

Bogotá D.C., 18 de marzo de 2019

Magistradas y magistrados
CORTE CONSTITUCIONAL
Ciudad
E.S.D.

Referencia: Expediente RPZ-010. Coadyuvancia a la solicitud del presidente de la Cámara de Representantes. Objeciones presidenciales PLE 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz”.

Vivian Newman Pont, Diana Rodríguez Franco, Rodrigo Uprimny Yepes, Diana Isabel Güiza Gómez, Mauricio Albarracín Caballero y Alejandro Jiménez Ospina, directora, subdirectora e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), respectivamente, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, coadyuvamos la solicitud que presentó el presidente de la Cámara de Representantes, Alejandro Carlos Chacón Camargo, en la que pone en su conocimiento las objeciones presentadas por el gobierno nacional al Proyecto de Ley Estatutaria 08 de 2017 Senado, 016 de 2017 Cámara “Estatutaria de la Administración de Justicia en la Jurisdicción Especial para la Paz” (en lo que sigue, PLE 08-016/2017).

Con ese propósito, el presente documento se divide en cinco secciones. La primera parte resume los antecedentes de hecho de la petición del presidente de la Cámara de Representantes. La segunda sección presenta a nivel general los alcances, pero igualmente los límites constitucionales a las objeciones por inconveniencia frente a proyectos de ley estatutaria. La tercera sección analiza el caso concreto. Allí sostenemos que existen razones sólidas para asegurar que el gobierno del Presidente Iván Duque objetó el PLE 08-016/2017 por fuera de los límites que la Constitución Política le impone frente a proyectos de ley estatutaria. La cuarta parte argumenta por qué la Corte Constitucional es competente para pronunciarse de fondo respecto a la solicitud del presidente de la Cámara de Representantes, con base en una interpretación finalista del numeral 8 del artículo 241 superior, que asegure la integridad y supremacía constitucional, la separación de poderes y el debate democrático. La Corte solamente puede asegurarse que el trámite de objeciones gubernamentales no altere sus órdenes constitucionales, si ejerce su control judicial de forma escalonada: desde la presentación de las objeciones por parte del gobierno nacional hasta el ajuste del proyecto de ley estatutaria por el Congreso y su sanción presidencial. Asimismo, sustentamos que la Corte Constitucional debe resolver la solicitud antes de que el Congreso de la República conozca las objeciones gubernamentales en atención a los

principios de la promoción de un debate democrático sano y economía procesal. La quinta y última sección expone la conclusión y solicitud en este caso.

1. ANTECEDENTES DE HECHO

1. En la implementación normativa del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante, AFP), el Congreso de la República tramitó y aprobó el PLE 08-016/2017. Dicho proyecto fue luego evaluado por la Corte Constitucional, en la sentencia C-080 de 2018, la cual ordenó su remisión al Congreso de la República “para que el texto [fuera] ajustado de acuerdo con el resolutivo de la presente sentencia (Anexo I), se firm[ara] por los presidentes de ambas cámaras y se remit[iera] al Presidente de la República para su sanción y promulgación”.

2. Después del trámite de ajuste y firma en el Congreso de la República, el PLE 08-016/2017 fue remitido al Presidente de la República, Iván Duque Márquez, quien el 11 de marzo de 2019 presentó objeciones por inconveniencia frente a seis artículos del proyecto¹.

3. Recibidas las objeciones en la Cámara de Representantes, el presidente de la misma, Alejandro Carlos Chacón Camargo, remitió oficio a la Corte Constitucional para que “proceda a establecer si el Presidente de la República cuenta con las facultades para objetar un Proyecto de Ley Estatutaria de las especiales características jurídicas ya mencionado (sic), y que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional; estableciendo de igual forma si el Congreso de la República goza de facultades para tramitar las objeciones respectivas, salvaguardando los derechos de los Honorables Congresistas y preservando la majestad institucional de la Corporación”.

4. Esta última solicitud motiva el presente texto, que tiene por fin demostrar tanto la verdadera naturaleza de las objeciones presentadas como la competencia de la Corte Constitucional para conocer lo requerido por el presidente de la Cámara de Representantes y tomar una decisión de fondo al respecto.

2. LOS ALCANCES Y LÍMITES DE LAS OBJECIONES POR INCONVENIENCIA DE UN PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA

Hasta el momento, la Corte Constitucional no ha tenido la oportunidad de pronunciarse, en un caso concreto, acerca de las objeciones gubernamentales contra proyectos de ley estatutaria. Si bien existe un precedente de este tipo que ocurrió en la objeción que el entonces gobierno de Juan Manuel Santos presentó contra el proyecto de ley estatutaria 189 de 2011 Senado, 104 de 2011 Cámara², la Corte Constitucional no estudió el trámite ni la materia de dicha objeción. Esto significa que no existe una jurisprudencia sólida

¹ El gobierno nacional objetó los siguientes apartes del PLE 08-016/2017: artículo 7; la expresión “delitos no amniables” del párrafo 2 del artículo 19; el inciso 8 del artículo 63; el inciso 3 del literal j del artículo 79; el artículo 150; y el artículo 153.

² Este proyecto modificaba el artículo 35 de la Ley 270 de 1996 para permitir la reelección del auditor ante la Contraloría General de la República.

que señale cuáles son los parámetros constitucionales que regulan la forma en que el gobierno puede objetar proyectos de esta clase y el Congreso de la República debe conocer dichas objeciones. Sin embargo, a partir de la doctrina de la Corte y de una interpretación sistemática de la Constitución, puede establecerse tanto la posibilidad como los límites de una objeción presidencial por inconveniencia en este caso.

La Corte ha reiterado, en *obiter dicta*, que el gobierno nacional puede objetar proyectos de ley estatutaria únicamente por razones de inconveniencia mas no por inconstitucionalidad. En la sentencia C-011 de 1994, la Corte Constitucional efectuó el control previo del proyecto de ley estatutaria 163 de 1992 Senado, 254 de 1993 Cámara, que reglamentaba el voto programático, entre otros asuntos. Aunque no era el centro de la discusión, la Corte resaltó que el gobierno nacional está exclusivamente facultado para objetar proyectos de ley estatutaria con argumentos de inconveniencia, ya que esta clase de leyes tienen control previo y automático de constitucionalidad, y tales sentencias tienen efecto de cosa juzgada constitucional, según el artículo 243 de la Constitución Política.

Posteriormente, en la sentencia C-634 de 2015, la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad que un ciudadano presentó contra la Ley Estatutaria 1751 de 2015, la cual regula el derecho fundamental a la salud, por violar los artículos 4, 113, 166 y 168 de la Constitución Política, ya que dicho proyecto normativo habría sido sancionado de forma extemporánea. En un argumento subsidiario, la Corte indicó que el control previo y automático de constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria “no impide que el Presidente, una vez efectuado el examen de constitucionalidad, no pueda objetar por inconveniencia este tipo de proyectos de ley”³. La Corte precisó que las objeciones por inconveniencia apuntan a “razones de orden económico, social y político”⁴, las cuales son “un mecanismo de control político legítimo que ejerce el Presidente respecto del Legislador”⁵. En todo caso, continúa la Corte, las objeciones por inconveniencia son distintas a aquellas por inconstitucionalidad, ya que estas últimas se basan en el desconocimiento de la Constitución por parte del proyecto de ley estatutaria.

En el mismo año, en la sentencia C-653, la Corte resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra la Ley Estatutaria 712 de 2014, que regula la transparencia y el derecho de acceso a información pública, por vicios sobrevinientes en el trámite, ya que el texto final de la norma no habría excluido unos apartes que habían sido declarados inexecutable, en el control previo y automático. En una razón secundaria, la Corte reiteró el argumento de los anteriores fallos, según el cual “respecto de las leyes estatutarias sólo cabe el uso de las objeciones gubernamentales por inconveniencia”⁶.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-634 de 2015. M.P. Mauricio González Cuervo. Fundamento 3.3.3.3.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-653 de 2015. M.P. Luis Guillermo Guerrero. Pie de página 29.

A partir de estos precedentes y un análisis constitucional, consideramos que el gobierno puede entonces presentar objeciones frente a proyectos de ley estatutaria, incluidos aquellos que fueron tramitados por el procedimiento legislativo especial del Acto Legislativo 1 de 2016 o también conocido *fast track*. En este punto, discrepamos de la respetable posición de otros intervinientes en estos debates, como el señor Procurador o el senador Roy Barreras. Sin embargo, consideramos igualmente que unas objeciones por inconveniencia a un proyecto de ley estatutaria tienen particularidades frente a una ley ordinaria, por cuanto previamente ha habido una revisión integral de constitucionalidad por la Corte.

El gobierno nacional tiene entonces límites constitucionales claros en estos casos, pues las objeciones solamente pueden ser de inconveniencia, deben respetar la cosa juzgada constitucional y la superioridad jerárquica de la Constitución sobre una ley estatutaria. Por eso, el Presidente sólo puede objetar por inconveniencia contenidos normativos del proyecto de ley estatutaria que fueron declarados constitucionales por la Corte, porque consideró que era un desarrollo legal posible en el marco constitucional, pero el Presidente considera que, a pesar de ser constitucionales, son inconvenientes para el país. En esa hipótesis, la objeción presidencial es legítima y debe seguir el trámite de una objeción a una ley ordinaria. No obstante, el Presidente no está facultado para (i) revivir contenidos normativos declarados inexequibles por la Corte en la sentencia de revisión previa del proyecto; (ii) ni modificar la propia Constitución por medio del trámite de objeciones presidenciales con el fin de eludir mandatos constitucionales; (iii) ni tampoco revivir debates constitucionales ya definidos en la propia sentencia de constitucionalidad.

En términos de teoría jurídica y lógica deóntica, el Presidente frente a un proyecto de ley estatutaria sólo puede hacer objeciones de inconveniencia respecto de contenidos normativos realmente existentes en el proyecto, esto es, disposiciones declaradas constitucionales por la Corte; y debe tratarse de disposiciones que sean un desarrollo legislativo posible de la Constitución mas no un desarrollo constitucional obligatorio, de manera tal que si esa disposición desaparece del proyecto de ley estatutaria no se estaría ocasionando un vacío inconstitucional. De ahí que el Presidente no usar las objeciones para que el Congreso incorpore contenidos constitucionalmente prohibidos ni suprima contenidos constitucionalmente obligatorios. Por consiguiente, su objeción debe recaer sobre regulaciones legales existentes, que estén constitucionalmente permitidas (y, por eso, la Corte las declaró constitucionales) sin ser constitucionalmente obligatorias y sin que la objeción comporte cambios constitucionalmente prohibidos⁷.

⁷ En teoría jurídica y lógica deóntica, la obligación, permisión y prohibición difieren así: la *obligación* es una categoría de deber jurídico según la cual solo está permitida la conducta que señala la norma, al tiempo que prohíbe dejar de llevar a cabo dicha conducta; la *permisión* también impone un deber jurídico, pero concede permiso para ejecutar la conducta incluida en la norma y también para no ejecutarla; y la *prohibición* impone el deber jurídico de no hacer cierta conducta bajo ningún supuesto. Ver Robert Alexy, *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, pp. 197-201; y Norberto Bobbio, *Teoría General del Derecho*. Bogotá: Temis, 2012, pp. 43-47.

Varias razones sustentan esta conclusión acerca de los límites competenciales más estrictos que tiene el Presidente frente a un proyecto de ley estatutaria. Primero, porque si los contenidos normativos fueron declarados inexecutable, ya no hacen parte del proyecto, por lo que no puede ser objetado. La objeción está dirigida a frenar o evitar la aprobación de un contenido normativo mas no a revivir un contenido normativo que ya no hace parte del proyecto respectivo por haber sido declarado inexecutable por la Corte o porque fue rechazado en el trámite legislativo.

Segundo, porque esa posibilidad de objetar para intentar revivir contenidos declarados inconstitucionales contraría la cosa juzgada constitucional (CP art 243) y violenta el principio de supremacía constitucional (CP art 4). En efecto, el artículo 243 prescribe que “los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, por lo cual “ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”. Las objeciones de este tipo, en últimas, ponen en entredicho la ejecutoria de los fallos de constitucionalidad y, de esa forma, la supremacía de la Constitución.

Tercero, con ese tipo de objeciones, el Presidente de la República desconocería flagrantemente la función de la Corte Constitucional al intentar, en el mejor de los casos, reabrir debates constitucionales que ya fueron resueltos en el control previo y automático; o, en el peor de los casos, al invitar al Congreso a un abierto desacato de las decisiones de la Corte, lo cual afecta gravemente la separación de poderes. En efecto, si el Presidente se ha excedido al formular sus objeciones por inconveniencia y estas siguen el trámite ordinario, el Congreso de la República tendría que deliberar y decidir sobre asuntos en los que no tiene competencia (artículo superior 136.1), lo que le resta autonomía al debate democrático que ocurre en su interior.

En el caso de objeciones a leyes que desarrollan el AFP, como este proyecto de ley estatutaria, habría que agregar otro factor de posible desbordamiento competencial del gobierno: la formulación de objeciones carentes de sustento y que pretenden corregir defectos inexistentes de la normatividad cuestionada. Este tipo de objeción impide o retrasa, a veces considerablemente, la entrada en vigor de leyes necesarias para la implementación del AFP en contravía del mandado estipulado por el Acto Legislativo 2 de 2017, que tiene por fin dar estabilidad y seguridad jurídica a la implementación del AFP. Según esta reforma constitucional, todas las autoridades, incluido el Presidente, deben cumplir de buena fe el AFP. La Corte aclaró que ello no significa que las autoridades no tengan cierta discreción para tomar medidas en el cumplimiento del AFP. Todo lo contrario, las instituciones estatales “gozan de un margen de apreciación para elegir los medios más apropiadas con el fin de cumplir de buena fe los contenidos y finalidades del Acuerdo Final, en el marco de lo convenido, sin que sea admisible adoptar medidas que no tengan como propósito implementar o desarrollar lo

acordado”⁸. Es así como una objeción, que carezca carente de todo sustento y surja de una interpretación irrazonable del proyecto de ley estatutaria, vulnera ese mandato constitucional. En este escenario, el Presidente dilata la implementación del AFP en vez de cumplirlo de buena fe.

3. EL PRESENTE CASO: EL DESBORDE COMPETENCIAL DE LAS OBJECIONES DEL GOBIERNO DUQUE

En el presente caso, la Corte Constitucional ya ejerció el control del PLE 08-016/2017, en la sentencia C-080 de 2018. En esa ocasión, la Corte estudió el proyecto en su integridad y definió qué apartes e interpretaciones del texto integran el orden jurídico, porque constituyen obligaciones o permisiones constitucionales, o no hacen parte del derecho colombiano, porque están constitucionalmente prohibidas. No obstante, como pasamos a evidenciar brevemente, hay razones sólidas para sostener que las seis objeciones del gobierno de Iván Duque traspasan los límites constitucionales en los que es legítimo que el Presidente objete por inconveniencia, ya sea porque pretenden revivir contenidos inconstitucionales, los cuales la Corte halló que estaban constitucionalmente prohibidos, en el control previo y automático; o bien sea porque buscan reformar implícitamente la Constitución. Veamos.

Objeción 1. El gobierno se opone al artículo 7 del PLE 08-016/2017, porque considera que esa norma desconoce los estándares internacionales y constitucionales al prever que los excombatientes de las FARC-EP no deben reparar a las víctimas con su patrimonio individual. En criterio del gobierno, tanto el derecho internacional de los derechos humanos como el derecho doméstico establecen que, principalmente, los perpetradores deben reparar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos y, de forma subsidiaria, le corresponde al Estado cuando aquellos no puedan hacerlo. Sin embargo, la norma invierte esa regla y le asigna al Estado la función principal de indemnizar a las víctimas.

La jurisprudencia constitucional ya se ha pronunciado de fondo sobre este punto. En la sentencia C-080 de 2018 M.P. Antonio José Lizarazo, la Corte encontró que ese artículo respetaba la Constitución Política, en particular, el artículo 18 del Acto Legislativo 1 de 2017, el cual “extinguió la obligación de indemnizar los daños causados por los combatientes, sin perjuicio de la obligación colectiva de las FARC de entregar los bienes para la reparación, de acuerdo con un inventario de los mismos”. Esto significa que, continúa la Corte, “no corresponde a [la JEP] tasar indemnizaciones de perjuicios, pues las indemnizaciones corresponderán, conforme al artículo transitorio 18 del Acto Legislativo, al Estado, que lo desarrolla a través del programa masivo de reparaciones.”

A esta misma conclusión llegó la Corte en las sentencias C-674 de 2017 y C-007 de 2018. El primer fallo revisó si el Acto Legislativo 1 de 2017 sustituía la Constitución Política. Respecto a la reparación, la Corte estudió los artículos 18 y 26 transitorios del artículo

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-630 de 2017. M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo

1 de la reforma constitucional, que exigen a los excombatientes y a la Fuerza Pública de la obligación de reparar a las víctimas con su patrimonio individual, respectivamente. La Corte halló que esas regulaciones no sustitúan el deber del Estado de asegurar los derechos de las víctimas.

Este recuento jurisprudencial evidencia, entonces, que la primera objeción contra el PLE 08-016/2017 reabre la discusión de la indemnización en cabeza del Estado en lugar de la persecución del patrimonio individual tanto de excombatientes como de la Fuerza Pública. Es más, esa regla se encuentra establecida en el Acto Legislativo 1 de 2017, por lo que el gobierno de Iván Duque no sólo intenta modificar la jurisprudencia de esta Corte, sino además busca reformar los artículos transitorios 18 y 26 de esa reforma constitucional, a través de la objeción, que no es el medio legítimo para modificar la Constitución Política (artículo 376 superior).

Objeción 2. El gobierno cuestiona la expresión “delitos no amnistiables” del párrafo 2 del artículo 19 del PLE 08-016/2017, pues omite condicionar la renuncia de la acción penal de delitos de competencia de la JEP, que no hayan sido cometidos por máximos responsables, a que el Estado demuestre que (i) hubo investigación de estos bajo estándares de debida diligencia y (ii) es necesario ejercer la selección de casos para centrar los esfuerzos únicamente en los máximos responsables. Para el gobierno, ese vacío de la norma viola la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ya ha resuelto este asunto desde la sentencia C-579 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt, la cual estudió el Acto Legislativo 1 de 2012 (conocido como Marco Jurídico para la Paz). En esa oportunidad, la Corte avaló la selección de crímenes internacionales cometidos por máximos responsables, ya que es una medida de gestión judicial en contextos de masivas violaciones a los derechos humanos, que desbordan la capacidad de persecución penal del Estado. Adicionalmente, la Corte precisó que tal selección debe ocurrir respecto a crímenes atroces –en particular, los crímenes de genocidio, de lesa humanidad y de guerra–, que sean imputados a máximos responsables. En la misma vía, la Corte enfatizó que es constitucionalmente admisible

[E]stablecer los casos, requisitos y condiciones en los que procedería la suspensión de la ejecución de la pena; establecer los casos en los que proceda la aplicación de sanciones extrajudiciales, de penas alternativas, o de modalidades especiales de ejecución y cumplimiento de la pena; y autorizar la renuncia condicionada a la persecución judicial penal de todos los casos no seleccionados.

Esta regla jurisprudencial fue reiterada en la sentencia C-674 de 2017, que estudió el artículo 3 del Acto Legislativo 1 de 2017. Allí, la Corte afirmó que esta reforma constitucional habilita al Estado a renunciar parcialmente a la persecución penal de los delitos, siempre y cuando exista “una ganancia equivalente en la consecución de la verdad en torno al conflicto armado, en la reparación a las víctimas del mismo, y en el

diseño e implementación de medidas que garanticen su no repetición”. De ahí que la Corte enfatizó que la renuncia condicionada de la acción penal de quienes no son máximos responsables está sujeta a unos requisitos: (i) la dejación de armas; (ii) el reconocimiento de responsabilidad; (iii) la contribución al esclarecimiento de la verdad; (iv) la reparación integral de las víctimas; (v) la liberación de los secuestrados; y (vi) la desvinculación de menores. Sumado a ello, la selección y priorización de casos debe contar con recursos para impugnar esas decisiones, así como garantías de transparencia e imparcialidad.

Luego, en la sentencia C-080 de 2018, la Corte explicó que “la JEP deberá hacer uso de la selección para concentrar sus esfuerzos en los máximos responsables de los hechos más graves y representativos”, debido a que no es “factible atribuir la responsabilidad de todos los hechos a todos los responsables en un plazo razonable”. Frente al parágrafo 2 del artículo 19 del PLE 08-016/2017, la Corte encontró que existe una interpretación de la norma, que es contraria a la Constitución: aquella que le prohíbe a la JEP la renuncia condicionada a la persecución penal de todos los casos no seleccionados. Según la Corte, este entendimiento equipara la renuncia condicionada a la amnistía e indulto y desconoce que la Constitución faculta al Estado a focalizar la persecución penal solamente en los máximos responsables que hayan cometido crímenes internacionales. Por tanto, esa lectura de la norma fue retirada del orden jurídico y, en su lugar, la Corte precisó que “delitos amnistiables” debe comprenderse que alude “exclusivamente a aquellos delitos que tengan la connotación de crímenes de lesa humanidad, genocidio o crímenes de guerra cometidos de manera sistemática, los cuales podrán ser atribuidos a los máximos responsables”. Así pues, la JEP tiene prohibido renunciar a la acción penal en esos supuestos y, por consiguiente, está facultada para hacerlo en el resto de escenarios.

Estas decisiones revelan que el debate planteado por la segunda objeción ya se encuentra resuelto por la jurisprudencia constitucional. En consecuencia, esta objeción no se basa en razones de inconveniencia, sino de inconstitucionalidad, lo cual está proscrito frente a proyectos de ley estatutaria.

Objeción 3. El gobierno nacional asegura que el inciso octavo del artículo 63 del PLE 08-016/2017 no determina el alcance de la competencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (en adelante OACP), para verificar la lista de quienes son reconocidos como miembros de los grupos armados que se sometan a un proceso de paz. Ello ocurre, en concepto del gobierno, porque dicha norma permite que la Sala de Amnistía o Indulto de la JEP puede agregar los nombres de quienes, por motivos de fuerza mayor, no fueron incorporados en el listado de acreditados por el gobierno nacional. La tercera objeción indica que esa disposición normativa mina las facultades del Presidente de la República en negociaciones de paz, pues restringe sin razón la competencia de una oficina a su cargo, la OACP, a pesar que el artículo 8 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3 de la Ley 1941 de 2018, claramente define que la elaboración de dichas listas le corresponde a esta instancia gubernamental.

De nuevo, este asunto ya fue decidido por la jurisprudencia constitucional, lo cual significa que el gobierno se extralimita en sus funciones al presentar esta objeción que

se basa en razones de inconstitucionalidad. En la sentencia C-080 de 2018, la Corte analizó a fondo el inciso octavo objetado y resaltó que la facultad dada a la Sala de Amnistía o Indulto asegura “que no queden fuera de la competencia de la JEP los sujetos sobre los que ella tiene competencia por el factor personal, con el fin de garantizar, de una parte, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación y, de la otra, la seguridad jurídica de los excombatientes que suscribieron el acuerdo de paz”.

Igualmente, la Corte declaró inexecutable la prohibición que ese mismo inciso le impone a la Sala de Amnistía o Indulto para “considerar personas sobre las cuales la Oficina del Alto Comisionado haya decidido su no acreditación”. Para la Corte, ese aparte vulneraba la competencia prevalente de la JEP para definir la situación jurídica de quienes cometieron delitos en el conflicto armado interno (artículo transitorio 5 del artículo 1 del Acto Legislativo 1 de 2017), pues las facultades administrativas de la OACP no pueden imponerse a la labor judicial de la JEP. Esta objeción está entonces encaminada a revivir un contenido normativo declarado inexecutable por la Corte, por lo cual contraría la cosa juzgada constitucional.

Objeción 4. El gobierno nacional señala que el último inciso del literal j del artículo 79 del PLE 08-016/20 no precisa el tipo de diligencias judiciales que la Fiscalía General de la Nacional puede realizar en el desarrollo de investigaciones que involucren casos que serán decididos por la JEP. Además, el gobierno cuestiona si la prohibición de desarrollar ciertas actuaciones investigativas se extiende a todo tipo de diligencias penales o solo a aquellas que interfieran la justicia transicional. Esta objeción se fundamenta en que la incertidumbre normativa afecta negativamente los derechos de las víctimas y desperdicia recursos valiosos para la investigación penal a cargo de autoridades con experiencia y capacidad, como sería la Fiscalía.

No obstante, la Corte Constitucional ha definido claramente qué actividades puede realizar la Fiscalía hasta que la Sala de Reconocimiento presente la resolución de conclusiones ante el Tribunal para la Paz, en dos ocasiones. La primera es la sentencia C-025 de 2018, que analizó el Decreto Ley 277 de 2017, el cual reglamenta la amnistía, indulto y tratamientos penales especiales. En esa oportunidad, la Corte afirmó que la obligación estatal de investigar las graves violaciones a los derechos humanos que ocurrieron en el conflicto armado no puede suspenderse, pero, al mismo tiempo, la actuación simultánea de la jurisdicción ordinaria y la JEP puede tornarse inconveniente por los posibles conflictos de competencia que surgiera. Con el fin de encontrar una solución intermedia, la Corte señaló que la Fiscalía tiene la potestad de continuar las investigaciones respecto a beneficiarios de libertad condicionada sin que “puedan ser requeridos para actividades en que se limiten sus márgenes de acción, esto es, el poder ser sometidos a imputaciones, acusaciones, juicios e incluso actividades de investigación como interrogatorios de indiciado o rendición de testimonios, incluso reconocimientos en fila de personas (...)”.

Esta regla jurisprudencial acogió una decisión anterior de la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. En la sentencia AP5069-2017 (50655) del 9 de agosto de 2017, la Sala Penal indicó que la Fiscalía General puede adelantar actividades de “búsqueda y recaudo de elementos materiales probatorios y evidencia física en orden a

reconstruir la conducta motivo de averiguación (numeral 3 del artículo 250 de la Constitución)”. Por el contrario, continúa la Sala Penal, la Fiscalía no está habilitada para expedir órdenes de captura, realizar interrogatorios, formular imputación o acusación ni imponer medidas de aseguramiento.

Posteriormente, en la sentencia C-080 de 2018, la Corte reiteró la regla jurisprudencial establecida en la sentencia C-025 de 2018 y fijó la interpretación del inciso objetado, el cual sólo puede comprenderse en el sentido que la suspensión de la competencia de la Fiscalía General de la Nación se refiere a las “decisiones que impliquen afectación de la libertad, la determinación de responsabilidades y la citación a práctica de diligencias judiciales, pero en lo demás, el proceso ha de continuar”.

En ese sentido, la jurisprudencia ya ha definido cuáles son las acciones que la Fiscalía puede o no adelantar mientras la Sala de Reconocimiento profiere la resolución de conclusiones pertinentes. Esta objeción es la única que, aparentemente, no contraría contra la cosa juzgada constitucional, ya que no se dirigiría a incorporar contenidos constitucionalmente prohibidos o excluir contenidos constitucionalmente obligatorios, por lo que parecería legítima. No obstante, la objeción parece totalmente innecesaria, pues el problema planteado por el gobierno nacional se resuelve a través de una interpretación sistemática de la ley y la jurisprudencia constitucional. Por eso, consideramos que, en este caso específico, la objeción es caprichosa, pues busca solucionar lo que ya está resuelto y, por lo tanto, desconoce el Acto Legislativo 02 de 2017 que, como ya explicamos, exige a las autoridades cumplir de buena fe el AFP. Sin razón o justificación aparente, el gobierno nacional aplaza la puesta en vigor de una ley esencial para el funcionamiento de la JEP, que es la piedra angular del Acuerdo.

Objeción 5. El gobierno nacional asevera que el artículo 150 del PLE 08-016/2017 es ambiguo respecto a la práctica de pruebas por parte de la Sección de Revisión en los asuntos de extradición de excombatientes. En particular, el gobierno afirma que la norma no dispone cuáles son los asuntos sobre los cuales la Sección de Revisión puede practicar pruebas, lo cual es problemático, pues abre la posibilidad a que la Sección recaude material probatorio acerca de asuntos distintos a los de su competencia. En efecto, resalta el gobierno, la Sección de Revisión únicamente puede determinar la fecha de ocurrencia de la conducta objeto de extradición y si la misma tiene estrecha relación con la dejación de armas. No obstante, la ambigüedad del artículo objetado abre la puerta a conflictos de competencia con otras instituciones nacionales y el Estado requirente, y es contraria al artículo 54 de la Ley 1922 de 18 de julio de 2018.

De nuevo, la jurisprudencia constitucional ha aclarado este asunto en reiteradas ocasiones. En relación con la capacidad de practicar pruebas, la Corte afirmó con contundencia, en la sentencia C-080 de 2018, que la Sección de Revisión tiene la facultad de decretar pruebas para ejercer su función constitucional. Además, en reciente decisión de 13 de marzo de este año, la Corte Constitucional declaró inexecutable la expresión “no” del artículo 54 de la Ley 1922 de 2018, que le prohibía a la Sección de Revisión practicar pruebas en asuntos de extradición.

Respecto a la función de la Sección de Revisión, en el auto 401 de 2018, la Corte puntualizó que, en ejercicio del artículo transitorio 19 del artículo 1 del Acto Legislativo

1 de 2017, la Sección de Revisión debe verificar tres asuntos: *rationae personae*, *rationae materiae* y *rationae temporis*. El primer elemento se pregunta si la persona requerida fue integrante de las FARC-EP o es acusada de haberlo sido, si entregó las armas y si expresó su compromiso de someterse ante el SIVJRNR (*rationae personae*). En el supuesto del inciso 4 del artículo transitorio 19, los familiares de integrantes de las FARC-EP, hasta el segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad, son beneficiarios de la garantía de no extradición, si son solicitados por conductas ocurridas antes de la firma del AFP y que estén relacionadas con la pertenencia a esa guerrilla. En esos casos, la Sección de Revisión rechazará la solicitud, dado que el artículo 35 de la Constitución excluye la extradición por delito político.

El segundo factor examina la conducta en sí misma. Así pues, esta fase del análisis indaga si las conductas que presuntamente la persona habría cometido ocurrieron con ocasión, por causa o en relación directa o indirecta con el conflicto armado (art. transitorio 5 del Acto Legislativo 1 de 2017), pues ese es el ámbito material de la actuación de la JEP (*rationae materiae*). Además, este factor pregunta si la conducta tuvo o no estrecha relación con la dejación de armas y si corresponde o no a los delitos tipificados en el capítulo V del título X del libro segundo del Código Penal. El tercer elemento cuestiona cuándo fue cometida la respectiva conducta: antes o luego de la firma del AFP (*rationae temporis*).

En este punto, la Corte Constitucional recoge la sentencia de 30 de mayo de 2018, que fue proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia⁹. Por su parte, la sentencia C-080 de 2018 cita esta jurisprudencia y reitera el alcance de la competencia de la Sección de Revisión para definir si un excombatiente está cubierto o no con la garantía de no extradición. De acuerdo con la rueda de prensa del 13 de marzo, la Corte Constitucional confirmó este precedente en la sentencia que resuelve unas demandas ciudadanas contra el artículo 54 de la Ley 1922 de 2018.

Esta objeción desconoce entonces la cosa juzgada constitucional, pues contradice las decisiones de la Corte Constitucional en este tema y, al mismo tiempo, intenta reformar la Constitución, ya que pretende excluir del ordenamiento una regla (la JEP puede practicar pruebas en los procesos de extradición), que está ordenada por la propia Constitución.

Objeción 6. Por último, el gobierno nacional afirma que el artículo 153 del PLE 08-016/2017 no determina cuándo “otras personas” tendrán la oportunidad de hacer la manifestación de ofrecimiento voluntario ni precisa si, en esos supuestos, el proceso de extradición termina o se suspende. Ese silencio legislativo, en criterio del gobierno, facilita la discrecionalidad del operador judicial y generaría efectos indeseables como la no extradición de sujetos distintos a los excombatientes de las FARC-EP.

Este asunto también fue resuelto por la Corte Constitucional, en la sentencia C-080 de 2018. Allí, la Corte precisó que “otras personas” se refiere a personas naturales

⁹ Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal. AP2176-2018. Radicación No. 51.134, Acta No. 71. Sentencia del 30 de mayo de 2018

sometidas a la jurisdicción de la JEP, que no están mencionadas en los artículos 152 a 155. Es decir, en ese grupo se encuentran los particulares o agentes del Estado y miembros de la Fuerza Pública, que sean requeridos en extradición y estén ofreciendo verdad plena en el SIVJNR.

Además, la Corte indicó que esa norma se ajusta a la Constitución, porque apunta a proteger los derechos de las víctimas y asegurar los objetivos del SIVJNR al eliminar los obstáculos que podrían generarse por la extradición de quienes estén ofreciendo verdad. Sobre este punto, en rueda de prensa de 13 de marzo de 2019, la Corte Constitucional anunció que declaró exequible condicionado las expresiones “fundamentará su concepto” y “en el cumplimiento de lo previsto en los tratados públicos”, que hacen parte del artículo 502 del Código de Procedimiento Penal, en el entendido que la Corte Suprema de Justicia debe basar su concepto sobre la extradición, entre otros aspectos, en: (i) la obligación estatal de investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones de derechos humanos, en particular, los crímenes internacionales; (ii) el cumplimiento de los objetivos del SIVJNR para la protección de los derechos de las víctimas; y (iii) los principios derivados de las normas internas e internacionales. De acuerdo con ese anuncio público, la Corte Suprema de Justicia deberá decidir si la extradición se suspende cuando dicho trámite ponga en riesgo los derechos de las víctimas.

Esta objeción también desborda las competencias del Presidente. En el mejor de los casos, tal objeción simplemente buscaría reiterar una regla constitucional que es totalmente clara: la posibilidad de aplazar la extradición de quienes estén aportando verdad en aras de proteger los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Al igual que la objeción cuarta, esta oposición gubernamental resulta innecesaria, con lo cual desconoce el Acto Legislativo No 2 de 2017, por las mismas razones allí señaladas; o, en el peor de los casos, apunta a que el Congreso modifique la regla constitucional, tal y como fue interpretada por la Corte Constitucional.

Este recuento de las seis objeciones demuestra que el gobierno nacional habría traspasado los límites constitucionales que tiene para presentar objeciones por inconveniencia frente a proyectos de ley estatutaria; o, al menos, habría serias dudas de que la mayoría, si no es la totalidad, de esas objeciones fueran inconstitucionales por desborde competencial del gobierno. Es así como el trámite de las mismas en el Congreso pone en riesgo la intangibilidad de los fallos de constitucionalidad, la supremacía constitucional, la separación de poderes y el debate democrático, lo que amerita que la Corte Constitucional se pronuncie en este caso, como pasamos a explicar en la siguiente sección.

4. LA COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA AVOCAR CONOCIMIENTO EN ESTE CASO

Ahora bien, la solicitud presentada por Alejandro Carlos Chacón Camargo, presidente de la Cámara de Representantes, plantea una serie de preguntas sobre el procedimiento a seguir respecto de ella y la naturaleza de la decisión que debe tomar el tribunal constitucional. En el presente apartado, afirmamos que la Corte Constitucional

efectivamente tiene competencia para conocer la solicitud presentada incluso antes de que el Congreso de la República discuta y vote las objeciones del gobierno nacional, por cuanto la Corte debe cumplir su función de proteger algunos de los principios que fundamentan el Estado Social de Derecho como la separación de poderes, la supremacía constitucional, la cosa juzgada constitucional y el principio democrático (CP arts. 1, 4, 113 y 243), en desarrollo de la competencia explícita de decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (CP art. 241-8).

En seguida, demostramos que, si bien las competencias de la Corte Constitucional están determinadas en el artículo 241 de la Constitución y el mismo tribunal ha sido claro en establecer que ese listado debe ser entendido en forma estricta, la Corte ha igualmente aclarado, en forma pacífica, que esa interpretación de sus competencias debe ser finalista y sistemática. En efecto, la Corte ha afirmado que, aunque “es cierto que la Corte ejerce su control en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Carta”, es igualmente cierto que “la función de este tribunal es preservar la supremacía e integridad de la Constitución, por lo cual, cuando existan dudas sobre el alcance de alguna de las competencias establecidas consagradas en el artículo 241 superior, es natural que se prefiera aquella interpretación que mejor permita la guarda de la supremacía de la Carta”¹⁰ (sección 4.1).

Asimismo, explicamos por qué la solicitud del presidente de la Cámara de Representantes no es un intento por activar una función consultiva de la Corte Constitucional, que esta no tiene. En su lugar, dicha petición se dirige a solicitar la decisión de un caso concreto, a partir de la función jurisdiccional que el tribunal ejerce según la interpretación finalista y sistemática del numeral 8 del artículo 241 de la Constitución (sección 4.2). Luego, demostramos que existe un vacío regulatorio sobre el procedimiento a seguir cuando el Presidente se excede en el ejercicio de su posibilidad de objetar y presenta objeciones inconstitucionales. Allí, concluimos que la Corte, como guardiana de la Constitución, tiene la facultad de declarar inexecutable esas objeciones (sección 4.3). Por último, expondremos los argumentos que sustentan por qué, a pesar del evidente vacío regulatorio, la intervención de la Corte Constitucional es necesaria y oportuna en este momento, antes de que el Congreso de la República conozca las objeciones, y no se excluye con el control de constitucionalidad que, en todo caso, deberá ejercer sobre el PLE 08-016/2017 si resultara modificado en el Congreso de la República (sección 4.4).

4.1. El alcance de las competencias de la Corte Constitucional según el artículo 241 de la Constitución

Las competencias y funciones de la Corte Constitucional están reguladas en el artículo 241 de la Constitución, las cuales giran en torno a servir como guardiana de la integridad y supremacía de la misma carta, “en los estrictos y precisos términos”¹¹ de

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento 55

¹¹ Constitución Política de Colombia, artículo 241.

dicho artículo. Tradicionalmente, la Corte ha entendido que esto significa que la lectura del artículo 241 debe ser taxativa y, por lo tanto, carece de competencia para conocer sobre asuntos que no estén explícita y específicamente incluidos allí¹².

Sin embargo, la Corte ha interpretado las competencias del artículo 241 de la Constitución en una forma sistemática y teleológica, recordando que su función es proteger la integridad y supremacía de la Constitución. Esto la ha llevado, en ciertos casos, a mostrar que la Constitución imponía a la Corte una competencia que parecía ir contra el tenor literal del artículo 241, pero emergía de esa interpretación sistemática y finalista de las competencias de la Corte, pues era el entendimiento que mejor protegía la integridad y supremacía de la Constitución.

Sin pretensión de exhaustividad, presentamos por lo menos cinco casos que demuestran este enunciado: (i) la facultad de la Corte Constitucional para determinar los efectos de sus propias decisiones¹³; (ii) el control de constitucionalidad sobre decretos legislativos expedidos con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, que fueron subrogados durante el tránsito constitucional, pero siguieron surtiendo efectos jurídicos¹⁴; (iii) el control de constitucionalidad sobre tratados internacionales anteriores a la vigencia de la Constitución de 1991¹⁵; (iv) el control de constitucionalidad sobre normas que formalmente no son leyes, aunque tienen contenido material de ley y no están mencionadas expresamente en el artículo 241¹⁶; y (v) la posibilidad de conocer demandas de inconstitucionalidad contra instrumentos internacionales que no surtieron el trámite de un tratado internacional, pero contienen obligaciones propias de uno¹⁷. Pasamos a explicar estos escenarios.

En una de sus primeras sentencias, la Corte Constitucional declaró inexecutable el inciso segundo del artículo 21 del Decreto 2067 de 1991, el cual establecía que los fallos de la Corte Constitucional sólo tendrían efectos hacia futuro, excepto para garantizar los principios de favorabilidad en materias penal, policiva y disciplinaria o en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución¹⁸. Allí, la Corte encontró que no había disposición constitucional que determinara los efectos de las sentencias emitidas en sede de control abstracto de constitucionalidad más allá de hacer explícito que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada o quien era la autoridad competente para hacerlo. Así, una disposición como la consagrada en el Decreto 2067 de 1991 estaba llamada a llenar ese vacío normativo. No obstante, la Corte determinó que dicha norma era inconstitucional por violar los artículos 113 y 121 de la Constitución, por cuanto

¹² Corte Constitucional. A-104 de 2013. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Corte Constitucional. A-043 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo *et al.* Corte Constitucional. A-011 de 1995. M.P. Fabio Morón Díaz.

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ Corte Constitucional. A-288 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-113 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía.

[L]a facultad de señalar los efectos de sus propios fallos, de conformidad con la Constitución, nace para la Corte Constitucional de la misión que le confía el inciso primero del artículo 241, de guardar ‘la integridad y supremacía de la Constitución’, porque para cumplirla, el paso previo e indispensable es la interpretación que se hace en la sentencia que debe señalar sus propios efectos¹⁹.

A pesar que no existía una disposición explícita en el artículo 241 de la Constitución (o en cualquier otra norma constitucional) sobre la competencia de la Corte Constitucional para determinar los efectos de sus propios fallos, la propia Corte decidió hacer una interpretación finalista de su papel como guardiana de la integridad y supremacía constitucionales, por lo que afirmó que dicha competencia recaía en ella misma. Tanto es así que consideró que el Presidente de la República había violado la Constitución al regular los efectos de los fallos de constitucionalidad de la manera en que lo hizo, con base en las facultades legislativas que le fueron otorgadas por la asamblea constituyente²⁰.

Más adelante, la Corte Constitucional resolvió una demanda presentada por un ciudadano contra el Decreto 1895 de 1989, el cual establecía que quien, de manera directa o por interpuesta persona, obtuviera para sí o para otro un incremento patrimonial no justificado, derivado de actividades delictivas, sería sancionado con prisión y multa²¹. El problema competencial al que se enfrentó la Corte fue el siguiente: (i) el Decreto 1895 de 1989 era un decreto de estado de sitio expedido antes de la vigencia de la Constitución de 1991; (ii) dicho decreto dejó de regir el día de entrada en vigencia de la Constitución de 1991, aunque su vigencia fue prorrogada por noventa días, en virtud del artículo transitorio 8 de la propia carta, durante los cuales el Gobierno expidió el Decreto 2266 de 1991, que lo subrogó e incorporó de forma permanente al ordenamiento jurídico colombiano; (iii) no obstante ser idénticos en su contenido, ambos decretos eran unidades normativas diferentes; (iv) a pesar de la subrogación, el Decreto 1895 de 1989 seguía surtiendo efectos, pues las conductas de enriquecimiento ilícito de particulares ocurridas antes de la expedición del Decreto 2266 de 1991 debían ser sancionadas a partir del Decreto 1895 de 1989; (v) sin embargo, el numeral 7 del artículo 241 sólo establecía la competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre la constitucionalidad de decretos legislativos emitidos por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, que no era el caso, pues el Decreto 1895 de 1989 era anterior a esa Constitución y el control había sido iniciado en virtud de una demanda ciudadana mas no como parte del trámite de expedición del mismo decreto²².

Para solucionar el problema de la manera que mejor garantizara la supremacía constitucional, la Corte Constitucional decidió interpretar el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución en el entendido que, de acuerdo con este, “corresponde a esta Corporación decidir definitivamente sobre los decretos legislativos que dicte el

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Constitución Política de Colombia, artículo transitorio 23.

²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²² *Ibidem*.

Gobierno con fundamento en los estados de excepción”²³. Es decir, la Corte le dio un alcance más amplio que el original, pues la Constitución establece expresamente la competencia para analizar decretos legislativos emitidos por el Gobierno con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución. Más aún, la Corte comprendió que dicho control podía surgir de una demanda ciudadana, cuando eso no lo disponía expresamente el artículo 241 constitucional, pero ello resultaba de una interpretación armónica y finalista de esa disposición constitucional, que lograra maximizar la protección de la integridad y supremacía de la Constitución.

Posteriormente, la Corte se enfrentó a un nuevo problema relacionado con su competencia frente a la discusión sobre la ley aprobatoria de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales²⁴. Allí, la Corte varió su jurisprudencia sobre la posibilidad de llevar a cabo control de constitucionalidad abstracto respecto de leyes aprobatorias de tratados en los que Colombia ya había perfeccionado su manifestación del consentimiento. Anteriormente, la Corte había considerado que los términos de la Constitución eran claros y no permitían analizar tratados internacionales ya perfeccionados, pues “el artículo 241 num. 10, establece que el control debe ser previo al canje de instrumentos de ratificación o de adhesión, que es uno de los actos mediante los cuales se perfeccionan los tratados”²⁵.

En la nueva decisión, la Corte Constitucional determinó que (i) una posición de ese tipo no era sostenible, pues en su nueva jurisprudencia era claro que un tratado internacional contrario a la Constitución debía ser inaplicable; (ii) el respeto al principio de *pacta sunt servanda* obligaba a Colombia a renegociar sus compromisos internacionales inconstitucionales o modificar la Constitución para adecuarla a las obligaciones internacionales, pero no mantener la contradicción entre el tratado y la Constitución; (iii) los operadores jurídicos colombianos debían aplicar las normas internas no constitucionales de la manera más armónica posible con las obligaciones internacionales asumidas por Colombia; y, en ese sentido, (iv) era necesario permitir el control de constitucionalidad abstracto sobre tratados ya perfeccionados, así como evitar la incertidumbre “sobre la existencia o no de contradicciones normativas entre los tratados preconstituyentes y el ordenamiento constitucional”²⁶.

Así, la Corte reinterpreto el numeral 10 del artículo 241 de la Constitución y determinó que, contrario a lo que había decidido con anterioridad,

[E]l hecho de que el ordinal 10 expresamente consagre una revisión constitucional previa para todos los nuevos tratados que Colombia pretenda ratificar, una vez en vigor la Constitución de 1991, en manera alguna podemos inferir que la Carta ha excluido el control sobre los tratados preconstituyentes por vía de demanda ciudadana, cuando todo tratado, para poder ser incorporado

²³ *Ibidem*.

²⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-276 de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-400 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

al ordenamiento colombiano, debe ser aprobado mediante ley, y a la Corte se le atribuyó, en el ordinal 4º del mismo artículo 241, la facultad de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra todas las leyes”²⁷.

Luego, un ciudadano demandó el Reglamento 01 de 2003 del Consejo Nacional Electoral²⁸, por cuanto consideraba que la autoridad electoral se extralimitó en las atribuciones constitucionales para regular las elecciones de autoridades territoriales inmediatamente siguientes a la entrada en vigor de dicha reforma constitucional, en particular, por haber abordado el asunto de las vacancias. La Corte encontró que dicho reglamento había sido emitido en aplicación del mandato constitucional consagrado en el artículo 12 del Acto Legislativo 01 de 2003. A pesar de que dicho reglamento parecía un acto administrativo, en realidad era una ley estatutaria en sentido material, pues contenía regulaciones de índole electoral, que agregaba al Código Electoral.

Así, la Corte decidió asumir el conocimiento de la demanda, pues esta se refería a una norma que materialmente era una ley estatutaria, aun cuando el artículo 241 de la Constitución no traía la competencia expresa para la Corte Constitucional de revisar reglamentos emitidos por el Consejo Nacional Electoral y, más bien, el 237 constitucional asignaba una competencia aparentemente aplicable en cabeza del Consejo de Estado²⁹.

Finalmente, con ocasión de dos demandas ciudadanas contra el Acuerdo Complementario para la Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad entre los Gobierno de la República de Colombia y de los Estados Unidos de América en 2010, la Corte Constitucional volvió a verse en un escenario en el que tendría que interpretar los términos del artículo 241 de la Constitución³⁰. En ese caso, las ciudadanas demandaron un acuerdo simplificado, es decir, una figura de derecho internacional que no corresponde a un tratado internacional, por lo que no había pasado por el trámite constitucional requerido para materializar el consentimiento del Estado colombiano en el ámbito del derecho de los tratados. Es más, los demandantes afirmaban que “la naturaleza y alcance de las obligaciones asumidas, en especial en lo relativo al tránsito y estacionamiento de tropas extranjeras en el territorio nacional, la utilización de bases militares por personal extranjero y el reconocimiento de privilegios e inmunidades a nacionales de otro país, el Acuerdo debió ser suscrito como tratado internacional con las formalidades que le son propias”³¹.

Durante el trámite ante la Corte, distintos intervinientes afirmaron que esta no tenía competencia para pronunciarse sobre el convenio, pues el artículo 241 constitucional debía interpretarse de forma estricta y, dado que no había ley aprobatoria de tratado, no podía iniciarse el control del numeral 10 del mencionado artículo. Al analizar el caso,

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-155 de 2005. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹ *Ibíd.*

³⁰ Corte Constitucional. A-288 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

³¹ *Ibíd.*

la Corte determinó que, si bien el instrumento demandado era denominado como acuerdo simplificado, su contenido material correspondía al de un tratado internacional y, por consiguiente, era necesario revisar si tenía competencia para conocer de las demandas presentadas³².

Para solucionar el caso, la Corte reconstruyó la jurisprudencia vigente sobre el control de constitucionalidad abstracto de tratados internacionales y determinó que este podía tomar dos formas: (i) el control previo y automático (numeral 10 del artículo 241 de la Constitución) o (ii) acción pública de constitucionalidad. Esta última vía ocurre en tres escenarios: (a) los tratados preconstituyentes, (b) las leyes aprobatorias que no fueron sometidas a control previo por cualquier motivo y (c) los actos que regulan obligaciones internacionales propias de un tratado, pero se perfeccionaron sin el cumplimiento de los requisitos constitucionales para el efecto. En el segundo supuesto, la competencia de la Corte deriva tanto del principio de supremacía constitucional como del principio interpretativo según el cual, en caso de duda sobre el alcance de una competencia derivada del artículo 241, se debería preferir aquella que permita mantener en la mayor medida posible la supremacía de la Constitución³³.

Los casos anteriores demuestran que, si bien la Corte Constitucional ha sido clara al afirmar que la interpretación sobre sus propias competencias se debe ejercer en los estrictos y precisos términos del artículo 241 de la Constitución, también ha sido clara en señalar que ese artículo 241 debe ser interpretado con un criterio sistemático y teleológico, puesto que el encabezado del mismo artículo es perentorio: la Corte tiene la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. La regla jurisprudencial que se desprende de esta línea jurisprudencial es entonces la siguiente: la Corte sólo tiene las competencias previstas en el artículo 241 superior, las cuales deben interpretarse en forma finalista y sistemática, con el fin de maximizar la protección de la integridad y supremacía de la Constitución. Por consiguiente, en caso de duda sobre el alcance de una competencia derivada del artículo 241, debe preferirse aquella interpretación que permita mantener en la mayor medida posible la integridad y supremacía de la Constitución.

Con esos criterios, procedemos a analizar la presente solicitud del presidente de la Cámara a la Corte Constitucional, que no debe ser entendida como una petición de aclaración de una sentencia, ni como una consulta, sino como la petición de un actor calificado (el presidente de una de las cámaras) para que se ponga en marcha un incidente, que le permita a la Corte verificar si el presidente ejerció en forma constitucionalmente válida su facultad de presentar objeciones por inconveniencia al presente proyecto de ley estatutaria.

³² *Ibídem.*

³³ *Ibídem.*

4.2. La solicitud del presidente de la Cámara de Representantes no es una consulta sino la activación de un incidente procesal

A primera vista, podría indicarse que el propósito de la solicitud del presidente de la Cámara de Representantes es pedir una opinión de la Corte Constitucional sobre las objeciones del gobierno nacional al PLE 08-016/2017. Desde esa perspectiva, es claro que la Corte es incompetente, pues no tiene una función consultiva³⁴. No obstante, un análisis comprehensivo de dicha solicitud señala que esta implica un ejercicio de administración de justicia, distinto al de consulta.

El ordenamiento jurídico colombiano diferencia entre dos tipos de consultas: las derivadas del ejercicio del derecho fundamental de petición y las que son asignadas, en estricto sentido, a distintos órganos y entidades del Estado. En relación con lo primero, la jurisprudencia constitucional ha definido la consulta como una manifestación del derecho de petición, según el cual “se puede solicitar a la administración que exprese su opinión, desde el punto de vista jurídico, sobre determinado asunto de su competencia, recalcando siempre que los conceptos no son vinculantes”³⁵. De ahí deriva que las características de una consulta y su respuesta son: (i) la consulta se debe hacer respecto a materias de competencia de quien la recibe; (ii) el plazo para responderla es de 30 días; (iii) la respuesta dada no es vinculante; y (iv) la respuesta no compromete la responsabilidad de la entidad que las atiende³⁶. Respecto a lo segundo, las consultas provienen de la activación de una función consultiva en estricto sentido, por parte de quien tiene legitimidad para el efecto. Es el caso, por ejemplo, de las consultas que puede presentar el Gobierno a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o las de competencia de la Comisión Interinstitucional de la Rama Judicial o el Consejo Nacional de Planeación.

Ambos escenarios distan de la función de administrar justicia. Según la Corte Constitucional, la función jurisdiccional o de administración de justicia tiene como principal objetivo la pacífica resolución de conflictos³⁷ y, a través de ella, “se protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados”³⁸.

El presente caso no corresponde a ninguno de los dos tipos de consulta. Por el contrario, nos encontramos frente a una solicitud de ejercer la función de administrar justicia, en un escenario de vacío regulatorio respecto al trámite que debe darse a unas objeciones presidenciales frente a un proyecto de ley estatutaria ya revisado por la Corte, cuando el Congreso, alguna de sus cámaras o alguna mesa directiva, o un sector significativo de congresistas que no hacen parte de las mesas directivas, consideran que el Presidente desbordó sus límites constitucionales al presentar las objeciones.

³⁴ Corte Constitucional. A-083 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-1075 de 2003. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-238 de 2011. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

³⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1996. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Como evidenciamos en el primer aparte, el ordenamiento jurídico colombiano no especifica claramente qué debe hacer el Congreso de la República cuando tenga dudas sobre la competencia del gobierno nacional para objetar un proyecto de ley estatutaria sin reabrir debates constitucionales resueltos ni afectar la ejecutoria de los fallos emitidos por la Corte Constitucional, en el control previo y automático. Es así como Alejandro Carlos Chacón Camargo le solicita a la Corte Constitucional, en su calidad de presidente de la Cámara de Representantes, que resuelva un caso concreto y, en él, defina “las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración”³⁹. Así, el representante no hace solicitudes relacionadas con los asuntos de competencia de la Corte en abstracto ni acude a ella para que manifieste una opinión al respecto.

En lugar de ello, presidente de la Cámara de Representantes expone un problema constitucional concreto que cuenta con sustento fáctico determinado, para el cual no existe trámite jurisdiccional expresamente regulado, el cual requiere un pronunciamiento judicial, es decir, una decisión obligatoria y concreta mas no la emisión de una opinión abstracta o no vinculante. En efecto, la petición se fundamenta en las dudas razonables por parte de la mesa directiva de una de las cámaras respecto a la naturaleza, procedibilidad y compatibilidad constitucional de las objeciones gubernamentales contra el PLE 08-016/2017, las cuales, según criterio del presidente de la Cámara, desbordaron los límites competenciales del presidente, que es una tesis que nosotros compartimos, como lo explicamos en la segunda sección de esta intervención.

El interrogante evidente que surge es si, dado el vacío regulatorio, la Corte puede conocer de esa petición del presidente de la Cámara y puede pronunciarse sobre la validez de las objeciones presentadas por el gobierno. Procedemos a analizar ese punto.

4.3. La facultad de la Corte de declarar la inexecutable de las objeciones presidenciales frente a proyectos de leyes estatutarias si hubo desborde competencial

Los elementos esenciales de análisis para resolver este problema son los siguientes: (i) una extralimitación del gobierno en la formulación de objeciones a un proyecto de ley estatutaria no puede quedar sin control judicial, pues eso sería contrario al principio del Estado de derecho (CP art 1); (ii) ese control lo debe ejercer la Corte, pues a ella corresponde, conforme al ordinal 8 del artículo 241, decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de estos proyectos, tanto por su contenido como por vicios eventuales de procedimiento, como sería el caso de un desborde del gobierno en esa fase; y (iii) existe un vacío regulatorio, ya que ninguna norma regula específicamente ese caso.

Ahora bien, ese vacío regulatorio no significa que la Corte deba abstenerse de ejercer una competencia que le fue otorgada por el artículo 241-8 superior. Por el contrario, la

³⁹ *Ibíd.*

Corte debe suplir ese vacío procedimental recurriendo a mecanismos de integración normativa, como lo ha hecho en el pasado. En efecto, una salida como la propuesta no solo tiene sustento en el artículo 241 de la Constitución, sino también tiene antecedente en la posibilidad de declarar nulidades de las sentencias de la Corte Constitucional. Según el Decreto 2067 de 1991, contra las sentencias de constitucionalidad de la Corte “no procede recurso alguno”⁴⁰ y las nulidades sólo podrán ser alegadas antes de proferido el fallo y sólo por violación al debido proceso⁴¹. Así pues, estas disposiciones son claras frente a las herramientas procesales con que cuenta la ciudadanía a la hora de discutir decisiones en sede de control de constitucionalidad abstracto. Básicamente, antes de dictar sentencia, es posible pedir nulidades, pero después de proferida ningún recurso es procedente.

La Corte Constitucional pronto se vio en la necesidad de abordar un asunto nada menor: la violación al debido proceso derivada de la sentencia. Es decir, cuando una persona alegaba que se violó el debido proceso, pero que esto sólo ocurrió con la emisión de la sentencia mas no antes de ella. Nuevamente, como en los casos explicados con anterioridad, la Corte decidió interpretar en forma finalista y sistemática su entendimiento sobre la competencia que cuenta y, de manera especial, llenó el vacío procedimental existente.

Es así como la Corte permitió la presentación de solicitudes de nulidad contra sus sentencias, de forma tal que “excepcionalmente es factible proponer una nulidad de una sentencia de la Corte Constitucional”⁴², siempre que se demuestre “de manera indudable y cierta, que las reglas procesales aplicables a los procesos constitucionales (...) han sido quebrantadas, con notoria y flagrante vulneración del debido proceso”⁴³. Así, la Corte no sólo ha permitido la presentación de la solicitud de nulidad, sino que ha regulado tanto los presupuestos formales como los materiales para su procedencia. Frente a los primeros, la jurisprudencia constitucional ha afirmado que deben cumplirse tres requisitos: (i) la solicitud debe presentarse dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo; (ii) el trámite debe ser iniciado por quien tenga la calidad de parte en el proceso; y (iii) la solicitud debe cumplir con una “exigente carga argumentativa, seria y coherente”⁴⁴. En relación con los segundos, la Corte ha entendido que hubo violación del debido proceso de suficiente entidad para ameritar su intervención cuando: (i) una Sala de Revisión cambia la jurisprudencia de la Corte; (ii) una decisión no es aprobada por mayoría calificada según los criterios que exige la ley; (iii) hay una falta de congruencia entre la parte motiva de una sentencia y la resolutive de la misma; y (iv) una sentencia dicta órdenes contra un particular que no fue vinculado al proceso, entre otros⁴⁵.

⁴⁰ Decreto 2067 de 1991, artículo 49.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Corte Constitucional. A-218 de 2009. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

⁴³ Corte Constitucional. A-033 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴⁴ Corte Constitucional. A-045 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁵ *Ibidem*.

En este sentido, la Corte Constitucional no sólo debe interpretar el artículo 241 de la Constitución en forma finalista y sistemática, incluso más allá del tenor literal de esa disposición, para determinar el alcance de sus competencias, sino que también debe recurrir a esa visión para suplir los vacíos procedimentales requeridos para el efecto, como lo hizo en el caso de la nulidad de las sentencias.

En este contexto, con el fin de llenar ese vacío procedimental, consideramos pertinente tomar en cuenta el artículo 167 de la Constitución, que regula, *mutatis mutandi*, una situación semejante referida también al trámite de las objeciones presidenciales. De acuerdo con esa norma constitucional, si el Congreso insiste en un proyecto objetado por inconstitucionalidad, se activará la competencia de la Corte Constitucional para revisar las objeciones presentadas por el gobierno nacional. En caso de que el proyecto sea parcialmente inexecutable, la Corte debe remitirlo a la cámara en la que tuvo su origen “para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido ese trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo”⁴⁶.

Para este tipo de casos, la Constitución Política impone el siguiente procedimiento: (i) la Corte declara parcialmente inconstitucional el proyecto de ley objetado y lo remite al Congreso; (ii) la cámara donde tuvo origen el proyecto inicia el proceso de revisión y reforma; (iii) el Ministro del ramo es oído; (iv) el Congreso publica el nuevo texto, anuncia su votación, lo vota y aprueba; y (v) el nuevo proyecto de ley es remitido nuevamente a la Corte Constitucional para que emita el fallo definitivo⁴⁷.

Este procedimiento se fundamenta en la integralidad del control constitucional, que insta el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución Política. Dado que la Corte debe asegurar la constitucionalidad de las normas que surjan de los debates en torno a objeciones gubernamentales, este tribunal retiene su competencia para verificar la actividad legislativa, en distintas etapas. De esta forma, el control judicial no se agota en un solo momento, sino que se desarrolla a lo largo de la aprobación y sanción del respectivo proyecto de ley. La última sentencia definitiva⁴⁸ de la Corte ocurre cuando el Congreso ya ha ajustado la norma a las objeciones gubernamentales, en el sentido que la Corte haya definido su constitucionalidad parcial. Es así como existe una competencia complementaria y compartida entre la Corte Constitucional y el Congreso de la República para adecuar un contenido normativo adoptado por el legislador a una decisión judicial de la Corte Constitucional.

El presente caso, al igual que aquel previsto en el artículo superior 167, demanda un control constitucional integral de las objeciones gubernamentales. En este supuesto, la integralidad del control judicial emerge de la necesidad de certificar que las órdenes proferidas por la Corte Constitucional, en la sentencia previa y automática del proyecto

⁴⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 167.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-704 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁴⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-856 de 2009. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Corte Constitucional. Sentencia C-704 de 2017. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

de ley estatutaria, sean respetadas tanto por el gobierno nacional como el Congreso de la República, a lo largo del trámite de las objeciones por inconveniencia. En efecto, las órdenes relativas a asuntos constitucionalmente obligatorios o prohibidos limitan la facultad del gobierno nacional y el Congreso de modificarlos a través de objeciones por inconveniencia. La Corte solamente puede asegurarse que el trámite de objeciones gubernamentales no altere sus órdenes constitucionales, si ejerce su control judicial de forma escalonada: desde la presentación de las objeciones por parte del gobierno nacional hasta el ajuste del proyecto de ley estatutaria por el Congreso y su sanción presidencial.

Así pues, consideramos que la resolución del presente caso debe basarse en la aplicación analógica del trámite consagrado en el artículo 167 superior, ya que hay un vacío regulatorio y existe similitud en los presupuestos fácticos de los dos escenarios. La jurisprudencia constitucional ha establecido que la aplicación excepcional⁴⁹ de la analogía normativa opera cuando concurren tres elementos: (i) ausencia de norma exactamente aplicable al caso en discusión; (ii) semejanza entre el caso regulado y aquel objeto de debate; y (iii) equivalencia de la razón, motivo o fundamento tanto del supuesto regulado como de aquel indeterminado legalmente⁵⁰.

El presente caso reúne los tres requisitos jurisprudenciales de la analogía normativa y, por tanto, la Corte está facultada para extender, *mutatis mutandi*, el trámite del artículo 167 superior al asunto actual. En primer lugar, es claro que no existe regulación para el procedimiento que se debe seguir frente a objeciones gubernamentales por inconveniencia contra proyectos de ley estatutaria, que ya han surtido el control previo y automático de constitucional. En segundo lugar, el escenario previsto en el artículo 167 constitucional y el presente caso comparten rasgos de los supuestos fácticos: mientras en el primero la Corte Constitucional fija los contenidos de las objeciones gubernamentales que pueden ser discutidos y aprobados en el Congreso; en el segundo la Corte igualmente determina los contenidos del proyecto de ley estatutaria que no pueden eliminarse, pues constituyen una obligación constitucional, ni pueden agregarse, ya que están prohibidos constitucionalmente. En tercer lugar, el artículo 167 superior y el presente caso se fundamentan en una razón similar: la preservación del control constitucional integral durante la discusión y aprobación de objeciones gubernamentales.

En este punto, precisamos que la Corte no estaría aplicando una competencia por analogía, sino un procedimiento que desarrolla una competencia que le ha sido designada por el artículo 241-8 de la Constitución Política. La jurisprudencia constitucional ha precisado que, en un Estado de Derecho, “no pueden existir competencias implícitas, por analogía o por extensión”⁵¹, pues es necesario “evitar la arbitrariedad de los gobernantes y de los órganos estatales”⁵². Nuestro argumento no

⁴⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁰ Corte Constitucional. A-232 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁵¹ Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-319 de 2007. M.P. Jaime Araujo Rentería.

desconoce esa regla jurisprudencial, sino que se sustenta en ella. Como explicamos arriba, la Corte es competente para resolver de fondo la solicitud del representante Chacón Camargo, porque el numeral 8 del artículo 241 superior le impone revisar la constitucionalidad de los proyectos de ley estatutaria “tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

En consecuencia, la analogía propuesta extiende la forma de ejercer esta competencia constitucional, esto es, el procedimiento a seguir. Este trámite se compone de los siguientes pasos: (i) la Corte emite sentencia de control previo y automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley estatutaria⁵³; (ii) la Corte remite el proyecto revisado al presidente del Congreso de la República para que sea ajustado de acuerdo con el Anexo I de la sentencia⁵⁴; (iii) el Congreso ajusta el proyecto de ley estatutaria en los términos decididos por la Corte; (iv) el Congreso envía el proyecto al Presidente de la República para su sanción y promulgación; (v) el gobierno nacional objeta por inconveniencia el proyecto de ley estatutaria; (vi) las objeciones son recibidas por el Congreso de la República, quien debe remitirlas a la Corte Constitucional, ya sea de manera oficiosa en todos los casos, o al menos en aquellos eventos en que las cámaras, sus mesas directivas o un grupo significativo de congresistas, plantean dudas razonables de que el gobierno pudo haberse excedido al formular las objeciones; (vii) este tribunal define la competencia del gobierno nacional y del Congreso respecto a las objeciones, de manera que precisa si ellas se dirigen a remover contenidos normativos que son constitucionalmente obligatorios o a incorporar disposiciones normativas que están constitucionalmente prohibidas, según el control previo y automático del primer paso; (viii) el Congreso surte el trámite de objeciones siguiendo los lineamientos de la Corte Constitucional y las normas que regulan este asunto; (ix) la Corte revisa de nuevo el proyecto de ley estatutaria, luego de que el Congreso debatió y votó las objeciones gubernamentales, para certificar definitivamente que esa norma se ajusta a la Constitución; y (x) el Presidente de la República debe sancionar la ley estatutaria.

Consideramos que la anterior doctrina es aplicable a todos los casos de objeciones a proyectos de ley estatutaria y es aún más relevante que ese control exista frente a leyes que implementan el AFP, puesto que la Corte debe verificar que no se esté haciendo un uso espurio de las objeciones para dilatar la aplicación de leyes importantes para la implementación del AFP

4.4. La oportunidad para la intervención de la Corte Constitucional en el caso concreto

Podría afirmarse que las preocupaciones que manifiesta el presidente de la Cámara de Representantes pueden ser solucionadas cuando la Corte Constitucional retome el análisis de constitucionalidad del PLE 08-016/2017. Es decir, dada la competencia que le otorga el numeral 8 del artículo 241 de la Constitución para decidir de forma definitiva sobre los proyectos de ley estatutaria, la Corte Constitucional podría revisar

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-080 de 2018. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.

tanto la forma como el fondo de las objeciones presidenciales por inconveniencia si el Congreso de la República decide modificar el texto del proyecto de la ley. No obstante, esa posición desconoce dos principios fundamentales: el debate democrático sano y libre de riesgos de romper la separación de poderes, y la economía procesal. Pasamos a explicarlo.

En primer lugar, la verdadera naturaleza de las objeciones presentadas por el gobierno nacional, como ya indicamos, no es inconveniencia. Por el contrario, el fondo de las inconformidades gubernamentales con los artículos objetados del PLE 08-016/2017 está referido a revivir normas inconstitucionales o reformar la constitución; o son inocuas y buscan dilatar la implementación del AFP.

En ese orden de ideas, el trámite de dichas objeciones al interior del Congreso de la República viola de manera flagrante el principio democrático y, de manera conexas, la separación de poderes, lo cual conlleva a la vulneración de la cláusula de supremacía constitucional en el Estado Social de Derecho. De manera expresa, la Constitución consagró que está prohibido tanto para el Congreso de la República como para cada una de sus cámaras “inmiscuirse, por medio de resoluciones o leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades”⁵⁵. De acuerdo con los artículos superiores 4 y 241, la Corte Constitucional es la intérprete autorizada de la Constitución Política, de manera que sus fallos gozan de cosa juzgada constitucional, es decir, son intangibles. Es por ello que la misma Corte condicionó la interpretación de una norma del Código Civil que establecía que la interpretación autoritativa sobre el sentido de una ley oscura sólo correspondía al legislador. Para el Tribunal, “el monopolio de la interpretación general de la ley que consagra únicamente a favor del Legislador, desconoce la cosa juzgada constitucional y la facultad de la Corte Constitucional para interpretar la ley con carácter obligatorio y vinculante”⁵⁶.

El ejercicio inconstitucional de las objeciones, por parte del gobierno nacional, conduce al Congreso de la República a desencadenar un trámite legislativo que alteraría la competencia de la Corte de fijar el sentido constitucional de las normas. De ahí surgen las dudas expuestas por el presidente de la Cámara de Representantes. Claramente, ese escenario implica una transgresión al principio democrático, pues la libertad de configuración del Congreso sería restringida de forma desproporcionada por parte del gobierno nacional. En efecto, si los integrantes del Congreso de la República razonablemente dudan que con su actuación podrían transgredir una prohibición constitucional, el debate democrático que llevarían a cabo no sería libre. Lo mismo ocurriría si la Corte Constitucional no se pronunciara antes de que el Congreso debata y vote las objeciones. En ese supuesto, el legislativo actuaría con incertidumbre acerca de la legitimidad de su actuar, lo cual constituye una barrera a la decisión de conveniencia y oportunidad política, que es el fundamento de la decisión legislativa⁵⁷. En consecuencia, la solución menos gravosa y más razonable posible es la activación de

⁵⁵ Constitución Política de Colombia, artículo 136.1.

⁵⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-820 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵⁷ *Ibidem*.

la competencia de la Corte Constitucional, antes de que las objeciones sean estudiadas por el Congreso de la República, con el fin de precisar si este último está facultado para discutir votar las objeciones contra el PLE 08-016/2017 y cómo debe hacerlo.

En segundo lugar, el pronunciamiento constitucional previo al debate en el Congreso atiende al principio de economía procesal, que ha sido reconocido por la propia Corte como un componente del debido proceso, consagrado en el artículo 228 de la Constitución⁵⁸. Según la Corte Constitucional, la economía procesal implica “conseguir los resultados del proceso (el establecimiento de la verdad como medio para lograr la realización del derecho sustancial), con el empleo del mínimo de actividad procesal, naturalmente si violar el derecho fundamental al debido proceso”⁵⁹. Esto es, “conseguir el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia”⁶⁰, buscando “celeridad en la solución de los litigios, es decir, que se imparta pronta y cumplida justicia”⁶¹.

Aplicado al caso concreto, resulta claro que la mayoría de las objeciones gubernamentales presentadas contra el PLE 08-016/2017 violan la cosa juzgada constitucional y, peor aún, intentan cambiar cláusulas constitucionales por esta vía. En ambos casos, la Corte tendría que declarar inexecutable las modificaciones al PLE 08-16/2017 que surgieran del debate congresional a las objeciones, cuando retome el control constitucional de este proyecto normativo. Al final, habría un desgaste tanto para la administración de justicia como para la Rama Legislativa, el cual puede evitarse si la Corte Constitucional interviene a solicitud del propio legislativo antes del trámite de las objeciones en el Congreso.

Así pues, la solicitud presentada por el presidente de la Cámara de Representantes, Alejandro Carlos Chacón Camargo, le permite a la Corte abordar el asunto de forma temprana con el propósito de prevenir una situación litigiosa más gravosa para el debate público colombiano y evitar un desgaste innecesario en la administración de justicia.

5. CONCLUSIÓN

De acuerdo con las anteriores razones, la Corte Constitucional es competente para definir si el Congreso de la República tiene facultades para debatir y votar las objeciones gubernamentales contra el PLE 08-16/2017, en respuesta a la solicitud presentada por Alejandro Carlos Chacón Camargo, presidente de la Cámara de Representantes, antes de que el legislativo tramite tales objeciones. En consecuencia, le solicitamos a la Corte que abra un incidente procesal para considerar de fondo la mencionada petición.

⁵⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-404 de 1997. M.P. Jorge Arango Mejía.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-037 de 1998. M.P. Jorge Arango Mejía.

⁶¹ *Ibíd.*

6. NOTIFICACIONES

Se recibirán notificaciones en la Secretaría de la Corte Constitucional y en las siguientes direcciones, en Bogotá D.C.: Carrera 24 No. 34-61 (Corporación Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad) y los correos electrónicos dguiza@dejusticia.org y ajimenez@dejusticia.org.

De las magistradas y los magistrados,

VIVIAN NEWMAN PONT
Directora

DIANA RODRÍGUEZ FRANCO
Subdirectora

RODRIGO UPRIMNY YEPES
Director de investigaciones y socio fundador

DIANA ISABEL GÜIZA GÓMEZ
Investigadora principal

MAURICIO ALBARRACÍN CABALLERO
Director de investigaciones

ALEJANDRO JIMÉNEZ OSPINA
Investigador