

La autodisciplina de la Corte Constitucional colombiana

*Claudia Escobar García**

En este trabajo se hace un análisis crítico de la idea según la cual la Corte Constitucional de Colombia ejerce un poder ilimitado y arbitrario. Se pretende demostrar que ha sido la propia Corte quien ha impuesto límites al ejercicio de sus competencias y atribuciones. Estas limitaciones provienen no solo de textos constitucionales, sino fundamental y principalmente de las exigencias de interpretación y argumentación en materia constitucional, tales como la obligatoriedad del precedente, la formación y seguimiento de líneas jurisprudenciales, los sistemas legítimos e ilegítimos de manipulación del precedente, la aplicación de los métodos tradicionales de interpretación y las nuevas técnicas argumentativas en materia constitucional como la ponderación, el juicio de razonabilidad y la determinación del contenido esencial de los principios y los derechos fundamentales, etc.

FORO

INTRODUCCIÓN

Dos (2) observaciones se hacen frecuentemente a la Corte Constitucional colombiana: que ejerce competencias que van más allá de las asignadas tradicionalmente a los jueces, y que el ejercicio de estas competencias no se encuentra sometido a reglas fijas, claras y determinadas. Para quienes no están de acuerdo con las prácticas de la Corte, esto equivale a decir que ejerce un poder ilimitado, y que para colmo de males, lo hace de manera arbitraria.

De alguna manera, todas estas inquietudes son legítimas, pues las prácticas, el estilo, y hasta los discursos y el lenguaje de la Corte, parecen chocar con los supuestos e ideales de nuestra cultura jurídica: sentencias de constitucionalidad condicionada, obligatoriedad del precedente, inaplicación de normas legales y reglamentarias, sen-

* Abogada, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, máster en Derecho, (c) mención Derecho constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

tencias que dejan sin efecto otras providencias judiciales que han hecho tránsito a cosa juzgada, interpretaciones de derechos fundamentales que ponen en tela de juicio las actuaciones y decisiones del legislador y del ejecutivo, órdenes al Congreso para que regule una determinada materia en un plazo y según ciertos criterios específicos, sentencias de constitucionalidad diferida, control material de reformas constitucionales, etc. Todas estas prácticas de alguna manera ponen en tela de juicio nuestras ideas sobre la función judicial, la separación de poderes, el sistema de fuentes del derecho y principios “clásicos” del derecho como la cosa juzgada y la autonomía judicial.

Sin perjuicio de la legitimidad de estas observaciones, en este trabajo me propongo determinar, examinar y explicar los *límites que la propia Corte Constitucional ha impuesto a su actividad*. Con ello pretendo mostrar, en primer lugar, que la expansión en las competencias de la Corte no ha sido ilimitada, pues el mismo organismo ha establecido algunos criterios que restringen sus competencias, y en segundo lugar, que en virtud de la técnica y disciplina que la Corte se ha autoimpuesto, el ejercicio de sus funciones se encuentra sometido a unas reglas más o menos precisas y definidas. En definitiva, pretendo mostrar que la acusación sobre el poder ilimitado y arbitrario de la Corte debe ser matizada, pues supone una falta de comprensión de la función judicial; propongo un camino alternativo, que intenta comprender la actividad judicial en su complejidad, en sus matices y en sus dificultades, desentrañando los presupuestos y reglas bajo las cuales funciona.

Para desarrollar este tema seguiré el siguiente procedimiento:

- En primer lugar, explicaré las principales manifestaciones de la ampliación de las facultades judiciales de la Corte Constitucional, en relación con las asignadas tradicionalmente a los jueces. Es decir, explicaré los motivos de la *preocupación* de quienes advierten la peligrosidad de las prácticas de la Corte.
- En segundo lugar explicaré las limitaciones que la Corte Constitucional se ha autoimpuesto, mostrando de qué modo la actividad judicial se encuentra sometida a unas especiales reglas argumentativas e interpretativas.
- Por último, expondré las conclusiones que se derivan del análisis anterior.

LOS MOTIVOS DE PREOCUPACIÓN

Quienes advierten la ampliación en las facultades de la Corte y su falta de sujeción a reglas claras y precisas, se fundan en ciertas prácticas aparentemente novedosas dentro de nuestro medio. Algunas de las que más han causado perplejidad son las siguientes:

1. *Extensión de las normas objeto de control constitucional.* Algunos de los actos normativos que antes se encontraban fuera del control constitucional, han sido ahora objeto de revisión.

Tal es el caso de los decretos que declaraban un estado de excepción, y de los tratados internacionales ratificados antes de 1992. En el primer caso se suponía que se trataba de actos puramente políticos, más que jurídicos, y que por consiguiente, no estaban sujetos a un control constitucional;¹ sin embargo, desde el mismo año 1992, la Corte avocó el conocimiento de estos actos.² En cuanto a los tratados internacionales, se entendía que como el num. 10 del art. 241 de la Carta Política establecía un control de constitucionalidad previo a la ratificación, aquellos que hubieran sido ratificados antes de 1992 no podían ser revisados; sin embargo, después de varios giros jurisprudenciales y de una fuerte disputa al interior de la misma Corte, se entendió que estos tratados podían ser objeto de control constitucional, en virtud del num. 4 del art. 241, y así se ha hecho en distintas oportunidades.³

2. *Ampliación en el tipo de control.* Igualmente, la Corte ha ampliado el “tipo” de control, realizando también un examen material sobre ciertos actos normativos que anteriormente tan solo tenían un control formal.

Siguiendo con los decretos que declaran el estado de excepción, tradicionalmente se entendía que únicamente debían ser objeto de control formal, verificando que tuviesen la firma del Presidente y los ministros, y que tuviesen algún tipo de motivación, cualquiera que fuese;⁴ pero desde 1992 la Corte también entró a verificar la existencia de hechos con las calificaciones determinadas en la Carta Política, tales como la gravedad de las perturbaciones en el orden público, la amenaza para la estabilidad institucional, la seguridad o la convivencia ciudadana, etc.⁵ Esta posición ha sido objeto de múltiples críticas, in-

-
1. Esta fue la tesis sostenida durante muchos años por el Ministerio Público, para quien el control político ejercido por el Congreso constituía un mecanismo suficiente para evitar el abuso del poder por parte del Ejecutivo. La distinción entre actos políticos y actos jurídicos ya había sido desarrollada por el Consejo de Estado, a base de la doctrina francesa.
 2. Así consta en las sentencias C-004 de 1992, C-300 de 1994, C-466 de 1995, C-153 de 1996, C-328 de 1996, C-122 de 1997 y C-216 de 1999.
 3. Frente al auto 003 de 1993 y la sentencia 276 de 1993, que niegan la posibilidad de un control *a posteriori*, las sentencias C-004 de 1993 y C-400 de 1998 admiten este control sobre los tratados perfeccionados antes de 1992; y así lo ha hecho la Corte, dándose además la libertad para declarar inexecutable y para declarar la constitucionalidad condicionada de instrumentos internacionales de la talla de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, y del Convenio con la Santa Sede.
 4. Así sucedió con los decretos 1970 de 1974, 2989 y 3784 de 1982 y 3405 de 1986, frente a los cuales la Corte Suprema de Justicia ejerció un control meramente formal.
 5. Al respecto pueden consultarse las sentencias C-004 de 1992, C-300 de 1994, C-466 de 1995, C-153 de 1996, C-328 de 1996, C-122 de 1997 y C-216 de 1999.

cluso al interior de la misma Corte, pues se considera que esta constatación y valoración de los hechos implica una intromisión en las facultades del Ejecutivo e incluso en las del Congreso, encargado de ejercer un control político.⁶

Otro caso muy significativo lo constituye el control de los actos reformativos de la Carta Política. Si se trata de reformar la Constitución, la conclusión aparentemente obvia es la del exclusivo control formal y procedimental. Pero la Corte ha ejercido también una especie atenuada de control material, verificando que el contenido de la reforma se ajuste a unos *mínimos constitucionales*, tales como el respeto de la democracia y del núcleo básico de los derechos fundamentales.⁷

3. *Ampliación en la “intensidad” del control.* También la Corte ha intensificado su control constitucional, llevándolo hasta sus últimas consecuencias. Así por ejemplo, frente al control formal tradicional de las leyes, que se limitaba a establecer si el acto normativo había estado precedida del número de debates requeridos, si había existido el quórum deliberatorio y decisorio, si el proyecto había sido radicado en la cámara competente, etc., ahora la Corte entra a realizar un agudo y estricto estudio del proceso de formación de las leyes: examina, por ejemplo, si en realidad hubo “debates”, si se dio participación real a los congresistas y a las minorías, si en los debates se determinó y evaluó el alcance y efectos de las normas, etc. Todo ello, en el entendido de que se debe garantizar el principio democrático en el proceso de formación y expedición de las leyes. Por cuenta de este tipo de control, numerosas leyes, e incluso actos legislativos, han sido declarados inexecutable.⁸
4. *Ampliación en los efectos del control constitucional.* Asimismo, la Corte ha introducido nuevas modalidades de control, cuyo efecto no consiste únicamente en declarar si una norma legal se ajusta o no a la Carta Política. En virtud de estos controles se establece de manera obligatoria cómo debe interpretarse una

6. Esta es la opinión expresada en los salvamentos de voto de Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón y Vladimiro Narango respecto de la sentencia C-300 de 1994.

7. Recientemente, algunos magistrados de la Corte Constitucional han salvado el voto en la sentencia que declara exequible el acto legislativo que autoriza la reelección presidencial. Así, el magistrado Jaime Araujo Rentería salvó el voto por considerar que el Congreso había excedido los límites materiales de reforma a la Constitución, hasta tal punto de haberse “destruido la Constitución”; igualmente, Alfredo Beltrán Sierra consideró que la reforma había roto el equilibrio e igualdad de los poderes, rompiendo igualmente con los límites materiales a la reforma constitucional. Comunicado de prensa de la Corte Constitucional de octubre 20 de 2005, “sobre las sentencias relativas al acto legislativo que permite la reelección presidencial”.

8. Así ocurrió, por ejemplo, con el Acto Legislativo No. 2 de 2003, que pretendía introducir numerosas modificaciones a la Constitución, tanto en su parte dogmática como en su parte orgánica. Por vicios de procedimientos en el sexto debate de la segunda vuelta, el acto legislativo fue declarado inexecutable mediante la sentencia C-816 de 2004.

norma legal, se altera el alcance de una ley, se dan órdenes al legislador para que dentro un plazo regule ciertas materias de acuerdo con ciertos criterios,⁹ se establece desde cuándo y de qué manera tiene efectos la sentencia, etc., dentro de la idea de que la Corte Constitucional tiene autonomía para modular el efecto de sus providencias.¹⁰

Quizás las sentencias más cuestionadas han sido las *sentencias de constitucionalidad condicionada*. En ellas no solo se interpreta una norma legal a la luz de los preceptos constitucionales, sino que también se introduce en el sistema jurídico una nueva norma jurídica obligatoria, y se restringe o amplía el alcance de una disposición legal. Por este motivo se sostiene que la Corte asume en estos casos el papel de legislador positivo.¹¹

5. *Ampliación de las facultades interpretativas de la Carta Política*. De la misma manera, se ha insistido sobre las amplias facultades que se ha tomado la Corte al interpretar la Constitución Política. ¿Cómo se pasa del derecho a la igualdad a la obligatoriedad del precedente judicial? ¿Cómo se pasa de la enunciación genérica de la dignidad a la permisión de la eutanasia voluntaria? ¿Cómo se pasa de la regla del art. 93 sobre los tratados internacionales de derechos humanos a la noción de bloque de constitucionalidad? La preocupación básica es por la aparente ausencia de criterios y reglas claras en el ejercicio argumentativo de la Corte.
6. Por último, la Corte ha establecido un sistema de obligatoriedad del precedente en materia constitucional. Aunque el camino que ha conducido a este sistema ha estado lleno de tropiezos, ambigüedades, contradicciones, avances y retrocesos, lo cierto es que hoy en día, y con los matices que más adelante se expresarán, las doctrinas de la Corte Constitucional deben ser respetadas por todas las autoridades, incluso las judiciales, so pena de violar el principio de

9. En la sentencia C-239 de 1997, por ejemplo, se ordena al legislador la reglamentación de la eutanasia en el término “más breve posible”, teniendo en cuenta los criterios fijados en la misma sentencia. Hoy, 9 años después de haber sido expedida la sentencia, el Congreso no se ha pronunciado sobre este tema. Adicionalmente, el nuevo Código Penal consagró de nuevo el delito de homicidio por piedad, pero sin referirse al condicionamiento de la Corte ni a la reglamentación del tema. La Corte, sin embargo, en la sentencia C-551 de 2001 se abstiene de pronunciarse sobre este problema, por considerarse incompetente para pronunciarse sobre la omisión legislativa absoluta.

10. Sentencias C-113 de 1993, C-131 de 1993, C-037 de 1996.

11. La Corte ha recurrido a este mecanismo en muchas oportunidades. Uno de los casos más polémicos se presentó con la sentencia C-239 de 1997, en la cual la Corte examinó el art. 326 del Código Penal (hoy derogado), que consagraba el delito de homicidio por piedad; a juicio de la Corte, cuando la eutanasia es practicada a un enfermo terminal, que expresa de manera inequívoca su voluntad de acabar con su vida, la acción se encuentra justificada y no se configura el delito de homicidio por piedad, a pesar realizarse la conducta prevista en la disposición mencionada. De alguna manera, la Corte estableció una excepción al art. 326 del Código Penal.

igualdad e incurrir en una vía de hecho.¹² Obviamente, este sistema de precedentes choca con la idea tradicional sobre la autonomía en el ejercicio de la función judicial y sobre la sujeción de los jueces únicamente al imperio de la ley.

LAS AUTOLIMITACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Aunque la preocupación por la actividad desplegada por la Corte tiene respaldo en ciertas prácticas que colisionan con nuestras ideas sobre la función judicial, y que suponen una ampliación en sus competencias y una discrecionalidad en su ejercicio argumentativo y en sus decisiones, lo cierto es que la Corte también se ha preocupado por definir los límites de su actuación y los criterios y las reglas bajo las cuales puede interpretar, argumentar y decidir.

A continuación examinaremos algunos de estos límites auto impuestos por la Corte.

RESPECTO DEL PRECEDENTE Y EXIGENCIA DE COHERENCIA

Anteriormente habíamos dicho que la Corte había consagrado la obligatoriedad del precedente constitucional. Pues bien, como efecto de ello, su propia actividad se encuentra sometida a dichos precedentes, por lo menos en principio. No se puede decidir lo que se quiera y de cualquier manera, pues se debe hacer en consonancia con lo que se ha decidido anteriormente.

La obligatoriedad del precedente no implica, sin embargo, la imposibilidad absoluta de distanciarse de la regla precedencial. Lo que implica es que, para apartarse se deben cumplir con ciertas cargas que limitan el ejercicio arbitrario de la función judicial. En este marco, la Corte ha encontrado ciertas “estrategias” legítimas de distanciamiento del precedente.

12. Al respecto dijo la Corte: “En últimas, la Constitución es una sola y el contenido de sus preceptos no puede variar indefinidamente según el criterio de cada uno de los jueces, llamados a definir los conflictos surgidos en relación con los derechos fundamentales (...) Las pautas doctrinales trazadas por esta Corte, que tiene a su cargo la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política, indican a todos los jueces el sentido y los alcances de la normatividad fundamental y a ellas deben atenerse. Cuando la ignoran o contrarían no se apartan simplemente de una jurisprudencia (...) sino que violan la Constitución”. Sentencia T-260 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Una primera manera consiste en reconocer un error pasado y enmendarlo a través de una nueva doctrina. Opera entonces un “cambio de jurisprudencia”. Como contrapartida a este cambio jurisprudencial, existe una “carga argumentativa”, en virtud de la cual el juez debe demostrar no solo que la nueva interpretación es más aceptable que la anterior, sino que las razones que sirven de sustento a la nueva decisión son superiores a las razones de seguridad jurídica e igualdad inherentes al principio de respeto al precedente. Adicionalmente, se debe adoptar la decisión en la Sala Plena y no en una simple Sala de Decisión.¹³

Pero existen otras estrategias más *discretas* de alejamiento de los precedentes. Tal es el caso de la *disanalogía* y la *distinción entre obiter dictum y ratio decidendi*.

En este último caso se otorga fuerza vinculante a la *ratio decidendi* de las sentencias –que equivale en términos generales a lo que tradicionalmente se conoce como *cosa juzgada implícita*–, más no al *obiter dictum*. Se entiende por *ratio decidendi* la “razón general que constituye la base de una decisión judicial específica”, “las consideraciones que guardan unidad de sentido con la parte dispositiva de la sentencia” y “las argumentaciones que están íntima e inescindiblemente unidas con la parte resolutive de la sentencia”, mientras que el *obiter dictum* se encuentra constituido por las demás consideraciones de la sentencia. En estas circunstancias, la Corte Constitucional puede alejarse válidamente de aquellas posturas anteriores que no constituían *ratio decidendi*; en cambio, para alejarse de la *ratio decidendi* de otras sentencias, tiene esta carga argumentativa especial a la que se hizo referencia anteriormente.¹⁴

De la misma manera, la Corte puede distanciarse de sus precedentes cuando considera que no es aplicable al nuevo caso en cuestión, por existir elementos fácticos

13. Auto del 21 de noviembre de 2000.

Así ocurrió con la sentencia C-400 de 1998, que modificó la regla de la C-276 de 1993. En ésta la Corte se había considerado incompetente para controlar la constitucionalidad de los tratados perfeccionados con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1991, por cuanto según el numeral 10 del art. 241 de la Carta, se debe ejercer un control previo y automático de los tratados internacionales, tipo de control que no se puede ejercer sobre los tratados que a 1992 hubiesen sido ratificados. Sin embargo, en la sentencia C-400 de 1998 se modifica la jurisprudencia, y se entiende que en Colombia existen dos (2) tipos de control sobre los tratados internacionales: en virtud del mencionado numeral 10, existe un control previo y automático sobre los tratados suscritos a partir de 1992; y en virtud del numeral 4, un control posterior y no automático, sobre los tratados ratificados hasta antes de 1992. A juicio de la Corte este cambio jurisprudencial se encuentra plenamente justificado, en la medida en que está encaminado a garantizar la supremacía de la Carta Política, y en la medida en que no pone en riesgo los principios de seguridad jurídica e igualdad, por cuanto el control constitucional posterior permite establecer de manera definitiva y con efectos *erga omnes*, la compatibilidad de los tratados ratificados antes de 1992, con la Carta Política.

14. En todo caso, la distinción entre *ratio decidendi* y *obiter dictum* es problemática, de modo que la clasificación de los apartes de la parte motiva de la sentencia en una u otra categoría puede prestarse para confusiones, e incluso para manipulaciones.

distintos a los que se rigieron el precedente anterior que ameritan un tratamiento jurídico diferente. Se trata de la *disanalogía*. Como la justicia exige dar un tratamiento igual a casos iguales, y un tratamiento distinto a casos distintos, la Corte puede justificar un alejamiento del precedente argumentando que el caso en cuestión presenta alguna especificidad que amerita la aplicación de un criterio o regla distinta.¹⁵

SUJECIÓN A LAS REGLAS TRADICIONALES SOBRE INTERPRETACIÓN DE LA LEY Y LOS ACTOS JURÍDICOS

Aunque gran parte de la argumentación constitucional supone la utilización de la técnica de ponderación de principios y valores, otra gran parte supone la utilización de las reglas argumentativas propias de los espacios jurídicos tradicionales, y en este sentido, se utilizan frecuentemente las reglas clásicas de interpretación, integración y solución de antinomias. Veamos algunos ejemplos.¹⁶

Una de ellas es la denominada regla hermenéutica del efecto útil, según la cual debe preferirse la interpretación que otorga efecto jurídico a todas las cláusulas de un texto normativo.¹⁷ Esta regla fue utilizada, por ejemplo, en la sentencia C-400 de 1998, en la cual se examina la constitucionalidad de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados y su respectiva ley aprobatoria. En esta sentencia se debe determinar el rango supraconstitucional, constitucional o infraconstitucional de los tratados internacionales. La pregunta surge porque según los arts. 9 y 226 de la Constitución, Colombia acepta y reconoce los principios de Derecho internacional, como el de *pacta sunt servanda*, y porque según el art. 4, la Constitución prevalece sobre toda norma jurídica. De acuerdo con esto, el art. 4 de la Constitución, puede ser interpretado de dos (2) maneras: puede entenderse que la Carta Política prevalece sobre *toda* norma jurídica, incluso sobre los tratados internacionales, o bien puede en-

15. Al igual que en el caso anterior, el procedimiento de la disanalogía puede resultar problemático, pues no existen reglas claras para determinar cuándo un elemento fáctico nuevo amerita un tratamiento jurídico especial y distinto al de la regla precedencial, y por ello también se puede prestar para confusiones e incluso para ciertas maniobras poco ortodoxas.

16. Debe aclararse, sin embargo, que el recurso a las reglas clásicas de interpretación, integración y solución de antinomias no suprime el problema de la discrecionalidad en la actividad judicial. Por un lado, estas reglas coexisten con las modernas técnicas de ponderación de valores, derechos y principios, en las cuales las facultades discrecionales del juez son más amplias. Pero además, la utilización de uno u otro criterio “clásico” de interpretación, o de una u otra regla interpretativa, integradora o de solución de antinomias, puede conducir a decisiones diferentes e incompatibles. Entonces la Corte tendría que justificar adecuadamente la utilización de un criterio o regla, y el rechazo de los demás que conducen a resultados distintos.

17. Esta regla se encuentra consagrada en el art. 1620 del Código Civil Colombiano, de la siguiente manera: “El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno”.

tenderse que prevalece sobre las demás normas, con *excepción de los tratados internacionales*, puesto que el principio de *pacta sunt servanda* hace parte del bloque de constitucionalidad por su consagración indirecta en los arts. 9 y 226 de la Carta Política.

La respuesta de la Corte es clara y tajante: La Carta Política prevalece incluso sobre los tratados internacionales, con excepción de los que se refieren a derechos humanos y que no pueden ser limitados en los estados de excepción, y los que se refieren a los límites. El argumento que presenta la Corte es el siguiente: si la Constitución no tuviese un rango jerárquico superior a los tratados internacionales, los arts. 93 y 101 de la Carta no tendrían efecto jurídico alguno; en efecto, estos dos (2) artículos establecen que los tratados internacionales sobre derechos humanos que prohíben su limitación en estados de excepción, y los tratados sobre límites, tienen rango constitucional; si en general todos los tratados tuviesen rango constitucional, estos dos (2) artículos serían superfluos y carecerían de toda utilidad. Pero como se debe preferir aquella interpretación que otorgue efecto jurídico a las normas, debe entenderse que, por regla general, los tratados internacionales se encuentran sometidos a la Carta Política, y que tienen un rango jerárquico inferior.

Otra regla clásica de interpretación es aquella según la cual no le es dado al intérprete hacer distinciones donde el texto de la ley no lo hace.¹⁸ Esta regla fue utilizada, por ejemplo, en la sentencia 004 de 1992, en la cual se decide sobre la exequibilidad del decreto 333 de 1992, por medio del cual se declara el estado de emergencia económica en todo el país. Por aquella época existían dudas sobre la competencia de la Corte para controlar estos actos y sobre la extensión de dicho control, pues mientras para algunos el control debía ser únicamente formal, para otros también debía ser material. La Corte entendió que debía examinar la constitucionalidad de dichos decretos, y que además debía ejercer no solo un control formal, sino también material. El sustento de esta solución jurídica lo encontró la Corte en el art. 4 y en el num. 7 del art. 241 de la Carta Política; en virtud del primero, las normas constitucionales prevalecen sobre las demás normas que conforman el ordenamiento jurídico. Y en virtud del num. 7 del art. 241, la Corte debe realizar un control de constitucionalidad de los decretos legislativos, sin distinguir si se trata de aquellos que declaran el estado de excepción, de aquellos que le ponen fin, o de aquellos que se dictan en virtud de la declaratoria; dicha disposición tampoco distingue entre el control formal y el control material, como sí lo hace en otros numerales del art. 241. Como el constituyente no hizo ninguna distinción, debe concluirse que la Corte tiene competencia pa-

18. Esta regla se encuentra consagrada en el art. 27 del Código Civil Colombiano, de la siguiente manera: “Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”.

ra examinar todos los decretos legislativos, incluso aquellos que declaran el estado de excepción, y por lo tanto debe hacer un examen tanto formal como material.¹⁹

LIMITACIONES A LA INTERPRETACIÓN EXTENSIVA DE LA COMPETENCIA DE LA CORTE

Tal como se expuso anteriormente, en muchas ocasiones la Corte Constitucional se ha declarado competente para ejercer un control constitucional en campos que tradicionalmente le estaban vedados. En muchos de estos casos la justificación fue la necesidad de garantizar la supremacía de la Constitución Política y su función de ser la guardiana de la Carta Política. La Corte utiliza entonces un criterio finalista, en virtud del cual “la función de esta Corte es preservar la supremacía e integridad de la Constitución, por lo cual, cuando existan dudas sobre el alcance de una de las competencias consagradas en el artículo 241 superior, es natural que se prefiera aquella interpretación que mejor permita la guarda de la supremacía de la Carta”.²⁰ Este criterio expansivo le permitió a la Corte justificar el control posterior de los tratados internacionales, de los decretos legislativos que declaran un estado de excepción en cualquiera de sus modalidades, de los decretos preconstituyentes, entre muchos otros.

Aunque pareciera que la Corte quisiera llevar su deber de guardar la integridad y superioridad de la Constitución hasta sus últimas consecuencias, arrogándose para sí todas las facultades y competencias que fuere necesario para ello, la Corte misma se ha impuesto algunos límites en el desarrollo de esa función. A continuación examinaremos algunas hipótesis en las cuales la Corte se ha inhibido de ejercer su función de control constitucional, o lo ha ejercido de una manera “débil”.

19. Expresó la Corte lo siguiente: “El numeral 7 del artículo 241 de la Constitución Nacional, al asignar a la Corte Constitucional la función de ‘decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los arts. 212, 213, 215 y de la Constitución’ no excluye a los que declaran uno de tales estados de excepción ni circunscribe dicha competencia a los decretos que se dicten en desarrollo de la misma. Como se ve, no hace excepción alguna al respecto. Por tanto, el decreto que declara el estado de excepción queda, por razón de su propia denominación, comprendido en el alcance de dicho precepto y, como tal, está sujeto al control jurisdiccional de la Corte como quiera que el tenor literal de la norma en comento es claro al indicar que todos ellos son objeto de control”. (Sentencia C-004 de 1992).

20. Sentencia C-400 de 1998.

Control “débil” de constitucionalidad en virtud de la autonomía judicial de las comunidades indígenas

En virtud de la autonomía otorgada a las comunidades indígenas y al principio de la diversidad étnica y cultural, la Corte Constitucional ha creado una serie de reglas encaminadas a la conservación de las tradiciones de estas comunidades, y a la protección y respeto de su autonomía judicial.²¹

En cuanto al respeto y protección de las tradiciones de las comunidades indígenas, se ha entendido que la costumbre indígena tiene un tratamiento especial dentro del sistema jurídico. Así, las costumbres prevalecen no solo sobre las normas legales dispositivas, sino aun sobre las normas legales imperativas, cuando éstas protegen un valor jurídico inferior al de la diversidad étnica y cultural.²² Incluso, la interpretación misma de la Constitución varía cuando el problema jurídico tiene relación con las comunidades indígenas, pues aquí la interpretación debe estar encaminada a salvaguardar el principio de la diversidad étnica y cultural, con la sola limitación del núcleo básico de los derechos fundamentales. De la misma manera, se ha entendido que las comunidades indígenas tienen la atribución de ejercer funciones judiciales según sus propias normas y procedimientos, y que en términos generales sus integrantes gozan de un fuero especial para ser juzgados por las autoridades de su comunidad.²³

En estas circunstancias, cuando por vía de tutela la Corte entra a ejercer el control constitucional para la protección de los derechos fundamentales, sus competencias se restringen en función del principio de diversidad étnica y cultural. Cuando se cuestiona la constitucionalidad de los procesos jurisdiccionales y las decisiones judiciales de las comunidades indígenas, la confrontación entre los hechos y las normas constitucionales se “debilita”, pues la Corte se limita a establecer si dentro del proceso judicial se desconoció el “núcleo básico”²⁴ de algún derecho fundamental.²⁵

21. Claudia Escobar García y Marcelo Vargas Mendoza, *Análisis crítico del principio de jerarquía normativa a la luz del derecho positivo colombiano*, tesis presentada a Universidad Javeriana, año 2000, disponible en www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/tesis50.pdf

22. Sentencia T-254 de 1994.

23. Sentencias T-778 de 2005, T-811 de 2004 y T-552 de 2003.

24. El concepto de “núcleo básico” ha sido desarrollado entre otras, en la sentencia C-373 de 1995.

25. Al respecto la Corte dijo lo siguiente: “si bien el Estado está obligado, a un mismo tiempo, a garantizar los derechos de todas las personas en su calidad de ciudadanas y a reconocer las diferencias y necesidades particulares que surgen de la pertenencia de esas personas a grupos culturales específicos y que el Estado, en esa labor de equilibrio, debe cuidarse de imponer alguna particular concepción del mundo pues atentaría contra el principio pluralista y contra la igualdad de todas las culturas, concluyó que “frente a la disyuntiva antes anotada, la Carta Política colombiana ha preferido una posición intermedia, toda vez que no opta por un universalismo extremo, pero tampoco se inclina por un relativismo cultural incondicional”. Sentencia T-811 de 2004.

El siguiente caso resulta ilustrativo. En la sentencia SU-510 de 1998 la Corte resolvió el caso de unos miembros de la comunidad Ika, que por haber abandonado sus creencias religiosas y haber acogido la religión evangélica, eran sancionados por su comunidad de distintas maneras (por ejemplo, colgándolos de los árboles). En dicha sentencia la Corte se limitó a establecer la violación del núcleo básico de algún derecho fundamental, permitiendo el ejercicio sancionatorio por parte de las comunidades indígenas. Es decir, en virtud del principio de la diversidad étnica y cultural, la Corte se abstuvo de hacer un control estricto de constitucionalidad.

Inhibición para juzgar determinados actos normativos, o para ejercer un control material sobre los mismos

Al lado del criterio expansivo de la Corte, según el cual cuando existan dudas sobre el alcance de sus competencias se debe tener en cuenta la guarda de la integridad de la Constitución, la Corte ha hecho uso de otros criterios restrictivos para delimitar y demarcar sus competencias. La distinción entre legalidad y conveniencia,²⁶ la idea de la discrecionalidad en el ejercicio de la función administrativa y legislativa,²⁷ la distinción entre errores irrelevantes, irregularidades de nivel reglamentario y vicios de procedimiento,²⁸ la distinción entre omisión legislativa absoluta y relativa, por ejemplo, han permitido a la Corte inhibirse de ejercer control constitucional sobre ciertos actos, y de declarar la inexecutable de otros.

Examinemos dos (2) casos significativos: el del control sobre los Actos Legislativos que reforman la Constitución. Tal como se expuso anteriormente, la Corte ejerce una especie de control material sobre las reformas a la Constitución, pues en términos generales verifica el respeto de los “mínimos constitucionales”. Sin embargo, este examen es restrictivo y tiene una serie de limitaciones. En efecto, la Corte Constitucional ha entendido que en estricto sentido no se puede ejercer un control material de las reformas constitucionales, sino únicamente un control formal. En el caso de las reformas efectuadas a través del Congreso, sin embargo, este control formal supone un análisis de la competencia de este órgano para reformar la Constitución, pues la Carta le permitió únicamente su “reforma”, mas no su derogación o sustitución. En estas circunstancias, el examen de la Corte debe estar encaminado a determinar si el Acto Legislativo constituye únicamente una reforma o si implica una derogación o una sustitución de la Carta Política. Cuando “un elemento definitorio de

26. Comunicado de prensa del 20 de octubre de 2005.

27. Sentencias 1161 de 2000, C-318 de 1995, C-031 de 1995, C-221 de 1992.

28. Sentencia C-737 de 2001.

la esencia de la Constitución de 1991” es sustituido o “reemplazado por uno opuesto o integralmente diferente”,²⁹ la Corte puede declarar la inexequibilidad de la norma. Este proceso de evaluación de las competencias del Congreso supone obviamente una confrontación de la norma reformativa con el contenido de la Carta Política, y especialmente con sus principios y valores fundamentales, y en este sentido se habla de un control material; pero debe tenerse en cuenta que se trata de un control indirecto de la Constitución, y por esto mismo, de un control limitado, restringido y bien demarcado.

Otro caso significativo es el de la determinación de los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional. Según una reiterada doctrina, la Corte Constitucional es quien determina el efecto de sus sentencias: si tiene efectos diferidos, hacia el futuro o retroactivos, si tiene efectos *inter partes*, *inter pares* o *erga omnes*, etc.³⁰ En diversas oportunidades la Corte decidió inaplicar el art. 1 del decreto 1382 de 2000, sobre distribución de competencias en la acción de tutela, pues daba lugar a la dilación injustificada de los procesos judiciales de tutela, en detrimento del debido proceso. Esta decisión reiterada de inaplicar el art. 1 del decreto 1382 de 2000, y sobre cuya legalidad debía decidir el Consejo de Estado, dio lugar a la pregunta por los efectos de la decisión de inaplicación: ¿es *inter partes*, *inter pares* o *erga omnes*? Después de haber decidido cerca de 90 casos en el mismo sentido, la Corte hubiera podido otorgar efectos *erga omnes* a su decisión, obligando a los jueces a inaplicar en cualquier circunstancia la norma mencionada; sin embargo, la Corte optó por otorgar a su decisión efectos *inter pares*, obligando a inaplicar la norma únicamente cuando se presenten casos semejantes a los ya decididos por la Corte, pero sin pronunciarse sobre su legalidad o constitucionalidad, pues esta competencia se encuentra radicada en el Consejo de Estado.³¹ Es decir, en virtud del principio de separación de poderes, la Corte se abstiene de otorgar en un caso concreto efectos *erga omnes* a sus decisio-

29. Comunicado de prensa de la Corte Constitucional, del 20 de octubre de 2005. Sentencia C-551 de 2003 y C-543 de 1998.

30. Sentencia C-113 de 1993.

31. En los autos 085 de 2000 y 071 de 2001, la Corte resolvió que cuando en la parte resolutive de sus providencias se decida inaplicar una norma de rango inferior a la Constitución, dicha decisión tiene efectos *inter pares*, cuando se presentan cinco (5) condiciones: que la violación de la Constitución sea palmaria, inmediata y directa, sin requerir de una apreciación de los hechos, que la norma constitucional violada defina de manera clara la regla jurídica a aplicar, que la norma inaplicada regule materias sobre las cuales la Corte tiene responsabilidad especial, y que la decisión haya sido adoptada por la Sala Plena en su función de unificación de la jurisprudencia o haya sido reiterada por ella. A juicio de la Corte la decisión de otorgar efectos *inter pares* a la inaplicación del decreto es la que mejor protege los derechos fundamentales y respeta las competencias del Consejo de Estado. Otorgar efectos *inter partes* resultaría insuficiente, pues afecta la efectividad de los derechos fundamentales y la supremacía de la Constitución. Otorgar efectos *erga omnes* implicaría desconocer e invadir las competencias del Consejo de Estado, quien debe pronunciarse sobre la legalidad de estos decretos.

nes, a pesar de que en teoría tiene toda la autonomía para establecer el efecto de sus sentencias.

CONCLUSIONES

Frente a la preocupación por el poder ilimitado y arbitrario de la Corte Constitucional, las consideraciones anteriores no pueden eliminarla. Lo que se propone aquí es canalizar la preocupación, investigando los presupuestos, las reglas del juego, y la dinámica argumentativa de la Corte.

Una investigación preliminar de este tipo nos arroja algunas respuestas provisionales:

- Contrario a lo que pueda pensarse a primera vista, las *limitaciones al ejercicio de la función judicial* de la Corte provienen de ella misma. Sean muchas o pocas, suficientes o insuficientes, lo cierto es que es la Corte quien las ha fijado. Quienes sostienen que la Corte pretende ejercer un poder ilimitado incurren en una imprecisión, pues en estricto sentido gran parte de la labor de la Corporación ha sido precisamente la de fijar el límite de su competencia y de su ejercicio argumentativo. Lo que más bien se puede sostener es que estos límites son insuficientes, ambiguos o manipulables, o que no es conveniente que sea la propia Corte la que defina sus “reglas del juego”.³² Pero no pueden afirmar la inexistencia de límites.
- Contrario a lo que a primera vista pueda pensarse, el *material jurídico* de la Corte no está constituido únicamente por la Constitución; esto es quizás el punto de partida y un punto de referencia, pero de ninguna manera la única fuente del derecho. En realidad, la Corte cuenta con una compleja gama de herramientas, técnicas y normas jurídicas de distinta naturaleza, que le proporcionan los elementos de juicio para decidir.

El “grueso” del material jurídico se encuentra constituido por las reglas que la misma Corte crea. Se trata de las reglas precedenciales, que de ninguna manera pueden ser entendidas como una derivación lógica de las normas constitucionales.

32. De manera sistemática, la Corte Constitucional ha rechazado la posibilidad de que otro órgano determine sus “reglas del juego”. Así lo ha hecho, por ejemplo, al inaplicar del decreto 1382 de 2000, al declarar la inexecutable o reducir el alcance de los decretos 2067 de 1991, 2591 de 1991 y de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia. Al respecto pueden consultarse las sentencias C-113 de 1993, C-131 de 1993 y C-037 de 1996.

Ahora bien, aunque de por sí la existencia de las reglas precedenciales multiplica de manera significativa el material jurídico a disposición de la Corte, éste es mucho más amplio, complejo e incluso hasta indeterminado e incierto: normas legales sobre interpretación contenidas en el Código Civil, Código Penal, Código laboral, códigos de procedimiento y leyes especiales, doctrinas nacionales y extranjeras sobre métodos de interpretación e integración del derecho y sobre temas específicos de derecho constitucional, jurisprudencia nacional y extranjera, por ejemplo, se articulan con las normas constitucionales y con las reglas precedenciales.

- Como consecuencia de ello, la *actividad* de la Corte nada tiene que ver con la simple confrontación de normas y hechos con las disposiciones de la Carta Política. Para interpretar y aplicar el derecho, la Corte utiliza distintas y complejas técnicas y procedimientos: técnicas de localización y *manipulación* del precedente, reglas para elegir la *regla controlante* del caso, para ponderar y sopesar los distintos principios y valores constitucionales, para interpretar el alcance de las normas constitucionales y de los precedentes, para solucionar las antinomias de primero y segundo grado, etc. Es decir, la actividad de la Corte es una actividad reglada, en el sentido de que toda la labor argumentativa de la Corte se encuentra sujeta a una multiplicidad de reglas sobre localización, interpretación e integración del derecho.
- Si bien es cierto que existen límites y reglas para el ejercicio de la función judicial de la Corte Constitucional, con lo cual no puede plantearse el problema en términos de “poder ilimitado” o de “poder arbitrario”, también es cierto que el problema de la discrecionalidad en la actividad judicial persiste: ¿Hasta qué punto son legítimas las técnicas de manejo del precedente? ¿Hasta qué punto es legítimo que sea la Corte quien defina sus propias “reglas del juego”? ¿Hasta qué punto las reglas sobre interpretación e integración del derecho limitan la discrecionalidad en la actividad judicial? ¿Cómo se justifica la elección de un método de interpretación en detrimento de otros que conducen a resultados jurídicos diferentes? Como salta a la vista, ninguna de estas preguntas puede ser contestada a partir de las consideraciones anteriores, y por tanto el problema sigue abierto.
- En cualquier caso, sin embargo, las críticas a la actividad de la Corte Constitucional deben ser enmarcadas desde una perspectiva mucho más amplia que la que normalmente se asume. Para hacer una evaluación imparcial sobre el desenvolvimiento de la Corte se debería, por ejemplo, tener en cuenta lo siguiente:

1. Que los cambios en las prácticas judiciales sean parte de un proceso mundial, y no meramente colombiano, sobre el replanteamiento de la función judicial, y en especial, sobre la función judicial constitucional. Los conflictos de la Corte Constitucional con la Corte Suprema de Justicia, con el poder legislativo y con el poder ejecutivo se han presentado en España, Alemania, Italia, por ejemplo; las sentencias de constitucionalidad condicionada no son un invento colombiano; la excepción de inconstitucionalidad lleva siglos de existencia. De modo que el denominado “activismo” de la Corte no puede ser analizado y enjuiciado aisladamente.
2. Que muchas de las prácticas de la Corte que ahora nos escandalizan, no son ni siquiera extrañas a la tradición jurídica colombiana. Sería una ingenuidad pensar que la obligatoriedad del precedente o que la llamada “interpretación conforme a la Constitución” nació en 1992 con la Corte Constitucional. A lo sumo lo que ha sucedido es que se han reconocido y se han hecho explícitas muchas prácticas que existían desde hacía mucho tiempo en nuestra cultura jurídica. Nunca han nacido del vacío.
3. Aunque aparentemente la Corte se ha atribuido un poder que rebasa la debida separación y equilibrio de poderes, vistas las cosas desde nuestro propio contexto, las prácticas constitucionales permiten un tipo de equilibrio en nuestros complejos sistemas jurídico-político. En un país donde existe una concentración del poder ejecutivo, donde las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo van más allá de la simple colaboración, donde existe una concentración de la riqueza y del poder económico en unas pocas manos, se requiere una Corte Constitucional “fuerte” que haga contrapeso a esos desbordamientos de poder.

Si la Corte ejerce un estricto control formal y material sobre los decretos que declaran el estado de emergencia económica y social y sobre los que declaran el estado de conmoción interior, es porque durante mucho tiempo Colombia vivió en un “estado de excepción permanente” que le permitía asumir al ejecutivo unas funciones extraordinarias, temporales y excepcionales, de manera permanente y ordinaria. Si la Corte ejerce un estricto control al procedimiento de formación de las leyes, es porque en la práctica este proceso ha desconocido los principios democráticos, porque el ejecutivo ha ejercido una presión indebida, y porque se adoptan las normas jurídicas según criterios distintos al interés general. Si la Corte otorga efectos *erga omnes* a las sentencias de tutela, es porque constituye el mecanismo necesario para evitar el abuso de quienes detentan el poder económico y/o política (por ejemplo, frente a las Empresas Prestadoras de Salud (EPS), frente a los medios de comunicación, frente a los bancos de datos, etc., que aun

conociendo los precedentes de la Corte, pretenden exigir la interposición de la acción de tutela para respetar los derechos fundamentales).

De modo que lo que en algún contexto puede parecer escandaloso, en el nuestro es necesario para impedir el quebrantamiento de la democracia. En este sentido tenemos una Corte a la medida de nuestro ejecutivo, de nuestro legislativo y en general a la medida de nuestra sociedad. En otras palabras, existe un nuevo equilibrio de poderes, aunque eso sí, muy distinto al que nos presenta la teoría clásica.

4. Estas prácticas de la Corte han contribuido a que la Constitución Política tenga un significado real en la vida de Colombia. A punta de inexecutableidades, el legislador ahora entiende que las leyes no se pueden aprobar de cualquier manera; a punta de inexecutableidades de decretos declaratorios de “conmoción interior”, los presidentes son más cautelosos a la hora de declarar un estado de excepción; a punta de sentencias de tutela de la Corte, las EPS ahora entienden que el derecho a la vida tiene algún significado y que por tanto no pueden dejar morir en sus narices a los pacientes; a punta de tutelas, las entidades públicas han entendido que el derecho de petición debe ser respetado y que no se satisface por la simple configuración del silencio administrativo negativo o positivo.

En cierto sentido, las prácticas constitucionales han contribuido a la conformación de una verdadera y auténtica cultura constitucional en Colombia.

5. Al margen de la legitimidad de las prácticas de la Corte, lo que sí es cierto es que el ejercicio argumentativo de la Corte se encuentra bien elaborado. Las decisiones son motivadas y justificadas. Y la motivación y la justificación se oponen a la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

La Corte no se limita a expresar el fundamento jurídico de su decisión, sino también a expresar por qué las otras soluciones posibles no son correctas; si existen dos (2) criterios de interpretación que conducen a resultados opuestos, la Corte justifica la utilización de un método y no del otro; cuando presenta su criterio, se anticipa a las posibles críticas y hace una “crítica a la crítica”...En fin, las decisiones de la Corte son razonadas, fundamentadas y sustentadas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Providencias de la Corte Constitucional

1.1. Autos.

- Auto 003 de 1993, sobre el control de constitucionalidad de los tratados internacionales ratificados antes de 1992.
- Auto 013 del 1993 sobre el cambio de jurisprudencia.
- Auto 085 de 2000 sobre los efectos *inter partes* de los autos que ordenan inaplicación de normas legales por violación de la Constitución Política.
- Auto 071 de 2001, sobre los efectos *inter partes* de los autos que ordenan la inaplicación de normas legales por violación de la Constitución Política.

1.2. Sentencias.

1.2.1. Sentencias sobre el control de constitucionalidad de los decretos legislativos que declaran un estado de excepción:

- C-004 de 1992.
- C-300 de 1994.
- C-466 de 1995.
- C-153 de 1996.
- C-328 de 1996.
- C-122 de 1997.
- C-216 de 1999.

1.2.2. Sentencias sobre el control de constitucionalidad de los tratados internacionales.

- Sentencia C-276 de 1993.
- Sentencia C-004 de 1993.
- Sentencia C-400 de 1998.

1.2.3. Sentencias sobre el control de constitucionalidad de los actos reformativos de la Constitución Política.

- Sentencia C-816 de 2004.

1.2.4. Sentencias sobre el control formal de las leyes y actos reformativos de la Constitución.

- Sentencia C-816 de 2004.
- Sentencia C-551 de 2003.
- Sentencia C-737 de 2001.
- Sentencia C-543 de 1998.

1.2.5. Sentencias de constitucionalidad condicionada.

- Sentencia C-239 de 1997.

1.2.6. Sentencias sobre la autonomía de la Corte Constitucional para determinar los efectos de sus providencias.

- Sentencia C-113 de 1993.
- Sentencia C-131 de 1993.
- Sentencia C-037 de 1996.

1.2.7. Sentencias sobre la costumbre, la jurisdicción y el fuero indígena.

- Sentencia T-778 de 2005.
- Sentencia T-811 de 2004.
- Sentencia T-552 de 2003.
- Sentencia T-254 de 1994.

1.2.8. Sentencias sobre la discrecionalidad en el ejercicio de la función administrativa y judicial.

- Sentencia C-1161 de 2000.
- Sentencia C-318 de 1995.
- Sentencia C-031 de 1995.
- Sentencia C-221 de 1992.

1.2.9. Sentencias sobre el núcleo básico de los derechos.

- Sentencia C-373 de 1995.

Todos los autos y sentencias se encuentran disponibles en la página de Internet de la rama judicial de Colombia (www.ramajudicial.gov.co) y en la página del Banco de la República de Colombia (www.juriscol.banrep.gov.co)

2. Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia se encuentra disponible en la página de Internet de la Alcaldía de Bogotá (www.bogota.gov.co), y en la de la rama legislativa de Colombia (www.secretariasenado.gov.co).

3. Leyes

- Ley Estatutaria de la Administración de Justicia (ley 270 de 1996).
- Código Civil Colombiano.

Disponible en la página de Internet de la rama legislativa de Colombia (www.secretariasenado.gov.co).

4. Comunicados de prensa de la Corte Constitucional

- Comunicado de prensa de la Corte Constitucional del 20 de octubre de 2005: “sobre las sentencias relativas al acto legislativo que permite la reelección presidencial”. El comunicado se encuentra disponible en la página de la rama judicial de Colombia (www.ramajudicial.gov.co).

5. Doctrina

- Diego Eduardo López Medina, *El derecho de los jueces*, Bogotá, Ed. Legis-Uniandes, 2000.
- Claudia Escobar García y Marcelo Vargas Mendoza, “Análisis crítico del principio de jerarquía normativa a la luz del derecho positivo colombiano”, tesis para la facultad de derecho de la Pontificia Universidad Javeriana, año 2000. Disponible en la página de Internet de la Pontificia Universidad Javeriana www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere1/tesis50.pdf.