ratificados por el Presidente de la República.

Forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia, Santa Catalina y Malpelo, además de las islas, islotes, cayos, morros y bancos que le pertenecen.

También son parte de Colombia, el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geostacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa, de conformidad con el Derecho Internacional o con las leyes colombianas a falta de normas internacionales.

<sup>74</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 4.** La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales.

Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

extranjeros que se hallen en el territorio colombiano. Sin embargo, existen disposiciones y regulaciones constitucionales que se aplican específicamente en ciertas partes del territorio, algunas de ellas son las relacionadas con la jurisdicción especial indígena y los estatutos especiales del departamento de San Andrés y Providencia y el Distrito Capital de Bogotá.

## **10.1. Jurisdicción especial indígena**

El artículo 246<sup>75</sup> de la Carta indica que las autoridades de los pueblos indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes. Además, dispone que el Legislador debe establecer las formas de coordinación de esa jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Este precepto permite que los pueblos indígenas, a través de sus autoridades tradicionales, puedan ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial conforme a su derecho propio. Esta figura, a la que se le denomina jurisdicción especial indígena, se ha entendido como una manifestación del derecho a la autodeterminación de los pueblos y del carácter pluriétnico y multicultural de la República de Colombia.

La jurisdicción especial indígena tiene la siguiente configuración a la luz de la jurisprudencia constitucional:

**10.1.1.** Parte del reconocimiento de que los pueblos indígenas pueden regirse por su derecho propio, lo que conlleva la aceptación de la competencia de estos pueblos para dictar normas con valor jurídico<sup>76</sup>.

**10.1.2.** La Constitución señala que la aplicación del derecho propio no puede ser contraria a la Constitución y a la ley. La jurisprudencia constitucional ha entendido este límite en el sentido de que el derecho propio no puede ser contrario al núcleo duro de los derechos humanos, el cual está conformado por el derecho a la vida, por las prohibiciones de tortura y esclavitud, y por la legalidad del procedimiento y de los delitos y de las penas<sup>77</sup>.

**10.1.3.** En materia penal, otorga un fuero especial a los indígenas<sup>78</sup>.

<sup>75</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 246.** Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

<sup>76</sup> Ver Sentencia T-921 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>77</sup> Ver Sentencias T-349 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz; SU-510 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-882 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-001 de 2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-097 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo; T-921 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>78</sup> Ver Sentencias T-552 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil y T-921 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

**10.1.4.** La competencia de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas se determina según los siguientes criterios: (i) un factor personal de acuerdo con el cual las comunidades indígenas deben ocuparse del juzgamiento de sus propios integrantes, es decir de quienes hacen parte de la comunidad y viven según sus usos y costumbres; (ii) un factor territorial, delimitado no solamente por las zonas tituladas de forma colectiva a las comunidades, sino también por sus territorios ancestrales; y (iii) un factor objetivo, el cual hace referencia a las materias sobre las que versan las controversias que deben ser dirimidas por las autoridades tradicionales; estas son las que versen sobre su derecho propio<sup>79</sup>.

## **10.2. Estatuto de San Andrés y Providencia**

El artículo 310<sup>80</sup> de la Constitución dispone la creación de un Estatuto Especial para el departamento de San Andrés y Providencia, conformado por un archipiélago ubicado en el Mar Caribe. De acuerdo con este precepto, el Congreso puede establecer reglas especiales para el departamento en materias administrativas, de inmigración y residencia, fiscales, de comercio exterior, de cambios, financieras y de fomento económico, cuya finalidad debe ser la preservación del ambiente y de la identidad cultural de las comunidades nativas –raizales–.

## **10.3. Estatuto del Distrito Capital de Bogotá**

Los artículos 322 a 324 de la Carta Política se ocupan específicamente de la estructura administrativa del Distrito Capital de Bogotá y regulan asuntos tales como el número de concejales, la suplencia de las faltas del Alcalde Mayor y la designación de los alcaldes locales, entre otros.

Estos artículos también ordenan al Congreso expedir una ley especial como es el estatuto del Distrito Capital, mientras el artículo transitorio 41 otorgó facultades extraordinarias al Presidente para expedir dicha regulación, en caso de que el Congreso no lo hiciera dentro de los dos años siguientes a la aprobación de la Constitución.

<sup>79</sup> Ver Sentencias T-496 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz y T-945 de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>80</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 310.** El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se regirá, además de las normas previstas en la Constitución y las leyes para los otros departamentos, por las normas especiales que en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiera y de fomento económico establezca el legislador.

Mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de cada cámara se podrá limitar el ejercicio de los derechos de circulación y residencia, establecer controles a la densidad de la población, regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago.

Mediante la creación de los municipios a que hubiere lugar, la Asamblea Departamental garantizará la expresión institucional de las comunidades raizales de San Andrés. El municipio de Providencia tendrá en las rentas departamentales una participación no inferior del 20% del valor total de dichas rentas.

**11. ¿Consagra la Constitución mecanismos de garantía jurisdiccional? ¿El control jurisdiccional de la Constitución es concentrado, difuso o mixto? Explique su funcionamiento.**

Sí, la Constitución consagra mecanismos tanto de garantía de la supremacía de la Constitución como herramientas para proteger los derechos consagrados en el texto constitucional de 1991.

El control constitucional es mixto, por cuanto comprende mecanismos por vía de acción y por vía de excepción, además de que puede ser previo o posterior.

### **11.1. Modelo mixto de control constitucional**

En Colombia, se presenta una combinación del modelo concentrado y difuso, por lo tanto, nos circunscribimos dentro de un modelo mixto de control constitucional.

Como elemento característico del **control concentrado**, la Constitución de 1991 crea a la Corte Constitucional y le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Como funciones principales se encuentran la de ejercer el control constitucional de las leyes y de las reformas constitucionales. De igual manera, revisa las acciones de tutela de protección de los derechos fundamentales que han sido falladas por los jueces.

Dentro de los rasgos difusos, el artículo 4 de la Constitución establece la obligación de cualquier autoridad pública de inaplicar cualquier norma jurídica por considerarla contraria al texto constitucional, lo que se ha denominado excepción de constitucionalidad, tal y como se explicó en la pregunta número 1 de este cuestionario.

Es por este mecanismo que en Colombia se presenta el modelo de control constitucional difuso, pues de acuerdo al **artículo 4º. de la Constitución Política**, en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, deberán aplicarse las disposiciones constitucionales.

De este precepto se deriva la guarda de la Constitución a través de la excepción de inconstitucionalidad. Su objetivo se circunscribe a que el juez o autoridad que conozca de un determinado asunto se abstenga de aplicar una norma que se considere contraria a la Constitución en el momento de tomar una decisión.

Se diferencia del control por vía de acción en que sólo faculta a los funcionarios para declarar la inaplicabilidad de la ley en el momento en el caso concreto objeto de decisión, sus efectos no son *erga omnes*, sino relativos, por ello la norma no desaparece del ordenamiento jurídico.

De igual manera, todos los jueces de la República al conocer y decidir las acciones de tutela interpuestas por cualquier persona en defensa de sus derechos fundamentales, aplican directamente la Constitución, y por tanto, hacen parte de la jurisdicción constitucional. En este orden de ideas, el artículo **86 superior** señala:

*“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su solución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*

Este mecanismo protege de manera inmediata las garantías fundamentales de los ciudadanos, en donde el juez constitucional hace un examen confrontando la actuación del presunto vulnerador de derechos frente a la Constitución Política y emite un fallo que pretenda la protección de los bienes jurídicos fundamentales, teniendo en cuenta los parámetros que fueron reglamentados en el decreto 2591 de 1991.

La jurisdicción constitucional colombiana comprende, no solo el control constitucional de las leyes, como funcionalmente se ha designado, sino que examina toda acción o recurso judicial que esté dirigido a resguardar la supremacía de la constitución. Lo anterior, se evidencia como consecuencia lógica del principio de que la ley y toda norma de índole judicial debe ser conforme a las disposiciones constitucionales. En Colombia, la misma Constitución de 1991 prevé en su cuerpo normativo los medios e instrumentos de defensa de dicha supremacía.

Dentro de los mecanismos de control constitucional de las leyes, la Constitución ha dispuesto, que frente a algunos actos jurídicos el análisis de la Corte se activa a través de la acción pública de

inconstitucionalidad, mientras que en otros, el control es automático y sin necesidad de ninguna demanda ciudadana.

### 11.1.1. Control constitucional por vía de acción

En Colombia, **cualquier ciudadano** puede interponer una acción pública de inconstitucionalidad para obtener que la Corte Constitucional expulse una norma con rango material de ley o de reforma constitucional, por considerarlos contrarios a la Constitución Política.

El artículo 241<sup>81</sup> de la Constitución Política establece que puede ejercerse acciones públicas de inconstitucionalidad contra los siguientes actos: **(i)** actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen sólo por vicios de procedimiento en su formación (**numeral 1**), **(ii)** leyes, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación (**numeral 4**), **(iii)** leyes orgánicas, **(iv)** decretos con fuerza de ley dictados con fundamento en los artículos 150 numeral 10, o sea decreto leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias (**numeral 5**), **(v)** decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en el artículo **341 de la Constitución**, se refiere a los decretos planes y **(vi)** decretos expedidos por el gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias que le otorgó la Constitución en sus artículos transitorios, el artículo 10 transitorio dispone: *“los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional”*.

---

<sup>81</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
2. Decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.
3. Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional. Estos últimos sólo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización.
4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
5. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno con fundamento en los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación.
6. Decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución.
7. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución.
8. Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.
9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.
10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad. Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifestar el consentimiento formulando la correspondiente reserva.
11. Darse su propio reglamento.

**PARAGRAFO.** Cuando la Corte encuentre vicios de procedimiento subsanables en la formación del acto sujeto a su control, ordenará devolverlo a la autoridad que lo profirió para que, de ser posible, enmiende el defecto observado. Subsanado el vicio, procederá a decidir sobre la exequibilidad del acto.



Por otro lado, cabe señalar que el Consejo de Estado, conoce las acciones de inconstitucionalidad de aquellos decretos proferidos por la rama ejecutiva que no tienen la fuerza material de ley. El mecanismo es denominado acción de nulidad por inconstitucionalidad. En este orden de ideas, el artículo 237 de la Carta Política establece que compete al Consejo de Estado, *"conocer de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional"*.

### 11.1.2. Control constitucional automático

El control previo de constitucionalidad obedece, en su esencia, a la necesidad de evitar que las normas que se consideran de mayor trascendencia dentro del modelo constitucional colombiano, cobren vigencia, a pesar de contener disposiciones contrarias a la Carta Política.

Pretende entonces revestir de especiales garantías ciertas normas que, por su naturaleza, tienen particular importancia para el cumplimiento de los fines del Estado y para el ejercicio de los derechos de los asociados.

De igual forma, pretende excluir disposiciones que sean manifiestamente contrarias a la Constitución y que por su naturaleza requieren de un control especial, cuando por su contenido versan sobre el ejercicio de derechos fundamentales, sobre competencias entre órganos de diferentes niveles, sobre la adquisición de compromisos por parte de un Estado en el nivel internacional y, en general, sobre temas especialmente sensibles en asuntos de relevancia constitucional.

La Corte Constitucional, ejerce control previo y automático sobre los siguientes actos: **(i)** convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución, **(ii)** referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, **(iii)** decretos proferidos por el Ejecutivo en estados de excepción, **(iv)** leyes estatutarias y **(v)** tratados internacionales y de las leyes que los aprueben.

El control previo de proyectos de ley estatutaria se refiere a que el Presidente del Congreso tiene la obligación de enviar a la Corte Constitucional copia auténtica de los proyectos de leyes estatutarias inmediatamente después de haber sido aprobados en segundo debate. Si no cumple con este deber el Presidente de la Corte le solicitará la copia auténtica a la secretaría de la Cámara donde su hubiere surtido el segundo debate. Si la Corte estima que el proyecto es constitucional, será remitido por el Presidente de la Corte al Presidente de la República para que lo sancione. Si lo declara total o parcialmente inconstitucional, el Presidente de la Corte deberá enviarlo a la Cámara de origen con el

fallo al respecto. Si la inconstitucionalidad es parcial procederá de la misma manera que cuando se trata de un proyecto objetado por el Presidente, así lo indicará a la Cámara de origen para que oído el Ministro del ramo rehaga e integre las disposiciones afectadas en forma concordante con el dictamen de la Corte y una vez cumplido este trámite se remitirá de nuevo a la Corte para el fallo respectivo.

En cuanto al control previo de tratados y sus leyes aprobatorias el gobierno debe enviar el tratado y su respectiva ley aprobatoria a la Corte dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley para que se pronuncie sobre su constitucionalidad. Si esta Corporación los declara constitucionales el gobierno puede proceder al canje de notas, si los declara no ajustados a la Constitución no podrá ratificarse el tratado.

Los decretos proferidos por el Ejecutivo en estados de excepción deben ser enviados a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, para que ella decida en forma definitiva sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumple con dicha obligación, la Corte aprehenderá inmediatamente de oficio su conocimiento.

Otra de las funciones de la Corte es el control previo de proyectos de ley objetados por el Presidente, y se presenta cuando él objete por inconstitucional un proyecto de ley que le remita el Congreso para su sanción. Si el Congreso luego de surtido el segundo debate, insiste en el proyecto deberá pasar a la Corte Constitucional para que decida sobre su conformidad con la Carta Política dentro de los seis días siguientes. Si la Corte Constitucional determina que el proyecto es exequible el presidente estará obligado a sancionarlo. Si estima que es inexecutable tendrá que archivarse. Pero si lo califica como parcialmente inexecutable, lo indicará a la Cámara de origen para que, una vez oído el Ministro del ramo, se reelabore e integren las disposiciones inválidas en armonía con el pronunciamiento de la Corte Constitucional. Luego de cumplido este trámite deberá remitirse el proyecto a la Corte Constitucional para fallo definitivo.

Se observa entonces que el ordenamiento jurídico colombiano cuenta con un completo sistema de control constitucional, que hace efectivo el principio de supremacía constitucional. En primer término, la Constitución de 1991 afianzó los rasgos del sistema concentrado mediante la creación de un Tribunal Constitucional especializado que ejercer el control constitucional de las leyes y de las reformas constitucionales.

Como rasgos difusos del sistema, encontramos la posibilidad por parte de todas las autoridades públicas de aplicar la excepción de inconstitucionalidad, y la competencia de todos los jueces de la República de ser jueces constitucionales al conocer las acciones de tutela interpuestas por los ciudadanos en defensa de los derechos fundamentales.

**12.** ¿Contiene la Constitución normas que establezcan los estados de excepción? ¿Qué obligaciones pone la Constitución a cargo de los poderes políticos para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción? ¿Están sujetas a control jurisdiccional las (o algunas) actuaciones del poder político durante el estado de excepción? Describa esas normas y discuta su naturaleza y alcance.

**12.1.** Sí. En el ordenamiento jurídico colombiano, los estados de excepción se encuentran consagrados directamente en varias disposiciones de la Constitución:

**12.1.1. *Estado de Guerra Exterior.*** Consagrado en el artículo 212<sup>82</sup> para repeler una agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

**12.1.2. *Estado de conmoción interior.*** Establecido en el artículo 213<sup>83</sup> en caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana.

**12.1.3. *Estado de emergencia económica, social o ecológica.*** Señalado en el artículo 215 para aquellos eventos en que “*sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”.

<sup>82</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 212.** El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

<sup>83</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 213.** En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar.

## 12.2. Obligaciones para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción.

Los Estados de excepción en Colombia requieren de una serie de obligaciones y controles que tienen por objeto salvaguardar el orden constitucional:

### 12.2.1. Decisión del Gobierno

La Carta Política exige la decisión del Presidente de la República con la firma de todos los ministros para la declaración de los estados de guerra exterior<sup>84</sup>, conmoción interior<sup>85</sup> y emergencia económica, ecológica y social<sup>86</sup>. Dicha potestad otorgada por la Constitución al Presidente y sus Ministros para declarar los estados de excepción, es una potestad política, puesto que es al Gobierno a quien le corresponde examinar las situaciones de crisis que se presenten y determinar si pueden ser solucionados mediante las atribuciones ordinarias, o si por el contrario, se requiere acudir al régimen de excepción.

Ahora bien, la facultad discrecional del Gobierno de determinar cuándo es necesario adoptar un estado de excepción, no es absoluta. De esta manera, señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-466 de 1995<sup>87</sup>:

*“la libertad del Presidente se reduce a tomar la decisión de efectuar dicha declaración determinando el momento para hacerlo y señalando los hechos que la justifican, pero en lo que concierne a la efectiva configuración del presupuesto objetivo de la misma, no dispone de discrecionalidad alguna y no hay alternativas distintas a su existencia o inexistencia”.*

### 12.2.2. Control político

De conformidad con los artículos 212 a 215 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República ejercer el control político sobre las razones que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción:

#### 12.2.2.1. El artículo 212 establece que:

*“Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.”*

<sup>84</sup> Artículo 212 de la Constitución de Colombia.

<sup>85</sup> Artículo 213 de la Constitución de Colombia.

<sup>86</sup> Artículo 215 de la Constitución de Colombia.

<sup>87</sup> M.P. Carlos Gaviria Díaz.

**12.2.2.2.** Por su parte, frente a los estados de conmoción interior, el artículo 213 señala que:

*“Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.”*

**12.2.2.3.** El artículo 214, numeral 5, indica que:

*“El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.”*

**12.2.2.4.** En los estados de emergencia, según lo establecido en el artículo 215:

*“El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”*

### **12.2.3. Control jurisdiccional**

La Constitución de Colombia consagra un control jurisdiccional frente a los estados de excepción. La Corte Constitucional ejerce dicho control de manera automática, por lo que el Gobierno tiene el deber de enviar a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos declaratorios y los decretos legislativos de desarrollo que dicte en uso de las facultades extraordinarias para que ésta decida definitivamente sobre su constitucionalidad. La Corte al examinar la declaratoria del Estado de excepción y de las medidas adoptadas a su amparo, realiza un control tanto de los aspectos formales como sustanciales, realizando por tanto un control integral.

En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-004 de 1992, al considerar que *“Ni en el Estado de Sitio, menos en el de Emergencia, puede haber actos discrecionales, omnímodos, actividades que el Gobierno pueda desarrollar arbitrariamente”*<sup>88</sup>, sentando de esta manera, el criterio según el cual el control ejercido por esta Corporación

<sup>88</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-004 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

no puede ser solo de forma sino que abarca el estudio material del Estado de Excepción.

Por lo anterior, la Corte Constitucional ha concluido que:

*“mediante los artículos 213, 214 y 241-7, la Constitución de 1991 confiere competencia a la Corte Constitucional para realizar un control formal y material sobre el decreto mediante el cual se prorroga un estado de conmoción interior así como sobre aquellos que sean adoptados en virtud del mismo”<sup>89</sup>.*

El control material versa sobre la real existencia de la situación que haya dado lugar a la declaratoria del estado de excepción:

*“(i) la agresión militar por parte de otro Estado; (ii) la grave afectación del orden público, que implique un atentado inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, que no pueda ser conjurado con las atribuciones ordinarias de las autoridades de policía; o (iii) en los demás casos en que se acredite la presencia de hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país”<sup>90</sup>.*

Por otro lado, la constitucionalidad de los decretos legislativos también está supeditada a que cumplan con los principios de: (i) vigencia del estado de derecho,<sup>91</sup> (ii) finalidad,<sup>92</sup> (iii) necesidad,<sup>93</sup> (iv) proporcionalidad,<sup>94</sup> (v) motivación de incompatibilidad,<sup>95</sup> (vi) no discriminación<sup>96</sup> y (vi) que se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la misma normatividad. También resultarán aplicables

<sup>89</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 063 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>90</sup> Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia C-240 de 2011, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

<sup>91</sup> Art. 7 de la Ley 137 de 1994: “Vigencia del estado de derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El estado de excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. || Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de estados de excepción, éstos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

<sup>92</sup> Art. 10 de la Ley 137 de 1994: “Finalidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

<sup>93</sup> Art. 11 de la Ley 137 de 1994: “Necesidad. Cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”.

<sup>94</sup> Art. 13 de la Ley 137 de 1994: “Proporcionalidad. Las medidas expedidas durante los estados de excepción deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. || La limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad”.

<sup>95</sup> Art. 12 de la Ley 137 de 1994: “Motivación de incompatibilidad. Los decretos legislativos que suspendan leyes deberán expresar las razones por las cuales son incompatibles con el correspondiente estado de excepción”.

<sup>96</sup> Art. 14 de la Ley 137 de 1994: “No discriminación. Las medidas adoptadas con ocasión de los estados de excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil. || La Procuraduría General de la Nación, en desarrollo de su función constitucional, velará por el respeto al principio de no discriminación consagrado en este artículo, en relación con las medidas concretas adoptadas durante los estados de excepción. Para ello tomará medidas, desde la correctiva, hasta la destitución, según la gravedad de la falta y mediante procedimiento especial, sin perjuicio del derecho de defensa”.

Debe acotarse que esta disposición fue declarada exequible, mediante sentencia C-179 de 1994 (Carlos Gaviria Díaz), “pero sólo en cuanto se refiere a funcionarios públicos que no gocen de fuero, pues en el evento de que las investigaciones a que alude el inciso segundo recaigan sobre funcionarios públicos con fuero constitucional, esta disposición sería inexecutable”.

los límites generales a las medidas de excepción que contempla el artículo 15 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, relacionadas con la prohibición de (i) suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales; (ii) interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado; y (iii) suprimir o modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>97</sup>.

---

<sup>97</sup> Sentencia de la Corte Constitucional Sentencia C-240 de 2011, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

## II. PARTE

### JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LOS TEMAS REFERIDOS

1. **¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la existencia de leyes que complementen o desarrollen el texto constitucional? ¿Cuál es la jerarquía atribuida por la jurisprudencia a estas leyes respecto de la Constitución y otras normas jurídicas? Señale algunas decisiones al respecto y explique su naturaleza y alcance.**

Sí, la jurisprudencia constitucional se ha referido tanto a qué normas complementan la constitución como al valor que tienen dentro del ordenamiento jurídico colombiano. Al respecto ha señalado lo siguiente:

- 1.1. En relación con el primer aspecto, la Corte Constitucional ha reconocido que todas las leyes de una u otra manera desarrollan el texto constitucional. Sin embargo, ha admitido que **las leyes orgánicas y estatutarias tienen una especial jerarquía dentro el ordenamiento**, en vista del tipo de asuntos de los que se ocupan, y por ello sirven como parámetro de control de constitucionalidad de otras leyes y normas infraconstitucionales:

- 1.1.1. Las **leyes orgánicas** son un complemento de la Constitución en materias de estructura y procedimiento legislativo, y por ello:

*“En el constitucionalismo occidental, históricamente la ley orgánica ha cumplido diversas funciones: [como] (i) complemento de determinados contenidos del Texto Fundamental; (ii) criterio para establecer límites a la potestad reglamentaria del Ejecutivo; y (iii) norma instrumental del procedimiento legislativo.”<sup>98</sup>*

Así, en la Sentencia C-1042 de 2007<sup>99</sup>, en uno de sus apartados, la Corte señaló:

*“En lo que concierne a la función de **complemento** de determinados postulados constitucionales, se tiene que las leyes orgánicas han sido entendidas como **textos normativos que están llamados a desarrollar la Constitución misma sobre determinados temas, es decir, como un instrumento encaminado a evitar que el texto constitucional sea constantemente reformado**; precisamente, en el entendido de que la Carta Política debe limitarse a plasmar unos principios fundamentales, unos acuerdos políticos esenciales*

<sup>98</sup>Sentencia C-1042 de 2007. MP. Humberto Sierra Porto.

<sup>99</sup>M.P. Humberto Sierra Porto.



*con vocación de permanencia, sobre los cuales se estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, dejando al legislador orgánico la tarea de desarrollarlos, en función de situaciones meramente contingentes”<sup>100</sup> (Negrillas fuera de texto).*

- 1.1.2.** Respecto de las **leyes estatutarias**, en Sentencia C-748 de 2011, la Corte recordó que éstas regulan los derechos fundamentales, razón por la que:

*“(…) tienen una función de primer orden en el constitucionalismo colombiano, en tanto conforman parámetro de constitucionalidad para el control judicial de leyes posteriores que regulen la materia respectiva. Y ello es así puesto que se trata de normativas que regulan integralmente el derecho fundamental correspondiente, incluso aspectos propios de su núcleo esencial. En otras palabras, las leyes estatutarias tienen la importante misión de llenar de contenido al derecho fundamental que regulan, precisamente con el fin de conformar un parámetro que luego pueda servir al escrutinio judicial de otras reglas jurídicas que traten, influencien o entren en tensión con ese derecho”.*

- 1.2.** Sobre la segunda pregunta –la relación que existe entre las leyes-, la Sentencia C-557 de 2009<sup>101</sup> señaló que las **leyes orgánicas y las estatutarias por las materias que regulan tienen un carácter superior jerárquico**, *“en cuanto gozan de una naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, las cuales deben ajustarse a lo que organiza aquella”.*

Esta carácter jerárquico se manifiesta en que las leyes orgánicas y estatutarias son parámetro de control de otras leyes, así como de normas infraconstitucionales.

Adicionalmente, la Corte Constitucional ha señalado que existe una **relación competencial**, pues:

*“(…) las materias orgánicas no pueden ser derogadas o modificadas mediante leyes de diferente naturaleza. Pues bien, las leyes orgánicas pueden referirse a temas ordinarios, por conexidad; y a su vez, las leyes ordinarias pueden hacerlo a las orgánicas, pero no regular materias de reserva orgánica, por cuanto tales materias gozan de estricta reserva de ley orgánica”.*<sup>102</sup>

<sup>100</sup> M.P.: Humberto Sierra Porto.

<sup>101</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>102</sup> Sentencia C-1042 de 2007 M.P.: Humberto Sierra Porto.

Como se indicó previamente, las leyes orgánicas y estatutarias son aprobadas por medio de procedimientos más estrictos, con lo se garantiza una deliberación más seria de las materias de las que esas leyes se ocupan. La relación competencial significa entonces que ciertas materias, sólo pueden ser reguladas por cierto tipo de ley, de modo que esos ámbitos competenciales no pueden ser invadidos por otras leyes.

En esa medida, la “*superioridad jerárquica*” de las leyes estatutarias y orgánicas, debe entenderse – como ya se indicó – desde el punto de vista competencial, es decir, que en las materias reservadas a la ley orgánica o estatutaria, este tipo de ley no puede ser derogado o modificado por otro tipo de ley. En consecuencia todas las leyes, incluyendo los tipos especiales, por pertenecer a la misma categoría “ley”, tienen el mismo rango, y las especiales, como las leyes orgánicas y estatutarias, sólo pueden ser derogadas y modificadas en *las materias que les son propias* por otra ley de la misma naturaleza, *verbi gracia*, una ley estatutaria no puede ser derogada o modificada en las materias reservadas, sino por otra ley estatutaria.

Para mayor entendimiento, se citarán algunas decisiones en las que esta Corporación determinó que una ley ordinaria vulneraba la reserva de materia de estas leyes especiales:

(i) En la Sentencia C-818 de 2011<sup>103</sup>, la Corte declaró inexecutable varios artículos<sup>104</sup> de la Ley 1437 de 2011 “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, por considerar que la citada ley regulaba aspectos estructurales del derecho de petición como por ejemplo, objeto, finalidad, modalidades, forma de ejercicio, contenido, aspectos procedimentales respecto a la resolución de la peticiones, aspectos referentes a la organización del trámite de las peticiones, entre otros; elementos que debieron ser tramitados a través de una ley estatutaria, tal como lo consagra el artículo 153 de la Constitución.

(ii) En esa misma línea, pueden citarse las siguientes Sentencias: **C-567 de 1997**<sup>105</sup>, mediante la cual se declaró la inexecutable de las normas que regulaban el habeas data y que fueron incluidas en una ley ordinaria, pues según el criterio material requerían el trámite de ley estatutaria; **C-620 de 2001**<sup>106</sup> que consideró contraria a la Carta, la regulación sistemática consagrada en el Código de Procedimiento Penal, referida al *habeas corpus*, por cuanto a través de la misma se desarrollaron sus elementos estructurales, aspecto que debió hacerse mediante una ley estatutaria; **C-580 de 2001**<sup>107</sup> que declaró la inexecutable parcial de las objeciones al proyecto de ley que regulaba las Juntas de Acción Comunal, tramitado como ordinario,

<sup>103</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

<sup>104</sup> Artículos 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32 y 33.

<sup>105</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>106</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>107</sup> M.P. Clara Inés Vargas.

porque algunos artículos regulaban mecanismos de participación, como la concertación y por ello debían sujetarse al trámite de ley estatutaria.

(iii) Por otro lado, mediante Sentencia **C-983 de 2005**<sup>108</sup>, la Corte estudió la constitucionalidad de varios artículos de la Ley Orgánica 715 de 2001 “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”. La Corte señaló que la posibilidad de traspasar los establecimientos públicos educativos del orden nacional al territorial que esta ley confiere al Gobierno, concuerda con el ordenamiento constitucional colombiano, tomado en su conjunto, y con el desarrollo del mismo. Lo anterior, por cuanto:

*“el tema territorial constituye uno de los asuntos materia de regulación por medio de ley orgánica más trascendental del ordenamiento jurídico colombiano. Es posible afirmar, incluso, que el tema territorial asume un carácter casi constituyente”.*

De esta forma, la Corporación concluyó que en la ley demandada el legislador orgánico no había excedido sus competencias.

**2. ¿Existen casos en que la jurisprudencia ha declarado el carácter vinculante de normas constitucionales no escritas? De ser afirmativo, explique tales casos.**

Sí, la Corte Constitucional ha reconocido que existen normas no escritas que tienen rango constitucional y son vinculantes; se destacan los casos de los derechos innominados y el principio de alternación de poder.

**2.1. Derechos innominados**

El artículo 94 de la Carta indica que:

*“La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.”*

Con fundamento en este artículo, la Corte Constitucional ha protegido – en sede de control abstracto o de control concreto de constitucionalidad– varios derechos humanos no reconocidos expresamente en el texto constitucional, como los siguientes:

<sup>108</sup>M.P. Humberto Sierra Porto.

**2.1.1.** Desde sus primeros años –desde la Sentencia T-426 de 1992<sup>109</sup>–, la Corte ha otorgado protección constitucional al derecho al **mínimo vital**, el cual ha señalado obliga al Estado a:

*“(...) garantizar las condiciones materiales más elementales, sin las cuales la persona arriesga perecer y quedar convertida en ser que sucumbe ante la imposibilidad de asegurar autónomamente su propia subsistencia”<sup>110</sup>.*

La Corte también ha explicado que la vulneración del derecho al mínimo vital debe ser evaluada de la siguiente forma:

*“(...) desde un punto de vista desde de la satisfacción de las necesidades mínimas del individuo, por lo cual es necesario realizar una evaluación de las circunstancias de cada caso concreto, haciendo una valoración que se encamine más hacia lo cualitativo que a lo cuantitativo, verificándose que quien alega su vulneración tenga las posibilidades de disfrutar de la satisfacción de necesidades como la alimentación, el vestuario, la salud, la educación, la vivienda y la recreación, como mecanismos para hacer realidad su derecho a la dignidad humana”<sup>111</sup>.*

El derecho al mínimo vital suele ser protegido mediante la acción de tutela en controversias relacionadas con el otorgamiento de pensiones, el pago de salarios y el otorgamiento de subsidios públicos, entre otros.

**2.1.2.** La Corte Constitucional también ha reconocido que **el derecho a la seguridad personal frente a riesgos extraordinarios** es fundamental, autónomo y goza de rango constitucional. En este sentido, en la Sentencia T-719 de 2003<sup>112</sup>, se indicó que el derecho a la seguridad personal es:

*“(...) aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuando quiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad”<sup>113</sup>.*

## **2.2. Principio de alternación del poder**

En la Sentencia C-141 de 2011<sup>114</sup>, a propósito del control oficioso de una ley que convocaba a un referendo para proponer a la ciudadanía

<sup>109</sup> M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>110</sup> Cfr. Sentencia T-458 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>111</sup> Cfr. Sentencia T-581A de 2011, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>112</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>113</sup> Ver también la Sentencia T-1037 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>114</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

permitir una segunda reelección inmediata del Presidente de la República, la Corte sostuvo que en la Carta se halla implícito el **principio de alternación del poder**, el cual fue caracterizado de la siguiente forma:

*“De este modo la alternación cobra una doble dimensión: (i) como eje del esquema democrático y (ii) como límite al poder político. En el primer sentido, en una democracia toda autoridad es rotatoria, lo que se constata en el ordenamiento actual, en el cual no hay previstos cargos de elección popular vitalicios, pues para todos ellos, sin importar su rango, se establece un término fijo señalado por la Constitución o la Ley.*

*A su vez, los períodos constitucionales y legales predeterminados resaltan la idea de la finitud del ejercicio del poder político y ponen de relieve su carácter limitado y controlado, a la vez que impiden la concentración que resultaría de la posibilidad de detentarlo de manera indefinida. El carácter periódico de las elecciones obliga a los elegidos a rendir cuentas ante los electores, de manera tal que el mandato de los primeros sólo será renovado - de estar prevista la reelección - cuando logren concitar el apoyo de los últimos, así mismo justifica la previsión de mecanismos para exigir la responsabilidad penal, disciplinaria o fiscal de los elegidos.*

*Ahora bien, la alternación se puede presentar entre personas, movimientos o partidos políticos, es decir, no sólo debe garantizarse que los servidores públicos elegidos para los cargos de representación varíen como consecuencia del resultado de las elecciones, sino que también debe estar garantizada la posibilidad de que distintos partidos o corrientes ideológicas accedan al ejercicio del poder, es decir, las elecciones periódicas y los períodos fijos son, a su vez, una de las garantías del principio del pluralismo político.*

*De esta manera, la rotación en el poder implica una serie de factores que aseguran la libertad de elección de los asociados y, además, un conjunto de garantías que aseguran la igualdad de condiciones para los demás candidatos, partidos o movimientos políticos. Lo anterior conduce a que la alternación constituya una forma de hacer efectivos otros derechos relacionados con el sistema democrático como la libertad de expresión, el libre acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, la libertad de información, el derecho al voto, el derecho a ser elegido y el derecho a la oposición política. En definitiva la alternación "entraña dos*

*nociones básicas, igualdad política y libertad política, los gobiernos son más o menos democráticos, en la medida en que el poder político o la influencia sobre el poder político se comparte equitativamente.”*

*Por las razones expresadas resulta posible concluir que la alternación en el poder constituye un elemento o componente esencial del modelo democrático establecido por la Constitución de 1991, el cual tiene fundamento (i) en las elecciones periódicas para proveer cargos públicos (Art. 260 de la C. P.), (ii) en los períodos fijos de los cargos de elección popular, (iii) en el reconocimiento mismo de la pluralidad de partidos, movimientos o fuerzas políticas, con igualdad de oportunidades electorales (C. P. arts. 40-3, 107 y 108), (iv) en la existencia de un régimen de oposición (C.P. art. 112); (v) en la garantía de las libertades fundamentales, como lo son, la igualdad (C. P. art. 13) y las libertades de expresión y opinión (C. P. art. 20); y finalmente, (vi) en el derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación y ejercicio del poder político, que se expresa, entre otros, en el derecho a elegir y ser elegido (C. P. arts. 40-1 y 258) y en la posibilidad real de acceder al desempeño de funciones y cargos públicos (C. P. arts. 40-7 y 125)”.*

En el caso concreto, la Corporación concluyó que este principio, un eje definitorio del diseño constitucional colombiano, era sustituido por la iniciativa, razón por la cual –entre otras- fue declarada inconstitucional.

**3. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la Constitución puede ser aplicada directamente por los tribunales? ¿En cuáles supuestos se ha pronunciado al respecto? Explique e identifique algunos ejemplos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución.**

**3.1.** Sí, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la Constitución puede ser aplicada directamente por cualquier Juez de la República. Lo anterior, debido que en Colombia la Constitución tal y como se encuentra estipulado en el artículo 4 de la misma “*es norma de normas*”, razón por la cual en caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. De esta manera, dicha condición normativa y prevalente que tienen las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como la fuente primera del sistema de derecho interno, determinando por la validez de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución. De ahí que la Corte haya expresado:

*“La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la*

*validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados.”<sup>115</sup>*

La supremacía que tiene la Constitución Política sobre el resto de las normas del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico, por lo que el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. Es decir que el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental. Al respecto ha manifestado la Corte:

*“La posición de supremacía de la Constitución - ha dicho esta Corporación - sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado”.*<sup>116</sup>

Por esta razón, el concepto de supremacía normativa de la Constitución es definitorio del Estado Social y Constitucional de Derecho.

En virtud de la fuerza normativa de la Constitución, todas las autoridades públicas, de carácter administrativo o judicial, de cualquier orden, nacional, regional o local, se encuentran sometidas a la Constitución y a la ley. En este orden de ideas, las autoridades no solo se hallan sometidas al derecho positivo presidido por la norma superior, en el ejercicio de sus competencias; también para la realización efectiva de los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, por lo que los ciudadanos pueden exigir ante dichas autoridades la realización efectiva de los derechos constitucionales, algunos de los cuales son de “*aplicación inmediata*” conforme a lo estipulado en el artículo 85 constitucional, debido precisamente a la fuerza normativa vinculante que tiene la Carta Magna.

Incluso como parte de esa sujeción a la Constitución, la interpretación que la Corte Constitucional haga del texto constitucional es vinculante para todos los operadores jurídicos, sea la administración o los jueces. Por ende, el precedente constitucional sentado por la Corte como guardiana de la supremacía de la Carta tiene fuerza vinculante no sólo para la interpretación de la Constitución, sino también para la interpretación de las leyes que obviamente debe hacerse de conformidad con la Carta, por eso, las sentencias de la Corte Constitucional

<sup>115</sup> Sentencia C-415 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>116</sup> *Ibíd.*

constituyen para las autoridades administrativas una fuente obligatoria de derecho<sup>117</sup>.

De esta manera, la Corte Constitucional, en Sentencias como la T-406 de 1992<sup>118</sup> - mediante la cual se solicitaba a las Empresas Públicas de Cartagena que terminaran la construcción del servicio de alcantarillado para el barrio Vista Hermosa de esa ciudad-, haciendo un análisis del Estado social y de los derechos fundamentales señaló:

*“Para que un derecho constitucional pueda ser considerado como fundamental, debe además ser el resultado de una aplicación directa del texto constitucional, sin que sea necesario una intermediación normativa; debe haber una delimitación precisa de los deberes positivos o negativos a partir del sólo texto constitucional. Por lo tanto, en normas que poseen una "textura abierta", como por ejemplo las que establecen meros valores constitucionales, a partir de la cual el legislador entra a fijar el sentido del texto, no podrían presentarse la garantía de la tutela. Está claro que no puede ser fundamental un derecho cuya eficacia depende de decisiones políticas eventuales.”*

Por otra parte, en la Sentencia T-310 de 2009<sup>119</sup>, amplió incluso el espectro y señaló que las autoridades y en algunos casos los particulares deben dar aplicación directa a los preceptos superiores dado el actual modelo constitucional:

*“Violación directa de la Constitución, causal de procedencia de la acción de tutela que se estructura cuando el juez ordinario adopta una decisión que desconoce, de forma específica, postulados de la Carta Política. A este respecto, debe insistirse en que el actual modelo de ordenamiento constitucional reconoce valor normativo a los preceptos superiores, de modo tal que contienen mandatos y previsiones de aplicación directa por las distintas autoridades y, en determinados eventos, por los particulares. Por ende, resulta plenamente factible que una decisión judicial pueda cuestionarse a través de la acción de tutela cuando desconoce o aplica indebida e irrazonablemente tales postulados”.*

Ahora bien, dentro de las demandas de Constitucionalidad contra el Acto Legislativo No.02 de 2004, el Magistrado Jaime Araujo Rentería en su salvamento de voto a la Sentencia C-1046 de 2005<sup>120</sup>, sostuvo que una de las características de las cuales se deriva la constitucionalización

<sup>117</sup> Sentencias T- 453 de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla; T-704 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; y T-1096 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; entre otras.

<sup>118</sup> M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>119</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>120</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra



del ordenamiento es precisamente la aplicación directa de las normas constitucionales, concepto traído de la teoría constitucional de Ricardo Guastini y que se explica de la siguiente manera.

*“La aplicación directa de las normas constitucionales. Esta quinta condición para la constitucionalización del ordenamiento jurídico tiene que ver con dos cuestiones: a) el entendimiento de que la Constitución rige también a las relaciones entre particulares y no es un texto dirigido solamente a las autoridades u órganos públicos; b) que todos los jueces pueden aplicar la Constitución, incluso sus normas programáticas o normas de principio. Estos dos aspectos no se encontraban en el constitucionalismo clásico, pero se han ido conquistando de forma paulatina en los años recientes tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional”.*

### **3.2. Algunos supuestos en los que se ha seguido una interpretación de las leyes conforme a la Constitución:**

**3.2.1.** La Corte Constitucional en la Sentencia C-372 de 2011 reconoció que los derechos fundamentales tienen unos contenidos mínimos –negativos y positivos – de cumplimiento inmediato y otros de contenido abierto y sujetos a la configuración legislativa. Por tanto, algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata. Estos derechos de aplicación inmediata son entre otros: **(i)** el contemplado en el artículo 11<sup>121</sup> de la Carta Magna, que se refiere a la prohibición de la pena de muerte, **(ii)** la prohibición de la tortura, los tratos inhumanos y crueles, postulado que se encuentra contemplado en el artículo 12<sup>122</sup>, y **(iii)** la prohibición de la esclavitud, establecida en el artículo 17<sup>123</sup>. Lo anterior, debido a que no necesitan fundamento normativo para ser aplicados, pues la Constitución expresamente lo señala.

**3.2.2.** Otro ejemplo es la Acción de Tutela – contemplada en el artículo 86 de la Constitución –, la cual faculta a toda persona para reclamar ante cualquier Juez de la República la protección de sus derechos fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados.

<sup>121</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 11. El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.

<sup>122</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 12. Nadie será sometido a desaparición forzada, a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

<sup>123</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 17. Se prohíben la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en todas sus formas.

- 3.2.3.** Por último, la excepción de inconstitucionalidad, la cual no tiene que estar plasmada en una ley para tener aplicación directa, pues se fundamenta en el artículo 4° de la Constitución, que establece que:

*“La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales...”*

Esta norma hace que nuestro sistema de control de constitucionalidad sea calificado por la doctrina como un sistema mixto ya que combina un control concentrado en cabeza de la Corte Constitucional y un control difuso de constitucionalidad en donde cualquier autoridad puede dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica por ser contraria a la Constitución.

### **3.3. ¿Cuándo se aplica directamente la Constitución?**

- 3.3.1.** La Constitución se aplica directamente en todos los procesos judiciales, lo anterior debido al carácter Jerárquico que tiene frente a todas las leyes<sup>124</sup>. Otra manifestación de esto es la excepción de inconstitucionalidad, mediante la cual se faculta a todo operador jurídico a sujetarse a los mandatos constitucionales de tal suerte que en eventos en que una norma de jerarquía inferior contradiga, en forma clara y ostensible, un presupuesto Superior, el funcionario estará en la obligación de inaplicar la norma para el caso en concreto, dando primacía a los principios y garantías constitucionales<sup>125</sup>.

- 3.3.2.** Otra forma especial de aplicar directamente la Constitución es mediante la acción de tutela, pues este es el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales conculcados o amenazados. Adicionalmente, se encuentra el control abstracto de constitucionalidad que realiza la Corte a una ley que se demanda por no estar conforme a la Constitución. Si se declara la inconstitucionalidad de una norma, se está afirmando que la norma no es válida frente a la Constitución y por consiguiente deja de existir en el mundo jurídico<sup>126</sup>.

<p><b>4. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional la existencia de un “bloque de constitucionalidad”? ¿Cuáles principios, normas y fuentes integran el bloque? Explique.</b></p>
---

Sí, en Colombia existe un bloque de constitucionalidad derivado del artículo 93<sup>127</sup> de la Constitución Política, tal y como se explicó en la pregunta número 4 de la Primera Parte.

<sup>124</sup> Sentencia T-727 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>125</sup> Sentencia SU – 132 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada.

<sup>126</sup> Sentencia C – 309 de 2009, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>127</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

El concepto del bloque de constitucionalidad fue adoptado por la jurisprudencia constitucional al determinar el alcance del artículo 93 Superior. El bloque de constitucionalidad implica que los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos tienen un rango igual al de la Constitución Política, y hacen con ella un solo cuerpo normativo. Cabe señalar que para que un tratado de derechos humanos haga parte de dicho bloque debe cumplir con dos características: **(i)** haber sido ratificado por Colombia y **(ii)** contener derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción.

Con esta figura se hace alusión a aquellas disposiciones que integran la Constitución pero que no están expresamente enunciadas en su texto normativo, ello se explica en el hecho de que las Constituciones escritas no son textos cerrados y en su gran mayoría tienen cláusulas que remiten a principios o normas que tienen relevancia constitucional. Por tanto, éstas deben tenerse en cuenta en la práctica, lo cual impone a todos los operadores jurídicos la obligación de resolver sus casos a la luz de la Constitución Política, cuyo articulado se amplía con la figura del bloque, pues no sólo deben analizar la conformidad de la ley frente a lo expresamente escrito en la Constitución sino además frente a otras disposiciones que tienen la misma jerarquía, cuya inobservancia devendría en una vulneración directa de ésta<sup>128</sup>.

Según la Corte Constitucional, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto: (i) el preámbulo, (ii) el articulado constitucional, (iii) los tratados de límites ratificados por Colombia, (iv) los tratados de derecho internacional humanitario, (v) los tratados internacionales ratificados por Colombia y que reconocen derechos intangibles, (vi) los artículos de los tratados internacionales sobre derechos humanos cuando se trate de derechos reconocidos por la Carta, y al menos como criterio de interpretación la doctrina desarrollada por los Tribunales internacionales en relación con esas normas internacionales. En sentido lato: (i) las leyes estatutarias y (ii) las leyes orgánicas.

Dentro de los primeros fallos proferidos por esta Corporación en relación con la aplicación del artículo 93 de la Carta fue la Sentencia T-409 de 1992<sup>129</sup>. En dicha providencia, la Corte procedió a hacer el análisis de la tensión existente entre el deber de prestar el servicio militar y el derecho a la libertad de conciencia a la luz del criterio de la obediencia debida. La Corte manifestó que en aplicación del artículo 93 de la Carta, la obediencia debida no podía interpretarse como una obligación ciega de cumplimiento de órdenes superiores, sino como una sumisión a la jerarquía militar sometida al concepto de orden justo.

---

<sup>128</sup>Ibídem, pág. 24.

<sup>129</sup> M.P. José Gregorio Hernández

Pero es en la Sentencia C-225 de 1995<sup>130</sup>, en donde se desarrolló el concepto de bloque de constitucionalidad, proveniente del derecho constitucional francés. Dijo la Corporación:

*“La Corte considera que la noción de "bloque de constitucionalidad", proveniente del derecho francés pero que ha hecho carrera en el derecho constitucional comparado<sup>131</sup>, permite armonizar los principios y mandatos aparentemente en contradicción de los artículos 4º y 93 de nuestra Carta.*

*Este concepto tiene su origen en la práctica del Consejo Constitucional Francés, el cual considera que, como el Preámbulo de la Constitución de ese país hace referencia al Preámbulo de la Constitución derogada de 1946 y a la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, esos textos son también normas y principios de valor constitucional que condicionan la validez de las leyes. Según la doctrina francesa, estos textos forman entonces un bloque con el articulado de la Constitución, de suerte que la infracción por una ley de las normas incluidas en el bloque de constitucionalidad comporta la inexecutablez de la disposición legal controlada. Con tal criterio, en la decisión del 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional anuló una disposición legislativa por ser contraria a uno de los "principios fundamentales de la República" a que hace referencia el Preámbulo de 1946.*

*Como vemos, el bloque de constitucionalidad está compuesto por aquellas normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado constitucional stricto sensu.*

*En tales circunstancias, la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el*

<sup>130</sup> M.P. Alejandro Martínez Caballero

<sup>131</sup> Sobre esta noción, ver Louis Favoreu "El bloque de constitucionalidad" en Revista del Centro de Estudios Constitucionales., No 5 pp 46 y ss. Igualmente Javier Pardo Falcón. El Consejo Constitucional Francés. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1990, pp 115 y ss.

*resto del texto constitucional un "bloque de constitucionalidad", cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93).*

*Como es obvio, la imperatividad de las normas humanitarias y su integración en el bloque de constitucionalidad implica que el Estado colombiano debe adaptar las normas de inferior jerarquía del orden jurídico interno a los contenidos del derecho internacional humanitario, con el fin de potenciar la realización material de tales valores”.*

Posteriormente, la Corte Constitucional estudió si sólo aquellos Tratados establecidos en el artículo 93 de la Carta hacen parte del bloque de constitucionalidad, o si existen otras normas u otros instrumentos internacionales que pueden ser parte del mismo. En la Sentencia C-578 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz se dijo que:

*“Es importante precisar que siempre que se habla de bloque de constitucionalidad, se hace porque en la Constitución una norma suya así lo ordena y exige su integración, de suerte que la violación de cualquier norma que lo conforma se resuelve en últimas en una violación del Estatuto Superior. “*

De la misma manera en la Sentencia C-191 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, se definió el bloque de constitucionalidad en sentido estricto y en sentido lato. Dijo la Sentencia:

*“En reiterada jurisprudencia, la Corte ha considerado que una norma de carácter legal puede vulnerar la Carta Política no sólo por violar directamente unos de sus artículos sino, también, cuando conculca una serie de normas cuyo texto no forma parte del articulado constitucional, pero al que éste otorga, expresamente, un cierto carácter de "supralegalidad". Lo anterior ocurre, particularmente, en el caso de los tratados internacionales de derechos humanos a que se refiere el artículo 93 del Estatuto Superior<sup>132</sup>, de las leyes orgánicas<sup>133</sup> (C.P., artículo 151), de las leyes estatutarias<sup>134</sup> (C.P., artículo 152) y, como se verá adelante, de los tratados que integran el contenido normativo del*

<sup>132</sup>Véanse, entre otras, las Sentencias C-295 de 1993 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-179 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C – 225 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C – 578 de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-327 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

<sup>133</sup>Véanse, entre otras, las Sentencias C-337 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-423 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-600 A de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-287 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>134</sup>Véanse las Aentencias C-578 de 1995 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-358 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

*artículo 101 de la Carta. Podría afirmarse que el texto de la Constitución, junto con el conjunto de normas antes mencionadas, conforman lo que la jurisprudencia y la doctrina han denominado el bloque de constitucionalidad en sentido lato, es decir aquellas disposiciones que pese a no tener, todas ellas, rango constitucional, sirven de parámetro de control de constitucionalidad<sup>135</sup>.*

*Efectivamente, resulta posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. En un primer sentido de la noción, que podría denominarse bloque de constitucionalidad stricto sensu, se ha considerado que se encuentra conformado por aquellos principios y normas de valor constitucional, los que se reducen al texto de la Constitución propiamente dicha y a los tratados internacionales que consagren derechos humanos cuya limitación se encuentre prohibida durante los estados de excepción (C.P., artículo 93).*

*Más recientemente, la Corte ha adoptado una noción lato sensu del bloque de constitucionalidad, según la cual aquel estaría compuesto por todas aquellas normas, de diversa jerarquía, que sirven como parámetro para llevar a cabo el control de constitucionalidad de la legislación. Conforme a esta acepción, el bloque de constitucionalidad estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias. Sobre este punto, la Corporación se ha expresado como sigue:*

*En suma, es posible afirmar que aquellas normas que pertenezcan al denominado bloque de constitucionalidad lato sensu, se caracterizan por: (1) ser parámetro para efectuar el control de constitucionalidad del derecho interno; (2) tener un rango normativo superior a las leyes ordinarias (en algunos casos son normas constitucionales propiamente dichas y, en otros casos, ostentan una jerarquía intermedia entre la Constitución y la ley ordinaria); y, (3) formar parte del bloque de constitucionalidad gracias a una remisión expresa efectuada por alguna disposición constitucional.*

Así mismo, por vía de una aplicación extensiva del inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política, la Corte ha admitido que incluso aquellos tratados internacionales que establecen derechos humanos que pueden ser limitados durante los estados de excepción –tal es el caso del derecho a la libertad de movimiento – forman parte del bloque de

<sup>135</sup> Sentencia C-358 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

constitucionalidad, aunque sólo lo hagan como instrumentos de interpretación de los derechos en ellos consagrados.

Así, por ejemplo, mediante Sentencia T-483 de 1999<sup>136</sup>, la Corte Constitucional sostuvo que aunque el derecho a la libre circulación puede ser restringido durante los estados de excepción, dicha restricción debe estar encaminada a *“hacer prevalecer valiosos intereses públicos y los derechos y libertades de las personas”*. En vista de que ésta era la interpretación que debía dársele al derecho a la libertad de movilización de conformidad con las normas de derecho internacional que lo consagran, la Corte adujo que tales instrumentos internacionales debían entenderse incorporados al bloque de constitucionalidad como herramientas hermenéuticas para juzgar la legitimidad de la normativa interna.

Así entonces, sostuvo que:

*“según el inciso segundo del art. 93 de la Constitución, los derechos y deberes consagrados en ésta se interpretarán, de conformidad con los Tratados Internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*.

Agregando de esta manera que:

*“Ello significa, que para efectos de interpretar los referidos derechos las normas de los tratados en referencia tienen carácter prevalente en el orden interno, formando por lo tanto parte del bloque de constitucionalidad, como lo ha reconocido la Corte en diferentes pronunciamientos.”*  
(Sentencia T-483 de 1999 M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell)

Adicional a lo anterior, la Corte sostuvo que el preámbulo de la Constitución también hace parte del bloque de constitucionalidad porque aquél delinea los fundamentos básicos y define los propósitos que confluyen a la conformación del Estado colombiano. En esta línea la Corte defendió *“la concepción jurídica según la cual el Derecho no se agota en las normas y, por ende, el Constitucional no está circunscrito al limitado campo de los artículos que integran una Carta Política.”*

En conclusión, la teoría del bloque de constitucional ha sido el producto de una interpretación del artículo 93<sup>137</sup> Superior, mediante la cual el

<sup>136</sup> M.P. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>137</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 93.** Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, con el siguiente texto: El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de

Tribunal Constitucional ha considerado que por expresa disposición constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y que contienen derechos intangibles, forman un solo cuerpo normativo con la Constitución, y por tanto, cuentan con su misma jerarquía normativa.

**5. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, especialmente los relativos a derechos humanos? Explique tales supuestos.**

Tal y como se refirió en la anterior pregunta, el concepto del bloque de constitucionalidad fue adoptado por la jurisprudencia constitucional al determinar el alcance del artículo 93 Superior. El bloque de constitucionalidad implica que los tratados y convenios internacionales sobre derecho humanos tienen un rango igual al de la Constitución Política, y hacen con ella un solo cuerpo normativo. Cabe señalar que para que un tratado de derechos humanos haga parte de dicho bloque debe cumplir con dos características: **(i)** haber sido ratificado por Colombia y **(ii)** contener derechos que no pueden ser suspendidos en estados de excepción.

El sustento del bloque constitucional se halla en el artículo 93 Superior, cuyo **inciso primero** consagra que los tratados y convenios internacionales (i) ratificados por el Congreso, (ii) que reconozcan derechos humanos, y (iii) prohíban su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. De acuerdo con reiterada jurisprudencia constitucional los tratados o convenios que reúnan estas características, integran el denominado bloque en sentido estricto y son considerados parte integrante de la Constitución, es decir, tienen idéntica fuerza vinculante.

Por otra parte, el **inciso segundo** de este mismo precepto constitucional, establece que los derechos y deberes consagrados en el texto superior se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. La Corte Constitucional ha expuesto en sus fallos que este aparte responde a lo que ella misma ha definido como bloque constitucional en sentido lato, esto es, los tratados internacionales sobre derechos humanos que no cumplen con las exigencias del artículo 93-1, sirven de parámetro de interpretación constitucional de todos los derechos y deberes contenidos en la Carta Superior.

La Corporación en varios de sus pronunciamientos ha analizado Convenios y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y les ha

---

1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.



otorgado la categoría de bloque de constitucionalidad. Por ejemplo, en la Sentencia **C-574 de 1992**<sup>138</sup>, la Corte concluyó que de conformidad con el contenido del artículo 93, los cuatro convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales I y II de 1977 se integran de manera automática a la Constitución por tratarse de normas *ius cogens*.

En el fallo **C-225 de 1995**<sup>139</sup> señaló que los Convenios de derecho internacional humanitario aprobados y ratificados por Colombia (Normas *ius cogens*) integran el bloque en sentido estricto.

La Sentencia **C-578 de 1995**<sup>140</sup>, estableció que las normas de Derecho Internacional Humanitario (*ius cogens*), la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, aprobado mediante la Ley 70 de 1986, y la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, Ley 28 de 1959, compartían la misma fuerza jurídica que la Constitución.

En la Sentencia **C-135 de 1996**<sup>141</sup> la jurisprudencia constitucional fue constante en sostener que las Reglas del Derecho Internacional Humanitario son bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

En el pronunciamiento **T-1635 de 2000**<sup>142</sup>, la Corte sostuvo que el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley 171 de 1994, integran el bloque en sentido estricto.

La Sentencia **C-774 de 2001**<sup>143</sup> reiteró que son bloque de constitucionalidad en sentido estricto los Convenios de Ginebra, los Protocolos I y II y ciertas normas del Pacto de San José de Costa Rica. La libertad personal no forma parte del bloque de constitucionalidad porque no figura expresamente en la Convención Americana de Derechos Humanos y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sobre todo, es susceptible de limitarse en los estados de excepción. Sin embargo, aclaró que estos instrumentos constituyen parámetros de constitucionalidad para su interpretación.

Frente a la presunción de inocencia, la Corte considera que las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, sí forman parte del bloque de constitucionalidad, toda vez que, la presunción de inocencia es un derecho humano, el cual no es susceptible de limitación o restricción en los estados de excepción, ya que si el derecho al debido proceso y el principio de legalidad no admiten restricción alguna, según lo dispone el

<sup>138</sup>M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>139</sup>M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>140</sup>M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>141</sup>Magistrados Ponentes Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero.

<sup>142</sup>M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>143</sup>M.P. Rodrigo Escobar Gil

artículo 27 de la ley 16 de 1972, que ratifica la Convención Americana sobre Derechos Humanos, menos aún la presunción de inocencia que es el derecho fundamental a partir del cual se edifican las garantías jurídicas citadas.

La Sentencia **C-617 de 2008**<sup>144</sup>, también estableció que lo integra el Convenio 87 de la OIT sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización.

La Sentencia **C-401 de 2005**<sup>145</sup>, reiteró que comparten la misma fuerza vinculante de la Constitución: el Convenio Internacional del Trabajo 169 –consulta a comunidades indígenas- (SU-039/97) los Convenios 87 y 98 sobre libertad sindical; la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Convención Americana de Derechos Humanos; la Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991), el Convenio 138 sobre la “Edad Mínima de Admisión de Empleo” (Ley 515 de 1999) y el Convenio 182 sobre la “Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación” (Ley 704 de 2001), forman parte del bloque de constitucionalidad *strictu sensu* y, por lo mismo, no sólo sirven de parámetros de validez constitucional de los preceptos legales, sino que también tienen fuerza vinculante (C-170/04).

En conclusión, la teoría del bloque de constitucional ha sido el producto de una interpretación del artículo 93 Superior, mediante la cual el Tribunal Constitucional ha considerado que por expresa disposición constitucional, los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia, y que contienen derechos intangibles, forman un solo cuerpo normativo con la Constitución, y por tanto, cuentan con su misma jerarquía normativa.

**6. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales en materia de derechos humanos? ¿Cuál es el valor jurídico asignado a las decisiones de estos órganos? Explique.**

Sí, la Corte Constitucional ha orientado sus decisiones con los pronunciamientos de organismos internacionales tanto, del sistema universal de protección de los derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos y los Comités Internacionales de los pactos de derechos civiles y políticos y el de derechos económicos, sociales y culturales<sup>146</sup>, entre otros, como del sistema regional de protección con los pronunciamientos –sentencias e informes- de la Corte y la Comisión

<sup>144</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>145</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>146</sup> Por ejemplo, ver las Sentencias C-223 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-348 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-264 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y T-009 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Interamericana de Derechos Humanos. Igualmente, la Corte utiliza los parámetros de las relatorías de cada uno de estos sistemas de protección que se dedican a temas especiales como los derechos de las poblaciones indígenas, el derecho a la libertad de expresión, personas privadas de la libertad, entre otros<sup>147</sup>.

- 6.1.** El fundamento del valor jurídico que ha otorgado la Corte a las decisiones de los órganos supranacionales reside concretamente en los artículos constitucionales 53, según el cual *“los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados hacen parte de la legislación interna”*, 93, que establece que ciertas normas internacionales de derechos humanos *“prevalecen en el orden interno”* y que los *“derechos y deberes consagrados en la Carta, se interpretan de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”*, 94 el cual incorpora la cláusula de derechos innominados, pues establece que *“la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos”* y 214, que regula los estados de excepción, y consagra que incluso en momentos de conmoción interior, entre otros, no pueden suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales y que se respetarán en todo momento las reglas del Derecho Internacional Humanitario.

Las disposiciones mencionadas hacen referencia a la figura del bloque de constitucionalidad, el cual reconoce la fuerza normativa de los tratados de derechos humanos en el orden interno. La Corte en varias sentencias a lo largo de su jurisprudencia ha reconocido que los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia son normas que desarrollan y hacen parte integral de la Constitución Política.<sup>148</sup> En ese orden de ideas, los pronunciamientos de los organismos internacionales competentes y autorizados de interpretar los contenidos de los derechos y obligaciones en cada uno de estos tratados, como por ejemplo lo hace la Corte Interamericana sobre la Convención Americana, toman un valor esencial en los fallos de la Corte Constitucional, pues aquellos pronunciamientos orientan el sentido de las disposiciones de los tratados, y con ello, establecen el alcance de los derechos fundamentales.

Así pues, cuando se van a interpretar los derechos constitucionales la jurisprudencia de los órganos internacionales es, ante todo, **un criterio de interpretación y una doctrina particularmente importante**. En

<sup>147</sup> Entre otras, sentencias T-764 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-040 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y C-579 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>148</sup> Ver entre otras, Sentencias T-002 de 1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-409 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-225 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, C-358 de 1997 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-1153 de 2005 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-667 de 2006 M.P. Jaime Araujo Rentería, C-488 de 2009 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, C-776 de 2010 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y C-579 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-010 de 2000<sup>149</sup>, mediante la cual se revisó la constitucionalidad de la ley de transmisión de programas por radio, se refirió a las limitaciones permisibles a la libertad de prensa conforme a la Opinión Consultiva No. 5 de la Corte IDH, y resaltó el valor jurídico de esta clase de pronunciamientos señalando que es indudable que la jurisprudencia de las instancias internacionales encargadas de interpretar esos tratados, constituye un criterio hermenéutico relevante para establecer el sentido de las normas constitucionales sobre derechos fundamentales<sup>150</sup>.

Igualmente, en Sentencia C-355 de 2006<sup>151</sup>, la Corte reiteró la importancia de los pronunciamientos de organismos internacionales como pautas relevantes para la interpretación de los enunciados normativos contenidos en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, pero resaltó, que esto no implicaba *per se* que fueran parte del bloque de constitucionalidad. Con ello, aclaró que tenían un valor mayor los pronunciamientos de la Corte IDH, al ser un órgano judicial que aquellos emitidos como recomendaciones u observaciones, como los emitidos por Comités de las Naciones Unidas o la misma Comisión Interamericana.

**6.2.** No obstante lo anterior, lo cierto es que basta mirar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tanto en sentencias de revisión de tutela como las de constitucionalidad, para darse cuenta que las providencias están orientadas muchas veces sobre pronunciamientos de organismos internacionales, otorgándole contenido a los derechos y obligaciones en discusión. Por ejemplo, la Corte ha utilizado los pronunciamientos de organismos internacionales para darle contenido a los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación y la obligación correlativa del Estado de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario (pueden verse entre otras, las Sentencias C-370 de 2006<sup>152</sup>, C-936 de 2010<sup>153</sup> y C-579 de 2013<sup>154</sup>). En estas providencias, concretamente, se ha reconocido el **carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH**.

**6.3.** En materia de libertad de expresión, vale la pena referirse a la Sentencia C-442 de 2011<sup>155</sup>, en la cual se analizó la constitucionalidad de los tipos penales de injuria y calumnia en el orden interno. Los cargos formulados por los demandantes se fundaban en la sentencia del caso Kimel contra Argentina, en la que el tribunal interamericano concluyó que la sanción penal como medio para restringir el derecho a la libertad

<sup>149</sup>M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>150</sup> En igual sentido la Corte realiza el análisis constitucional de los tipos penales de injuria y calumnia como restricciones a la libertad de expresión teniendo en cuenta la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso Kimel contra Argentina, ver sentencia C-442 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>151</sup>M.P. Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>152</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>153</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>154</sup> M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>155</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

de expresión debía mirarse con cautela y cumplir con requisitos de necesidad, legalidad, y proporcionalidad en una sociedad democrática. En esa oportunidad, la Corte Constitucional recordó el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH, y sobre ello, analizó el caso señalado para concluir que los tipos penales contemplados en el ordenamiento interno cumplieran con los requisitos expuestos por la jurisprudencia interamericana y obedecían a la tradición jurídica de la Corte Suprema de Justicia colombiana. En otras palabras, la Corte, reconoció de tal forma el carácter vinculante de la jurisprudencia de la Corte IDH que, asumió la carga argumentativa suficiente para justificar la legitimidad de las medidas penales<sup>156</sup>.

Igualmente, se le ha otorgado **un valor jurídico vinculante a las medidas cautelares ordenadas por la Comisión Interamericana**, tanto así, que su cumplimiento puede ser exigido a través de la acción de tutela (Sentencias T-558 de 2003<sup>157</sup> y T-786 de 2003<sup>158</sup>). También, ante el incumplimiento del Estado en la ejecución de las medidas de reparación ordenadas por la Corte IDH, las víctimas pueden exigirlo a través de la acción de amparo, como se ordenó en la Sentencia T-653 de 2012.<sup>159</sup>

- 6.4.** Por otra parte, la Corte ha establecido que las recomendaciones emitidas por el Comité de Libertad Sindical de la Organización Internacional del Trabajo –OIT-, no son meras directrices, guías o lineamientos que debe seguir el Estado colombiano, sino que ellas constituyen una orden expresa vinculante para el Estado y cada uno de sus órganos (Sentencia T-603 de 2003<sup>160</sup>).
- 6.5.** Con base en lo mencionado, es necesario aclarar que a pesar de que la jurisprudencia constitucional utiliza pronunciamientos, informes, sentencias y dictámenes de organismos internacionales autorizados en la interpretación de los tratados de derechos humanos; a unos les atribuye un valor jurídico hermenéutico para, en su ejercicio de interpretación de la Carta Política, fijar el contenido y alcance de los derechos constitucionales, y a otros, además de ser criterios levantes de interpretación, les reconoce su carácter vinculante en las decisiones internas conforme a las obligaciones internacionales del Estado<sup>161</sup>.

<sup>156</sup> En palabras de la Corte Constitucional: “Ahora bien, aunque constituye un precedente significativo en torno al alcance de la libertad de expresión y del principio de legalidad en la tipificación de los delitos de injuria y calumnia, esta decisión no puede ser trasplantada automáticamente al caso colombiano en ejercicio de un control de convencionalidad que no tenga en cuenta las particularidades del ordenamiento jurídico interno, especialmente la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia que han precisado notablemente el alcance de los elementos normativos de estos tipos penales, a lo cual se hará alusión en un acápite posterior de esta decisión (...)”

No desconoce esta Corporación que actualmente en el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos se avanza en la despenalización de estas conductas, bajo la idea de que su sanción puede resultar nociva para el ejercicio de las libertades de información y de expresión y que por lo tanto resulta más conveniente su protección mediante mecanismos distintos a la tipificación penal, pero se trata de una decisión que, en principio, está reservada al legislador en el ejercicio de potestad de configuración normativa”. En igual sentido lo afirmó en la Sentencia C-715 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>157</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>158</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>159</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>160</sup> M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>161</sup> Ver entre otras, sentencia C-715 de 2012 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

**7. ¿Cuáles son los criterios predominantes de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha sostenido para la declaratoria de nulidad de leyes u otros actos públicos que contradicen los preceptos constitucionales? Explique.**

- 7.1. Criterios tradicionales:** la Corte Constitucional ha aceptado utilizar los criterios tradicionales de interpretación de las leyes como el **literal**, el **histórico**, el **teleológico** y el **sistemático**<sup>162</sup>.
- 7.2. Interpretación conforme a la Constitución.** En virtud de este criterio *“cuando una interpretación razonable de la disposición resulte contraria a la Constitución, y otras se ajusten a ella, la Corte debe declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con la Carta”*<sup>163</sup>.
- 7.3. Principio de unidad constitucional.** Este principio, reconocido en la Sentencia C-535 de 2012 exige la interpretación de la Constitución como un todo armónico y coherente, por oposición a una interpretación aislada o contradictoria de las disposiciones que la integran<sup>164</sup>.
- 7.4. Principio de armonización.** Este criterio implica la mutua delimitación de los bienes contrapuestos, mediante la concordancia práctica de las respectivas normas constitucionales, de manera que se garantice a todas ellas su máximo nivel de eficacia y efectividad<sup>165</sup>.
- 7.5. Principio de interpretación de la concordancia práctica o de la armonización concreta.** Este principio fue reconocido en las Sentencias T-425 de 1995 y T-148 de 2012 de acuerdo con el cual *“frente a la colisión de contenidos constitucionales, éstos deben ser compatibilizados, en lugar de darle prevalencia a uno de dichos contenidos”*<sup>166</sup>.

<sup>162</sup> Sentencias de la Corte Constitucional C-574 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; C-882 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>163</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1071 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil: “Recuérdese que, en principio, como lo ha sostenido en múltiples oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación, no le corresponde a la Corte Constitucional fijar el sentido normativo de las disposiciones acusadas. A pesar de ello, la interpretación de un texto legal adquiere relevancia constitucional cuando éste es susceptible de más de una interpretación, y al menos uno de sus sentidos normativos aparece como contrario a la Carta. En tales casos, la Corte debe determinar el sentido del texto legal demandado, para poder realizar el examen de constitucionalidad. Sin embargo, si del análisis hecho por la Corte resulta que la interpretación presuntamente inconstitucional no es razonable, la Corte debe descartarla, sin que ello afecte la constitucionalidad de la disposición demandada. En los otros casos, cuando una interpretación razonable de la disposición resulte contraria a la Constitución, y otras se ajusten a ella, la Corte debe declarar su constitucionalidad, siempre y cuando se interprete de conformidad con la Carta.

<sup>164</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-535 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>165</sup> Cfr. Sentencia de la Corte Constitucional C-425 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>166</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-148 de 2012. M.P. Juan Carlos Henao Pérez: Entendidas así las cosas, la Sala recurre al principio de interpretación de la concordancia práctica o de la armonización concreta<sup>166</sup>, según el cual, frente a la colisión de contenidos constitucionales, éstos deben ser compatibilizados, en lugar de darle prevalencia a uno de dichos contenidos, prevalencia de la cual se sigue que una disposición constitucional anula por completo a la otra o, en otras palabras, la prevalencia genera lo que, en teoría de juegos, se conoce como un juego de suma cero, es decir que la ganancia que beneficia a un individuo (o a un contenido constitucional) se refleja como una pérdida para el otro individuo (o para el otro contenido constitucional); contrario a lo que sucede en la situaciones gana-gana, en las cuales ambos contenidos constitucionales son aplicados. De tal suerte, la Sala admite que la función pública se desarrolle de manera

- 7.6. Principio de identidad material axiológica**<sup>167</sup>. Este principio establece la interpretación de las leyes de acuerdo a los valores políticos fundamentales que caracterizan el régimen político vigente (en cuanto son aceptados, dominantes y son sobreordenados en la misma Constitución)<sup>168</sup>.
- 7.7. Principio *pro homine***. De acuerdo a este principio se debe preferir la norma que garantice los derechos de las personas<sup>169</sup>.
- 7.8. Principio de la conservación del derecho**. Constituye una obligación para los Tribunales Constitucionales de mantener al máximo las disposiciones normativas o leyes emanadas del Legislador, en virtud del principio democrático<sup>170</sup>.

**Otras máximas de interpretación.** En la Sentencia C-1255 de 2001 se establecieron unas máximas que permiten que el juez constitucional ejerza la función de control de las leyes sin erosionar la autonomía funcional de los jueces ordinarios: (i) el respeto a la autonomía de las interpretaciones legales tiene un límite en la propia razonabilidad de esas hermenéuticas, pues las decisiones de los jueces deben ser razonadas y razonables, (ii) si la disposición legal acusada admite múltiples entendimientos, pero todos ellos son constitucionales, debe esta Corte limitarse a declarar su exequibilidad, sin señalar el sentido legal del artículo sometido a control, pues tal tarea corresponde a los jueces ordinarios (CP art. 230); (iii) en caso de que una disposición admita múltiples interpretaciones, y algunas de ellas armonicen con la Carta pero otra u otras sean inconstitucionales, es deber de esta Corte mantener en el ordenamiento la disposición acusada siempre y cuando se excluya del mismo, por medio de una sentencia condicionada, todos aquellos entendimientos del precepto acusado que sean contrarios a los principios y valores constitucionales (iv) la autonomía hermenéutica de los jueces se encuentra también limitada, en materia laboral y penal, puesto que en estos campos la propia Carta ha establecido una regla de favorabilidad en beneficio del trabajador y del procesado (CP arts 28 y 53), la cual no puede ser desconocida por el operador jurídico<sup>171</sup>.

---

eficiente y que el mérito de los empleados predomine en ella, sin desconocer por ello el derecho a la estabilidad laboral reforzada de los discapacitados

<sup>167</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>168</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-034 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.: “De lo expuesto, fuerza es concluir que cada Constitución posee una identidad material axiológica que la diferencia de las constituciones de otros estados. Dicha identidad material axiológica está compuesta por una serie de valores políticos fundamentales que caracterizan el régimen político vigente (en cuanto son aceptados y dominantes), son principios sobreordenados en la misma Constitución que informan las demás normas de carácter constitucional. En otras palabras, la identidad de una Constitución estaría dada por la cantidad de valores y principios que la caracterizan”.

<sup>169</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T - 319 de 2012, M.P: Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>170</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-038 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>171</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C-1255 de 2001, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

**8. ¿Puede ser exigido a los particulares el cumplimiento de los mandatos constitucionales? ¿En cuáles supuestos la jurisprudencia ha considerado válida dicha exigencia, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales de terceros?**

**8.1.** Sí. En Colombia puede exigirse a los particulares el cumplimiento de mandatos constitucionales en virtud de los artículos 4, 6 y 90 de la Constitución Política:

**8.1.1.** El artículo 4º señala que *“es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades”*.

**8.1.2.** El artículo 6º establece que *“los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”*.

**8.1.3.** El artículo 95 consagra que *“toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes”*.

**8.2.** La Sentencia C-134 de 1994<sup>172</sup>, que analizó la constitucionalidad del artículo 42 del decreto 2591 de 1991, señala una serie de eventos en los cuales se ha reconocido que los particulares tienen el deber de proteger los derechos fundamentales de terceros y por ello puede presentarse en su contra una acción de tutela:

**8.2.1.** Cuando estén encargados de la prestación de servicios públicos, pues si un particular asume su prestación, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material frente al usuario:

*“En efecto, la acción de tutela procede contra particulares que prestan un servicio público, como quiera que si un particular asume su prestación, entonces esa persona adquiere una posición de supremacía material -con relevancia jurídica- frente al usuario. El Decreto 2591 de 1991 dispuso que sólo era factible presentar acción de tutela contra particulares que presten servicio público, para la protección de ciertos derechos fundamentales.”<sup>173</sup>*

**8.2.2.** Cuando estén encargados de la prestación de servicios públicos domiciliarios<sup>174</sup>.

**8.2.3.** Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivó la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización: (i) La relación de subordinación se ha definido como *“la condición de una*

<sup>172</sup> M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>173</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C - 1033 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>174</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-408 de 2008, M.P. Jaime Araújo Rentería.



*persona que la hace sujetarse a otra o la hace dependiente de ella y, en esa medida, hace alusión principalmente a una situación derivada de una relación jurídica en virtud de un contrato de trabajo o de las relaciones entre estudiantes y directivas del plantel educativo o la de los padres e hijos derivada de la patria potestad”; (ii) el estado de **indefensión** tiene origen en “la situación fáctica de falta total o insuficiencia de medios físicos y jurídicos de defensa para resistir o repeler la agresión, amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales”<sup>175</sup>.*

- 8.2.4.** Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace violar el artículo 17 de la Constitución, es decir, la prohibición de esclavitud, servidumbre y trata de seres humanos en todas sus formas<sup>176</sup>.
- 8.2.5.** Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del habeas data para la solicitud de los datos de una persona que se encuentran en bases de datos o para la rectificación de la misma<sup>177</sup>.
- 8.2.6.** Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas, lo cual se presenta especialmente frente a medios de comunicación<sup>178</sup>.
- 8.2.7.** Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas<sup>179</sup>.
- 8.2.8.** Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción<sup>180</sup>.
- 8.2.9.** Cuando se afecte un interés colectivo, caso en el cual es necesario que se configuren los siguientes requisitos:

*“a) Existencia de conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la amenaza o vulneración de un derecho fundamental; b) El actor debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental; c) La vulneración del derecho fundamental no debe ser hipotética sino que debe encontrarse expresamente probada en el expediente; d) La orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo, aunque por efecto de la decisión este último resulte protegido; e) Debe demostrarse que las acciones populares no son un mecanismo idóneo en el caso concreto para la protección efectiva del*

<sup>175</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-122 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

<sup>176</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 134 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>177</sup> Ver, por ejemplo, T-658 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>178</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T-256 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

<sup>179</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 134 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>180</sup> Sentencia de la Corte Constitucional C – 134 de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*derecho fundamental vulnerado. Sólo cuando concurren los anteriores requisitos en un caso concreto es procedente la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la afectación grave y directa de un interés colectivo*<sup>181</sup>.

**9. ¿Cuáles han sido los criterios —si es que existen— establecidos por la jurisprudencia constitucional respecto del control jurisdiccional de reformas constitucionales?**

Como se refirió en la pregunta 5 de la Primera Parte, el texto constitucional de 1991, artículo 379<sup>182</sup>, consagra que las reformas constitucionales sólo pueden ser declaradas contrarias al texto constitucional cuando incurran en vicios de procedimiento en la formación de la ley, lo cual significa que no le corresponde a esta Corporación efectuar un control de fondo sobre el contenido material de esas reformas.

No obstante, a partir de la Sentencia C-551 de 2003<sup>183</sup>, la Corte Constitucional desarrolló la teoría de la sustitución de la Constitución.

En virtud de ella, el control de la Corte se extiende al estudio de los eventuales vicios de competencia en el ejercicio del poder de reforma, pues la competencia es un pilar y un presupuesto básico, tanto del procedimiento, como del contenido de las disposiciones sujetas a control de la Corte. Esto plantea la necesidad de definir los alcances del poder de “reformular” la Constitución (artículo 374 C.P.)<sup>184</sup>, uno de los “requisitos” previstos en el Título XIII de la Carta.

En este orden de ideas, el poder de reforma, por ser un poder constituido y regulado en el Título XIII de la Constitución, tiene límites materiales, pues la facultad de “reformular la Constitución” (artículo 374 CP) no contiene la posibilidad de derogada, subvertirla o sustituirla en su integridad.

Es por ello que al realizar el control constitucional de actos reformatorios de la Constitución, la Corte Constitucional empezó a realizar el control de constitucionalidad no solamente de los vicios formales en sentido estricto de los Actos Legislativos<sup>185</sup> y de los demás

<sup>181</sup> Sentencia de la Corte Constitucional T – 759 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>182</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 379.** Los Actos Legislativos, la convocatoria a referendo, la consulta popular o el acto de convocación de la Asamblea Constituyente, sólo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en este título. La acción pública contra estos actos sólo procederá dentro del año siguiente a su promulgación, con observancia de lo dispuesto en el artículo 241 numeral 2.

<sup>183</sup> M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>184</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 374.** La Constitución Política podrá ser reformada por el Congreso, por una Asamblea Constituyente o por el pueblo mediante referendo.

<sup>185</sup> Los requisitos formales del Acto Legislativo está contemplado principalmente en el artículo 375 de la C.P, que establece que, “Podrán presentar proyectos de acto legislativo el Gobierno, diez miembros del Congreso, el veinte por ciento de los concejales o de los diputados y los ciudadanos en un número equivalente al menos, al cinco por ciento del censo electoral vigente. El trámite del proyecto tendrá lugar en dos períodos ordinarios y consecutivos. Aprobado en el primero de ellos por la mayoría de los asistentes, el proyecto será publicado por el Gobierno. En el segundo período la aprobación requerirá el voto de la mayoría de los miembros de cada Cámara. En este segundo período sólo podrán

mecanismos de reforma a la Constitución<sup>186</sup>, sino también la revisión de la competencia de dicho órgano y así verificar que, so pretexto de la reforma no se haya cambiado, derogado, remplazado o sustituido la Constitución de 1991 por otra integralmente diferente. Este juicio ha sido llamado por la Corte “juicio de competencia”, “metodología o juicio de la sustitución” pero también puede ser llamado juicio de “inconstitucionalidad por sustitución”<sup>187</sup>.

En palabras de la providencia C-551 de 2003, el alcance del control de las reformas:

*“no sólo le atribuye el conocimiento de la regularidad del trámite como tal, sino que también le confiere competencia para que examine si el constituyente derivado, al ejercer el poder de reforma, incurrió o no en un vicio de competencia”*<sup>188</sup>.

Esta doctrina se desarrolló en un primer término, para el control de los referendos constitucionales (Art. 376 de la C.P.)<sup>189</sup>, pero luego se empezó a aplicar también en el control de los Actos Legislativos del artículo 375 de la C.P., en la Sentencia C- 1200 de 2003<sup>190</sup>.

En la Sentencia C-551 de 2003 se dijo que (i) aquellos principios y valores que identifican a la Constitución de 1991; y en segundo término (ii) aquellos elementos del bloque de constitucionalidad que son axiales o consustanciales a ésta, no pueden ser modificados por el Congreso a través del mecanismo de reforma constitucional.

En dicha jurisprudencia se dijo que:

*“Aunque la Constitución de 1991 no establece expresamente ninguna cláusula pétrea o inmodificable, esto no significa que el poder de reforma no tenga límites. El poder de reforma, por ser un poder constituido, tiene límites materiales, pues la facultad de reformar la Constitución no contiene la posibilidad de derogarla, subvertirla o sustituirla en su integridad. Para saber si el poder de reforma, incluido el*

---

debatirse iniciativas presentadas en el primero”. Sin embargo se debe tener en cuenta como parámetro de constitucionalidad para el control de las reformas a la Constitución la Ley 5ª de 1992, Reglamento del Congreso, y la Ley 134 de 1994, cuando se trata de reformas constitucionales por iniciativa ciudadana.

<sup>186</sup> Se contemplan en el Título XIII la reforma por referendo constitucional del artículo 378 de la C.P. y la reforma por intermedio de Asamblea Nacional Constituyente del artículo 376 de la C.P.

<sup>187</sup> Haciendo un parangón con la llamada inconstitucionalidad por omisión que la Corte ha aceptado en la inconstitucionalidad por omisión relativa.

<sup>188</sup> Sentencia C-551 de 2003. M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Igualmente ver sobre la competencia de la Corte para hacer el control de los Actos Legislativos por vicios de competencia o por inconstitucionalidad por sustitución las Sentencias C- 1200 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil), C-970 de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), C-816 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Uprimny Yépez), C-1040 de 2005 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández ) y C-588 de 2009 (Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

<sup>189</sup> En el caso de la Sentencia C-551 de 2003 (Eduardo Montealegre Lynett), se hacía el control de constitucionalidad de la Ley 796 de 2003, “Por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de Reforma Constitucional”.

<sup>190</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Rodrigo Escobar Gil.

*caso del referendo, incurrió en un vicio de competencia, el juez constitucional debe analizar si la Carta fue o no sustituida por otra, para lo cual es necesario tener en cuenta los principios y valores que la Constitución contiene, y aquellos que surgen del bloque de constitucionalidad... ”<sup>191</sup>.*

La Corte Constitucional no ha establecido una lista taxativa de cuáles son aquellos principios o valores consustanciales a la Constitución o aquellos elementos del bloque de constitucionalidad que no pueden ser sustituidos o derogados por el poder de reforma, pero sí ha declarado contrarias a la Constitución algunas reformas constitucionales por haber modificado un principio o valor que el Tribunal señaló como axial del ordenamiento jurídico de 1991.

En las Sentencia C-970 y C- 971 de 2004<sup>192</sup> se dispuso que el **principio de separación de poderes** era un elemento consustancial o axial de la Constitución de 1991 que no podría derogarse, cambiarse o eliminarse íntegramente<sup>193</sup>, ya que al hacerlo el poder de reforma se abrogaría competencias propias del poder constituyente que no le eran propias configurándose de este modo un vicio de competencia de carácter insubsanable.

En la Sentencia C- 1040 de 2005<sup>194</sup> al conocer una acción pública contra el Acto Legislativo No 2 de 2004, que daba lugar a la posibilidad de la reelección inmediata del Presidente de la República por una sola vez, y la expedición de una ley de garantías electorales para garantizar el principio de igualdad a los demás candidatos, se estableció que la sustitución de la Constitución se presentaba cuando, “...*un elemento definitorio de la esencia de la Constitución de 1991, en lugar de ser*

<sup>191</sup> Negrilla fuera del texto. Como afirma Néstor Osuna, en la Sentencia C-551 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se dieron cuatro argumentos que utilizó la Corte para sostener la tesis de los límites competenciales del poder de reforma. En primer lugar, el *argumento gramatical*, según el cual *reformular* es diferente a eliminar, sustituir o derogar. En segundo término, el *argumento del derecho comparado*, en donde la Corte para afianzar su postura de la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma, analiza los ordenamientos y tratamientos jurisprudenciales de la Corte Suprema de la India, Francia, España, Suiza, Argentina y Venezuela, para concluir que el derecho constitucional distingue con claridad entre reforma y sustitución (consideración 35 de la C-551 de 2003). En tercer lugar, el *argumento sistemático*, ya que los artículos 6º y 121 de la Constitución establecen que las autoridades sólo tiene competencias explícitas (consideraciones 36 de la Sentencia). Por último, el *argumento lógico*, por el cual se dice que si no se distingue entre poder de reforma y poder de sustitución, entonces no habría diferencia entre constituyente derivado y constituyente originario (consideración 37 de la jurisprudencia) (OSUNA PATIÑO, Néstor, “La sentencia del referendo: guarda de la Constitución ante el uso instrumental de la democracia”, en AA.VV. *Anuario de Derecho Constitucional: análisis de jurisprudencia de la Corte constitucional, período 2002 y primer semestre 2003*. Eduardo Montealegre Lynett (Coord.), Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004, p. 33).

<sup>192</sup> M.P. Rodrigo Escobar Gil.

<sup>193</sup> Sin embargo hay que tener en cuenta que en esta misma Sentencia se dijo que es posible realizar una alteración del principio estructural, sin que se llegue al grado de sustituirlo. Estableció la Corte en dicha ocasión lo siguiente: “*No puede perderse de vista, sin embargo, que el poder de reforma constitucional obedece a la necesidad de acomodar la Constitución a nuevas realidades políticas, a nuevos requerimientos sociales, o a nuevos consensos colectivos. Por esta razón, el concepto de sustitución de la Constitución no puede privar de contenido al poder de reforma constitucional. Si la Constitución es, por definición y en su sentido material, un cuerpo normativo que define la estructura esencial del Estado, los principios y valores fundamentales, las relaciones entre el Estado y la sociedad, los derechos y los deberes, resulta claro que un poder facultado para reformar la Constitución puede incidir sobre esos distintos componentes. De modo que la alteración de un principio fundamental no puede tenerse, per se, como sustitución de la Constitución, porque ese es, precisamente, el contenido del poder de reforma constitucional que, como tal, tiene capacidad para alterar principios fundamentales. Una cosa es alterar un principio fundamental y otra distinta sustituir un elemento definitorio de la identidad de la Constitución*” (Sentencia C-970 de 2004, M.P. Rodrigo Escobar Gil).

<sup>194</sup> M.P. Manuel José Cepeda, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas.

*modificado, es reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente*". En esta ocasión encontró la Corte que el párrafo transitorio del artículo 4° del Acto Legislativo, que establecía que si en un plazo de dos meses el Congreso no dictaba la ley de garantías electorales se le daba potestades al Consejo de Estado para que lo hiciera<sup>195</sup>, sustituía o eliminaba integralmente **el principio de separación de poderes**, porque entregaba una actividad eminentemente legislativa al poder judicial.

De igual manera, en la Sentencia C-588 de 2009<sup>196</sup>, que resolvió el Acto Legislativo No 1 de 2008 que adicionaba al artículo 125 de la C.P un párrafo transitorio estableciendo que durante un tiempo de tres (3) años la Comisión Nacional de Servicio Civil implementaría mecanismos para que los servidores públicos en provisionalidad se inscribieran en la carrera sin necesidad del concurso<sup>197</sup>, la Corte consideró que la reforma constitucional sustituía un pilar básico del ordenamiento, esto es el mérito en el ingreso a los cargos públicos.

Finalmente, en la Sentencia C-141 de 2010<sup>198</sup>, que declaró contraria a la Constitución la reelección por dos periodos del Presidente, se consideró que tal reforma desconocía elementos consustanciales a la Constitución de 1991 como la separación de poderes, la alternancia del poder, el control entre poderes o *checks and balances* y el principio de igualdad<sup>199</sup>.

<sup>195</sup> El Párrafo Transitorio del Artículo 4° del A.L 2 de 2004, establecía que, *"El Gobierno Nacional o los miembros del Congreso presentarán, antes del 1o de marzo de 2005, un Proyecto de Ley Estatutaria que desarrolle el literal f) del artículo 152 de la Constitución y regule además, entre otras, las siguientes materias: Garantías a la oposición, participación en política de servidores públicos, derecho al acceso equitativo a los medios de comunicación que hagan uso del espectro electromagnético, financiación preponderantemente estatal de las campañas presidenciales, derecho de réplica en condiciones de equidad cuando el Presidente de la República sea candidato y normas sobre inhabilidades para candidatos a la Presidencia de la República. El proyecto tendrá mensaje de urgencia y podrá ser objeto de mensaje de insistencia si fuere necesario. El Congreso de la República expedirá la Ley Estatutaria antes del 20 de junio de 2005. Se reducen a la mitad los términos para la revisión previa de exequibilidad del Proyecto de Ley Estatutaria, por parte de la Corte Constitucional. Si el Congreso no expidiere la ley en el término señalado o el proyecto fuere declarado inexecutable por la Corte Constitucional, el Consejo de Estado, en un plazo de dos (2) meses reglamentará transitoriamente la materia"* (Parte demandada en negrilla).

<sup>196</sup> M.P. Gabriel Eduardo Mendoza.

<sup>197</sup> El Acto Legislativo 1 de 2008 decía en su integridad lo siguiente: *"ARTICULO 1°. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 125 de la Constitución, así: Párrafo Transitorio. Durante un tiempo de tres (3) años contados a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la Comisión Nacional del Servicio Civil implementará los mecanismos necesarios para inscribir en carrera administrativa de manera extraordinaria y sin necesidad de concurso público a los servidores que a la fecha de publicación de la Ley 909 del 2004 estuviesen ocupando cargos de carrera vacantes de forma definitiva en calidad de provisionales o de encargados del sistema general de carrera siempre y cuando cumplieran las calidades y requisitos exigidos para su desempeño al momento de comenzar a ejercerlo y que a la fecha de la inscripción extraordinaria continúen desempeñando dichos cargos de carrera. Igual derecho y en las mismas condiciones tendrán los servidores de los sistemas especiales y específicos de la carrera, para lo cual la entidad competente, dentro del mismo término adelantará los trámites respectivos de inscripción. Mientras se cumpla este procedimiento, se suspenden todos los trámites relacionados con los concursos públicos que actualmente se están adelantando sobre los cargos ocupados por empleados a quienes les asiste el derecho previsto en el presente párrafo. La Comisión Nacional del Servicio Civil deberá desarrollar, dentro de los tres (3) meses siguientes a la publicación del presente acto legislativo, instrumentos de calificación del servicio que midan de manera real el desempeño de los servidores públicos inscritos de manera extraordinaria en carrera administrativa. Quedan exceptuados de estas normas los procesos de selección que se surtan en desarrollo de lo previsto por el artículo 131 de la Constitución Política y los servidores regidos por el artículo 256 de la Constitución Política, carrera docente y carrera diplomática consular"*.

<sup>198</sup> M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>199</sup> Sobre la sustitución de dichos principios en la Ley 1354 de 2009 que convocaba a un referendo constitucional para una segunda reelección del Presidente de la República se estableció que, *"El principio democrático constituye un elemento esencial de la Constitución de 1991 y se desprende del texto constitucional que Colombia es una democracia participativa, representativa y pluralista, rasgos definitorios éstos ligados indisolublemente a la realización de elecciones transparentes, periódicas, inclusivas, competitivas e igualitarias, de donde la idea misma de representación va ligada por lo tanto a los períodos fijos y a las elecciones periódicas, en que la alternación cobra una doble dimensión: (i) como eje del esquema democrático en la que toda autoridad es rotatoria y no hay previstos cargos de elección popular vitalicios; y*

Se observa entonces que a partir de la diferenciación entre poder constituyente y poder de reforma, la Corte Constitucional ha establecido límites a este último, y por tanto, el Congreso, so pretexto de realizar una enmienda, no puede cambiar, derogar o sustituir una Constitución por otra. Ello ocurre cuando modifica principios estructurales de la Constitución, porque al hacerlo en realidad estaría adoptando un nuevo modelo constitucional.

## 10. ¿En cuáles supuestos —si existen— se ha aplicado la Constitución en la frontera o fuera del territorio del Estado?

La Constitución Colombiana sí puede ser aplicada fuera del territorio colombiano y la jurisprudencia lo ha reconocido en los siguientes eventos:

- 10.1.** Según el artículo 96<sup>200</sup> de la Constitución, se aplica la legislación penal colombiana en materia de nacionalidad a los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República para permitirles que pidan la nacionalidad colombiana<sup>201</sup>.
- 10.2.** Frente a los ciudadanos colombianos que residen en otro país, quienes pueden ejercer su derecho al voto cuando Colombia se encuentra en periodo electoral<sup>202</sup>.

---

*(ii) como límite al poder político, y si bien la reelección inmediata introducida por el Acto legislativo 02 de 2004 no configuraba una sustitución a la Constitución, porque, en todo caso, se contemplaba un límite absoluto al término del ejercicio del poder por parte del Presidente de la República y se mantenían las elecciones periódicas para la provisión de este cargo, un tercer período en el ejercicio del poder, que fuera el resultado de una segunda reelección presidencial, desvirtuaría el principio de alternación, ya que mantendría en el poder a una persona e impondría la reproducción de una misma tendencia política e ideológica durante un lapso mayor al que es juzgado razonable de acuerdo con las reglas de funcionamiento de un régimen presidencial típico y al que el propio constituyente colombiano estableció, tanto en la versión original de la Carta de 1991, como en la reforma válidamente introducida mediante el Acto Legislativo No. 02 de 2004. Esta afectación del principio de alternación proyectaría consecuencias sobre las finalidades de índole constitucional que mediante él se persiguen y, en concreto, las posibilidades de las minorías y de la oposición sufrirían notable menoscabo, pues tendrían que aplazar sus legítimas expectativas por un período adicional, en el que, de nuevo, se impondrían los equipos y las tesis ya ensayadas a lo largo de ocho años”.*

<sup>200</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTÍCULO 96.** Modificado por el Acto Legislativo 01 de 2002.

**Artículo 1°.** El artículo 96 de la Constitución Política quedará así: "Artículo 96. Son nacionales colombianos.

1. Por nacimiento:

a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;

b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.

2. Por adopción:

a) Los extranjeros que soliciten y obtengan carta de naturalización, de acuerdo con la ley, la cual establecerá los casos en los cuales se pierde la nacionalidad colombiana por adopción;

b) Los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en Colombia, que con autorización del Gobierno y de acuerdo con la ley y el principio de reciprocidad, pidan ser inscritos como colombianos ante la municipalidad donde se establecieron, y;

c) Los miembros de los pueblos indígenas que comparten territorios fronterizos, con aplicación del principio de reciprocidad según tratados públicos. Ningún colombiano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad. La calidad de nacional colombiano no se pierde por el hecho de adquirir otra nacionalidad. Los nacionales por adopción no estarán obligados a renunciar a su nacionalidad de origen o adopción. Quienes hayan renunciado a la nacionalidad colombiana podrán recobrarla con arreglo a la ley.

<sup>201</sup> Sentencia T-212 de 2013, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>202</sup> Sentencia T-603 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

- 10.3.** Cuando el Estado Colombiano accede a extraditar a un ciudadano a otro país lo hace siempre y cuando el otro Estado se comprometa a no aplicar a dicho ciudadano la pena de muerte o cadena perpetua por expresa prohibición constitucional de estas penas<sup>203</sup>.
- 10.4.** Los principios de cosa juzgada tienen eficacia también fuera del territorio para que una persona sea condenada en el exterior por los mismos hechos y causa por los que ha sido condenado en Colombia<sup>204</sup>.
- 10.5.** En el caso de las pensiones de los servidores públicos que prestan sus servicios en el exterior: La pensión de jubilación y en general las prestaciones sociales de los servidores públicos que prestan sus servicios en el exterior deben ser liquidadas con base en el salario realmente devengado por ellos, y no con fundamento en la asignación correspondiente a otro cargo con el cual se ha establecido una equivalencia para estos efectos<sup>205</sup>.

**11. ¿Cuáles han sido los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución?**

Los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución, pueden ser identificados de la siguiente forma:

- 11.1.** En primer lugar, existen problemas relacionados con el cumplimiento de los fallos de tutela proferidos por la Corte Constitucional, que pueden agruparse en dos categorías, a saber: (i) el incumplimiento de los fallos proferidos por la Corte Constitucional por parte de otras altas Cortes, como lo son la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado; y (ii) el incumplimiento de los fallos por parte de jueces de menores instancias y otras autoridades públicas.

Un ejemplo del primer caso, lo podemos hallar en la Sentencia T-511 de 2011<sup>206</sup>, fallo en el cual el máximo órgano constitucional revocó una decisión adoptada por Sección Tercera del Consejo de Estado, que había declarado improcedente una acción de tutela que atacaba un laudo arbitral y cuya nulidad había sido negada por ese mismo tribunal. En esta ocasión, el Consejo de Estado –máximo órgano de lo contencioso administrativo- se pronunció mediante Auto 226 de 2012<sup>207</sup>, a través del cual decidió no acatar la orden impartida por el máximo tribunal constitucional y, en su lugar, manifestó que la Corte había excedido sus competencias en el caso concreto. De esta forma, el Consejo de Estado se negó a acatar una providencia proferida por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela.

<sup>203</sup> Sentencia C-011 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

<sup>204</sup> Sentencia C-551 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>205</sup> Sentencia T-603 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>206</sup> M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

<sup>207</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

En cuanto al desacato por parte de los jueces de menores instancias y otras autoridades públicas, se destacan los siguientes aspectos:

Un primer escenario que nos ilustra esta problemática, gira en torno al desconocimiento del precedente constitucional por parte de los jueces de inferior jerarquía, lo que ha generado que el máximo tribunal constitucional siga recibiendo casos que versan sobre problemáticas que ya han sido resueltas<sup>208</sup>. Este problema se observa comúnmente en casos de salud, en los que los jueces que conocen de las acciones de tutela interpuestas por violación de dicho derecho, no aplican el precedente estructurado mediante sentencias como la T-760 de 2008<sup>209</sup>, providencia que fijó reglas sobre el acceso a medicamentos y servicios no contemplados en las listas de servicios disponibles para los afiliados al sistema de salud.

Otro ejemplo es las dificultades que han existido para el cumplimiento de múltiples pronunciamientos y decisiones de la Corte Constitucional dirigidas a solucionar violaciones masivas y estructurales de derechos fundamentales, como las sentencias que se han ocupado del hacinamiento carcelario existentes en el país, por ejemplo la Sentencia T-153 de 1998 que declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con el tema carcelario. En esta providencia la Corte expresó:

*“Las cárceles colombianas se caracterizan por el hacinamiento, las graves deficiencias en materia de servicios públicos y asistenciales, el imperio de la violencia, la extorsión y la corrupción, y la carencia de oportunidades y medios para la resocialización de los reclusos. Esta situación se ajusta plenamente a la definición del estado de cosas inconstitucional. Y de allí se deduce una flagrante violación de un abanico de derechos fundamentales de los internos en los centros penitenciarios colombianos, tales como la dignidad, la vida e integridad personal, los derechos a la familia, a la salud, al trabajo y a la presunción de inocencia, etc(...)”*

Sin embargo, en la actualidad no se ha dado cumplimiento de estas órdenes por parte de los jueces ni de las instituciones públicas involucradas en el tema, al punto que la situación es cada vez más crítica y la Corte sigue recibiendo solicitudes de amparo de reclusos que enfrentan la situación de hacinamiento.

## **11.2.** Otra problemática es la práctica en la que incurren muchas autoridades públicas de convertir la acción de tutela en un trámite más dentro de los procesos administrativos dirigidos a obtener subsidios y otra clase de

<sup>208</sup>Esta problemática condujo a la Corte Constitucional ha desarrollar la tesis de procedencia de la acción de tutela en aquellos eventos en los cuales los jueces incurrieron en vía de hecho por desconocimiento del precedente constitucional.

<sup>209</sup>Manuel José Cepeda Espinosa.



prestaciones del Estado. Un ejemplo de esta dificultad es el acceso a servicios y medicamentos dentro del sistema de salud; la Corte ha detectado que muchos operadores del sistema –públicos y privados– exigen a los afiliados acudir a la acción de tutela para suministrarles servicios y medicamentos que la normativa vigente les obliga a proveer. Esta práctica –que la Corte ha declarado inconstitucional en sentencias como la T-760 de 2008<sup>210</sup>– ha generado el aumento de acciones de tutela interpuestas por ciudadanos que tienen derecho a los servicios pretendidos.

---

<sup>210</sup>M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.