

REPÚBLICA DE COLOMBIA

**CORTE CONSTITUCIONAL
SALA PLENA**

AUTO 272 DE 2023

Expediente: D-15.040

Solicitud de suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Bogotá D.C., dos (2) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, resuelve la solicitud de suspensión provisional de los incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, elevada por el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno.

I. ANTECEDENTES

1. El 15 de noviembre de 2022, el ciudadano Jorge Enrique Pava Quiceno presentó demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 2 (parcial), 12 y 18 de la Ley 2272 de 2022. A esta demanda se le asignó el número de radicado D-15.040. El actor sostuvo que en la configuración legislativa de las normas cuestionadas, el Congreso de la República transgredió los principios de consecutividad e identidad flexible, por una parte; y, por la otra, destacó que los incisos tercero y cuarto del numeral (ii) del literal (c) del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, resultan contrarios “al eje transversal de la Constitución Política que supone el deber del estado de garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos y de derecho internacional humanitario.” Para fundamentar esta posición señaló, en síntesis, que lo previsto en los dos incisos finales del artículo 2 de la Ley 2272 de 2022, permitiría al Gobierno adelantar procesos de paz con las denominadas “estructuras armadas organizadas de alto impacto”, concepto en el que podrían ingresar agrupaciones armadas de diversa índole, entre ellas, las que han suscrito acuerdos de paz en el pasado y que han tenido un régimen de condicionalidad para la aplicación de los mecanismos alternativos propios de la justicia transicional. Por ende, dijo, en la medida en que las disposiciones acusadas no determinan la obligatoriedad de cumplir con ese régimen, entonces, afectan gravemente los derechos fundamentales de las víctimas a que el Estado investigue, juzgue y sancione las conductas cometidas por esos grupos y que afecten dichos derechos de las víctimas.

Para una comprensión más adecuada de la solicitud, la Sala considera pertinente transcribir el artículo demandado, subrayándose los apartados específicamente acusados:

“Ley 2272 de 2022

(noviembre 4)

por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Capítulo I
Definiciones

(...)

Artículo 2°. Para los efectos de esta ley se entenderá por seguridad humana y por paz total, lo siguiente:

a) Seguridad Humana: La seguridad humana consiste en proteger a las personas, la naturaleza y los seres sintientes, de tal manera que realce las libertades humanas y la plena realización del ser humano por medio de la creación de políticas sociales, medioambientales, económicas, culturales y de la fuerza pública que en su conjunto brinden al ser humano las piedras angulares de la supervivencia, los medios de vida y la dignidad.

El Estado garantizará la seguridad humana, con enfoque de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional para la construcción de la paz total. Para ello, promoverá respuestas centradas en las personas y las comunidades, de carácter exhaustivo y adaptadas a cada contexto, orientadas a la prevención, y que refuercen la protección de todas las personas y todas las comunidades, en especial, las víctimas de la violencia. Asimismo, reconocerá la interrelación de la paz, el desarrollo y los derechos humanos en el enfoque de seguridad humana.

La cultura de Paz Total es un concepto especial de Seguridad Humana, para alcanzar la reconciliación dentro de la biodiversidad étnica, social y cultural de la nación a efectos de

adoptar usos y costumbres propias de una sociedad sensible, en convivencia pacífica y el buen vivir.

b) Paz total. La política de paz es una política de Estado. Será prioritaria y transversal en los asuntos de Estado, participativa, amplia; incluyente e integral, tanto en lo referente a la implementación de acuerdos, como con relación a procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. Los instrumentos de la paz total tendrán como finalidad prevalente el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos; estándares que eviten la impunidad y garanticen en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación.

La política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. En tal sentido, cumpliendo con los requisitos constitucionales vinculará a las autoridades de todas las ramas y niveles del poder público, quienes deberán orientar sus actuaciones a su implementación y cumplimiento. Los gobiernos deberán garantizar los enfoques de derechos, diferencial, de género, étnico, cultural, territorial e interseccional en la construcción de las políticas públicas de paz.

De la política de paz de Estado hará parte la cultura de paz total, reconciliación, convivencia y no estigmatización, para ello, contará con la participación de la sociedad civil, incluyendo los espacios del sector interreligioso. La política de paz garantizará el respeto a la libertad religiosa y de cultos.

c) En el marco de la política de paz, el Gobierno podrá tener dos tipos de procesos:

(i) Negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz.

Se entenderá por grupo armado organizado al margen de la ley, aquel que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas.

(ii) Acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, con el fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento.

Se entenderá por estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto, aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el

sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones en una o más economías ilícitas.

Se entenderá como parte de una estructura armada organizada de crimen de alto impacto a los ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan con su desmantelamiento.

Se creará una instancia de Alto Nivel para el estudio, caracterización y calificación de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto que puedan verse beneficiadas por esta ley. Dicha instancia debe ser coordinada por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz.”

2. A partir de la lectura de los incisos subrayados, el demandante puso de manifiesto que las disposiciones reseñadas comportan, como se explicó, un grave riesgo para los derechos de las víctimas, lo que, a su juicio, obliga a la Corte Constitucional a declarar “la suspensión de la aplicación de [los incisos demandados] en el sentido de impedir que se inicien procesos de negociación con exmiembros de grupos armados como parte de estructuras organizadas de crimen de alto impacto.”

3. Así las cosas, dado que, a su consideración, los preceptos demandados “pueden tener como consecuencia efectos irreversibles sobre la seguridad y los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado”, es preciso que sus efectos sean suspendidos en garantía de la supremacía e integridad de la Carta Política.

4. Por ello, solicitó a la Corte que suspenda “la aplicación de la norma contenida en los incisos finales del artículo 2 hasta que se tome una determinación sobre la constitucionalidad de la norma.”

II. CONSIDERACIONES

Competencia

5. La Corte Constitucional es competente para conocer de la acción de inconstitucionalidad impetrada contra la Ley parcialmente demandada con fundamento en lo dispuesto en el numeral cuarto del artículo 241 de la Constitución y, de contera, de las solicitudes que se eleven con motivo del ejercicio de la citada acción.

El control judicial atribuido a la Corte Constitucional y su competencia para dictar medidas para la protección del orden constitucional, entre ellas, la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control

6. Ahora, corresponde a la Corte determinar la procedencia de la solicitud efectuada para que se declare la suspensión provisional de los efectos de las disposiciones legales acusadas y como medida cautelar y previa a la decisión de fondo que adopte esta Corporación sobre tales preceptos.

7. Para resolver esta cuestión debe partirse de considerar que: i) el artículo 2º de la Constitución exige a las autoridades, entre ellas, la Corte Constitucional, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Superior; ii) el artículo 4º de la Constitución que señala que ésta es norma de normas, contempla el principio de supremacía constitucional al determinar que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales, el cual debe guardarse en todo tiempo, a la vez que ordena que es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución; iii) el artículo 113 de la Constitución contempla el principio de separación de funciones entre los órganos de las diferentes Ramas del Poder Público y los demás órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones a cargo del Estado, sin perjuicio tanto de la colaboración armónica para la realización de sus fines como de los diferentes controles, entre ellos, el jurisdiccional de constitucionalidad para garantizar la supremacía e integridad de la Carta Política; iv) de manera general, la Constitución le atribuye al Congreso de la República el ejercicio de la función legislativa, la cual debe ejercerse en los precisos términos en ella previstos y, de manera especial, en el artículo 149 señala que toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez, a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno y, quienes participen en sus deliberaciones, serán sancionados conforme a las leyes; v) el artículo 241 le confía a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos funcionales previstos en ese artículo, o lo que es lo mismo, la guarda del orden constitucional y, en general, el respeto del Estado Constitucional de Derecho; vi) en todo caso, el artículo 242 establece que los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional serán regulados por la ley conforme a las disposiciones en él contenidas; vii) el artículo 243 determina que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada, al tiempo que dispone que 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; viii) el decreto extraordinario 2067 de 1991, contiene el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional para el ejercicio de su función de control jurisdiccional de constitucionalidad; ix) este régimen se complementa con lo dispuesto, entre otros, en los artículos 43 a 49 la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia; y, x) en cumplimiento de su atribución, potestad y competencia de guardar la integridad y supremacía constitucional, la Corte Constitucional ha interpretado el alcance y contenido de tales disposiciones constitucionales y legales en amplia jurisprudencia que guía el ejercicio de su función de control jurisdiccional de constitucionalidad.

8. A partir de tales presupuestos, deberá darse trámite para su resolución a la solicitud elevada por el demandante.

Antecedentes en la Asamblea Constituyente de 1991

9. Independientemente de la discusión que existió antes de la Constitución de 1991 acerca de si la jurisdicción constitucional podía ordenar o no la suspensión provisional de los efectos de las normas sometidas a su control, el hecho cierto es que este tema sí fue abordado por la Asamblea Nacional Constituyente reunida en 1991, al revisar los mecanismos de protección tanto del orden jurídico como de los derechos de las personas en general. En efecto, en primer lugar, en la ponencia sobre mecanismos e instituciones de protección tanto del orden jurídico como de los derechos fundamentales, expresamente se propuso adoptar o mantener instrumentos como la acción pública de inconstitucionalidad respecto de las leyes, los decretos extraordinarios y los actos legislativos, en este último caso, por vicios de procedimiento en su formación; los controles automáticos de constitucionalidad en relación con proyectos de leyes estatutarias, decretos legislativos dictados en los estados de excepción, las leyes aprobatorias de tratados públicos y los tratados mismos después de su aprobación por el Congreso de la República y antes de su ratificación por parte del Jefe del Estado; la aplicación preferencial de las normas jurídicas de superior jerarquía; la suspensión provisional para hacerla extensiva a otros actos administrativos susceptibles de impugnarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sin importar que se tratara de actos definitivos, de trámite o de ejecución; las acciones populares; la acción de cumplimiento y la acción de tutela, al tiempo que se previó facultar al legislador para establecer los demás recursos, las acciones, procedimientos y mecanismos necesarios para propugnar por la integridad del orden jurídico y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas.

10. En segundo lugar, de manera más concreta en la ponencia sobre mecanismos de protección del orden jurídico y de los derechos individuales, además de lo anterior, se dejó abierta la posibilidad para otros mecanismos de protección en los siguientes términos:

“Hay ciertos mecanismos adicionales de protección cuya consideración se omite, puesto que ellos constituyen una garantía autónoma de ciertos derechos sustanciales a los que siempre deben acompañar. Tal es el caso, por ejemplo, del habeas corpus.

“Por otro lado, sugiero no acoger como parte del sistema de instrumentos de protección los principios de aplicación directa e interpretación de las normas sobre derechos constitucionales que traen algunos proyectos, por considerar que este tipo de valoraciones corresponde más bien al legislador, a los jueces ordinarios y, finalmente, a la jurisdicción constitucional.” (Subrayado fuera del texto)

11. De esta consideración de la Asamblea Nacional Constituyente, la Sala advierte que ante la imposibilidad de identificar ab initio todas las posibles modalidades de instrumentos de protección del orden jurídico y de los derechos constitucionales, la Asamblea dejó un margen de maniobra para que esos asuntos sean complementados, bien a través de legislación o bien a través de los poderes que el ordenamiento jurídico reconoce a los jueces y, de manera especial, a la jurisdicción constitucional. Esta comprobación, a su vez, permite afirmar que en el constitucionalismo colombiano no existe una regla que proscriba determinado mecanismo de protección de origen legal o judicial, o que estos instrumentos deban estar taxativamente previstos en la Constitución. De igual manera, como se explicará en apartado ulterior de esta decisión, dicho margen de maniobra opera de manera articulada con la disposición de herramientas legales, comunes a la labor judicial, que sustentan la adopción de medidas excepcionales para impedir que normas abiertas y manifiestamente inconstitucionales puedan producir efectos irremediables.

El control integral y la interpretación sistemática y teleológica o finalista de las normas que le atribuyen dicho control a la Corte

12. Es sabido que la simple delimitación de las funciones a cargo de los diferentes órganos del Estado es insuficiente para evitar la usurpación de competencias de unos frente a otros, si no se acompaña de una autoridad judicial con la potestad de obligarlos a respetar los límites que les impone el ejercicio de sus funciones. Por ello, el control jurisdiccional de constitucionalidad constituye el medio más idóneo para garantizar el respeto y dar eficacia práctica al principio de supremacía constitucional, en la medida en que permite que todos ellos estén sometidos única e indefectiblemente a un superior común: la Constitución, que es la expresión política, jurídica y legítima del Poder Constituyente. Por lo tanto, como ninguna decisión legislativa que sea contraria a la Constitución puede tener validez alguna, le corresponde a quien se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución revisarla y decidir definitivamente su inexecutable lo cual comporta su retiro del orden jurídico, por cuanto la Constitución debe prevalecer sobre cualquier norma con fuerza de ley. Por eso, el juez constitucional es el muro de contención que guarda y protege la supremacía de la Constitución frente a los excesos del legislador.

13. El control constitucional a cargo de la Corte es integral en toda su magnitud, puesto que a quien por mandato de la Carta se le ha confiado la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, tiene no solo la posibilidad sino la obligación de impedir que sus disposiciones se infrinjan o soslayen, así como también evitar que se eluda dicho control jurisdiccional mediante cualquier artificio que impida declarar la invalidez de las normas que no se ajustan a la Constitución.

14. Así, entonces, el control jurisdiccional a cargo de la Corte fue concebido esencialmente como el instrumento principal para la defensa y la garantía de la integridad y supremacía del orden constitucional y con él del Estado de Derecho (control abstracto), así como el mecanismo para la protección y efectividad de los derechos fundamentales garantizados por la Constitución y los tratados y convenios internacionales que integran el bloque de constitucionalidad (control concreto).

15. El artículo 241 de la Constitución Política, le confió a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de ese artículo en lo que se refiere, para tal fin, a las taxativas y expresas funciones que le fueron atribuidas para: i) decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación (numeral 1); ii) para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (numeral 4) y contra los decretos con fuerza de ley dictados por el gobierno en ejercicio de facultades extraordinarias, por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación (numeral 5); iii) para decidir, con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación (numeral 2); iv) decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes y de las consultas populares y plebiscitos del orden nacional, en estos últimos solo por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización (numeral 3); v) decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el Gobierno con fundamento en los artículos 212 a 215 de la Constitución (numeral 7); vi) decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, y de los proyectos de leyes estatutarias, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación (numeral 8); vii) decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales y la exequibilidad de las leyes que los aprueben (numeral 10); viii) revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (numeral 9); ix) dirimir los conflictos de competencia que ocurran entre las distintas jurisdicciones (numeral 11); x) decidir sobre las excusas de que trata el artículo 137 de la Constitución (numeral 6); y, xi) darse su propio reglamento (numeral 12).

16. Además de las expresas y taxativas funciones así contempladas, el artículo 242 de la Constitución establece, igualmente, que los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional deben ser regulados por la ley conforme a las disposiciones en él contenidas; a su vez, el artículo 243 determina que los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, al tiempo que dispone que 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; y, seguidamente, el artículo 244 establece que la Corte Constitucional comunicará al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según el caso, la iniciación de cualquier proceso que tenga por objeto el examen de constitucionalidad de normas dictadas por ellos y tal comunicación no dilatará los términos del proceso.

17. De conformidad con lo expuesto, el artículo 43 de la Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia, previamente declarado constitucional mediante la Sentencia C-037 de ese mismo año, señala que la Corte Constitucional ejerce la guarda de la integridad y supremacía de la Carta en los estrictos y precisos términos de los artículos 241 a 244 de la Constitución Política.

18. Todo lo anterior significa, entre otros asuntos, que la competencia de la Corte como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, debe leerse de manera sistemática con lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución, disposición que exige a las autoridades, entre ellas la Corte Constitucional, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Así mismo, a partir del sistema de frenos y contrapesos que se deriva del artículo 113 superior que consagra el principio de separación de funciones entre los diferentes órganos del Estado, sin perjuicio de la colaboración armónica para lograr la realización de sus fines. Por lo tanto, ante una contradicción entre la Constitución y la ley, el deber de la Corte es hacer uso de los mecanismos a su alcance para cumplir con sus competencias y, de esta manera, evitar tanto la conformación de escenarios de ausencia de garantía de la Carta Política como el correlativo desequilibrio en el ejercicio de las potestades de los órganos de las Ramas del Poder Público o de los demás órganos autónomos e independientes.

19. Asimismo, el ejercicio de dicha competencia de la Corte también debe leerse de manera consonante con el principio de prevalencia o supremacía constitucional de que trata el artículo 4º superior, el cual, observa la Sala Plena, tiene condición directiva en dos sentidos: Confiere a la Constitución la condición de “norma de normas”, lo que supone una relación jerárquica y subordinante entre la Carta Política y las demás normas infra constitucionales que integran el ordenamiento jurídico, por una parte; y, por la otra, impone una obligación particular que tiene la estructura propia de una regla: en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales. A esto se suma lo dispuesto en el inciso segundo del mencionado artículo 4º, cuando prescribe el deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.

20. Esta composición compleja del principio de supremacía constitucional ha sido desarrollada por la jurisprudencia constitucional. Así, por ejemplo, en la Sentencia C-560 de 1999 esta Corte señaló que:

“La Constitución, entendida como un conjunto organizado de disposiciones que ‘configura y ordena los poderes del Estado por ella contruidos, y que por otra parte, establece los límites del ejercicio del poder y el ámbito de libertades y derechos fundamentales, así

como los objetivos positivos y las prestaciones que el poder debe de cumplir en beneficio de la comunidad', es norma fundamental de la cual se derivan todas las demás reglas que rigen y organizan la vida en sociedad. La Constitución como fuente suprema del ordenamiento jurídico ocupa el más alto rango dentro de la pirámide normativa y a ella debe estar subordinada toda la legislación.

"El principio de prevalencia o supremacía de la Constitución se encuentra consagrado en el artículo 4 de ese mismo ordenamiento, en los siguientes términos: 'La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales', y a él se ha referido la Corte en múltiples fallos fijando su sentido y alcance. Veamos:

'La posición de supremacía de la Constitución sobre las restantes normas que integran el orden jurídico, estriba en que aquélla determina la estructura básica del Estado, instituye los órganos a través de los cuales se ejerce la autoridad pública, atribuye competencias para dictar normas, ejecutarlas y decidir conforme a ellas las controversias y litigios que se susciten en la sociedad, y al efectuar todo esto, funda el orden jurídico mismo del Estado. La Constitución se erige en el marco supremo y último para determinar tanto la pertenencia al orden jurídico como la validez de cualquier norma, regla o decisión que formulen o profieran los órganos por ella instaurados. El conjunto de los actos de los órganos constituidos -Congreso, Ejecutivo y jueces- se identifica con referencia a la Constitución y no se reconoce como derecho si desconoce sus criterios de validez. La Constitución como *lex superior* precisa y regula las formas y métodos de producción de las normas que integran el ordenamiento y es por ello 'fuente de fuentes', norma *normarum*. Estas características de supremacía y de máxima regla de reconocimiento del orden jurídico propias de la Constitución, se expresan inequívocamente en el texto del artículo 4.'

"Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía apuntan no sólo al reconocimiento de una norma jurídica como piedra angular filosófico-política que rige todas las actividades estatales y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos, sino que legitima además las normas jurídicas que se expidan congruentes con ella. Dicho de otro modo: la Constitución es norma fundante en una dimensión tanto axiológica (v.gr. establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas), como instrumental (proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución), y en ese orden de ideas, el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad.

"La integridad y supremacía de la Constitución ha sido considerada como 'un derecho fundamental de las personas que bajo distintas formas se concede a ellas por la Constitución para vigilar su cumplimiento y obtener, cuando no sea así, que los poderes públicos ejerzan sus competencias dentro de los límites de la Constitución, se inspiren en

sus valores y principios y respeten, en todas las circunstancias, los derechos y garantías de las personas’.”

Por ello, en dicha providencia, la Corte señaló que “El control constitucional surge entonces, como una garantía básica dentro del Estado de derecho con el fin de hacer efectivo el principio de integridad y supremacía de la Constitución” y que la Jurisdicción Constitucional ha sido instituida por el constituyente como una función pública, “cuya misión es la de preservar la supremacía de la Constitución, asegurando que todos los poderes públicos actúen dentro de los límites que ella misma establece.”

21. Así mismo, en la Sentencia C-1290 de 2001, la Corte señaló que

“En el Estado constitucional de derecho la supremacía de la Constitución se erige en pilar fundamental de todo el sistema normativo; en ese orden de ideas con los propósitos enunciados en el Preámbulo -dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo-, en el artículo 2 se individualiza como fin esencial del Estado el de garantizar los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución y en el artículo 4 se hace la formulación conforme a la cual ‘La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales./ Es deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades.’

“Por lo demás, el artículo 6 puntualiza que los particulares son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes y que los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión y extralimitación en el ejercicio de sus funciones.”

Con fundamento en lo anterior, también aquí la Corte concluyó señalando que “el control constitucional configura una garantía básica dentro del Estado de derecho con el fin de hacer efectivo precisamente, el principio de integridad y supremacía de la Constitución.”

22. Posteriormente, en la Sentencia C-415 de 2012, la Corte señaló que “La supremacía de la Constitución Política sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico: el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo, se ordena en un sistema normativo, en virtud de la unidad y coherencia que le imprimen los valores, principios y reglas establecidas en la Constitución. En otras palabras, el orden jurídico de la sociedad política se estructura a partir de la Carta Fundamental.” Así mismo, en dicha providencia la Corte indicó que “La noción de supremacía constitucional parte de la naturaleza normativa de la Constitución, que se revela en el carácter de fuente primaria del ordenamiento jurídico... Así, la naturaleza normativa del orden constitucional es la clave de la sujeción del orden jurídico restante a sus disposiciones, en virtud del carácter vinculante que tienen sus reglas. Tal condición normativa y prevalente de las normas constitucionales, la sitúan en el orden jurídico como fuente primera del sistema de derecho interno, comenzando por la validez

misma de las normas infraconstitucionales cuyas formas y procedimientos de producción se hallan regulados en la propia Constitución.” Finalmente, la Corte dijo que “el concepto de supremacía normativa de la Carta Política es definitorio del Estado Social y constitucional de Derecho. En virtud de la fuerza normativa de la Constitución, las autoridades no solo se hallan sometidas al derecho positivo presidido por la norma superior, en el ejercicio de sus competencias; también para la realización efectiva de los derechos subjetivos consagrados constitucionalmente, ante dichas autoridades pueden los ciudadanos exigir la realización efectiva de los derechos constitucionales, algunos de los cuales son de ‘aplicación inmediata’ -al tenor del artículo 85 constitucional-, merced, precisamente, a su fuerza normativa vinculante. De este modo, la supremacía normativa de las normas constitucionales se erige en un principio clave para la concreción del catálogo de derechos fundamentales y la efectividad de los demás derechos consagrados en la Carta Fundamental.”

23. En dicha providencia también la Corte señaló que la supremacía normativa de la Constitución, tiene como su principal garantía la existencia del control de constitucionalidad. Así, “los actos del gobierno, la actuación de las autoridades administrativas -y de algunos particulares en casos especiales-, las mismas decisiones de los jueces y los actos de legislación, se hallan dominados por el principio de supremacía de la Constitución y sujetos a diversos tipos de exámenes de constitucionalidad de los mismos, en unos casos a través de mecanismos de control concreto de la constitucionalidad de las actuaciones públicas -por vía de acción o excepción- y en otros eventos mediante modalidades de control abstracto de los actos legislativos, las leyes y otras normas generales -por vía de acción o por ministerio de la Constitución-” y con tal sistema de control judicial “se busca que en la expedición de las normas que integran el ordenamiento jurídico, se respete la jerarquía de la Carta Fundamental, como norma de normas, de modo que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplique las disposiciones constitucionales, tal como lo preceptúa el artículo 4° constitucional.”

24. También, un argumento adicional al respecto se encuentra en la Sentencia C-054 de 2016, en la cual la Corte señaló que el principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica en tanto implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución ya que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., solo alcanzan el mismo nivel jerárquico de la Constitución y no una escala superior que la subordine, por una parte; y, por la otra, servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico.

“El principio de supremacía constitucional tiene una función jerárquica, lo cual conlleva dos consecuencias. En primer lugar, implica la imposibilidad de predicar en el orden jurídico normas que tengan un nivel superior a la Constitución. Esto implica, a su vez, que aquellas normas que hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto, en los términos del inciso primero del artículo 93 C.P., alcancen el mismo nivel jerárquico de

la Constitución, pero no una escala superior que la subordine, por lo que son disposiciones integradas más no superpuestas a la Carta Política. (...)

“La segunda faceta de la función jerárquica es la de servir de parámetro para la validez formal y material de las normas que integran el ordenamiento jurídico. Las previsiones que conforman el contenido orgánico de la Constitución determinan el régimen de competencias para la producción normativa (por ejemplo, la cláusula general de competencia legislativa del Congreso de que trata el artículo 150 C.P.), al igual que los aspectos esenciales que guían el procedimiento para dicha actividad de creación del derecho legislado, así como de los reglamentos. Estas disposiciones constitucionales conforman el marco de referencia para la validez formal de las normas jurídicas.”

25. En la Sentencia C-191 de 2016, la Corte reiteró que el control de constitucionalidad está establecido para garantizar la supremacía constitucional, lo quiere decir que el control del respeto de la supremacía constitucional es una pieza fundamental en la existencia y correcto funcionamiento del Estado de Derecho o, como en nuestro caso, del Estado Social de Derecho.

26. Ahora bien, la naturaleza directiva del principio de supremacía constitucional tiene carácter absoluto, porque claramente ante cualquier incompatibilidad entre una norma infra-constitucional y la Constitución la conclusión es que aquella es inconstitucional, puesto que resultaría una contradicción, no solo jurídica sino también lógica, concluir que la Constitución valide la existencia de escenarios que signifiquen la permanencia de normas inconstitucionales. Se trata, así visto, de un mandato imperativo que debe ser garantizado por la Corte Constitucional, precisamente en función del cumplimiento del deber de garantía de la integridad y supremacía de la Carta Política. Es por esta razón que la jurisprudencia en comento ha establecido que el principio de supremacía constitucional tiene una función integradora del ordenamiento jurídico, que se funda en la consonancia entre la Constitución y las disposiciones legales así como sus diferentes enunciados normativos. En ese orden de ideas, el valor normativo de la Constitución subordina a las demás disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, no solo desde una perspectiva jerárquica, ya explicada, sino también a través de la integración de ese ordenamiento alrededor de la vigencia de los derechos, principios y valores constitucionales.

27. En todo caso es preciso señalar que la jurisprudencia constitucional reconoce escenarios en donde al momento de definir los efectos de sus decisiones en el tiempo, que por regla general son ex nunc, -y para este alcance exclusivamente-, la supremacía constitucional exige consideraciones particulares con el fin de garantizar la protección de derechos, principios o valores que también tienen raigambre superior, así como el mantenimiento de la integridad del ordenamiento jurídico. Esta es la filosofía que inspira el instituto de la modulación de sus fallos en el tiempo, para lo cual es posible y necesario armonizar los mandatos constitucionales en beneficio de lo que supremacía constitucional exige en tales casos y de los cuales se derivan -conforme a la jurisprudencia de la Corte-, la inexequibilidad con efectos retroactivos o la inexequibilidad con efectos diferidos. A partir

de la ruptura de la presunción de constitucionalidad, en el primer caso, con el fin de eliminar los efectos que la disposición declarada inexecutable haya alcanzado a producir desde el momento en que entró en vigencia o fue aplicada y de esa manera restablecer el orden jurídico violado o los derechos y principios vulnerados. En el segundo caso, esto es, la no expulsión inmediata de las normas encontradas por la Corte como contrarias a la Constitución generalmente por vicios de forma y, por lo tanto, la decisión de mantenerlas vigentes por un tiempo razonable, temporal y debidamente acotado en la respectiva sentencia, evita generar un vacío normativo mientras se expide la norma que debidamente tramitada la reemplace, lo que permite mantener la integridad del orden constitucional y con él sus desarrollos legales, y ello se vincula igualmente con la comprensión de la supremacía constitucional antes explicada.

28. Así, entonces, esta perspectiva de análisis está guiada siempre por una finalidad evidente: mantener la vigencia del principio de supremacía constitucional desde una perspectiva sustantiva y es por ello por lo que, inclusive, resulta aceptable adoptar fórmulas alternativas al efecto *ex nunc*, como la inexecutable retroactiva o la inexecutable diferida, precisamente con el fin de garantizar la plena eficacia del orden constitucional en todo tiempo, según el caso. En otras palabras, la postura teórica que está detrás de la modulación de los efectos en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad no es otra distinta que salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

29. La situación que plantea el peticionario en el presente asunto, aunque parte de una perspectiva diferente, como se explicará más adelante, en todo caso está estrechamente relacionada con los argumentos anteriormente expuestos. Lo que se pretende es que la Corte reconozca que conforme a la atribución que le fue confiada por la Constitución de guardar su integridad y supremacía, de ella se deriva la facultad para disponer la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de su control precisamente con el fin de proteger y garantizar el principio de supremacía constitucional.

30. Por ello, para resolver esta cuestión particular, la Corte considera que debe partirse del mencionado carácter directivo del mandato de supremacía constitucional como fundamento de sus competencias. Este mandato no supone excepción alguna bajo el criterio de que la supremacía normativa de la Constitución es un elemento estructural del ordenamiento jurídico, y mucho menos si se tiene presente lo dispuesto de manera complementaria en el artículo 149 de la Constitución conforme al cual, toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la Rama Legislativa del Poder Público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez y a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno con lo cual obligatoriamente, en este último caso, rota la presunción de constitucionalidad, los efectos de la sentencia siempre serán retroactivos.

31. La problemática que plantea la solicitud del demandante parte de reconocer una situación de índole práctico que socava esa supremacía constitucional. En efecto, existen

disposiciones que además de ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, por su contenido o formulación jurídica, logran bien aplicación definitiva, o bien involucran actuaciones que, al retrotraerse, generan efectos particularmente gravosos -en términos jurídicos y de manera particular, en términos de protección de derechos fundamentales-, que hacen inviable o muy problemática tal retracción, al punto que esos efectos se tornan en inexpugnables.

32. Para efectos metodológicos de esta decisión, la Corte identificará a este tipo de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales como aquellas que contraen un efecto irremediable, esto es, aquellas inconstitucionales que de mantenerse vigentes durante el proceso de revisión de constitucionalidad e inclusive, que si se declaran inexecutable aún con efectos retroactivos, suponen la imposibilidad, o la dificultad extrema, de retornar a la situación anterior que se consolida con su ejecución o su aplicación durante su vigencia, o como de manera análoga ha ido analizado en sede de control concreto de constitucionalidad, como aquel que no es susceptible de ser reestablecido en sus consecuencias jurídicas.

33. Las disposiciones que además de ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y tienen o pueden tener un efecto irremediable o pueden generar, además, un escenario de elusión del control constitucional que, como es natural, implica una grave afectación del principio de supremacía en los términos explicados.

34. Ante esta dificultad, hasta ahora la jurisprudencia constitucional ha contemplado, amparada en la competencia que tiene la Corte para fijar los efectos en el tiempo de sus propias decisiones y en los términos tanto de los artículos 4 y 149 de la Constitución como del artículo 45 de la Ley 270 de 1996 -Estatutaria de Administración de Justicia-, la posibilidad de adoptar fallos con efectos retroactivos, reseñados anteriormente, con el fin de eliminar las consecuencias jurídicas de la disposición acusada ab initio, como si no hubiesen sido promulgadas o porque como la misma Constitución lo señala, no podrá dárseles efecto alguno. Como lo explica la jurisprudencia constitucional, esta es una solución jurídica excepcional y que debe siempre aplicarse bajo un criterio de estricta autorrestricción judicial, merced de los efectos que conlleva en términos de limitación de los principios de seguridad jurídica y democrático, este último comprendido desde la legitimidad que otorga el mandato representativo de que es titular el Congreso de la República.

35. No obstante, la Corte también advierte que la fórmula de la inexecutable con efectos retroactivos resulta insuficiente tratándose de las disposiciones abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables, antes explicadas. En esos casos, los plazos propios del control de constitucionalidad implican que necesariamente la disposición demandada surtirá sus efectos antes de que sea proferida la sentencia de inexecutable y, a su turno, la posibilidad de retrotraer la situación jurídica al estado anterior resulta bien materialmente imposible, por ejemplo, para el caso de normas legales que afecten directa o indirectamente bienes constitucionales valiosos.

36. En el mismo sentido, además de esta insuficiencia, la imposibilidad de contrarrestar las consecuencias inconstitucionales de las disposiciones con efectos irremediables genera un escenario exceptivo -e inadmisibile- de vulneración del principio de supremacía constitucional o del mandato constitucional conforme al cual los actos que se profieran fuera de las condiciones constitucionales no producen efecto alguno. Ello debido a que, merced a la ejecución de esas previsiones a partir de su vigencia o la imposibilidad sustantiva de retrotraerlas sin alterar gravemente principios y valores superiores, sus efectos inconstitucionales se consolidan y se tornan inexpugnables, cuando menos en las hipótesis antes explicadas.

37. Así, de manera similar a como se concluyó para justificar la posibilidad excepcional de adoptar fallos con inexecuibilidad retroactiva, la Sala Plena considera que en estos casos excepcionales es necesario adoptar una decisión que, a partir de la interpretación de las competencias del juez constitucional, permita satisfacer el principio de supremacía constitucional, evitar el escenario de elusión del control jurisdiccional que ha sido identificado y, en consecuencia, contrarrestar el posible efecto irremediable. En tal virtud, además de que la disposición objeto de examen sea prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional, es decir, que suponga una vulneración ostensiva del orden constitucional, el efecto será irremediable esto es, que no será posible retrotraerlo o deshacerlo ni siquiera con la eventual declaratoria de inexecuibilidad aun con efectos retroactivos, por lo cual se requiere una medida urgente para evitarlo, entendida como una respuesta adecuada, oportuna, impostergable y eficiente a fin de impedir su aparición y ulterior consumación.

38. En otros términos, la solución que la Sala considera adecuada es aquella que permita que, en situaciones excepcionales, la Corte adopte medidas, también excepcionales, como la suspensión provisional, orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control y con ello evitar la consolidación de las consecuencias inconstitucionales de aquellas disposiciones que, por su formulación jurídica, además de ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, generan efectos irremediables o eluden el control constitucional.

39. Se trata entonces, de examinar si es necesario que la Corte adopte medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que lleven a eludir el control de constitucionalidad en caso de no adoptarse esta medida.

40. La primera cuestión consiste en que no obstante que los artículos 241 a 244 de la Constitución no reconocen expresamente esa facultad a la Corte y así lo había señalado esta Corporación en varias decisiones hasta ahora adoptadas, tal y como se registró atrás en los antecedentes del proceso constituyente de 1991, contrario hasta lo hasta ahora sostenido, la Asamblea sí dejó abierta la posibilidad para que sea la propia Corte

Constitucional la que adopte medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control en el marco de las potestades propias de la jurisdicción constitucional, como en otras materias lo ha hecho al precisar sus propias competencias derivadas de tales disposiciones constitucionales.

41. En efecto, es incontrovertible que de manera expresa tales disposiciones le confiaron a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, lo que implica garantizar la vigencia del principio de supremacía constitucional contenido en el artículo 4º superior y que, huelga insistir, es un aspecto estructural de la arquitectura de la Carta Política, al tiempo que dicha función implica, de suyo, que la Corte debe ejercer sus competencias de modo que satisfaga de la manera más amplia posible esa función. En otras palabras, la adopción de medidas excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irredimibles o que eluden el control constitucional no es, en modo alguno, una nueva competencia de la Corte, sino un remedio enmarcado en el ejercicio de sus propias funciones, potestades y competencias ya atribuidas por la propia Constitución cuando le confió su guarda y supremacía. A contrario sensu, se estaría ante el incumplimiento de ese deber y, por tanto, se desconocería el principio de supremacía constitucional, cuando se permitiese, mediante la omisión de esos mecanismos, la supervivencia de escenarios de elusión del control de constitucionalidad, como el que se verifica para el caso de las disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y que producen efectos irremediables.

42. A su turno, debe advertirse que, en su condición de intérprete de la Constitución, la Corte tiene la misión de determinar el contenido y alcance de las normas superiores, sin desbordar el marco de sus competencias. Sobre el asunto analizado deben tenerse en cuenta varias aristas. El numeral 4º del artículo 241 de la Constitución prevé que la Corte tiene entre sus funciones la de decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación. La Sala deriva dos corolarios de esta disposición superior: (i) la competencia que se adscribe la Corte tiene carácter amplio en tanto se proyecta a vicios materiales y sustantivos; y, (ii) no se establece normativamente una delimitación particular de este carácter amplio. A su turno, no puede perderse de vista que la competencia en comento se inserta dentro de una más general y esencial confiada a la Corte, como es la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución. Por ende, la justificación de la facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de las normas sometidas a su control judicial descansa sobre el cumplimiento de la finalidad esencial de la vigencia del principio de supremacía constitucional. Se dejaría de cumplir adecuadamente la función adscrita cuando es ejercida de modo que se permitan escenarios de elusión del control de constitucionalidad, como sucede en los casos de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y de efecto irremediable sometidas a su control judicial.

43. Igualmente, en tanto responsable de la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución, esta Corporación ejerce sus competencias de manera rigurosa e integral, como lo ha hecho siempre. Así, por ejemplo, al ejercer el control de constitucionalidad de las normas de los estados de excepción, originariamente en la Sentencia C-004 de 1992, para garantizar la supremacía e integridad de la Constitución, se precisó que el control de los decretos legislativos era integral, esto es, no solo era formal sino también material, pues de lo contrario éste quedaba supeditado a un mero control notarial, como sucedía antes de 1991.

44. En esa ocasión, la Corte asumió el análisis de constitucionalidad del Decreto Legislativo 333 de 1992, mediante el cual el Gobierno había declarado el estado de emergencia social. El aspecto inicial que tuvo que estudiar la Corte consistió en el alcance del control a su cargo. Ello debido a que el antecedente jurisprudencial acerca de ese asunto era el de la Corte Suprema de Justicia cuando ejercía, al amparo de la Constitución anterior, la revisión judicial de los decretos de estado de sitio y del estado de emergencia. La postura mayoritaria de ese alto tribunal era que, para el caso de los decretos declaratorios, el control era exclusivamente formal, puesto que se trataba de un acto de gobierno de naturaleza política y de la valoración exclusiva por parte del Presidente de la República. Sin embargo, concurría una sostenida posición disidente que expresaba que ese control también debía ser material o sustantivo, puesto que el ejercicio de la función jurisdiccional no podía comprenderse como una simple verificación de documentos, pues no es posible sostener que existan actos al margen de la Constitución o por fuera de ella, que sean sustancialmente incompatibles con la Carta y que, sin embargo, no sean objeto de control de constitucionalidad.

45. Así, entonces, la Corte Constitucional ejerció en la mencionada sentencia un control integral: formal y material, al determinar que el artículo 241-7 de la Constitución no establece una limitación sobre el ámbito de competencia de esta Corporación para el control de constitucionalidad de los decretos legislativos de los estados de excepción. Asimismo, la postura del control integral es la que mejor satisface la eficacia del principio de supremacía constitucional y, en particular, la función integradora que tiene ese principio y que fue explicada en dicha decisión.

46. En ese caso particular, la Sala Plena concluyó que restringir ese análisis a una perspectiva exclusivamente formal sobre el control del decreto declaratorio significaría dejar de estudiar el cumplimiento de los requisitos sustantivos que también dispone la Carta para que el Presidente de la República declare un estado de excepción. Ello bajo el permanente supuesto que la validez en el ejercicio de las competencias de los órganos del Estado descansa en su compatibilidad con la Constitución Política.

47. Otro ejemplo en el cual esta Corporación ha ejercido su deber de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución, sin ejercer una potestad explícita consagrada en el artículo 241 Superior, son las decisiones que ha adoptado respecto de demandas por omisiones legislativas relativas. La Corte, desde temprana jurisprudencia, y

al interpretar sus propias competencias, asumió que, en virtud de los artículos 4º y 241 Superiores, cuenta con la atribución de efectuar control jurisdiccional sobre casos en los que advierta una omisión legislativa relativa. Específicamente, la Sentencia C-543 de 1996 estudió la competencia que tiene la Corte Constitucional para pronunciarse sobre omisiones legislativas relativas. La aludida providencia resolvió una demanda de inconstitucionalidad, en la cual el accionante solicitó que se declarara la inconstitucionalidad en la que, según él, había incurrido el legislador al incumplir el mandato previsto en los artículos 87 y 88 Superiores, consistente en reglamentar legalmente el ejercicio de las acciones de cumplimiento y las acciones populares.

48. Para resolver la petición anterior, la Sentencia C-543 de 1996 se ocupó de diferenciar las clases de omisiones legislativas en las que puede incurrir el legislador. Partió de la siguiente definición, según la cual “existe una omisión legislativa, cuando el legislador no cumple un deber de acción expresamente señalado por el Constituyente.” Aunado a lo anterior, la Corporación delimitó la necesidad de pronunciarse respecto de omisiones legislativas relativas, a partir de la siguiente premisa: “...la inactividad del legislador al incumplir su deber de legislar o hacerlo en forma defectuosa, puede producir lesiones a los derechos y garantías individuales establecidos en la Constitución o impedir su ejercicio” (negrilla añadida). Para abordar el cuestionamiento sobre si esta Corte tenía o no la facultad de ejercer control sobre las omisiones legislativas, la aludida sentencia consideró lo siguiente:

“Al analizar cada una de las funciones consagradas en el artículo 241 de la Constitución, advierte la Corte que ninguna de ellas la autoriza para fiscalizar o controlar la actividad legislativa por fuera de los términos señalados en la norma precitada. En efecto, la acción pública de inconstitucionalidad, si bien permite realizar un control más o menos extenso de la labor legislativa, no autoriza la fiscalización de lo que el legislador genéricamente ha omitido, conforme a las directrices constitucionales (...)

“Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control.” (negrilla añadida)

49. A partir de las consideraciones anteriores, la jurisprudencia ha sido pacífica al considerar, sin duda, que esta Corporación sí tiene competencia para ejercer control respecto de omisiones legislativas relativas. Esto, aun cuando el artículo 241 Superior no le atribuyó tal facultad de manera textual. Lo anterior, en el marco del deber que le asiste a esta Corte de: (i) garantizar la integridad y supremacía de la Constitución respecto de las normas que adopta el legislador o que hacen parte del ordenamiento jurídico; (ii) precaver que el Congreso desconozca mandatos legislativos específicos al momento de tramitar las

leyes, y (iii) prevenir que existan disposiciones de rango legal que vulneren derechos fundamentales o que supongan el desconocimiento de principios como el de la igualdad.

50. Así mismo, como ya se ha explicado, esta Corte ha considerado que hace parte de sus atribuciones la de adoptar fallos con efecto retroactivo, precisamente con el fin de evitar la consolidación de situaciones jurídicas abiertamente contrarias a la Constitución.

51. En esta oportunidad, la Corte considera que se está ante una situación análoga. En efecto, la Constitución le atribuye una función amplia para decidir sobre las demandas contra las leyes, tanto por vicios materiales o sustantivos como por vicios de procedimiento. Esta función, como se explicó, se inserta dentro de otra más general, vinculada a la eficacia de los principios de supremacía constitucional y separación de funciones, denominado históricamente como de separación de poderes. También se ha comprobado por la Sala que es posible que el Legislador profiera disposiciones que además de ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, generan efectos irremediables y, en razón de este tipo de diseño normativo, generan escenarios de inmunidad sustantiva al control de constitucionalidad, abiertamente contrarios al principio mencionado. En ese sentido, la Corte considera que en esos casos excepcionales resulta imperativo contar con mecanismos, también excepcionales, orientados a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control que permitan lograr el doble propósito de garantizar la supremacía de la Carta y evitar la elusión del control de constitucionalidad.

52. La segunda cuestión es que el control judicial de constitucionalidad y, dentro de él, la adopción de medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control de los actos prima facie abierta y manifiestamente inconstitucionales y de efecto irremediable objeto de control abstracto, no desconoce per se la función legislativa y, en especial, la legitimidad democrática de las leyes que expide el Congreso de la República, a partir de la cual se edifica su presunción de constitucionalidad, pero ello no impide ejercer a plenitud dicho control. Si ello no fuere así, nunca podría existir control judicial sobre los actos inconstitucionales dictados por el legislador y, por lo tanto, de contera, no podría declararse inexecutable ninguna norma legal y mucho menos disponerse la suspensión provisional de sus efectos. Si la Corte ejerce el control judicial de constitucionalidad y como consecuencia de él, al verificar la incompatibilidad de una norma inferior con el orden constitucional la declara inexecutable y por lo tanto la retira del ordenamiento jurídico con efectos generales, también, con motivo del ejercicio de tal facultad, bien puede, al inicio del proceso de control, limitar o suspender sus efectos precisamente mientras se profiere una decisión de fondo cuando quiera que aparentemente ella es abierta o manifiestamente violatoria de la Constitución y genera efectos irredimibles o elude el control constitucional.

53. En todo caso, con fundamento en el principio de autorrestricción judicial y en el principio democrático, para decretar una medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control, la Corte se debe someter a unos requisitos o

estándares estrictos los cuales deben respetar unos elementos mínimos, conforme pasa a explicarse.

54. Primero, la medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control debe ser excepcional. Esto implica que la Corte tiene el deber de determinar ab initio la ineficacia de otras opciones menos lesivas para la presunción de constitucionalidad de las normas sometidas a su juicio de constitucionalidad, entre ellas la adopción de un fallo con efectos retroactivos. Asimismo, dentro de esa evaluación también debe demostrarse que la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control es imperativa para la protección de bienes constitucionalmente valiosos y no involucra una afectación desproporcionada de algún contenido de la Carta Política.

55. Segundo, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto procede única y exclusivamente respecto de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales, esto es, que de una primera y simple observación se infiera su ostensible incompatibilidad o notoria discrepancia con los preceptos superiores sea porque vulneren derechos fundamentales, violen claros mandatos constitucionales, o establezcan regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas.

56. Tercero, el decreto de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto control abstracto procederá única y exclusivamente respecto de las disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y que producen efecto irremediable o que eludan el control de constitucionalidad, según se ha explicado en esta providencia. Es decir, lo decidido en esta oportunidad por la Corte no puede comprenderse como una autorización in genere para la procedencia de la suspensión provisional en la acción pública de inconstitucionalidad o en el control automático posterior. En contrario, se trata de una medida excepcional, que se aplica como última opción para la defensa de la guarda de la integridad y la supremacía constitucional y en escenarios en los que, ante la inexistencia de una medida de ese carácter, indudablemente se generaría un caso de elusión del control de constitucionalidad y la correlativa inmunidad a ese control.

57. Cuarto, la procedencia de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que eludan el control de constitucionalidad está supeditada al cumplimiento de un juicio estricto de proporcionalidad en el cual se demuestre que (i) esa medida es imprescindible para cumplir con un objetivo constitucionalmente imperioso relacionado como es la efectividad de la guarda de la integridad y supremacía constitucional; y, (ii) los beneficios que se deriven de la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control sean mayores que las limitaciones que esa medida

impone al principio democrático que justifica la presunción de validez de la legislación, puesto que siempre será más importante garantizar la supremacía constitucional que la vigencia, ejecución y aplicación de una disposición legal abierta o manifiestamente inconstitucional sea porque vulnere derechos fundamentales, viole claros mandatos constitucionales, o contenga regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas. Este grado de exigencia se explica precisamente en el hecho de que una decisión de esta naturaleza que recae sobre disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediabiles o que eluden el control constitucional, como se ha indicado, incide de manera significativa en el principio democrático y en la correlativa presunción de constitucionalidad de la legislación que de contera se desvanece con esta clase de disposiciones, sumado a la legitimidad de la que, sin duda, están revestidas las decisiones legislativas, pero que debe ceder ante la abierta, manifiesta, notoria y ostensible inconstitucionalidad que prima facie se infiere de ellas. Además, esta medida tendría efectos concretos en el carácter participativo de la acción pública de inconstitucionalidad, en especial cuando es adoptada con anterioridad al recibo de las intervenciones ciudadanas y del concepto del Procurador General de la Nación. En consecuencia, debido a los efectos profundos de la suspensión provisional en cada uno de esos bienes y valores constitucionales, a partir de los criterios restrictivos de su procedencia resulta necesario que esta decisión sea excepcional y esté supeditada al cumplimiento del grado más exigente de escrutinio judicial. Así, dentro de ese mismo análisis habrá que determinarse si una medida menos gravosa, como la potencial adopción de un fallo con efectos retroactivos, cumpliría con el objetivo buscado.

58. Quinto, al tratarse de una limitación significativa a la presunción de constitucionalidad de las normas objeto de revisión, la decisión excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control debe contar con un soporte decisonal análogo al exigido respecto de la decisión de fondo sobre la constitucionalidad de la disposición acusada o revisada. Esto quiere decir que solo procederá cuando se cuente con el voto favorable de la mayoría de los magistrados y magistradas de la Corte. En esto se distingue, por ejemplo, de la suspensión provisional admitida en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que requiere únicamente la decisión del juez unipersonal o la del magistrado sustanciador en el caso del juez colegiado, precisamente porque esta recae sobre actos u actuaciones administrativas que carecen de la ascendencia democrática directa con la que sí cuenta la legislación. De la misma manera, la afectación a dicha legitimidad se vería acotada en el presente caso, debido a que los efectos de la medida excepcional orientada a impedir a su vez la producción de efectos de las normas objeto de control durarían, a lo sumo, el término en que se tramite la acción pública de inconstitucionalidad, la cual está sometida a los plazos preclusivos y de obligatorio cumplimiento que dispone tanto la Constitución como el Decreto Ley 2067 de 1991.

59. Sexto, la adopción de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control procederá únicamente a solicitud de cualquier magistrado, inclusive del propio magistrado sustanciador del proceso de

constitucionalidad y, en caso de aceptarse la petición por parte de la Sala Plena, deberá determinarse su alcance y duración; el ciudadano demandante estará legitimado solo podrá proponerle al magistrado sustanciador o a cualquier magistrado de la Corte que la solicite a la Sala Plena pero no tendrá facultad para hacerlo directamente.

Ajuste o modificación parcial del precedente constitucional sobre la improcedencia de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control

60. La Corte advierte que existen precedentes que han rechazado la adopción de medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control como medidas genéricas dentro del control de constitucionalidad abstracto. Esto se concluye del contenido y sentido de cada decisión de, entre otras, las siguientes providencias:

61. Al realizar el control previo y automático de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre estados de excepción (luego sancionado como la Ley 137 de 1994), en la Sentencia C-179 de 1994, la Corte señaló que el escrutinio judicial que realiza sobre los decretos legislativos que se dictan con fundamento en los artículos 212 a 215 de la Constitución es de carácter definitivo, por lo que resultaba contraria a la Constitución aquella disposición que permitía la suspensión provisional de tales decretos legislativos. La Corte indicó en dicha Sentencia que “si es deber de la Corte pronunciarse en forma definitiva sobre los decretos legislativos, en los ‘estrictos y precisos términos’ contemplados en el artículo 241 de la Constitución, mal puede una ley, como es la que se estudia, establecer la suspensión provisional de dichos actos jurídicos, lo que configura una clara y abierta violación de la normatividad Suprema.”

62. Mediante el Auto 221 de 2005, la Sala Plena resolvió el recurso de súplica que fue formulado por la demandante del artículo 71 de la Ley 975 de 2005, disposición que regulaba la tipificación de delitos políticos en el marco de la denominada “Ley de Justicia y Paz”. La actora consideró que el magistrado sustanciador había omitido resolver sobre la suspensión provisional que había solicitado en la demanda. La Corte negó la súplica del auto admisorio por ese reclamo y con el argumento de que este Tribunal carecía de competencia para adoptar una medida cautelar de esa naturaleza. En concreto, expresó que “[e]n lo que atañe a la solicitud de suspensión provisional de la norma acusada se estima que esta petición no es procedente habida consideración que dicha figura está establecida para los procesos contenciosos administrativos que se adelanten ante el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos donde podrán suspender los actos administrativos acusados y para el caso no es posible aplicarse por analogía.”

63. En el Auto 368 de 2015, la Sala Plena rechazó por improcedente la solicitud elevada por un demandante para que la Corte suspendiera provisionalmente varias disposiciones

que había acusado contenidas en el Acto Legislativo 2 de 2015 “por medio del cual se adopta una reforma de equilibrio de poderes y reajuste institucional y se dictan otras disposiciones”. Esto con el argumento de que tales previsiones prefiguraban un “un Estado distinto e incompatible con la inspiración y aspiración del Pueblo”.

64. La Corte consideró que la solicitud debía rechazarse en la medida en que (i) dentro del listado de facultades taxativas previsto en el artículo 241 de la Constitución no se encontraba expresamente la posibilidad de que la Corte decidiera sobre la suspensión provisional de actos legislativos; (ii) esa competencia estaba reconocida por la Constitución y la ley a otros escenarios diferentes a la acción pública, como la justicia contencioso administrativa y la acción de tutela. Ello demostraba que el Constituyente no tuvo la intención de extender una función de la misma naturaleza al control abstracto de constitucionalidad; y, (iii) no resultaba posible extender esa fórmula de trámite judicial al caso analizado, puesto que tienen naturaleza y fines diversos. En este auto no estudió la procedencia de la suspensión provisional respecto de leyes, sino respecto de actos legislativos reformativos de la Constitución. En todo caso, fijó una regla general, acerca de la improcedencia de la suspensión provisional en el control abstracto de constitucionalidad.

65. Por otra parte, en la Sentencia C-352 de 2017, la Corte se declaró inhibida para adoptar una decisión de fondo respecto de la demanda contra los artículos 6º y 36 (parciales) del Decreto Ley 2067 de 1991. En ese caso los demandantes consideraron que se incurría en una omisión legislativa relativa debido a la ausencia del mecanismo de suspensión provisional en la acción pública de inconstitucionalidad. Para los actores, la inexistencia de ese mecanismo implicaba que el Legislador había incumplido con un mandato superior, consistente en garantizar la supremacía de la Constitución en aquellos casos excepcionales donde resulta necesario adoptar una cautela de esta naturaleza.

66. La Sala Plena consideró que el cargo formulado resultaba inepto debido a que no se evidenciaba un mandato constitucional específico que obligase al Congreso a disponer la suspensión provisional de actos legislativos o de normas con fuerza de ley. En contrario, la Carta tenía un listado explícito y taxativo de las funciones de este Tribunal, el cual excluía la competencia para la suspensión provisional de las normas con rango de ley que fuesen objeto de demanda.

67. Con todo, de esta decisión la Corte debe resaltar dos aspectos que resultan importantes para el presente análisis. De un lado, la Corte señaló que lo decidido por la Sentencia C-179 de 1994 no configuraba cosa juzgada para el caso, teniendo en cuenta que esa sentencia refería al control de constitucionalidad de los decretos legislativos, que es un escenario distinto al del escrutinio judicial de la legislación producida por el Congreso. De otro, esta decisión dejó claro que si bien no era posible que vía jurisprudencial o por analogía la Corte adoptara una competencia genérica para decretar la suspensión provisional en el control abstracto de la legislación, en todo caso esa posibilidad podría adoptarse por el Congreso y analizados los aspectos de conveniencia

respectivos. Por lo tanto, se concluye que las decisiones anteriores, en consonancia con la opción adoptada por el Constituyente, no identifican una prohibición superior sobre la materia analizada.

68. Otra decisión fue la adoptada por la Sala Plena en el Auto 161 de 2020. En esa oportunidad había sido sometido al control automático de constitucionalidad el Decreto Legislativo 488 de 2020 “por el cual se dictan medidas de orden laboral, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”. Un ciudadano, dentro del trámite judicial, solicitó a la Corte que como “medida cautelar” suspendiera la aplicación del Decreto. Para sustentar su petición indicó que, aun cuando el control de constitucionalidad de los decretos legislativos era más célere que el trámite ordinario, en todo caso las decisiones eran adoptadas con posterioridad a que hubiesen surtido sus efectos, por lo que en la práctica resultaban inocuas.

69. La Corte rechazó la solicitud a partir de la reiteración de la regla fijada en el Auto 368 de 2015 y lo dicho en la Sentencia C-179 de 1994, en la cual la Corte realizó el control de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria sobre estados de excepción. Esta misma regla fue reiterada en la Sentencia C-193 de 2020, al analizar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 567 de 2020, que le atribuyó competencias a la Procuraduría General de la Nación en materia de adopción. En ese caso, uno de los intervinientes había solicitado la suspensión provisional de ese precepto, asunto que fue negado por la Corte con base en la regla mencionada. En estos casos también hay un elemento relevante para el análisis, pues la Sala no estudió la procedencia de la suspensión provisional de leyes, sino respecto de decretos legislativos, frente a los cuales ejerce un control diferente, pues éste es oficioso, integral y tiene unos términos significativamente más cortos.

70. Por su parte, con el Auto 518 de 2021, la Corte examinó un grupo de demandas acumuladas contra el artículo 170 de la Ley 1801 de 2016 “por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia”, el cual regula el instituto jurídico de la asistencia militar para atender situaciones de grave alteración de la seguridad o convivencia, ante riesgo o peligro inminente o para afrontar una emergencia o calamidad pública. En ese asunto uno de los demandantes solicitó la suspensión provisional de los efectos de algunas expresiones demandadas, al considerar que permitirían un uso indiscriminado de las Fuerzas Militares en escenarios de protesta social, con los riesgos que ello aparejaba. El argumento dado por el demandante se relacionó con un riesgo grave o peligro inminente, que era meramente hipotético, pues no había evidencia del uso indiscriminado de las Fuerzas Militares en escenarios de protesta social, pero no con un efecto irremediable. Ante el caso, la Corte nuevamente se limitó a retirar lo dicho en el Auto 368 de 2015 y rechazó por improcedente la solicitud, sin hacer ninguna consideración adicional.

71. Más recientemente, en el Auto 123 de 2022, la Corte negó varias solicitudes presentadas por diferentes actores en los procesos acumulados al expediente en el cual se profirió. Esta decisión fue adoptada en el marco de la revisión de constitucionalidad del artículo 124 de la Ley 2159 de 2021 “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y

recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022”. Esta norma fue acusada por varias demandas acumuladas de infringir la reserva de ley estatutaria y el principio de unidad de materia. Dentro de ese marco, los actores solicitaron que la Corte asumiera el control automático de la disposición acusada, en la medida en que su contenido estaba sometido a esa reserva y, por ende, a dicho control oficioso. Ello a pesar de que se le había dado el trámite que corresponde a una ley anual de presupuesto. Además, también requirieron a la Corte para que declarara la suspensión provisional de la disposición demandada, al estimar que su aplicación podía generar un perjuicio irremediable, consistente en los daños a la sociedad y al patrimonio público, así como a la igualdad entre los candidatos electorales, la moralidad pública y el principio democrático.

72. La Corte rechazó por improcedentes ambas solicitudes. En cuanto al primer aspecto, concluyó que este Tribunal no era competente para “modificar el tipo de control de constitucionalidad que debe realizar, incluso si hay razones para pensar que una norma de especial categoría, como la estatutaria, se ha tramitado como una norma ordinaria. El control por medio de la acción pública de inconstitucionalidad debe ser activado por una demanda ciudadana y, si bien la Corte puede en ejercicio de él confrontar la norma demandada con toda la Constitución, no es equiparable a un control oficioso, en el cual la Corte debe revisar tanto el proceso de formación de la norma bajo control como su contenido, confrontándolo con toda la Constitución.” En este mismo sentido, la Sala señaló que resultaría en extremo riesgoso, y totalmente alejado de la función del juez constitucional, modificar la naturaleza jurídica de una ley que ya había sido objeto de sanción presidencial, para tornarla en un proyecto de legislación susceptible del control automático de constitucionalidad. Ello, a juicio de la Sala, trastocaría el principio de autolimitación que gobierna la actividad judicial de la Corte. En específico, sostuvo que asumir “de manera definitiva que la norma es estatutaria y, por tanto, un proyecto de ley y no, como indica el hecho de que fue sancionada y promulgada, una ley de la República implica que se está frente a un mero proyecto de ley que, evidentemente, no tiene la capacidad de producir en este momento ningún efecto. Esto en la práctica va más allá de lo que podría ser una suspensión provisional de los efectos de la norma, pues no habría ley a suspender, sino que equivale a una declaratoria de inexecutable implícita, pues la norma, en realidad, no podría aplicarse.”

73. En lo relativo a la solicitud de suspensión provisional, la Corte se limitó a reiterar las reglas explicadas en las decisiones precedentes, para concluir la improcedencia de esa solicitud. Para el efecto indicó que “Aquí es preciso reiterar lo que la Corte ya ha señalado en el sentido de que el Constituyente no dotó a esta corporación de la facultad de decretar la suspensión provisional de las normas sometidas a su control de constitucionalidad. El debate en la Asamblea Nacional Constituyente al respecto culminó con la decisión de no atribuirle a la Corte Constitucional la posibilidad de decretar la suspensión provisional de los efectos de las normas objeto de control judicial, como sí se hizo expresamente en el artículo 238 de la Constitución para la jurisdicción de lo contencioso administrativo cuyos

jueces y tribunales quedaron habilitados para decretar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados ante dicha jurisdicción.”

74. Como se observa, la razón de la decisión del Auto 123 de 2022 se concentró en la imposibilidad de que la Corte variase la naturaleza jurídica de una ley sancionada y con el fin de someterla al control automático de constitucionalidad, por una parte y, por la otra, en la reiteración de sus decisiones acerca de la imposibilidad general de ordenar la suspensión provisional. Aquí debe tenerse presente que como luego se observa de la resolución del caso estudiado en la Sentencia C-153 de 2022, se estaba en presencia de una norma abierta y manifiestamente inconstitucional con efectos irremediables contenida en el artículo 124 de la Ley 2159 de 2022, que no fueron removidos o alterados ni siquiera por una decisión de inexecutableidad con efectos retroactivos, mientras que la regla de decisión contenida en el Auto 123 de 2022 estuvo concentrada en la imposibilidad de variar la naturaleza jurídica de la disposición objeto de control, al tiempo que reiteró la regla de improcedencia general de la suspensión provisional.

75. En efecto, revisado el fondo del asunto con la Sentencia C-153 de 2022, se pudo constatar por la mayoría que el Congreso de la República violó la reserva de ley estatutaria, el principio de unidad de materia y las normas constitucionales que prefiguran el contenido de la ley anual de presupuesto, e instrumentalizó la presunción de constitucionalidad que ampara a todas las leyes con el objetivo de eludir el control constitucional.

76. Tal como la misma sentencia lo reconoce, en el curso del trámite legislativo varios congresistas advirtieron que esta reforma implicaba una violación del principio de unidad de materia lo mismo que del principio de reserva de ley estatutaria (ver párrafos 135 a 139 supra); y consultaron expresamente a la mesa directiva de la Cámara de Representantes si, dado el evidente carácter estatutario de la regla, se permitiría su control automático por la Corte Constitucional. Pese a lo anterior, el Congreso de la República, en sus dos Cámaras, decidió darle apariencia de constitucionalidad a la disposición acusada mediante su aprobación por mayoría absoluta, con lo cual necesariamente se desconoció el carácter normativo de la Constitución, y la sistematicidad de las disposiciones constitucionales que regulan el ejercicio de la función legislativa.

77. Con el caso analizado en esa sentencia se demostró que recientemente se han expedido normas por fuera del sistema de frenos y contrapesos mediante su inclusión en el trámite de leyes como la anual de presupuesto y el agotamiento de sus efectos antes de que se logre su control constitucional, prueba de lo cual es que en los últimos años, la Corte Constitucional ha proferido varias sentencias que declaran la inexecutableidad de una o varias disposiciones contenidas en leyes por violación del principio de unidad de materia. Por esta vía se consolidan situaciones antijurídicas con efectos que mutan en inexpugnables o irremediables que escapan del control constitucional real, pues aun cuando las disposiciones son juzgadas y declaradas inexecutableas, sus efectos permanecen

incólumes porque a pesar de los efectos retroactivos de la sentencia, ellos finalmente no alteran algunos o todos los efectos producidos por la norma declarada inexecutable.

78. El caso analizado en la Sentencia C-153 de 2022, fue aún más grave, pues además de parecer una vía de hecho legislativa, mediante una disposición contenida en la ley anual de presupuesto se modificó parcial y temporalmente una regla estatutaria que garantizaba la igualdad de armas en el proceso electoral, y precavía la destinación de recursos públicos al favorecimiento de intereses electorales particulares. Ante casos de esta gravedad, la Constitución prevé la invalidez e ineficacia de tales actos y de allí surge el deber de esta Corporación al expedir su decisión de modularla.

79. Empero, a pesar de que se hizo uso de la facultad de tramitar con urgencia el proceso y en la Sentencia del instrumento del fallo de inexecutableidad con efectos retroactivos, estos resultaron insuficientes, al punto de que la Corte tuvo que adoptar varias reglas para la definición de las situaciones jurídicas que ya se habían consolidado y aquellas que no, en lo referente a la suscripción y ejecución de convenios interadministrativos autorizados por la disposición acusada. Ello en virtud de los efectos irremediables e inexpugnables que, sin duda, tenía esa previsión legal y cuya inconstitucionalidad resultaba evidente. En particular, en la síntesis de esa decisión la Corte expresó lo siguiente:

“En atención a la flagrante violación acaecida en este caso y a las repercusiones de ello para las reglas del juego democrático, la Corte Constitucional consideró imprescindible, en virtud del principio de supremacía constitucional, adoptar una decisión de inexecutableidad con efectos retroactivos. Para el efecto tuvo en cuenta de manera principal la gravedad de la afectación a los principios constitucionales, así como la evidencia razonable previa sobre el vicio invocado. Respecto a la gravedad, es importante destacar que con una regla de tan corta vigencia, la gravedad de la elusión del control de constitucionalidad era mucho más intensa; y, en cuando a la evidencia de la lesión, se enfatizó en que en este caso en el Congreso de la República existió una discusión amplia y aceptación sobre el contenido estatutario que se estaba modificando. Por estas razones, es lógico que la declaración que en esta providencia se realizará impacta de manera definitiva los convenios administrativos suscritos ya por las entidades, a partir de las reglas ampliamente explicadas y justificadas por la Sala, así como los contratos estatales suscritos para ejecutar los recursos comprometidos en los primeros.

“No obstante, al analizar las consecuencias que esta decisión traería en algunos escenarios particulares, se advirtió que la necesidad de reestablecer el orden constitucional y de ‘sancionar una violación flagrante y deliberada de la Constitución’ debía ser ponderada y armonizada con el déficit de protección de derechos de la población vulnerable, con miras a fijar una regla de excepción que permitiera continuar con la ejecución de recursos dirigidos exclusiva y estrictamente a la atención de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable y vivienda.”

80. Para sustentar esta conclusión, la Corte llamó la atención sobre aspectos vinculados a (i) la suscripción y ejecución de convenios interadministrativos, durante la vigencia de la disposición acusada, por cuantiosas sumas cercanas al billón de pesos; y (ii) la posibilidad de que varios de esos convenios estuviesen dirigidos a la atención de gasto público social, lo cual generaría graves efectos ante una súbita suspensión del respectivo suministro de los correspondientes bienes y servicios. De allí que debía ponderarse tanto la necesidad de proteger el patrimonio público, como las situaciones jurídicas de terceros que suscribieron dichos contratos y/o de la población beneficiaria, en particular aquella en condición de vulnerabilidad. Para la Sala, estas preocupaciones, sumadas a la naturaleza de las órdenes adoptadas, demuestran tanto el carácter irremediable de los efectos de las normas acusadas, como la insuficiencia del fallo con efectos retroactivos como mecanismo corrector de la evidente inconstitucionalidad del precepto demandado.

81. En ese orden de ideas, la Corte considera que se debe ajustar o modificar parcialmente el precedente antes explicado, en el sentido de establecer que la improcedencia general de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad encuentra una excepción en aquellos casos en que se está ante una disposición *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucional y que produce efecto irremediable o lleva a eludir el control de constitucionalidad en los términos explicados en esta decisión.

82. El análisis precedente demuestra que, aunque la Corte se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la improcedencia de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad, la regla de decisión se ha referido a la inexistencia de una competencia genérica para que este Tribunal adopte decisiones de esta naturaleza. Esto con excepción de las consideraciones aplicables a los decretos legislativos, sustentadas en la cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-179 de 1994 y la aplicación de la tesis de improcedencia en el Auto 123 de 2022 y como se explicó en precedencia.

83. No obstante, la Sala también reconoce que la Corte ha tenido un precedente consistente y reiterado sobre la inexistencia de una facultad general, lo que lleva a concluir que esta decisión constituye un ajuste de esa línea jurisprudencial, de carácter parcial, y en el supuesto de la demanda contra disposiciones *prima facie* abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o llevan a eludir el control de constitucionalidad. Por ende, la Corte debe cumplir con las cargas argumentativa de suficiencia y de transparencia que se exigen para un ajuste o modificación de esa naturaleza. Asimismo, debe demostrarse si (i) la jurisprudencia vigente deviene en errónea al haberse basado en una situación social determinada que no responde adecuadamente al cambio social posterior; (ii) ese error en la jurisprudencia se deriva de la contradicción entre el precedente y los valores, objetivos, principios y derechos en los que se funda el orden jurídico; o (iii) se demuestre que existió una modificación del parámetro normativo para el control de constitucionalidad.

84. Sobre el primer aspecto, la Corte cumple con el criterio de transparencia, en la medida en que ha explicitado, en los fundamentos jurídicos anteriores, no solo las decisiones que configuran el precedente sobre la improcedencia general de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad, sino que también ha precisado sus ámbitos de aplicación, el contexto en que se inscriben y su alcance particular y concreto.

85. Sobre el segundo asunto, la Sala llama la atención a la argumentación anterior sobre la necesidad de contar con herramientas, que sin que configuren competencias genéricas del control de constitucionalidad, ante situaciones límite que ponen en riesgo cierto la vigencia del principio de supremacía constitucional, eluden o soslayan el control judicial de constitucional y, por lo tanto, le impiden a la Corte ejercer la atribución a ella confiada para guardar la integridad y la supremacía de la Constitución. Esto respecto de disposiciones prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o llevan a eludir el control de constitucionalidad, que por su naturaleza pueden generar escenarios de inocuidad o elusión del control de constitucionalidad.

86. Este ajuste o modificación del precedente es de carácter parcial. Ello debido a que no se opone a la regla jurisprudencial, que la Corte reitera en esta oportunidad, en el sentido de que este Tribunal no cuenta con una facultad genérica, esto es, aplicable a todo escenario de control de constitucionalidad, para decretar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de escrutinio judicial. El ajuste está enfocado exclusivamente a aquellas circunstancias límite en que se esté ante normas prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales y con efectos irremediables o que llevan a eludir el control de constitucionalidad y se cumpla con las condiciones específicas de excepcionalidad.

87. Es en el escenario propuesto en donde el ajuste del precedente es necesario, puesto que en tales situaciones límite, la ausencia de un mecanismo excepcional para decretar medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de escrutinio judicial, impone una afectación desproporcionada e irrazonable al principio de supremacía constitucional o por lo menos genera una contradicción con el mismo. Ante esta circunstancia, es imperativo que la Corte reconduzca sus reglas jurisprudenciales en ese evento particular y con el único objetivo de evitar el menoscabo de su mandato constitucional de salvaguardar la integridad y supremacía de la Carta Política. Ello a partir de las justificaciones que se han expresado a lo largo de esta providencia, a partir de las cuales se cumple con la carga de suficiencia argumentativa exigida para el ajuste del precedente constitucional.

88. La Sala considera enfatizar en el carácter no solo parcial sino estrechamente circunscrito de la modificación o ajuste jurisprudencial que se declara en esta decisión. Ello es así porque, como se demostrará enseguida, la procedencia de medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control prima facie

abierta o manifiestamente inconstitucionales que producen efecto irremediable o llevan a eludir el control de constitucionalidad está sometida a dos grupos de condiciones, a saber:

89. En primer lugar, se trata de una herramienta que se inserta dentro de los poderes que de ordinario se atribuyen a los jueces, sin que pueda considerarse como una nueva competencia para la Corte, ni menos una de carácter general. Por ende, la posibilidad excepcional de decretar una medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad hace parte de las competencias previstas en los artículos 241 a 244 de la Constitución, en consonancia con el deber general e imperativo de esta Corte de guardar la integridad y la supremacía de la Constitución que, como es apenas lógico, obra como marco de acción para el ejercicio de las diferentes atribuciones previstas en dichos artículos.

90. En segundo lugar, la procedencia de adoptar medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad está sometida a las condiciones descritas en esta decisión (supra fj 53 a 59) y que buscan que dichas medidas sean compatibles con el principio democrático y con el principio de autorrestricción judicial en los términos señalados.

Análisis concreto de la petición

Contexto de la disposición demandada

91. Para decidir la solicitud es suspensión provisional, la Sala considera necesario fijar el contexto normativo en que se inscribe la disposición y con el fin de dotar de soporte al análisis ulterior acerca de la determinación sobre si las normas acusadas razonablemente generan un efecto irremediable que no pueda ser conjurado por el efecto en el tiempo de las sentencias de inconstitucionalidad. Para ello es necesario, a juicio de la Sala, determinar ese contexto y, así, definir su sentido y potenciales consecuencias jurídicas.

92. El artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 identifica las definiciones básicas de esa normatividad: seguridad humana y paz total. En cuanto a la segunda, se concibe como una política de Estado, transversal a los asuntos públicos, participativa, amplia, incluyente e integral. Esta política refiere, como lo explica la misma disposición, a los siguientes escenarios: (i) implementación de acuerdos; y (ii) procesos de negociación, diálogo y sometimiento a la justicia. A su turno, la norma determina como finalidades de dichos escenarios el logro de la paz estable y duradera, con garantías de no repetición y de seguridad para todos los colombianos, al igual que el cumplimiento de estándares que eviten la impunidad y que garanticen, en el mayor nivel posible, los derechos de las víctimas a la verdad, a la justicia y a la reparación.

93. La política de paz total se extiende a los siguientes supuestos: (i) los acuerdos de paz firmados, ámbito que la Corte comprende como los existentes al momento de la

expedición de la Ley 2272 de 2022; (ii) los acuerdos de paz que se llegasen a firmar; (iii) los procesos de paz en curso; y, (iv) los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto. Asimismo, se establece que esa política y bajo el cumplimiento de los requisitos constitucionales, vinculará a las autoridades de todas las Ramas y niveles del poder público, a quienes la disposición asigna el deber de orientar sus actuaciones hacia su implementación y cumplimiento.

94. La disposición identifica dos tipos de procesos que podrá tener el Gobierno en el marco de la política de paz total. El primero corresponde a las negociaciones con grupos armados organizados al margen de la ley, con quienes se “adelanten diálogos de carácter político, en los que se pacten acuerdos de paz.” La disposición ofrece una definición estipulativa sobre qué debe entenderse por dichos grupos, que corresponde a aquellos que bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones sostenidas y concertadas.

95. Para los efectos de esta decisión y sin perjuicio de la integración normativa que la Sala Plena pueda hacer en la sentencia de mérito, interesa concentrarse en el segundo tipo de proceso, que la norma prevé en relación con los acercamientos y conversaciones con grupos armados organizados o estructuras armadas organizadas y con el fin de lograr su sometimiento a la justicia o su desmantelamiento. La norma, como en el caso anterior, ofrece una definición estipulativa de las estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto (en adelante EAOCAI), y las caracteriza como “aquellas organizaciones criminales conformadas por un número plural de personas, organizadas en una estructura jerárquica y/o en red, que se dediquen a la ejecución permanente o continua de conductas punibles, entre las que podrán encontrarse las tipificadas en la Convención de Palermo, que se enmarquen en patrones criminales que incluyan el sometimiento violento de la población civil de los territorios rurales y urbanos en los que operen, y cumplan funciones de una o más economías ilícitas.”

96. Ahora bien, la disposición incluye una previsión particular, objeto de demanda, que específicamente extiende el concepto de las EAOCAI a los “ex miembros de grupos armados al margen de la ley, desmovilizados mediante acuerdos pactados con el Estado Colombiano, que contribuyan a su desmantelamiento.” Finalmente, lo que también corresponde a lo demandado en este proceso, el artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 dispone la creación de una instancia de alto nivel para el estudio, caracterización y calificación de las EAOCAI que puedan verse beneficiadas por esta normatividad. Este órgano será coordinado por el Ministerio de Defensa Nacional y contará con la participación de la Dirección Nacional de Inteligencia y el Alto Comisionado para la Paz.

97. El argumento que sustenta el cargo propuesto consiste en advertir que como existe un mandato legal expreso que incluye dentro de las EAOCAI a los desmovilizados mediante acuerdos de paz anteriores, sin que se establezca ninguna condición para esos acercamientos y conversaciones en términos de cumplimiento de lo pactado en dichos

acuerdos previos, entonces se vulnera la Constitución, que exige la acreditación de los compromisos derivados del régimen de condicionalidades propio de los acuerdo final adoptados dentro del marco de la justicia transicional.

Verificación de los requisitos de procedencia

98. En primer lugar, la demanda permitió iniciar, bajo la calificación propia de esa etapa, un proceso de constitucionalidad, pero no significa -de manera alguna- que aquí se esté haciendo un estudio definitivo -que corresponde a la Sala Plena al momento de dictar sentencia- sobre la aptitud de los cargos formulados.

99. En segundo lugar, aunque, como ya se ha dicho, los asuntos analizados deberán ser estudiados con la profundidad suficiente en la sentencia teniendo en cuenta las intervenciones, los conceptos, el concepto de la Procuradora General de la Nación y los demás elementos probatorios, en todo caso la procedencia de la medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad supone que la carga de argumentación planteada ofrezca elementos de convicción sobre la abierta o manifiesta inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas y el efecto irremediable de sus efectos o la elusión del control de constitucionalidad.

100. Sin perjuicio del análisis de fondo sobre los documentos e información hasta ahora aportados a este proceso, se pueden distinguir dos escenarios de discusión normativa y práctica. El primero de ellos está relacionado con las organizaciones criminales que, en principio, no tienen naturaleza política y con las cuales, según la propia Ley 2272 de 2022, el gobierno solo podría realizar “acercamientos y conversaciones”. El segundo escenario, por su parte, involucra a organizaciones armadas al margen de la ley de carácter político con las que, también a tono con la precitada ley, el gobierno podría adelantar “negociaciones”. Por ende, resultaría razonable sostener, aunque este asunto debe ser analizado a profundidad en el fallo de mérito, que mientras con las primeras el gobierno sólo está facultado para acercarse y conversar a fin de lograr su sometimiento a la justicia y desmantelamiento; con las segundas sí puede negociar y a su turno suscribir acuerdos de paz.

101. En tercer lugar, la Corte encuentra que en el caso analizado no se cumplen con los requisitos para la aplicación excepcional de la adopción de una medida orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto de constitucionalidad (supra fj 53 a 59). Esto a partir de los argumentos siguientes:

102. La Sala encuentra que la solicitud de suspensión provisional no explica por qué, a pesar de que el precepto acusado circunscribe los acuerdos entre el Gobierno y las EAOCAI dentro del marco de sometimiento a la justicia, ello lleva irremediablemente a concluir

que la exigencia del régimen de condicionalidades resultaría frustrada en toda circunstancia.

103. En consecuencia, en el presente asunto, si bien existen argumentos para suscitar un estudio de fondo sobre la constitucionalidad de las normas acusadas, estos son insuficientes para sustentar en ellos la adopción de una medida excepcional orientada a impedir la producción de efectos de las normas objeto de control abstracto. Ello debido a que, conforme los argumentos expresados, el actor no demostró ni existe evidencia suficiente de que las disposiciones acusadas además de ser prima facie abierta o manifiestamente inconstitucionales tengan, además, un efecto irremediable.

104. La Sala observa preliminarmente que si bien es cierto las normas acusadas no hacen una referencia explícita a la exigencia del régimen de condicionalidades que sería aplicable a determinado grupo de desmovilizados, en todo caso tampoco proscriben su aplicación, indeterminación a la que se suma la amplitud de los conceptos de negociación, acercamientos y conversaciones. Además, lo que resulta más importante, vista la disposición en su conjunto, es que se identifican dos tipos de actuaciones diferenciadas. De un lado están las “negociaciones” que se aplican a los grupos armados organizados al margen de la ley con los que se adelanten diálogos de carácter político, caso en el cual se permite pactar acuerdos de paz y, de otro lado, están los “acercamientos y conversaciones” con grupos armados organizados o EAOCAI, con los cuales el Legislador no hace referencia a acuerdos de paz sino al logro de su “sometimiento a la justicia y desmantelamiento”.

105. A juicio de la Corte, esta diferenciación no solo tendría carácter semántico, sino que también es un asunto de grado y entonces, es un tópico que deberá determinarse, con efectos de cosa juzgada constitucional, cuando se adopte la decisión de mérito en el asunto de la referencia.

106. Estudiado el contexto y la potencial consecuencia jurídica de los preceptos de los que se solicita la suspensión provisional de sus efectos, se concluye por la Sala la razonabilidad de la interpretación según la cual tales disposiciones permitirían que se adelanten acercamientos y negociaciones sin que se verifique el cumplimiento del régimen de condicionalidades aplicable a quienes suscribieron acuerdos de paz y ahora integran las EAOCAI. No obstante, la Sala también debe llamar la atención en que la norma tampoco prevé una regla específica que desvincule tales actividades del cumplimiento de un régimen de condicionalidades. Por ende, no están acreditadas las condiciones mínimas para concluir que se está ante una norma prima facie o manifiestamente inconstitucional y con efecto irremediable o que elude el control constitucional, lo cual es un supuesto necesario para la procedencia de la suspensión provisional en sede de control abstracto, como se ha explicado en esta decisión.

Necesidad de declarar el trámite de urgencia nacional en el presente proceso

107. Tal como lo ha dispuesto la jurisprudencia constitucional, el artículo 9º del Decreto 2067 de 1991 dispone que: “El magistrado sustanciador presentará por escrito el proyecto de fallo a la Secretaría de la Corte, para que ésta envíe copia del mismo y del correspondiente expediente a los demás magistrados. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos de urgencia nacional”. Así mismo, el artículo 42 del Acuerdo 02 de 2015 establece los criterios para elaborar los programas de trabajo y reparto de trabajo de la Sala Plena y, además, dispone que el pleno de la Corporación está facultado para calificar ciertos asuntos sometidos a su conocimiento de “urgencia nacional”.

108. Por su parte, el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 1285 de 2009, prevé:

“ARTÍCULO 63A. DEL ORDEN Y PRELACIÓN DE TURNOS. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.” (Énfasis añadido).

109. Luego de examinar el contenido general de la demanda, la Sala Plena encuentra que este asunto debe ser declarado de urgencia nacional en los términos previstos en el ya citado artículo 9º del Decreto 2067 de 1991, al tiempo que existen razones para considerar la controversia planteada como de especial trascendencia social, por lo que debe ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009.

110. En sustento de esta postura, es preciso destacar lo siguiente. Por una parte, la Corte encuentra que los reproches elevados a la Ley 2272 de 2022 tienen dos propósitos en concreto. De un lado, controvertir el proceso de formación de las disposiciones cuestionadas. De otro lado, que la Corte declare inexecutable los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal c del artículo 2º de la aludida Ley 2272 de 2022 y a partir de las razones explicadas en esta providencia.

111. Por otra parte, a juzgar por el objeto y los propósitos del estatuto normativo objeto de examen, la Sala encuentra que la suerte de las disposiciones cuestionadas, particularmente las previstas en el referido artículo 2º, tienen un impacto estructural en la ejecución del articulado y en las iniciativas que, a la fecha, ha adelantado el Gobierno Nacional al amparo de tales disposiciones. En concreto, la Corte advierte que la seguridad y la estabilidad jurídica de “los acercamientos y conversaciones con estructuras armadas

organizadas de crimen de alto impacto” que han iniciado y que iniciarán ulteriormente dependen del pronunciamiento que, al efecto, realice la Sala Plena. De ahí que el asunto tenga una manifiesta trascendencia social, pues, al tenor de la aludida Ley 2272 de 2022, “[l]a política de paz será una política de Estado, en lo concerniente a los acuerdos de paz firmados y a los que se llegaren a pactar, así como a los procesos de paz en curso y los procesos dirigidos al sometimiento y desmantelamiento de estructuras armadas organizadas de crimen de alto impacto”.

112. De conformidad con lo expuesto, y por existir razones para considerar este asunto como de especial trascendencia social, la Sala Plena impartirá el trámite de urgencia nacional al expediente de la referencia, el cual tendrá que ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 9º del Decreto 2067 de 1991, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, y el artículo 42 del Acuerdo 02 de 2015.

Síntesis de los fundamentos de las decisiones

Sobre las medidas excepcionales orientadas a impedir la producción de efectos de los actos objeto de control y la negativa de suspender provisionalmente las normas acusadas

La Corte Constitucional tiene la función de guardar la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de sus artículos 241 a 244. En este sentido, la supremacía constitucional supone que se haga cumplir el texto y espíritu de la Carta Política de 1991, con eficacia y oportunidad, y para ello con fundamento en la Constitución, la jurisprudencia ha desarrollado múltiples instrumentos de protección y efectividad para producir los efectos buscados, en desarrollo de los artículos 2º, 4º y 241 de la Carta, entre otros. Tales instrumentos de protección y efectividad de la supremacía de la Carta incluyen la posibilidad de fijar los efectos de sus propias providencias, modular sus fallos, los efectos en el tiempo de sus decisiones, el juicio de sustitución y la prelación de asuntos en el orden del día, entre otros.

Como regla general, la Corte ha señalado en el pasado que no procede la suspensión de normas, como medida provisional. No obstante, en casos excepcionales, frente a una norma abierta o manifiestamente incompatible con la Constitución que pueda producir efectos irremediables o que lleve a eludir el control de constitucionalidad, es necesario que la Corte adopte medidas, también excepcionales, orientadas a impedir la producción de efectos del acto objeto de control. Lo anterior tiene sustento en la necesidad de garantizar la eficacia del principio de supremacía constitucional, con lo cual, en virtud de una reinterpretación de las facultades de la Corte para cumplir sus funciones de guardianas de la supremacía de la Constitución, se ajusta el precedente.

En todo caso, en este escenario excepcional, con fundamento en los principios de autorrestricción judicial, democrático y de Estado Social de Derecho, una medida como la señalada deberá considerar unos presupuestos mínimos.

En consecuencia, para decretar una medida de protección y eficacia, como atribución propia, la Sala Plena de la Corte Constitucional tendrá en cuenta: (i) el carácter excepcional de la medida; (ii) la existencia de una disposición prima facie abierta o manifiestamente inconstitucional que produce efecto irremediable o llevan a eludir el control de constitucionalidad; (iii) la necesidad, efectividad y proporcionalidad de la medida; y, (iv) la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional. La providencia se adoptará por la Sala Plena a solicitud de cualquier magistrado, y en el auto que la decida establecerá su alcance y duración.

En el caso objeto de análisis no se cumplen los requisitos mínimos antes señalados, razón por la cual se negará la solicitud de suspensión provisional.

Sobre la necesidad de declarar el trámite de urgencia nacional en el presente proceso

Tal como lo ha dispuesto la jurisprudencia constitucional, el artículo 9º del Decreto 2067 de 1991 dispone que: “El magistrado sustanciador presentará por escrito el proyecto de fallo a la Secretaría de la Corte, para que ésta envíe copia del mismo y del correspondiente expediente a los demás magistrados. Entre la presentación del proyecto de fallo y la deliberación en la Corte deberán transcurrir por lo menos cinco días, salvo cuando se trate de decidir sobre objeciones a proyectos de ley o en casos de urgencia nacional”. Así mismo, el artículo 42 del Acuerdo 02 de 2015 establece los criterios para elaborar los programas de trabajo y reparto de trabajo de la Sala Plena y, además, dispone que el pleno de la Corporación está facultado para calificar ciertos asuntos sometidos a su conocimiento de “urgencia nacional”. Por su parte, el artículo 63 de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 1285 de 2009, prevé: “Artículo 63A. Del orden y prelación de turnos. Cuando existan razones de seguridad nacional o para prevenir la afectación grave del patrimonio nacional, o en el caso de graves violaciones de los derechos humanos, o de crímenes de lesa humanidad, o de asuntos de especial trascendencia social, las Salas Especializadas de la Corte Suprema de Justicia, las Salas, Secciones o Subsecciones del Consejo de Estado, la Sala Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura o la Corte Constitucional, señalarán la clase de procesos que deberán ser tramitados y fallados preferentemente. Dicha actuación también podrá ser solicitada por el Procurador General de la Nación.”

En consecuencia, luego de examinar el contenido general de la demanda, la Sala Plena encontró que este asunto debe ser declarado de urgencia nacional con fundamento en lo previsto en el artículo 9º del Decreto 2067 de 1991, al tiempo que determinó que existen razones para considerar la controversia planteada como de especial trascendencia social,

por lo que debe ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional,

RESUELVE

PRIMERO. – NEGAR, por las razones expresadas en esta decisión, la solicitud de suspensión provisional formulada por el demandante y respecto de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022 “por medio de la cual se modifica adiciona y prorroga la ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el servicio social para la paz, y se dictan otras disposiciones.”.

SEGUNDO. - IMPARTIR el trámite de urgencia nacional al proceso D-15.040, el cual deberá ser tramitado y fallado preferentemente según lo previsto en el artículo 9 del Decreto 2067 de 1991, el artículo 63A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 16 de la Ley 1285 de 2009, y el artículo 42 del Reglamento de la Corte Constitucional.

TERCERO. - Contra esta providencia no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase,

DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada
Con aclaración de voto

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado
Con Aclaración de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
AL AUTO 272/23**

Referencia: Expediente D-15040

Solicitud de suspensión provisional de los artículos 2° (parcial), 12 y 18 de la ley 2272 de 2022

Magistrado ponente: Jorge Enrique Ibáñez Najjar

1. Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, a continuación, presento las razones que me llevan a aclarar el voto respecto del Auto 272 de 2023.
2. Acompaño la decisión adoptada en forma unánime por la Sala Plena de la Corte Constitucional el 2 de marzo de 2023, en cuanto a (i) reconocer la facultad propia de la Corte Constitucional para adoptar medidas especiales y de intervención temprana dentro del trámite de procesos de constitucionalidad, en relación con asuntos sujetos a su revisión, que sean abiertamente incompatibles con la Constitución y cuya aplicación genere efectos irremediables, así como en cuanto a (ii) no activar dicha competencia para suspender, como medida cautelar, los efectos normativos de las disposiciones demandadas en este proceso de inconstitucionalidad.
3. Sin embargo, me aparto de los argumentos en que se basa el Auto respecto a la posibilidad de dar aplicación, dentro de este tipo de procesos, a medidas especiales o de carácter cautelar, pues considero que el fundamento para ello es el principio de supremacía de la Constitución, contenido en los artículos 4° y 241 de la Carta, con la lógica en virtud de la cual, de tiempo atrás, se aplica la excepción de inconstitucionalidad como medio de control necesario para asegurar la vigencia de las normas superiores. La razón de mi disenso la expongo a continuación.

Consideraciones sobre la intervención temprana de la Corte Constitucional en procesos de control abstracto

Estado actual de la jurisprudencia

4. En varios pronunciamientos, la Corte Constitucional ha reconocido la improcedencia de aplicar medidas cautelares en curso de procesos de

inconstitucionalidad, específicamente en lo relacionado con la suspensión de los efectos de las normas sometidas a su control.

5. Uno de tales pronunciamientos se hizo justamente al declarar la inexecutable de una disposición que en la ley estatutaria de estados de excepción, pretendía atribuir dicha competencia a la Corporación.

6. Las razones de tal negativa han girado en torno a (i) señalar que las competencias de la Corte Constitucional son explícitas, (ii) que tales son de reserva constitucional, (iii) que el respeto a las normas de competencia, en todos los casos, asegura el debido proceso y el principio de legalidad, esencial al Estado de derecho, (iv) que se aplica una presunción de constitucionalidad sobre las normas que controla, (v) que procede reconocer el principio democrático y (vi) que, a través de sentencias, la Corte puede modular sus efectos, garantizando la prevalencia de la Carta.

7. No obstante, los efectos normativos temporales de una ley manifiestamente contraria a la Constitución resultan problemáticos, en tanto la supremacía de la Constitución, cuya guarda se atribuye a la Corte Constitucional, se ve menoscabada, a lo menos temporalmente. En particular: (i) rige una norma que prima facie le es contraria y que pone en grave e irremediable riesgo el régimen democrático y los derechos fundamentales, (ii) la producción de efectos de una norma inconstitucional generalmente es inmediata, (iii) puede considerarse irreversible, pues sus consecuencias estando vigente la norma, se dan sin que puedan posteriormente eliminarse (con impactos inmateriales y materiales, en algunos eventos solamente atendibles por el medio de la reparación), (iv) pudiendo comprometer casos graves, con afectación severa a principios constitucionales o derechos fundamentales, (v) su ocurrencia se puede dar en eventos que incluyan elusión al control constitucional (como cuando se tramite una ley por procedimiento y con categoría inadecuada), (vi) lo que defrauda la confianza pública y puede poner en riesgo la institucionalidad constitucional, frente a quebrantos graves de sus mandatos, con vulneración inmediata de los derechos fundamentales.

8. Ante los riesgos anteriormente señalados, algunas voces expresadas en salvamentos de voto dentro de la Corte Constitucional y en la doctrina han procurado aplicar mecanismos cautelares dentro de los procesos de constitucionalidad, especialmente, bajo la figura de la suspensión de los efectos de las normas demandadas.

9. He sostenido que el mecanismo que se debe aplicar, más que uno cautelar relacionado con la eventual suspensión de las normas o actos revisados, aplicando la lógica de otro tipo de procesos –bien ordinarios o contencioso administrativos–, es la afirmación de la atribución mandatoria que cabe a este tribunal en cuanto a aplicar la excepción de inconstitucionalidad, en una fase previa o anticipada del proceso, que tiene por fundamento los artículos 4º y 241 de la Constitución Política y cuya aplicación ha sido constante por la jurisprudencia.

10. En mi criterio, el asunto no tiene que ver con la modificación, el ajuste o la actualización de precedentes de la Corte Constitucional, sino con la afirmación hacia el futuro de una competencia que ha estado latente en el orden constitucional colombiano, desde sus orígenes, y que implica la valoración autónoma y propia que haga el máximo juez constitucional, a partir de un trámite de constitucionalidad activado, en cuanto a la necesidad de inaplicar excepcionalmente la norma o asunto de que se trate, por su (i) incompatibilidad abusiva y ostensible con la Constitución, (ii) los efectos irremediables que genera y (iii) la vulneración de derechos constitucionales que resulta a partir de los efectos de la norma. Dicha declaración, por la autoridad del juez que la profiere y el alcance del proceso en el que se dicta, implica –desde el régimen constitucional propio– que no pueda ser aplicada la norma hasta que se resuelva en sentencia definitiva sobre el asunto.

La prevalencia de la Carta Política y su efectividad por acción de la Corte Constitucional

11. Procedo a exponer, en forma sintética, la manera como concibo que en nuestro régimen constitucional cabe la aplicación de un esquema propio de intervención judicial temprana, a través de la excepción de inconstitucionalidad, postura que difiere de la propuesta argumentativa contenida en la providencia aprobada por la Sala. El mecanismo que propongo emana del rol asignado por el Constituyente a este tribunal y se da a partir de la afirmación de competencia hecha por la Constitución al mismo.

12. En mi sentir, la intervención judicial temprana debe tener las siguientes características esenciales:

- Constituye un desarrollo propio y específico para la jurisdicción constitucional.
- Se da como resultado de la evolución institucional y jurisprudencial, bajo un criterio expansivo en cuanto a protección de derechos.
- Emana del mandato dado a la Corte Constitucional por la Carta Política.
- Se corresponde con la estructura constitucional vigente, dando cabida a su interpretación como derecho vivo y con efectos futuros.
- Por su condición de excepcionalidad, respeta y desarrolla los principios democráticos de separación y colaboración de poderes y de supremacía de la Constitución.
- Reconoce la activación de la competencia de la Corte desde el momento mismo de la admisión de la demanda ciudadana o de la ocurrencia de alguno de los supuestos contenidos en el artículo 241 superior. La Corte, desde ese momento, funge como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución en relación con normas censuradas o revisadas y tiene el deber de actuar y adoptar todas las decisiones necesarias para garantizar la superioridad de la Carta Política y, especialmente, los derechos constitucionales.

13. El fundamento de esta atribución se encuentra en la interpretación renovada, sistemática e integral de los artículos 4° y 241 de la Carta Política y corresponde al desarrollo inveterado del ejercicio del control constitucional por vía de acción y por excepción. Estas alternativas deben verse en forma articulada y dirigidas por el tribunal encargado de la guarda de la supremacía constitucional. En cuanto a la segunda de dichas expresiones, debe tenerse en cuenta que se concreta en la obligación de toda autoridad judicial, en cuanto dar aplicación preferente a la Constitución en caso de incompatibilidad de una norma inferior.

14. A la Corte Constitucional le corresponde el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad por la vía de la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, a ella, en especial, como guardiana de la supremacía constitucional y como autoridad judicial, también se le impone aplicar, en circunstancias especiales y como intervención temprana, la excepción de inconstitucionalidad, cuando iniciado un proceso, evidencie contradicción palmaria (incompatibilidad normativa) de la norma con la Carta Política por (i) afectaciones sustanciales, graves y manifiestas al régimen democrático o a los derechos fundamentales y (ii) vicios en el procedimiento regulatorio que (iii) produzcan efectos (a) inmediatos, (b) irreparables y (c) que no puedan ser enervados por la sentencia que se pronuncie o por otro medio.

15. Lo expuesto, en la medida en que el artículo 4° de la Constitución establece que cuando existen normas contrarias a la Constitución, se aplicarán las medidas contenidas en la Carta Política debido a su superioridad jerárquica. De esta manera, dicha norma superior integra el sistema mixto, caracterizado por un control concentrado y uno difuso de constitucionalidad. En este último caso, cualquier autoridad judicial, administrativa o particular que ejerza funciones públicas, debe dejar de aplicar la ley u otra norma jurídica contraria a la Constitución. Se trata de un control que se realiza, en caso de inaplicación de leyes por parte de la Corte Constitucional, a solicitud exclusiva de cualquiera de sus magistrados ante la Sala Plena.

Alcance, características y efectos más allá de los inter partes de decisiones para la prevalencia de la Constitución

16. La intervención judicial temprana se trata de un instrumento derivado de la Constitución, reconocido desde la vigencia del régimen constitucional previo, que no corresponde o se limita a procesos o trámites específicos. La Corte lo ha aplicado en sentencias de tutela y no existe restricción o prohibición para aplicarlo en juicios abstractos, ni en etapas previas a la sentencia.

17. En otras palabras, se le reconoce como una herramienta esencial para garantizar la supremacía de la Constitución en cualquier escenario. No está limitada su aplicación a sentencias, porque se ha establecido que la pueden aplicar las autoridades administrativas y los particulares que ejercen función pública. En este sentido, este tribunal ha afirmado

que «hay que tener en cuenta que el control por vía de excepción lo puede realizar cualquier juez, autoridad administrativa e incluso particulares que tengan que aplicar una norma jurídica en un caso concreto».

18. En el caso de la Corte Constitucional, como los juicios que tiene a su cargo en control abstracto son de naturaleza propia, especial y de confrontación normativa para la supremacía de la Carta, la aplicación de una intervención temprana por efecto de una especie de excepción de inconstitucionalidad habrá de adecuarse a sus condiciones procesales, considerando que en el trámite se evidencien circunstancias extraordinarias de incompatibilidad, con carácter excepcional, y cuyos efectos sean de carácter temporal, mientras se resuelve definitivamente el asunto.

19. Como la función judicial ejercida por la Corte Constitucional se expresa con alcance general a partir del control abstracto y sus decisiones tienen características y alcances propios, en los términos del artículo 243 de la Carta Política, al hacer uso de la figura de la excepción de inconstitucionalidad en decisiones previas a la sentencia –entendida tanto como una facultad, pues no tiene que ser alegada o interpuesta como una actuación procesal, y también como un deber, en tanto las autoridades no pueden dejar de hacer uso de ella en los eventos en que detecten una clara contradicción entre la disposición aplicable a un caso concreto y las normas constitucionales–, sus efectos habrán de ser igualmente generales, por lo que acaecerá la inaplicación de la norma, en tanto se decide de fondo.

20. Si bien se reconoce, por regla general, que la excepción de inconstitucionalidad tiene efectos inter partes, excepcionalmente, la Corte le ha dado efectos generales o también inter pares, bajo los siguientes requisitos:

- i. Que se constate que la aplicación de las normas administrativas o legales amenaza o impide la protección de los derechos constitucionales.
- ii. Que no existe vía alternativa igualmente eficaz para remover el obstáculo en el momento necesario.
- iii. Que se deduce claramente de la Constitución la necesidad de garantizar un derecho constitucional [...] siempre que el obstáculo normativo para avanzar en su sea materialización específicamente señalado (Auto 035 de 2009, SES-T-760 de 2008. Decisión proferida en el marco de un seguimiento estructural)

La noción de incompatibilidad como criterio objetivo y habilitante para aplicar una intervención temprana por la primacía constitucional

21. Las condiciones objetivas para la excepción de inconstitucionalidad han sido definidas por la Corte, aludiendo a la existencia de una violación o contradicción clara, evidente y palmaria de la norma llamada a ser inaplicada con la Constitución. Esto configura un estatus, prima facie, de incompatibilidad mas no de inconstitucionalidad, por cuanto no es equivalente a un debate de fondo anticipado (T-614 de 1992).

22. Sobre el alcance de la situación de incompatibilidad normativa existen varios referentes jurisprudenciales que han estimado la procedencia de la excepción de inconstitucionalidad. En tal sentido, lo que procede no es la suspensión de una norma en revisión, en aplicación de una medida cautelar con base en institutos procesales de otros ordenamientos, para la cual la Corte no tiene una competencia establecida por la Constitución, sino la inaplicación de aquella, a través del instituto de la excepción de inconstitucionalidad, bajo una noción amplia y garantista del orden constitucional y los derechos que de él emanan.

Condiciones para el ejercicio de la intervención cautelar excepcional a cargo de la Corte Constitucional

23. Como se ha señalado, por el carácter propio de las decisiones que en sede de constitucionalidad adopta la Corte, dicha determinación previa causará la inaplicación de la norma en revisión, hasta que se adopte la decisión de fondo en el caso.

24. Con la decisión antedicha, la Corte deberá ordenar, en consecuencia, que se le dé al proceso el trámite de urgencia por interés nacional, conforme al Reglamento de la Corporación. Lo anterior, porque de suyo el ejercicio de esta atribución implica reconocer que hay evidencia suficiente para identificar que una norma inferior puede afectar la Constitución y los derechos constitucionales, por lo cual, se configura de facto y de iure una causal para la relevancia del caso, que hace operar el fenómeno de prevalencia en el trámite del proceso de constitucionalidad de que se trate.

25. Como se ha esbozado, la decisión de intervención temprana habrá de considerar los elementos propios y aplicables a la figura de la excepción de inconstitucionalidad, articulada dentro del proceso judicial de constitucionalidad y se dictará teniendo en cuenta que la irreversibilidad de los efectos por la permanencia de la norma en el tiempo hasta una decisión definitiva, afecte directa e irremediablemente el régimen democrático o los derechos fundamentales, por su incompatibilidad con la norma superior.

26. Tal facultad habrá de ejercerse en forma propia y de manera autónoma por la Corte Constitucional, sin que respecto de ella se requiera solicitud ciudadana o institucional, pues se trata de una facultad y un deber impuesto al juez constitucional por la supremacía de la Constitución, tal como lo ha determinado la jurisprudencia.

27. Procederá a petición de cualquiera de sus magistrados, incoada a partir del trámite previsto en el artículo 4 del Decreto 2067 de 1991. Así lo ha reconocido este tribunal en otras oportunidades, al indicar que «[d]ebe tenerse en cuenta que no son las partes en el proceso, sino la misma Constitución, la que habilita al juez para hacer prevalecer el ordenamiento superior. Por ello, el hecho de que la excepción de constitucionalidad no sea alegada por una de ellas, no implica que su declaratoria no pueda hacerse directamente por el fallador».

28. No se trata de una facultad o de un derecho para quienes demandan normas ante la Corte, como parte de su ejercicio de postulación, ni una atribución procesal de los intervinientes, como tampoco se refiere a una nueva etapa o mecanismo procesal de carácter rogado, que exija su consideración, evaluación y decisión por el ponente ni por la Sala Plena, pues su procedencia es exclusivamente una atribución y un deber en cabeza del juez constitucional, único que tiene la atribución de aplicar los artículos 4° y 241 de la Constitución Política en el caso correspondiente y en forma previa a la sentencia. En tal sentido, es solo el magistrado ponente u otro magistrado quien está facultado para poner a consideración de la Sala Plena la adopción de la medida especial y de intervención temprana dentro del trámite del proceso de constitucionalidad.

29. No debe perderse de vista que varias actuaciones en el proceso constitucional son reservadas al ponente o a los magistrados; por ejemplo, así ocurre frente a la deliberación preliminar de asuntos (artículo 4º del Decreto 20657 de 1991), la práctica de pruebas (artículo 10 del Decreto 2067 de 1991), la convocatoria a audiencia pública (artículo 12 del Decreto 2067) o en lo que respecta al informe de tutela para que conozca la Sala Plena (artículo 61 del Acuerdo 02 de 2015). Como en estos casos, podría haber una solicitud ciudadana, pero la proposición de intervención temprana para suspender los efectos de la norma demandada resulta ser facultad del ponente o de los magistrados, lo que determinará que el magistrado pueda expresarle al accionante cuando este refiera tal petición, mediante auto de sustanciación que no requerirá motivación, que no ejercerá esa facultad ante la Plena o que omita referencia al respecto, limitándose al ejercicio de sus atribuciones en cuanto al desarrollo procesal. Lo anterior, por supuesto, sin perjuicio de que los argumentos expuestos, tanto en la demanda como en la solicitud que se eleve, sirvan para el análisis del fuero interno del ponente o de cualquiera de los magistrados, al momento de elevar la solicitud a la Sala Plena.

30. En Sala Plena, el o los magistrados solicitantes expondrán las razones para aplicar la intervención temprana para efectos de suspender los efectos de la norma demandada o revisada en el caso específico. La Corte Constitucional mediante auto y con la mayoría calificada exigida a las decisiones de mérito, decidirá lo procedente, hará las informaciones a que aluden los artículos 244 de la Constitución Política y 11 del Decreto 2067 de 1991 y dispondrá que se comunique a la parte actora, a los intervinientes (si ya estuvieren acreditados) y a la Procuraduría General de la Nación.

31. Cuando se trate de vicios en el procedimiento regulatorio y en los términos del párrafo del artículo 241 de la Constitución Política y del artículo 45 del Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional, al momento de considerar la aplicación de esta figura, (i) devolverá la actuación al Congreso de la República o al Presidente de la República para que se corrijan los defectos procedimentales, inaplicándose el efecto de la disposición hasta que se produzca decisión de fondo o (ii) adecuará el procedimiento de control constitucional que resulte eludido.

Diferencias con la decisión adoptada por la Sala Plena

32. De lo anteriormente expuesto, se extrae que la intervención temprana de la Corte Constitucional para suspender excepcionalmente los efectos de una norma revisada es un mecanismo idóneo para mantener la supremacía de la Constitución. En efecto, mediante este instrumento, la Corte tiene la facultad de inaplicar una norma de rango legal que contradiga de forma evidente la Carta, con el fin de salvaguardar las garantías constitucionales.

33. En vista de lo anterior, la Constitución prevé de manera explícita una herramienta que impide que normas contrarias al orden constitucional surtan efectos. Así las cosas, establecer en cabeza de la Corte la facultad de suspender normas resulta inane.

34. En efecto, en el auto de cuya argumentación me distancio parcialmente, se aduce que los efectos retroactivos de las decisiones de la Corte son insuficientes para contrarrestar las consecuencias inconstitucionales de las disposiciones con efectos irremediables. También, hace un recuento de las competencias que tiene la Corte frente al estudio de decretos legislativos y demandas que se interponen con cargos por omisiones legislativas relativas. Seguidamente, se advierte que, en esta oportunidad, la Corte se encontró ante una situación análoga. En concreto, se argumenta lo siguiente:

En efecto, la Constitución le atribuye una función amplia para decidir sobre las demandas contra las leyes, tanto por vicios materiales o sustantivos como por vicios de procedimiento. Esta función, como se explicó, se inserta dentro de otra más general, vinculada a la eficacia de los principios de supremacía constitucional y separación de funciones, denominado históricamente como de separación de poderes. También se ha comprobado por la Sala que es posible que el Legislador profiera disposiciones que generan efectos irremediables y, en razón de este tipo de diseño normativo, generan escenarios de inmunidad sustantiva al control de constitucionalidad, abiertamente contrarios al principio mencionado. En ese sentido, la Corte considera que en esos casos excepcionales resulta imperativo contar con mecanismos, también excepcionales, como la suspensión provisional de los efectos del acto objeto de control, que permitan lograr el doble propósito de garantizar la supremacía de la Carta y evitar la elusión del control de constitucionalidad

35. Con todo, el control que se realiza respecto de decretos legislativos o presuntas omisiones legislativas relativas no son situaciones análogas al caso que se estudió en esta oportunidad. Esto, puesto que las peticiones o asuntos que se analizan en cada escenario son de diferente naturaleza y aquellas situaciones son disímiles al caso de una norma sobre la cual la Corte deba adoptar una intervención temprana. Además, aunque la evidente inconstitucionalidad de una norma legal es un caso excepcional, de aquella premisa no se sigue necesariamente que la Corte deba adoptar mecanismos excepcionales que no están contemplados expresamente en la Carta. Por el contrario, la intervención temprana a partir de la facultad o deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad,

permite lograr el doble propósito de garantizar la supremacía de la Carta y evitar la elusión del control de constitucionalidad, tal como se indica en la decisión de la que me aparto en este aspecto y, asimismo, está contemplada en la Carta. En conclusión, no se logra explicar suficientemente en el auto por qué se preferiría esta solución sui generis a la aplicación de una figura vigente y aplicable, recurriendo a la excepción de inconstitucionalidad, en su faceta de intervención temprana en el curso de juicios de constitucionalidad.

36. Igualmente, el auto del que me distancio expresa que la Corte debe contar con herramientas de carácter procesal y sin que configuren competencias genéricas del control de constitucionalidad ante situaciones límite que ponen en riesgo cierto la vigencia del principio de supremacía constitucional, eluden o soslayan el control judicial de constitucional y, por tanto, le impidan a la Corte ejercer la atribución a ella confiada para guardar la integridad y supremacía de la Constitución. Lo anterior, en tanto, según la argumentación expuesta, este tribunal no cuenta con una facultad genérica, aplicable a todo escenario de control de constitucionalidad, para decretar la suspensión provisional de las normas objeto de escrutinio judicial. Es decir, no tiene a su disposición un mecanismo procesal de naturaleza cautelar que evite la afectación desproporcionada e irrazonable al principio de supremacía constitucional.

37. Al asumir que la Carta no le da una competencia general a la Corte para evitar la elusión del control constitucional, podría entenderse que la Sala Plena abre una nueva etapa procesal. En particular, estudia la solicitud presentada por el demandante, fija el contexto normativo en que se inscriben las disposiciones acusadas y, así, analiza si las normas demandadas razonablemente generan un efecto irremediable que no pueda ser conjurado por el efecto en el tiempo de las sentencias de inconstitucional. Para ello, verifica unos requisitos sui generis de procedencia para determinar si procede o no la suspensión provisional. En concreto, la Sala encontró que la solicitud no explicó por qué, a pesar de que el precepto acusado circunscribía los acuerdos entre el Gobierno y las EAOCAI dentro del marco de sometimiento a la justicia, ello llevaba irremediablemente a concluir que la exigencia del régimen de condicionalidades resultaría frustrada en toda circunstancia.

38. Conforme a este recuento, mediante el Auto 272 de 2023, la Sala Plena puede terminar estableciendo una nueva etapa procesal dentro del proceso de control de constitucionalidad, que no está contemplada en la Constitución o en el Decreto 2067 de 1991. Nótese que le impone una carga al ciudadano, quien tiene que cumplir unos requisitos de procedencia, con el fin de que la Corte evite la elusión del control de constitucionalidad mediante un mecanismo y un trámite judicial que no existe. En esa medida, la Corte abriría una nueva etapa procesal judicial y podría definir un procedimiento sin sustento normativo expreso, aun cuando, con el fin de alcanzar los mismos fines constitucionales, ya tiene a su disposición una facultad oficiosa y un deber imperativo de intervención judicial temprana, que se deriva de los artículos 4° y 241 de la Constitución, una vez se asume el conocimiento de un proceso de constitucional (por

demás, al igual que cuando un juez constitucional actúa en desarrollo del control concreto).

39. Entonces, la argumentación para descartar la aplicación de la suspensión en el presente caso, además de innecesaria, resulta impertinente pues parecería habilitar el surgimiento de una atribución procesal para la parte actora y de un deber procesal de trámite por parte del tribunal constitucional, cuando ni lo uno ni lo otro son figuras reconocidas por el ordenamiento jurídico, ni por la jurisprudencia. Esta situación puede causar una avalancha de solicitudes que deberán ser estudiadas y resueltas en una nueva etapa procesal, lo cual puede generar traumatismos y demoras en el proceso de control de constitucionalidad. Más aún, teniendo en cuenta que ya existe una facultad y deber de inaplicar las normas que sean contrarias a la Carta Política.

40. En suma, considero que la medida de suspensión de normas bajo conocimiento de la Corte es un mecanismo sui generis, que no tiene sustento expreso en el ordenamiento jurídico; las competencias de esta corporación para aplicar medidas cautelares en procesos de constitucionalidad deben ser explícitas y son de reserva del constituyente. Por el contrario, la existencia del mecanismo de excepción de inconstitucionalidad, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 4° y 241 superiores, exige al juez constitucional una vez asume el conocimiento de un proceso, valorar autónomamente si procede intervenir en forma temprana para acreditar la supremacía de la Carta, en los términos anteriormente expuestos. Adicionalmente, la implementación de una instancia, mecanismo o etapa procesal para debatir suspensiones normativas, implica la introducción de un nuevo procedimiento judicial, en el que la Corte debe estudiar solicitudes ciudadanas, que no tiene sustento dentro del régimen constitucional. Por el contrario, la excepción de inconstitucionalidad está expresamente prevista y posibilita a la Corte salvaguardar la supremacía de la Constitución en todos los casos y momentos de la actuación procesal.

41. En vista de lo anterior, esta corporación tiene la capacidad de inaplicar normas legales de manera oficiosa, a través de una medida especial y de intervención temprana, con fundamento en los artículos 4° y 241 de la Constitución Política, en casos excepcionales de incompatibilidad normativa y generación de graves e irremediables perjuicios que afecten el orden institucional y democrático e impacten en la vigencia de los derechos constitucionales. Que la Corte Constitucional no lo haya hecho hasta ahora, no significa que no esté habilitada para hacerlo, por lo cual avanzar en esta dirección es tan oportuno como necesario.

En estos términos, aclaro mi voto en el Auto 272 de 2023.

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
AL AUTO 272/23**

Referencia: Expedientes D-15.040

Solicitud de suspensión provisional de los incisos tercero y cuarto del numeral segundo del literal (c) del artículo 2º de la Ley 2272 de 2022

Magistrado ponente:
Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la mayoría y pese a estar de acuerdo con la decisión adoptada mediante el auto 272 de 2023, aclaro mi voto puesto que considero que la Corte debió reiterar expresamente que carece de competencia para declarar la suspensión provisional de las leyes objeto de su control. En efecto, la providencia no configura una modificación del precedente sino un ajuste o precisión al mismo en el sentido de que, como guardiana de la integridad y supremacía de la Constitución, a la Corte le corresponde adoptar las medidas necesarias para impedir que produzcan efectos los actos del Congreso adoptados por fuera de las condiciones constitucionales. En concreto, su competencia general contenida en los artículos 2, 4 y 241 superiores -referidos ampliamente en dicha providencia, se materializa en esos supuestos en el artículo 149 de la Constitución que dispone:

“Toda reunión de miembros del Congreso que, con el propósito de ejercer funciones propias de la rama legislativa del poder público, se efectúe fuera de las condiciones constitucionales, carecerá de validez; a los actos que realice no podrá dárseles efecto alguno...” (énfasis añadido)

La competencia de la Corte, por tanto, en estricto sentido, no consiste en suspender una ley, sino en impedir que produzca efectos un acto del Congreso que por expresa disposición constitucional no es válido y carece de efectos. La suspensión es una medida temporal aplicable a normas válidas y que producen efectos y que, por tanto, pretende retrasar sus efectos hasta tanto se decida sobre su constitucionalidad.

Así, de acuerdo con el artículo 149 citado, esta drástica consecuencia ha sido prevista por el constituyente para los casos en que el ejercicio de funciones legislativas se realice fuera de las condiciones constitucionales, esto es, se trata de un vicio insubsanable de rango constitucional. Su aplicación por parte de la Corte es un mandato que va más allá de lo previsto en la Ley 5 de 1992 -que a su vez ha reproducido el artículo 149 CP en su artículo

5, numeral 1. En efecto, es el fundamento específico que permite a esta Corporación evitar que normas manifiestamente inconstitucionales produzcan efectos irremediables, no obstante que carecen de validez de conformidad con la Constitución, razón por la que, en línea con lo dispuesto con el artículo 149 superior, la Corte debió señalar que tal competencia sólo procede para vicios que impliquen el desconocimiento de las condiciones constitucionales de la función legislativa.

Resulta necesario señalar, por otra parte, que, puesto que la medida de protección y eficacia prevista en la providencia señala como uno de los requisitos “la ineficacia de los otros mecanismos de protección y efectividad del orden constitucional”, es claro que tal medida excepcional se circunscribe, en principio, a los vicios insubsanables de procedimiento puesto que para los vicios de fondo el mecanismo alternativo eficaz es la excepción de inconstitucionalidad.

Finalmente, teniendo en cuenta que parte importante de la argumentación que desarrolla la providencia para justificar las medidas excepcionales para evitar los efectos de normas manifiestamente inconstitucionales, se centra en la sentencia C-153 de 2022 sobre la denominada ‘Ley de garantías’, considero necesario insistir en las razones por las que salvé parcialmente el voto en dicha sentencia. En efecto, si bien coincidí en que la disposición demandada violaba la reserva de ley estatutaria en materia de garantías electorales, consideré que las órdenes de liquidar los convenios de financiación y suspender los contratos estatales celebrados conforme a la ley en desarrollo de dichos convenios no se ajustaban a la Constitución. Como lo expresé en esa ocasión, la garantía electoral consistente en suspender durante las campañas electorales el ejercicio de la función administrativa de celebración de convenios interadministrativos no incluye la prohibición de financiar con recursos de la nación determinados objetos públicos -razón por la que tales convenios podían celebrarse antes y después de la campaña-. Adicionalmente, la contratación estatal no se encuentra totalmente prohibida durante las campañas electorales, pues es sólo la contratación directa que no tenga relación con determinados objetos que el artículo 33 de la Ley 996 de 2005 autoriza expresamente, por lo que la celebración de contratos estatales por las entidades territoriales, no se encontraba prohibida ni suspendida. Ello, máxime cuando la Corte no tuvo en cuenta la finalidad de la reactivación económica, que constituye un objetivo constitucionalmente legítimo para hacer frente a la crisis del momento.

En definitiva, considero que más que en los pretendidos excesos legislativos durante el trámite de la Ley de garantías -los cuales son muy discutibles-, la Corte debió fundar su decisión en el artículo 149 constitucional y reiterar que no tiene competencia para suspender provisionalmente leyes objeto de control.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado