

**INFORME FINAL**

**EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA ACTIVIDAD  
LEGISLATIVA EN COLOMBIA DURANTE SEGUNDO PERÍODO DE  
GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VELEZ**

**INEXEQUIBILIDAD DE NORMAS SOBRE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA,  
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO E  
INCREMENTO DE LA EFICACIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

Investigadores

ADRIAN ALBERTO QUINTERO RAMIREZ  
RAÚL EDUARDO MORALES VALLEJO

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORANEO  
2017

**INFORME FINAL**

**EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD FRENTE A LA ACTIVIDAD  
LEGISLATIVA EN COLOMBIA DURANTE SEGUNDO PERÍODO DE  
GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VELEZ**

**INEXEQUIBILIDAD DE NORMAS SOBRE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA,  
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO E  
INCREMENTO DE LA EFICACIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

Investigadores

ADRIAN ALBERTO QUINTERO RAMIREZ  
RAÚL EDUARDO MORALES VALLEJO

ASESOR

JUAN GABRIEL ROJAS

UNIVERSIDAD DE MEDELLÍN  
FACULTAD DE DERECHO  
MAESTRÍA EN DERECHO PROCESAL CONTEMPORANEO  
2017

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	5
1.1. SUBTÍTULO .....	6
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	6
Planteamiento del problema de investigación.....	6
Objetivo general.....	19
Objetivos específicos.....	21
1.2. SUBTÍTULO .....	23
MARCO TEÓRICO .....	23
Políticas de gobierno .....	24
Derechos humanos.....	26
Economía: confianza para la inversión.....	27
Desarrollo industrial y turismo.....	28
Agro y desarrollo rural .....	29
Comercio nacional e integración .....	31
Infraestructura: transporte.....	31
Telecomunicaciones e informática. ....	32
Minas y energía. ....	33
Política social y redistributiva. ....	34
Educación. ....	36
Conocimiento para el desarrollo.....	38
Vivienda, servicios públicos y medio ambiente.....	39
Cultura y deporte. ....	41
Eficiencia y transparencia del Estado.....	42
CAPÍTULO I.....	45
NORMAS CREADAS AL AMPARO DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO.....	45
Leyes del período 2006-2010 .....	45
Seguridad democrática: .....	45
Crecimiento económico sostenible y generación de empleo:.....	47
Incremento de la eficiencia y la transparencia del Estado:.....	54
LEYES DEMANDADAS .....	57
Seguridad Democrática.....	57
Crecimiento económico sostenible y la generación de empleo:.....	58
Incremento de la eficiencia y la transparencia del Estado:.....	63
CAPÍTULO II.....	65
LEYES DECLARADAS INEXEQUIBLES .....	65
2.1 Seguridad Democrática .....	65

Crecimiento económico sostenible y generación de empleo.....	90
Incremento de la eficiencia y la transparencia del Estado.....	104
CAPÍTULO III .....	134
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL .....	134
CONSIDERACIONES .....	138
CONCLUSIONES.....	140
CONSIDERACIONES .....	144
CONCLUSIONES.....	145
CONSIDERACIONES .....	149
CONCLUSIONES.....	150
CONCLUSIONES GENERALES .....	152
SENTENCIAS CONSULTADAS .....	154
REFERENCIAS CITADAS .....	158

### **TABLA DE CUADROS**

Tabla 1. Leyes referentes a la Seguridad Democrática declaradas inexecutable. ....	136
Tabla 2. Leyes referentes al crecimiento económico sostenible y generación de empleo declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.....	142
Tabla 3. Leyes referentes al incremento de la eficiencia y transparencia del Estado que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional. ....	147

### **TABLA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. Relación entre las sentencias expedidas y las sentencias demandadas .....	134
Gráfico 2. Leyes demandadas referentes a la seguridad Democrática .....	135
Gráfico 3. Leyes demandadas referentes al crecimiento económico, la sostenibilidad y la generación de empleo. ....	141
Gráfico 4 Leyes demandadas referentes al incremento de la eficacia y transparencia del Estado. ....	146

## INFORME FINAL

### INTRODUCCIÓN

Esta investigación tuvo como objetivo general el análisis descriptivo de las sentencias proferidas en ejercicio del control de constitucionalidad de la actividad legislativa ordinaria<sup>1</sup> desarrollada durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010, con el fin de obtener datos necesarios para que, posteriormente, en el proyecto institucional “*el control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa en Colombia*”, se realice un análisis comparativo en relación con los resultados arrojados por el control de constitucionalidad ejercido a la actividad legislativa desarrollada en los otros períodos presidenciales ocurridos durante la vigencia de la Constitución Política de 1991 (desde el 4 de julio de 1991, hasta el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, períodos presidenciales de: Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y primer período de Álvaro Uribe Vélez).

El problema de investigación formulado en el megaproyecto (proyecto institucional) del cual hace parte este trabajo de investigación fue el siguiente: “¿Cuáles han sido los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los periodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez?”

El objetivo general planteado en el megaproyecto fue: “Comparar los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa<sup>2</sup> desarrollada a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, durante los periodos presidenciales de Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y Álvaro Uribe Vélez”.

Los objetivos específicos del megaproyecto fueron:

- Determinar las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos que han sido sometidos al control de constitucionalidad, expedidos desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1991, hasta el 7 de agosto de 2010, fecha de culminación del segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

---

<sup>1</sup>La actividad legislativa puede ser ejercida de forma ordinaria o extraordinaria. En Colombia la actividad legislativa ordinaria la ejerce el Congreso de la República, y la actividad legislativa extraordinaria la ejerce el ejecutivo, ya sea porque el Congreso de la República le delega dicha función legislativa o por mandato constitucional cuando se presente un estado de excepción.

<sup>2</sup>Esta investigación parte de la base de que cuando se habla del ejercicio de la actividad legislativa, se está hablando tanto de la actividad legislativa ordinaria como de la extraordinaria.

- Analizar el sentido de los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos expedidos desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1991, hasta el 7 de agosto de 2010, fecha de culminación del segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.
- Determinar las causas aducidas por la Corte Constitucional en los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos expedidos desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1991, hasta el 7 de agosto de 2010, para adoptar las decisiones de declaración de exequibilidad, exequibilidad condicionada, inexecuibilidad e incluso, inhibición.

La hipótesis planteada en el megaproyecto fue la siguiente: “El resultado del control de constitucionalidad realizado a la actividad legislativa a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, da cuenta de que durante ciertos periodos presidenciales, existió una mayor tendencia a la violación a la Constitución Política por parte de quienes ejercieron la función legislativa, que en otros”.

Para el desarrollo del proyecto tendremos en cuenta el análisis cuantitativo y cualitativo de las diferentes sentencias de constitucionalidad y de las normas objeto de dicho control, expedidas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez. El análisis cuantitativo dará cuenta de las leyes que han sido objeto de control constitucional, diferenciando entre aquellas normas que fueron declaradas: exequibles, inexecuibles, con exequibilidad condicionada y también se tendrán en cuenta los fallos inhibitorios proferidos en ejercicio del control de constitucionalidad. El análisis cualitativo dará cuenta del sentido de los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad y de las causas o razones aducidas para la adopción de dichos fallos, teniendo en cuenta si su fundamento fue por vicios de forma o de fondo, y se elaborarán categorías para clasificar los tipos de causas o razones aducidas por la Corte Constitucional, así como los tipos de normas y temáticas de regulación sobre las cuales recayó el control de constitucionalidad.

Esta investigación surge de la necesidad de identificar y analizar las sentencias de control de constitucionalidad, pronunciadas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez y las normas que han sido objeto del control, para posibilitar, posteriormente, la realización de un análisis desde una perspectiva comparativa que permita aportar nuevos conocimientos a la disciplina, partiendo para ello de una mirada en la que converge tanto el derecho procesal como el derecho Constitucional, la ciencia política e incluso la sociología jurídica, y teniendo en cuenta que el fenómeno del poder estatal, bajo la óptica del ejercicio de una de sus principales funciones – la legislativa - y

sus mecanismos de control – el control de constitucionalidad por ejemplo-, es un asunto que atañe a todas ellas.<sup>3</sup>

Aunque se han adelantado numerosas investigaciones sobre diversos temas que hacen referencia al control de constitucionalidad de la actividad legislativa, ninguna de ellas ha enfatizado en el tema específico tratado en esta investigación, es por esto que no se ha logrado encontrar un referente teórico específico, lo que se constituye en un elemento adicional de justificación para el desarrollo de esta investigación.<sup>4</sup>

Lo anterior permite evidenciar la pertinencia del proyecto por cuanto se espera que sus resultados a más de ser novedosos, sean útiles para el mejor entendimiento no sólo de la actividad judicial, sino del ejercicio de la actividad legislativa y de la importancia que tiene el mecanismo del control de constitucionalidad para la defensa de la Constitución y por ende, de la importancia que tiene la administración de justicia en lo que a la consolidación del Estado Social de Derecho se refiere.<sup>5</sup>

La metodología a utilizar se fundamentará en el método deductivo, con un enfoque, como ya lo hemos señalado, tanto cuantitativo como cualitativo.

Se trata de una investigación teórico-práctica, basada en el análisis documental de las sentencias de control de constitucionalidad y de las normas (leyes) objeto de ese control, expedidas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

## **1.1. SUBTÍTULO**

### **DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

#### **PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

La presente investigación parte de la identificación de un problema que se ha formulado en los siguientes términos:

*¿Cuáles han sido los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa desarrollada durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010?*

El desarrollo de este interrogante se fundamenta en la necesidad de realizar un estudio analítico- descriptivo de las sentencias proferidas en función del control de

---

<sup>3</sup> Extractado del megaproyecto de investigación “*El control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa en Colombia*”, elaborado por: Juan Gabriel Rojas López y Alba Luz Muñoz Restrepo.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> *Ibíd.*

constitucionalidad de las normas surgidas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, para facilitar el análisis comparativo con los resultados arrojados en el proyecto institucional “*el control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa en Colombia*”, en relación <sup>6</sup> con las otras sentencias de control de constitucionalidad sobre la actividad legislativa producida durante los demás períodos presidenciales acaecidos durante todo el tiempo de vigencia de la Constitución Política de 1991, y así identificar en cuál o cuáles de esos períodos se presentó una mayor violación de la Constitución en ejercicio de la función legislativa, partiendo para ello de una mirada en la que converge tanto el derecho procesal como el derecho Constitucional, la ciencia política e incluso la sociología jurídica, y teniendo en cuenta que el fenómeno del poder estatal, bajo la óptica del ejercicio de una de sus principales funciones – la legislativa - y sus mecanismos de control – el control de constitucionalidad por ejemplo-, es un asunto que atañe a todas ellas.

Ese análisis, que seguramente dará cuenta de algunos de los conflictos constitucionales más relevantes que se han presentado desde que entró en vigencia la Constitución Política de 1991, permitirá arrojar los resultados que contribuirán a entender cómo se ha dirimido uno de los matices del conflicto constitucional, como lo es el del control de constitucionalidad, obviamente en sede judicial.<sup>7</sup>

El punto de partida de la presente investigación estará dado en primer término por la determinación y el estudio directo de los productos de la actividad legislativa ordinaria realizada en Colombia durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (7 de agosto de 2006 hasta 7 de agosto de 2010), y en segundo lugar y de forma principal, por la identificación y análisis de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos expedidos durante tal período de tiempo.

Este proyecto de investigación se articula plenamente a la línea de investigación del Grupo de Investigaciones en Derecho Procesal “*justicia judicial hacia la justicia social*”

Es igualmente relevante advertir que si bien es cierto una reflexión relativa al control de constitucionalidad se ha hecho en extenso tanto en el ámbito del derecho comparado como en el nacional, también lo es que se ha abordado desde perspectivas muy distintas o de manera fragmentada y circunscrita sólo a ciertas instituciones o temáticas, y los estudios anteriores, no han tenido como eje central de investigación y discusión, la

---

<sup>6</sup> Basada en la comparación del resultado arrojado por el control de constitucionalidad a la actividad legislativa durante los distintos períodos presidenciales, obtenidos en el desarrollo del megaproyecto “*el control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa en Colombia*”.

<sup>7</sup> Extractado del megaproyecto de investigación “*El control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa en Colombia*”, elaborado por: Juan Gabriel Rojas López y Alba Luz Muñoz Restrepo.

propia actividad legislativa a partir de un análisis comparativo como el que aquí se propone.<sup>8</sup>

Por ello la presente investigación es de gran relevancia y pertinencia, máxime si se tiene en cuenta que será la primera investigación de este tipo que se hace en nuestro país, y permitirá arrojar importante información sobre la forma como se ha venido desarrollando una de las más importantes funciones públicas, como lo es la legislativa, durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, para, posteriormente, realizar el análisis comparativo con los resultados obtenidos por el investigador y los demás coinvestigadores de la recolección y análisis de información en relación con los otros periodos presidenciales acaecidos durante la vigencia de nuestra Constitución Política de 1991.<sup>9</sup>

La falta de investigaciones sobre el aspecto en el cual ésta se centrará, justifica que se adelante lo que aquí se propone como proyecto, por cuanto la verificación de la hipótesis con fundamento en los instrumentos de recolección de información, el apoyo de la estadística y posterior análisis comparativo que se realizará, permitirá proponer a la academia y a la sociedad, nuevo conocimiento fundamentado en la investigación, lo cual constituye sin duda alguna, un aspecto que evidencia su pertinencia institucional, local, regional y nacional.

De otra parte, el proyecto que se somete a consideración es de gran relevancia nacional por cuanto su objeto no se supedita al estudio de instituciones locales y por el contrario, se convertirá en el primer referente teórico nacional sobre la materia, partiendo de la base de que su objeto de estudio está basado en unas instituciones que son de orden nacional.<sup>10</sup>

El aporte de la investigación en el ámbito internacional radica en el hecho de permitir a los comparatistas, tener un parámetro de referencia sobre los resultados del control de constitucionalidad llevado a cabo sobre la actividad legislativa realizada en Colombia durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez (comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010).

### **Formulación del problema**

¿Cuáles son los resultados arrojados por el control de constitucionalidad efectuado al ejercicio de la actividad legislativa desarrollada durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez?

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> *Ibíd.*

<sup>10</sup> *Ibíd.*

## Introducción:

*“La idea del control de constitucionalidad está íntimamente ligada con el desarrollo del estado de derecho, entendido como un sistema tendiente a someter el funcionamiento de los poderes públicos a un conjunto de reglas establecidas para todos, cuyo respeto se impone por igual a los integrantes de la sociedad”<sup>11</sup>*, tratar de entender el control de constitucionalidad como un tema de una única naturaleza de índole jurídico es postura obcecada y cerrada toda vez que el mismo además del consabido mecanismo es como lo expresara el autor en el precitado artículo un claro reflejo de la historia socio política de una nación, con lo que llama el desarrollo del estado de derecho, es allí entonces en donde el presente estudio además de los tratamientos legales servirá además como radiografía del institucionalismo colombiano durante el segundo periodo de gobierno del ex presidente Álvaro Uribe en el periodo comprendido entre el año 2006-2010.

## Reseña histórica del control de constitucionalidad.

La carta constitucional de una nación no es más que el proyecto político que asume un conglomerado social o constituyente primario, en el cual se establece además de los lineamientos de existencia del estado, los mecanismos por medio de los cuales se va a controlar a quienes en un determinado evento detentan el poder, protegen además de las eventuales arbitrariedades, y el hecho de que los presupuestos establecidos en la constitución sean invulnerables surge como garantía y necesidad de la conservación del estado sustentado en principios de razón y de fuerza controlada.

El principio base de todo estado se construye sobre los pilares de la coercibilidad y de fuerza controlada esto se logra entre otros a través del mecanismo en estudio, y es que no siempre fue así pues la historia nos habló de un periodo en el cual fue imposible someter a los titulares de la función pública a la obligación de respetar las normas toda vez que detentaban el monopolio y control absoluto de la fuerza, es decir no solo se encargaban de declarar que era derecho, sino también de su ejecución la cual obedecía a razones de índole político, y es que aún no surgía para ese entonces la teoría de *Checks and balances* (Controles y Contrapesos)<sup>12</sup> la cual teorizó Montesquieu y que apoya la división del poder como mecanismo de control y erradicación del absolutismo en cabeza de un individuo que de manera arbitraria controle las funciones elementales de un estado de administrar, crear la ley y de juzgar las transgresiones a las mismas.

---

<sup>11</sup> Tobo Rodríguez, Javier, La Corte Constitucional, y el control de constitucionalidad en Colombia, Segunda edición, editorial Gustavo Ibáñez, 1999 Pg. 149.

<sup>12</sup> "*checks and balances*" (controles y contrapesos). Este término proviene del constitucionalismo anglosajón, pero, como la propia separación de poderes, es generalmente atribuida a [Montesquieu](#). *Checks and balances* se refiere a varias reglas de procedimiento que permiten a una de las ramas limitar a otra, Ver, [http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n\\_de\\_poderes#Checks\\_and\\_balances\\_.28Controles\\_y\\_Contrapesos.29](http://es.wikipedia.org/wiki/Separaci%C3%B3n_de_poderes#Checks_and_balances_.28Controles_y_Contrapesos.29).

Durante los inicios del siglo XVIII y comienzos del siglo XIX, aparece en EE.UU. de Norteamérica los primeros esbozos de lo que se denominaría en el constitucionalismo moderno como control constitucional, y consistió en la tesis de que un juez podría inaplicar una ley si estaba en contravía con la constitución política, y ello fue proclamado en el siglo XVII por el juez Coke ( en 1612 se recuerda el caso del juez Coke enfrentado al Rey Jacobo I, para hacer prevalecer el derecho sobre la voluntad del monarca.) quien decía: “cuando una ley del parlamento es contraria a un derecho consagrado por la common law y a la razón, o inadmisibile o imposible de aplicar, ella es examinada en relación con la common law y es declarada nula”<sup>13</sup>, de allí que posteriormente para darle aplicabilidad concreta a dicho principio o herramienta jurídica se vio necesario comenzar por una jerarquización de las reglas escritas y el posterior control sobre quienes ejercían la función de lo público como clara protección a la carta política.

El control de constitucionalidad entonces tiene como precursor de alta importancia para el constitucionalismo que retoma nuestro país al de origen anglosajón propiamente al que históricamente heredaran las colonias inglesas de Norteamérica y que luego asumieran los EE.UU, y en palabras de Hamilton<sup>14</sup> estructura como: “...La constitución debe ser preferida a la ley, la intención del pueblo a la intención de sus agentes”., manera de entender la primacía de la carta política asumida posteriormente por el juez Marshall<sup>15</sup> en el caso de Marbury contra Madison que se dio en el año de 1803, y en el cual se fuere inaplicada una ley federal contraria a la constitución del estado.

Posteriormente a todos estos desarrollos en el norte del continente americano, al sur más exactamente en la república dominicana, igualmente en México, Argentina y Brasil, se comienza a autorizar a los jueces a ejercer ese control a la constitucionalidad de la leyes de las cuales hicieran uso al momento de tomar sus decisiones o fallos, dicha adaptación no fue dada de manera uniforme ello tomando como causa la razón de que estos países son de la familia del civil law o derecho continental, ampliamente reconocido por sus grandes diferencias por el sistema acogido por los países de origen sajón y quienes comenzaran con la implementación de los controles de constitucionalidad.

Colombia a través de ese desarrollo latinoamericano tuvo un devenir sui generis, este mismo se origina en el año de 1811 donde se le permitió a los ciudadanos por primera vez la posibilidad de iniciar acciones de inconstitucionalidad ante los funcionarios políticos y judiciales.

---

<sup>13</sup> Michel Fromont. La justice constitutionnelle dans le monde, Dalloz 1996, París, pág. 8.

<sup>14</sup> Alexander Hamilton, Le Federaliste, económica, París, 1988, pág. 648.

<sup>15</sup> Uno de los períodos más importantes de la historia de la Corte fue el del Juez Presidente [John Marshall \(1801-1835\)](#). En el caso [Marbury vs. Madison](#) (1803), Marshall sostuvo que la Corte Suprema podía cambiar una ley aprobada por el Congreso si es que violaba la Constitución, estableciendo legalmente el poder judicial de revisiones (*judicial review*).

Como consecuencia del artículo 6 de la ley 153 de 1887 que señalaba que “Una disposición expresa de ley posterior a la constitución se reputa constitucional, y se aplicará aún cuando parezca contraria a la constitución” aparece en Colombia en el año de 1910 unos mecanismos para la protección y defensa de la norma constitucional en un doble procedimiento, uno por vía de excepción( con efectos interpartes), y el otro caso como acción pública con efectos erga omnes(Respecto a leyes y decretos gubernamentales), ello conlleva a crear una obligación entonces inherente de la función pública de aplicar siempre la constitución política aún por encima de cualquier otra norma, ya que como se recuerda el estado está constituido para cumplir sus fines y cualquier desviación de ello es totalmente inaceptable, antijurídica y apolítica.

Es entonces en el año de 1991 cuando Colombia acoge el denominado estado de social de derecho como fórmula política a desarrollar en adelante, y como fin político que debe orientar a quien aplique una norma en su sentido general. En esta carta se mantienen entonces principios como la vida, la libertad, el trabajo entre otros claramente protegidos por la constitución de 1886 y adhiere unos nuevos que le permiten sustentar la clase de estado asumido, entre ellos la dignidad humana, la promoción social, la democracia participativa, el pluralismo entre otros que deberán ser tomados en cuenta en cualquier actuar del poder en Colombia para así asegurar la vigencia de un orden de justicia.

La constitución de 1991 entonces implanta el estado social de derecho cuando dispone en el artículo 1 que: “Colombia es un estado social de derecho...”, fundamento este que estructura todo el restante ordenamiento jurídico., además fija los fines esenciales del estado los cuales a todas luces requieren de un gobernante con más poderes para que pueda fortalecer los mismos, pero de allí parte entonces la necesidad de controlarlo más rigurosamente a través del control de constitucionalidad de los decretos que expida como garantía de los demás valores acogidos por el constituyente en la redacción y acuerdo final de la carta política, esto debido a que para que los derechos no se queden en algo ilusorio instaura el control operativo como forma de que se cumplan esos fines del estado.

El mecanismo entonces que se implanta en Colombia obedece a la necesidad político social del control de aquellos que por la misma vía de la constitución están encargados de ejercer el poder público, esto como garantía para el goce de los derechos y libertades.

Luego de discutir el constituyente primario crea la denominada corte constitucional, a la cual como función principal le otorga la del control de toda índole de normas frente a la protección de la carta política, el artículo 241 de la constitución reza como función de la mencionada corte: “la guarda de la integridad y supremacía de la constitución”, como consecuencia contra las decisiones de esta no podrá ejercer ningún otro integrante del poder público injerencia alguna en el momento en que tome la decisión de no permitir la aplicación de una determinada norma en sentido general que este en clara contravía con la constitución nacional, sin importar la calidad de quien la crea. Esto

ratificado con la advertencia de que la oposición entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional debe ser ostensible, de modo que salte a la vista del intérprete, pues de lo contrario, aconseja estarse a lo que resuelva el juez de constitucionalidad con efectos para todos (Erga Omnes)<sup>16</sup>: *“Son incompatibles dos normas que, dada su mutua contradicción, no pueden imperar ni aplicarse al mismo tiempo, razón por la cual una debe ceder ante la otra; en la materia que se estudia, tal concepto corresponde a una oposición tan grave entre la disposición de inferior jerarquía y el ordenamiento constitucional que aquella y éste no puedan regir en forma simultánea. Así las cosas, el antagonismo entre los dos extremos de la proposición ha de ser tan ostensible que salte a la vista del intérprete, haciendo superflua cualquier elaboración jurídica que busque establecer o demostrar que existe. Si no hay una oposición flagrante con los mandatos de la Carta, habrá de estarse a lo que resuelva con efectos “erga omnes” el juez de constitucionalidad. Una cosa es la norma -para cuyo anodamiento es imprescindible el ejercicio de la acción pública y el proceso correspondiente- y otra bien distinta su aplicación a un caso concreto, la cual puede dejar de producirse -apenas en ese asunto- si existe la aludida incompatibilidad entre el precepto de que se trata y los mandatos constitucionales.”*, es entonces en este caso cuando finalmente es el juez constitucional quien ejerce el control garantía de ese mencionado proyecto político acogido por el constituyente de 1991 del estado social de derecho para el obligatorio cumplimiento de los fines del estado. La principal crítica que han recibido en nuestro país los tribunales en función constitucional es la de que sus decisiones tienen un alto contenido político, y es ello lógico ya que su función va orientada a proteger la constitución y esta misma se ha entendido como el proyecto de conservación del estado, es por ello que el presente estudio servirá para entender el devenir político del periodo del segundo mandato constitucional del señor ex presidente Álvaro Uribe Vélez, y el profundo impacto que tuvieron las decisiones de la corte entendidas estas lógicamente proferidas dentro de un conglomerado social y por ello su necesaria connotación política, en palabras de Luis Carlos Sachica: *“... Toda sentencia parte de la norma superior, ella contiene o pone unos hechos condicionantes de los actos que la concretan o aplican, pero estos envuelven quiérase o no, una evaluación, un juzgamiento, una valoración, y por tanto, una apreciación subjetiva del juez, en que este inserta en su decisión los valores culturales, políticos y sociales, económicos en que cree, o que acepta como necesarios, su idea de justicia, de lo bueno y de lo malo, lo conveniente y lo inconveniente, lo oportuno y lo inoportuno, injertando un forzoso matiz político en su decisión”*<sup>17</sup>.

El control de constitucionalidad en Colombia podemos definirlo como “el conjunto de los medios jurídicos preestablecidos para asegurar el funcionamiento regular y uniforme de las normas jurídicas al momento de establecer un sistema de comparación normativa, de carácter objetivo con la Constitución”<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Sentencia, T-614 de 1992, corte constitucional. M.P. Ciro Angarita Barón. Año 1992.

<sup>17</sup> Luis Carlos Sachica, El control de constitucionalidad, Bogotá, Editorial Temis S.A, 1988, Pág.34.

<sup>18</sup> BERNAL CANO, Natalia. El control de constitucionalidad de la ley. Bogotá D.C.: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez, 2003, pág. 39.

En primera instancia es al órgano legislativo o al órgano ejecutivo (cuando dicta decretos con fuerza de ley o leyes reglamentarias) a quienes corresponde ejercer el control de constitucionalidad sobre las normas que van a crear, propendiendo siempre porque estén acordes con las normas y principios constitucionales. Este control ha sido denominado como el control político de constitucionalidad. Pero esos dos órganos no siempre realizan su función constitucional de forma perfecta, lo que a su vez genera la necesidad de que haya otros órganos o sujetos que están facultados para realizar dicho control, como lo es la rama judicial, integrada por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Concejo de Estado, los Tribunales de Distrito Judicial y los Jueces de la República. De ahí que se hayan creado diversos sistemas de control de constitucionalidad, además del control político de constitucionalidad, como lo son el control difuso (modelo norteamericano) y el control concentrado (modelo europeo). El control difuso es aquel que se caracteriza por estar en cabeza de cualquier juez de la república, quienes al tramitar y decidir los conflictos intersubjetivos están facultados para inaplicar una norma que esté contrariando las normas o principios constitucionales. El control concentrado es aquel que se caracteriza porque se le asigna a un órgano el control de constitucionalidad, que para el caso colombiano sería nuestra Corte Constitucional, órgano que está encargado de resolver las demandas de inconstitucionalidad que pueden ser propuestas por cualquier ciudadano, contra una norma que contraría las normas Constitucionales.

La Corte Constitucional es el máximo órgano constitucional y dentro de sus principales funciones, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución, está la de ejercer el control constitucional. Este control es ejercido por dicho órgano al decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que se promuevan contra actos que busquen reformar la constitución, pero sólo por vicios de procedimiento; al decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad promovidas contra una norma o una ley, tanto por su contenido material como por vicios de forma; también realiza el control de constitucionalidad cuando resuelve demandas de inconstitucionalidad formuladas contra los decretos con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución, y contra los decretos legislativos dictados por el Gobierno en los estados de excepción con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 de la Carta Política, tanto por su contenido material como por vicios de forma. Igualmente la Corte Constitucional ejerce un control de constitucionalidad previo sobre la convocatoria a un plebiscito, referendo o a una asamblea constituyente con miras a reformar la constitución, pero sólo por vicios de forma; sobre los proyectos de ley que hayan sido objetados por el gobierno como inconstitucionales; sobre los proyectos de ley estatutaria, tanto por el contenido material como por vicios de procedimiento; sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueban. También ejerce control de constitucionalidad al revisar las decisiones judiciales sobre acciones de tutelas.

Estos dos sistemas de control de constitucionalidad (Difuso y Concentrado) han dado lugar a discusiones sobre cuál de ellos es el mejor, el más efectivo, lo que ha llevado a

que en algunos países se haya optado por acoger un sistema mixto que recoge elementos del sistema difuso y elementos del sistema concentrado.

En esta tercera categoría de modelos “mixtos o eclécticos” se ubica Colombia, en donde se optó en la Constitución Política de 1991, por el establecimiento de un complejo modelo de control de constitucionalidad *sui generis*, en el cual a más de contar con visos del modelo concentrado al establecer una Corte Constitucional y de prever aspectos característicos del modelo difuso, como la excepción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la cual puede echar mano cualquier Juez, se determinó que dicha Corte Constitucional estaría ubicada dentro de la estructura de la rama judicial y no sería la única guardiana de la Constitución Política, porque en cuanto al control de constitucionalidad que se llevaría a cabo a los decretos que no tuviesen la calidad de legislativos o con fuerza de ley, no sería ella quien hiciera las veces de Tribunal Constitucional, sino el Consejo de Estado, creándose así, un sistema paralelo de “tribunales constitucionales”. Por último, se determinó que el control podría realizarse por solicitud que hiciera cualquier ciudadano.

El control judicial de las leyes o control de constitucionalidad ha sido una de las instituciones más polémicas<sup>19</sup>, pero a su vez, más difundida en el mundo durante las últimas décadas, pese a que su origen propiamente dicho, bajo el modelo norteamericano se remonta a más de dos siglos en Estados Unidos.

El control de constitucionalidad de las leyes o *judicial review*, se ha definido internacionalmente en torno a dos modelos básicos que han servido de referente. Ellos son: el modelo norteamericano, como ya se ha dicho, y el modelo europeo; En el primero, todos los jueces pueden declarar la invalidez de las leyes, pero sólo la Corte Suprema tiene la última palabra institucional sobre tal declaración, en tanto en el segundo, es a un Tribunal Constitucional a quien corresponde el control de constitucionalidad de las leyes, con la particularidad de que éste se encuentra por fuera de la estructura ordinaria de la rama judicial<sup>20</sup>.

Esa distinción es la que ha servido de marco para la definición de los dos modelos básicos de control de constitucionalidad. Ellos son: el modelo de control de constitucionalidad difuso, característico del sistema norteamericano y el modelo de control de constitucionalidad concentrado, propio del sistema europeo.

Entre los dos extremos representados por ambos modelos, se han venido desarrollando en múltiples países, sistemas que toman aspectos tanto del uno como del otro, dando origen a nuevas formas de concebir el control de constitucionalidad, y si bien es cierto

---

<sup>19</sup> No sólo en el escenario del modelo europeo donde se recuerda la celeberrima confrontación doctrinaria entre Kelsen y Carl Smith sobre quién debe ser el guardián de la Constitución, sino en el propio modelo norteamericano, donde para poner un ejemplo se encuentran las posiciones opuestas de de Ronald Dworkin y el neozelandés Jerermy Waldrón.

<sup>20</sup> LINARES, Sebastian. La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes. Madrid. Marcial Pons, 2008. p-17.

no podrían ser calificados de modelos puros, también lo es que cada Estado tiene el derecho de definir su modelo de la mejor forma que considere pertinente.

En esta tercera categoría de modelos “mixtos o eclécticos” se ubica Colombia, en donde se optó en la Constitución Política de 1991, por el establecimiento de un complejo modelo de control de constitucionalidad *sui generis*, en el cual a más de contar con visos del modelo concentrado al establecer una Corte Constitucional y de prever aspectos característicos del modelo difuso, como la excepción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la cual puede echar mano cualquier Juez, se determinó que dicha Corte Constitucional estaría ubicada dentro de la estructura de la rama judicial y no sería la única guardiana de la Constitución Política, porque en cuanto al control de constitucionalidad que se llevaría a cabo a los decretos que no tuviesen la calidad de legislativos o con fuerza de ley, no sería ella quien hiciera las veces de Tribunal Constitucional, sino el Consejo de Estado, creándose así, un sistema paralelo de “tribunales constitucionales”. Por último, se determinó que el control podría realizarse por solicitud que hiciera cualquier ciudadano.<sup>21</sup>

En palabras del profesor Tobo rodríguez<sup>22</sup>” *La historia del control de constitucionalidad de un estado corresponde, por antonomasia, a la crónica sobre la conformación de sus instituciones políticas.*”, de allí entonces que los referentes normativos trabajados dentro del análisis de dichos actos procesales a su vez den cuenta del antecedente histórico del cual se originan, y permitan mediante la presente investigación determinar además hasta qué punto las soluciones circunstanciales del gobierno del presidente Uribe Vélez correspondieron a causas más coyunturales que políticas, o si por el contrario estuvieron soportadas desde lo jurídico plenamente.

Pese a lo anterior, lo que sí es claro es que en Colombia el control judicial de la actividad legislativa sólo le corresponde a la Corte Constitucional en cuanto a que sólo ella puede declarar la inexecutable de las leyes, decretos con fuerza de ley y los decretos legislativos, con efectos generales y obligatorios para todos.

Dicho control fue uno de los textos fundamentales de la carta política de 1991, en la cual incorporó el artículo 40 que dispone que todo ciudadano tiene la facultad de interponer *acciones públicas en defensa de la constitución y de la ley* ello indica lo que se conoce como el control constitucional por la vía de la acción pública, el mismo que tuviera origen en el acto legislativo 03 de 1910, y llamada hoy “acción de inconstitucionalidad o de inexecutable por inconstitucionalidad”; por vía de excepción también es procedente, cuando se inaplica la ley por cualquier juez, al ser considerada frente a un caso concreto, contraria a la Constitución de conformidad con lo

---

<sup>21</sup> Emilia Girón Reguera, *EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN COLOMBIA, ponencia VIII congreso iberoamericano de derecho constitucional, 2003*, <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/justicia/EmiliaGiron.pdf>

<sup>22</sup> TOBO RODRIGUEZ, Javier. La corte constitucional y el control de constitucionalidad en Colombia. Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, 1996, p.33 .

previsto en el artículo 4º superior; es de anotar que incluso una norma hoy vigente como lo es la ley 153 de 1887 que en su artículo 12 ya prevenía de este tipo de situaciones y su regla general era inaplicar la norma contraria a la constitución nacional, también se da hoy ese control de manera automática, cuando la propia Constitución dispone que para la revisión no tiene que mediar solicitud de parte, control previo, antes de que la ley entre en vigencia como ocurre por ejemplo con las leyes estatutarias y posterior, después de su iniciación de vigencia, que es como suele ocurrir<sup>23</sup>.

Sobre el tema del control de constitucionalidad mucho se ha escrito tanto en el derecho comparado como el nacional. Al respecto son referente obligado los esfuerzos teóricos de autores de la talla de John Rawls y Ronald Dworkin por justificar la institución de la revisión judicial de las leyes a partir de una lectura moral de la Constitución, en la cual se toma partido por defender el hecho de que el control de constitucionalidad en sede judicial, a pesar de no ofrecer los mismos pergaminos democráticos que el control ejercido por el propio parlamento, garantiza por el propio modo del razonamiento judicial, un mejor escenario para la definición de las decisiones colectivas que el escenario ofrecido por el propio congreso o parlamento. (Este planteamiento es reiterativo en Dworkin en diversas de sus obras, como *Los derechos en serio*, *imperio de la justicia* y otros artículos publicados en revistas especializadas).

Frente a las ideas anteriores, que son compartidas por un gran número de teóricos<sup>24</sup> en cuanto a lo general, es preciso aclarar que parten de un aspecto central de discusión completamente distinto al que se propone abordar en el presente proyecto de investigación, por cuanto allí lo que se debate es lo relacionado con la legitimidad con que cuenta el tribunal constitucional o la Corte Suprema, en todo caso el juez, para definir a través del razonamiento judicial, si el congreso, órgano de representación popular por excelencia, se ajustó en su obrar a la Constitución Política. Quiere significar lo anterior, que si bien estos teóricos servirán de referencia bibliográfica para el presente trabajo, esta investigación se diferencia de manera radical de lo mucho que allí se ha producido, por cuanto el objetivo de ésta radica en el análisis de los resultados del control de constitucionalidad de las leyes en Colombia, sin considerar la discusión sobre la legitimidad democrática de la revisión judicial de las leyes.

En contraposición a las teorías de Dworkin, y de quienes junto con él defienden la existencia del control de constitucionalidad en sede judicial, se presenta uno de los más destacados teóricos de la actualidad, Jeremy Waldrón, quien ha sido uno de los más importantes críticos de la idea de la revisión judicial de las leyes, por cuanto según él, esto representa una grave amenaza al principio democrático, y de manera adicional plantea la duda de que el razonamiento judicial sirva de medio para mejorar la discusión

---

<sup>23</sup> Para los propósitos del presente trabajo se analizarán las sentencias emitidas en ejercicio del control de constitucionalidad de la actividad legislativa emitidas por la Corte Constitucional, bien sea, como resultado del control por vía de acción, automático o previo.

<sup>24</sup> Entre los que se resalta Jon Elster

democrática. (Esto puede evidenciarse en sus obras *Law and Disagreement 1999, Core of the case against judicial review -2006* y *Judicial Review and Republican Government*, en WolfeC. 2004 ).<sup>25</sup> Estas ideas generales son compartidas entre otros, por autores de la talla de Bickel, Christiano y Linares.

Como podrá verse, los anteriores planteamientos, que a no dudarlo son de gran valía, se alejan del estudio que aquí se pretende adelantar y por ello es menester dar una mirada a las investigaciones y escritos que en el derecho colombiano han abordado el problema del control judicial de las leyes, para pretender con ello entender el estado actual del avance de la disciplina o el tema de estudio.

Para ese propósito debe advertirse que los trabajos que existen en Colombia relacionados con el tema del Control de Constitucionalidad son de dos tipos a saber: de una parte, aquellos que obedecen a un análisis que no corresponde al resultado de investigaciones propiamente dichas y que constituyen la mayoría de los textos de Derecho Constitucional y Derecho Procesal Constitucional. Entre éstos podemos citar el texto de Derecho Procesal Constitucional de Javier Henao Hidrón, que aborda el tema del control de constitucionalidad desde una perspectiva procedimentalista y poco aporta al desarrollo de la disciplina. En igual sentido podremos encontrar textos como de Vladimiro Naranjo Mesa, Jacobo Pérez Escobar, Manuel José Espinosa y muchos otros, que corresponden a libros que han sido el resultado de su aporte personal, de los cuáles no se desconoce su gran valor teórico, pero que no han tenido como punto de partida investigaciones propiamente dichas.<sup>26</sup>

De otra parte existen múltiples trabajos relacionados con el control de constitucionalidad, fruto de investigaciones rigurosas entre las cuáles vale la pena resaltar la adelantada por la profesora María Luisa Rodríguez Peñaranda, de la Universidad Externado de Colombia, que se ha centrado en el estudio analítico de la relación existente entre las minorías, la acción pública de inconstitucionalidad y la democracia deliberativa, que sin embargo, no tiene como objeto de estudio directo el problema que aquí se pretende dilucidar, pero que será un referente teórico importante a tener en cuenta. De igual forma las investigaciones adelantadas por la Universidad de los Andes a través del observatorio de justicia constitucional<sup>27</sup>, permitirán encontrar información estadística de relevante importancia, las investigaciones llevadas a cabo por el Centro de Investigaciones Para el Desarrollo (CIPADE), en su línea “alcance del control de constitucionalidad”, permitirá igualmente encontrar información estadística relevante, pero desde el punto de vista del problema de investigación no existe similitud entre lo propuesto y lo que allí se ha logrado.

---

<sup>25</sup> Waldron, Jeremy .*Law and Disagreement 1999, Core of the case against judicial review -2006* y *Judicial Review and Republican Government*, en WolfeC. 2004

<sup>26</sup> Rojas Juan Gabriel, megaproyecto el control de constitucionalidad frente a la actividad legislativa, universidad de Medellín.

<sup>27</sup> Proyecto adelantado por la Universidad de los Andes que inició en asocio con la Defensoría del Pueblo y con el apoyo de USAID.

Debe resaltarse que en la Universidad del Rosario se ha realizado un estudio riguroso en torno al tema del control de constitucionalidad, bajo la dirección del profesor Ricardo Abello Galvis, titulado “La Corte Constitucional y el derecho internacional. Los tratados y el control previo de constitucionalidad 1992-2004”, el cual representa la investigación más aproximada al objeto de estudio del presente proyecto, pero que se diferencia de ésta por cuanto se enfoca sólo en el análisis del control de constitucionalidad relacionado con los tratados internacionales, mientras que la que aquí se propone supera ese propósito al referirse en abstracto a todas las leyes, decretos leyes y decretos con fuerza de ley expedidos durante el período transcurrido entre el 4 de julio de 1991 y el 7 de agosto de 2010. Sin embargo, este estudio será referencia obligada por cuanto corresponde a una investigación sistemática que contempla el estudio de todos los tratados que fueron sometidos a la revisión de la Corte en el período antedicho.<sup>28</sup>

Los anteriores esfuerzos representan algunas de las más destacadas investigaciones que guardan relación con el objeto de estudio de la presente investigación, y sin duda alguna servirán de apoyo para seguir avanzando en la aportación de nuevo conocimiento a la disciplina, por cuanto han dado solución o claridad con respecto a otros problemas que se omitirá considerarlos como objetivo de la presente investigación, lo que permitirá centrarse en el análisis comparativo y sistémico de los resultados del control de constitucionalidad llevado a cabo frente a la actividad legislativa realizada a partir de los períodos presidenciales seleccionados.

De todo lo anterior es entonces necesario el análisis propuesto en un sentido descriptivo toda vez que en el primer periodo presidencial del presidente Álvaro Uribe Vélez fue quizás uno de los periodos en donde más reformas de carácter fundamental se dieron a nivel constitucional, ello entendido por razones de tipo político que pretendieron darle legalidad a la implantación de un sistema como lo fue la doctrina de la seguridad democrática, cuyo pilar era el requerimiento de recomendaciones de tipo económico como la citada por Alberto Alesina cuando en su informe “Reformas institucionales en Colombia”, sugirió que se debía limitar el poder de la corte constitucional cuando se trataba de controles económicos de la descentralización fiscal, y en contravía de ello recomendaba además modificar las funciones del congreso fortaleciendo los partidos por medio de umbrales y la ley de bancadas<sup>29</sup>. Entre otras propuestas.

Basta entonces para comprender el fenómeno contenido en las sentencia en estudio la comprensión de lo que llamara Pedro de Vega García, en el prologo a la obra de Gonzalo Ramírez Cleves, *Límites de la reforma constitucional en Colombia: el concepto de la constitución como fundamento de la restricción*<sup>30</sup>, donde define la

---

<sup>28</sup> Abello Galvis Ricardo, “La Corte Constitucional y el derecho internacional. Los tratados y el control previo de constitucionalidad 1992-2004”, universidad del rosario, Bogotá, 2005.

<sup>29</sup> ALESINA ALBERTO, reformas institucionales en Colombia: una agenda reformista para los desafíos del nuevo siglo, Bogotá, Alfaomega-fedesarrollo, 2002.

<sup>30</sup> RAMIREZ CLEVES GONZALO, límites de la reforma constitucional en Colombia: El concepto de constitución como fundamento de la restricción, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2004.p.23.

principal tensión en el fenómeno del poder en cuanto a la normativa constitucional como el choque de 2 ideas: la soberanía popular como elemento político fundamental, y la supremacía de la constitución como límite de la misma.

En síntesis, no se encontró una investigación que tuviera como objeto de estudio lo que en la presente se pretende abordar, pero ello no es óbice para que con fundamento en los referentes teóricos existentes sobre temáticas afines o complementarias, pueda darse inicio a la ejecución del presente proyecto. Por el contrario, esto es indicativo de su pertinencia y novedad.

## **OBJETIVO GENERAL**

Este proyecto tiene como objetivo general el análisis descriptivo de las sentencias proferidas en ejercicio del control de constitucionalidad de la actividad legislativa<sup>31</sup> desarrollada durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010, con el fin de obtener datos necesarios para la realización de un análisis comparativo en relación con el control de constitucionalidad ejercicio a la actividad legislativa desarrollada en los otros períodos presidenciales ocurridos durante la vigencia de la Constitución Política de 1991 (desde el 4 de julio de 1991, hasta el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, períodos presidenciales de: Cesar Gaviria Trujillo, Ernesto Samper Pizano, Andrés Pastrana Arango y primer período de Álvaro Uribe Vélez). Para el desarrollo del proyecto tendremos en cuenta el análisis cuantitativo y cualitativo de las diferentes sentencias de constitucionalidad y de las normas objeto de dicho control, expedidas

---

<sup>31</sup>Esta investigación parte de la base de que cuando se habla del ejercicio de la actividad legislativa, se está hablando de la actividad ordinaria y extraordinaria. En Colombia es claro que quien tiene la competencia ordinaria para ejercer la función legislativa es el Congreso de la República, pero de igual forma, la propia carta política contempla la posibilidad de que el ejecutivo ejerza la función legislativa de manera extraordinaria y ello ocurre precisamente cuando se dan las circunstancias que lo habilitan para legislar, bien sea por delegación del propio Congreso (Artículo 150 Numeral 10 de la Constitución, por ejemplo), o por propio mandato constitucional cuando se presentan los estados de excepción, o incluso la hipótesis consagrada en el artículo 341 superior. Esta consideración y regla básica del sistema normativo colombiano parte de la superación de la noción clásica y rígida de la doctrina de la división del poder público, en la cual no se admite a los órganos del poder público, la posibilidad del ejercicio de funciones distintas a las que le son inherentes. (Pueden leerse entre el universo de providencias judiciales que han abordado la materia, las sentencias de la Corte Constitucional C-164 de 2000 y C-375 de 1994).

durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez. El análisis cuantitativo dará cuenta de las leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos que han sido objeto de control constitucional, diferenciando entre aquellas normas que fueron declaradas: exequibles, inexecutable, con exequibilidad condicionada y también se tendrán en cuenta los fallos inhibitorios proferidos en ejercicio del control de constitucionalidad. El análisis cualitativo dará cuenta del sentido de los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad y de las causas o razones aducidas para la adopción de dichos fallos, teniendo en cuenta si su fundamento fue por vicios de forma o de fondo, y se elaborarán categorías para clasificar los tipos de causas o razones aducidas por la Corte Constitucional, así como los tipos de normas y temáticas de regulación sobre las cuales recayó el control de constitucionalidad.

Esta investigación surge de la necesidad de identificar y analizar las sentencias de control de constitucionalidad, pronunciadas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez y las normas que han sido objeto del control, para posibilitar, posteriormente, la realización de un análisis desde una perspectiva comparativa que permita aportar nuevos conocimientos a la disciplina, partiendo para ello de una mirada en la que converge tanto el derecho procesal como el derecho Constitucional, la ciencia política e incluso la sociología jurídica, y teniendo en cuenta que el fenómeno del poder estatal, bajo la óptica del ejercicio de una de sus principales funciones – la legislativa - y sus mecanismos de control – el control de constitucionalidad por ejemplo-, es un asunto que atañe a todas ellas.

Aunque se han adelantado numerosas investigaciones sobre diversos temas que hacen referencia al control de constitucionalidad de la actividad legislativa, ninguna de ellas ha enfatizado en el tema específico tratado en esta investigación, es por esto que no

se ha logrado encontrar un referente teórico específico, lo que se constituye en un elemento adicional de justificación para el desarrollo de esta investigación.

Lo anterior permite evidenciar la pertinencia del proyecto por cuanto se espera que sus resultados a más de ser novedosos, sean útiles para el mejor entendimiento no sólo de la actividad judicial, sino del ejercicio de la actividad legislativa y de la importancia que tiene el mecanismo del control de constitucionalidad para la defensa de la Constitución y por ende, de la importancia que tiene la administración de justicia en lo que a la consolidación del Estado Social de Derecho se refiere.

La metodología a utilizar se fundamentará en el método deductivo, con un enfoque, como ya lo hemos señalado, tanto cuantitativo como cualitativo.

Se trata de una investigación teórico-práctica, basa en el análisis documental de las sentencias de control de constitucionalidad y de las normas (leyes, decretos con fuerza de ley y decretos legislativos) objeto de ese control, expedidas durante el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez.

## **OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Determinar las leyes que han sido sometidas al control de constitucionalidad, expedidos durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010.
- Analizar el sentido de los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes expedidas durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010.
- Determinar las causas aducidas por la Corte Constitucional en los fallos emitidos en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes expedidas durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, comprendido entre el 7 de agosto de 2006 y el 7 de agosto de 2010, para adoptar las decisiones de

declaración de exequibilidad, exequibilidad condicionada, inexecuibilidad e incluso, inhibición.

## **1.2. SUBTÍTULO**

### **INEXEQUIBILIDAD DE NORMAS SOBRE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y GENERACIÓN DE EMPLEO E INCREMENTO DE LA EFICACIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

#### **MARCO TEÓRICO**

Cuando se piensa en las bases que deben estructurarse para lograr un adecuado gobierno en Colombia es pertinente observar que se presentan algunas fracturas ideológicas no solo a nivel de los grupos que defienden posiciones socializantes o posiciones tradicionales de un manejo económico cimentado en los postulados del capitalismo en sus diversas etapas de desarrollo, sino dentro de los grupos mismos que conforman los extremos ideológicos, tal como se presentaba en el país durante los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez y como se ha continuado presentando en los periodos de gobierno a cargo de Juan Manuel Santos.

Esta división entre los grupos representativos de la derecha en el espectro político y partidista colombiano se hace evidente durante el período comprendido entre 2006 y 2010 durante el cual, si bien en el congreso las mayorías son del partido de gobierno, se presentan fisuras con los otros grupos tradicionales lo cual lleva a que las políticas que se pretenden establecer reciban a veces una oposición que si bien no es contundente sí es significativa al momento de aplicar las leyes, lo cual lleva a que se presenten muchas demandas sobre la constitucionalidad de la normatividad que surge como consecuencia de las solicitudes del gobierno en procura de alcanzar el soporte legal que le permita desarrollar unas políticas encaminadas al logro de sus propósitos.

El grupo político que asciende al poder en cabeza de Álvaro Uribe Vélez, forja su ideario político desde posiciones radicales en torno al combate contra las fuerzas ideológicamente opositoras, bien sea alzados en armas u opositores desde las ideas, lo cual va a generar algunas oposiciones radicales que van a repercutir en las leyes que se crean para hacer efectivos los planes de gobierno por lo cual se necesario hacer un recuento de las principales políticas de gobierno que fueron implementadas durante el período de 2006 a 2010 a fin de determinar cuáles de ellas fueron sometidas a control de la Corte constitucional y, además, cuáles fueron declaradas inexecutable por el máximo organismo constitucional del país.

## **POLÍTICAS DE GOBIERNO**

### **Estado comunitario: desarrollo para todos.**

Estado comunitario es el nombre que se le dio al Plan Nacional de Desarrollo nacional propuesto durante el segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez. El objetivo principal que en términos generales se persiguió con este fue el de construir un Estado benefactor por medio de la participación de toda la ciudadanía y la seguridad democrática, y en especial por medio de la intervención del sector privado de la economía que, junto al sector público, es el que tiene el principal papel en el crecimiento nacional.

Este Estado comunitario y benefactor consta de cinco principios fundamentales que, como se verá más adelante, dan lugar a los retos que el gobierno se planteó afrontar para llevar a cabo sus políticas:

1. Seguridad democrática.

2. Respeto a las libertades públicas.
3. Construcción de cohesión social.
4. Transparencia.
5. Respeto a la independencia de las instituciones del Estado. (Uribe Vélez, 2007)

### **Paz, defensa y seguridad.**

Es una política que nació en respuesta a la inseguridad interna del país que amenazaba la democracia, y para proteger el ejercicio de esta. Esta política básicamente es:

- Una política de recuperación de las libertades públicas; disminuidas por la acción terrorista de grupos al margen de la ley a los que el Estado no ha confrontado debidamente.
- Un compromiso con la derrota de estos grupos.
- El ejercicio del legítimo derecho a la defensa propia que toda democracia tiene cuando se ve amenazada por la violencia terrorista.

Los retos que esta política pretendía afrontar eran:

1. Insistir en el diálogo útil con los grupos armados al margen de la ley, con facilitación nacional e internacional; es decir, obteniendo apoyo político y recursos de cooperación internacional para los procesos de paz.
2. Incrementar a 10 el número de regiones atendidas con el Programa de Desarrollo y Paz.
3. Fortalecer el Programa de Reincorporación a la Vida Civil para los reinsertados en todas las etapas: asistencia psicológica, formación académica u ocupacional y empleo.

4. Extender la presencia de la Policía a 236 corregimientos; aumentar la presencia policial permanente en las calles de las ciudades.
5. Fortalecer los mecanismos de cooperación ciudadana en la lucha contra la delincuencia, tanto en la ciudad como en el campo.
6. Reducir el número de homicidios y de secuestros.
7. Mejorar la protección de la propiedad.
8. Fortalecer la producción de inteligencia y contrainteligencia estratégica de la Nación y su institucionalidad. (Garzón Triana, 2011)
9. Crear una unidad especializada para la defensa judicial digna y oportuna de militares y policías acusados de presuntos delitos cometidos durante el desarrollo de sus operaciones y servicios.
10. Equilibrar el incremento de la fuerza pública con el bienestar de la misma, ofreciéndole oportunidades de vivienda, salud y educación.
11. Vincular 25.000 niños desplazados al programa musical Batuta y 1.000.000 de niños jugando ajedrez con el fin de mejorar la capacidad analítica y de resolución de conflictos y la disciplina de trabajo de la población infantil vulnerable.

## **DERECHOS HUMANOS**

1. Profundizar y extender a la totalidad de los funcionarios los programas de capacitación y entrenamiento en derechos humanos y derecho internacional humanitario de jueces, fiscales, militares y policías.
2. Presentar un proyecto de ley de amnistía que beneficie gratuitamente a los colombianos mayores de 25 años de los estratos I, II y III que tengan su situación militar sin resolver.

3. Promover convenios de seguridad social con países receptores de inmigrantes colombianos para mejorar sus condiciones de vida.
4. Construir un país sin droga, desarrollando una activa campaña de prevención contra la drogadicción y de penalización del consumo con penas distintas a la privación de la libertad.
5. Disminuir el número de hectáreas cultivadas con coca, con especial énfasis en los cultivos ilícitos en parques nacionales.
6. Mantener y defender la institución de la extradición como uno de los principales instrumentos de cooperación judicial internacional en la lucha contra el narcotráfico.
7. Fortalecer la política de seguridad ciudadana, urbana y rural.
8. Fortalecer la defensa jurídica internacional de los intereses colombianos.
9. Ampliar la oferta nacional de cupos penitenciarios y carcelarios y la construcción de nuevas cárceles para disminuir el hacinamiento carcelario.
10. Impulsar la creación de Casas de Justicia, Centros de Convivencia y Casas de Conciliación en las distintas regiones del país.
11. Crear nuevos mecanismos de justicia comunitaria y promover los fallos en equidad.
12. Promover brigadas de justicia que permitan el desplazamiento de jueces a los municipios y barrios.
13. Adoptar un código único de procedimiento, que impulse la oralidad como regla general, en todas las áreas y jurisdicciones.

## **ECONOMÍA: CONFIANZA PARA LA INVERSIÓN.**

1. Continuar con una política macroeconómica que coadyuve a una tasa de crecimiento de 6.0% anual, que mantenga una inflación y un déficit fiscal bajos, y una reducción de la deuda pública neta.
2. Reformar el Estatuto Orgánico de Presupuesto e integrar nociones como la evaluación del gasto y el presupuesto por resultados.
3. Promover una reforma tributaria para crecer con un sistema simple, equitativo y competitivo, que promueva el ahorro y la inversión.
4. Realizar la “Segunda Revolución del Microcrédito” asegurando una mayor financiación de microempresarios mediante el desembolso de recursos de Bancoldex y seguir beneficiando a las Mipymes a través del Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.
5. Crear el “Banco de las Oportunidades” como organismo gestor de la masificación del crédito popular.
6. Humanizar la información crediticia modificando la ley del habeas data para equilibrar los reportes relacionados con los microempresarios a las centrales de riesgo.
7. Promover créditos para los proyectos asociativos de las Pymes que ayuden a la adquisición y comercialización de insumos y productos importados.
8. Facilitar el entorno nacional para la inversión extranjera, promoviendo acuerdos bilaterales para la promoción y protección de las inversiones y acuerdos generales para evitar la doble tributación.

## **DESARROLLO INDUSTRIAL Y TURISMO.**

1. Fomentar las diferentes formas de alianzas o asociaciones para la formación de empresas.

2. Eliminar obstáculos de acceso a financiamiento.
3. Incrementar el porcentaje de empresas exportadoras profundizando en la promoción de la oferta exportable nacional a través de Proexport.
4. Dar prioridad en las compras que hagan las instituciones del Estado a los bienes y servicios producidos en el país.
5. Modernizar el Estatuto de Protección del Consumidor.
6. Establecer una política de propiedad intelectual a largo plazo, a través de una única autoridad.
7. Organizar y reglamentar el uso de playas y recuperar frentes de agua en ciudades estratégicas para el turismo como San Andrés y Santa Marta.
8. Duplicar los proyectos de posadas turísticas en distintas regiones del país.
9. Avanzar en los programas de certificación turística empresarial.
10. Consolidar las rutas de Vive Colombia.
11. Fortalecer la policía de turismo (infraestructura, equipos).
12. Gestionar tarifas especiales a estudiantes, discapacitados y adultos mayores para acceder a servicios turísticos. (Elecciones, 2006)

## **AGRO Y DESARROLLO RURAL**

1. Implementar el Programa “Agro, Ingreso Seguro”, como una estrategia integral de respuesta a las necesidades del sector agropecuario.
2. Impulsar la Revolución Agroindustrial, como pilar del desarrollo productivo nacional, en productos en los cuales Colombia muestra ventajas comparativas, de alto contenido de conocimiento tecnológico y utilización de la biodiversidad.
3. Consolidar el país de propietarios rurales no sólo con la entrega y titulación de tierras, sino con proyectos productivos bajo un esquema de gestión asociativo.

4. Diseñar y promover una organización social empresarial de la producción agropecuaria.
5. Consolidar la financiación del sector promoviendo la titularización, el microcrédito y el ICR, continuando con el incentivo para reforestación CIF, aumentando las colocaciones de Finagro y la cobertura del Fondo Agropecuario de Garantías, e incentivando el capital de riesgo para el desarrollo de proyectos productivos de largo plazo.
6. Incentivar la incorporación de tierras propicias a la producción en un marco de desarrollo rural integral y recuperar 593 mil nuevas hectáreas agrícolas, y crear 140 nuevos bancos de maquinaria.
7. Generalizar el cumplimiento integral del sistema nacional sanitario y fitosanitario y avanzar para que Colombia sea un país 100% libre de aftosa.
8. Focalizar nuevos proyectos de infraestructura de riego y drenaje del país a las necesidades del sector agropecuario, incentivando al sector privado para que invierta en la construcción de distritos de riego.
9. Aumentar las hectáreas entregadas de los bienes sometidos a extinción de dominio por la DNE, desde su incautación, a los campesinos profesionales y tecnólogos agropecuarios.
10. Hacer de la salud rural una prioridad, incentivando a los municipios para que implementen unidades móviles de salud y a las EPS para disponer de más alternativas para prestar efectivamente los servicios.
11. Ampliar la cobertura educativa y mejorar la calidad de la educación en zonas rurales.

## **COMERCIO NACIONAL E INTEGRACIÓN**

1. Promover el ajuste de los objetivos de la CAN para que opere como un mercado regional con una verdadera zona de libre comercio.
2. Profundizar en los acuerdos comerciales y convenios de cooperación con el Mercosur.
3. Realizar acuerdos de libre comercio (TLC) con los países centroamericanos (Panamá, Salvador, Guatemala), Canadá y la Unión Europea.
4. Pasar de ser miembro observador del Plan Panamá Puebla a ser miembro de pleno derecho.
5. Promover la cooperación económica con China y Japón y estimular el acercamiento comercial y cultural con otros países y mercados asiáticos.
6. Consolidar la Ventanilla Única de Comercio Exterior.
7. Fortalecer el recurso humano como instrumento de competitividad mediante la capacitación en materia de comercio exterior, comercio internacional, producción agrícola y manufacturera.

## **INFRAESTRUCTURA: TRANSPORTE.**

1. Avanzar en la construcción y mantenimiento de los grandes corredores viales.
2. Promover la asociación de los entes territoriales para invertir en las vías terciarias.
3. Concluir 8 proyectos de Sistemas Integrados de Transporte Masivo para 16 ciudades.
4. Lograr el desarrollo integral de la infraestructura de los puertos, en especial en el de Santa Marta y Buenaventura y promover el desarrollo de un puerto en el Pacífico, de aguas profundas.

5. Rescatar los corredores ferroviarios estratégicos para la movilidad de productos a los principales puertos.
6. Continuar con el crecimiento del transporte fluvial de los Ríos Magdalena y Meta.
7. Asegurar la modernización de los principales aeropuertos del país.
8. Construcción de las obras de protección de la Mojana del Río Cauca y del bajo Magdalena.

### **TELECOMUNICACIONES E INFORMÁTICA.**

1. Potenciar el desarrollo de industrias que se apoyen en la infraestructura de telecomunicaciones e informática y en las capacidades profesionales del talento humano.
2. Establecer el programa Colombi@ Puerto de la Información para que el país sea líder en la atracción de empresas dedicadas a la atención del mercado hispanohablante a través de la conectividad internacional a los cables submarinos de ambas cuencas oceánicas y el desarrollo de industrias de TICs .
3. Todo Colombiano tendrá acceso a la Sociedad de la Información directamente o a través de centros de acceso comunitario:
  - Contar con 10.000 centros dotados con al menos 200.000 computadores conectados a Internet de banda ancha.
  - Realizar un plan masivo de alfabetización informática y capacitación, a cargo del Sena y Mineducación, en la educación primaria, secundaria, educación técnica, de adultos y para profesores.
  - Crear una línea especial de crédito del Icetex, apoyado por Findeter, para que todo estudiante universitario cuente con su propio computador y el servicio de acceso a Internet.

4. Eliminar el IVA para los computadores de bajo costo.
5. Fortalecer los proyectos de la Agenda de Conectividad, especialmente aquellos relacionados con el desarrollo y el uso efectivo de Internet II.
6. Ofrecer incentivos para los ciudadanos que hagan uso del Internet para cumplir con procesos con el Estado.
7. Desarrollar un esquema normativo e institucional que permita la sostenibilidad del servicio postal universal.
8. Desarrollar un esquema normativo e institucional que permita la sostenibilidad de la televisión pública, del operador nacional y de los operadores regionales.
9. Contar con un Plan Nacional de Telecomunicaciones e Informática, construido bajo la coordinación del Gobierno con la activa participación de los usuarios, el sector productivo, la academia y los entes territoriales.

#### **MINAS Y ENERGÍA.**

1. Promover el fortalecimiento comercial en mercados internacionales del sector minero de alto valor agregado, como la industria del carbón, y la producción de petróleo y sus derivados.
2. Desarrollar una agresiva política petrolera para poder adicionar 1.500 millones de barriles de reserva antes del 2010 con altos incentivos y participación del capital privado y de Ecopetrol.
3. Establecer un marco adecuado para explotar todos los yacimientos.
4. Fortalecer el desarrollo del mercado de gas natural a través de la vinculación de 300.000 nuevos usuarios.

5. Mejorar la infraestructura de interconexión de gas natural buscando una regionalización óptima nacional e internacionalmente y fomentar la construcción del gasoducto colombo venezolano.
6. Para el 2010 la cobertura en energía eléctrica se espera sea del 95%
7. Avanzar en la recuperación de las electrificadoras para que existan propietarios que generen valor con servicios de calidad y cobertura universal.
8. Aumentar la capacidad de transmisión de energía a países vecinos, priorizando la interconexión futura con Ecuador y Panamá.
9. Implementar 5 nuevos proyectos de construcción de hidroeléctricas en Guapi, Mitú, Araracuara, Juradó, Unguía, Nuquí y La Chorrera.
10. Aprovechar las ventajas del TLC (cero arancel) para masificar la producción y exportación de combustibles biológicos en zonas francas.
11. Pasar la producción de 550.000 litros de alcohol carburante diarios a 3.500.000 litros diarios en 2010.

#### **POLÍTICA SOCIAL Y REDISTRIBUTIVA.**

1. Elevar a un millón y medio los beneficiarios del Programa Familias en Acción.
2. Endurecer la legislación penal en materia de delitos contra la familia y la niñez.
3. Establecer un servicio social obligatorio como requisito de grado para algunas profesiones cuyos destinatarios sean los niños menores de 5 años.
4. Lograr la ampliación de los programas de nutrición a toda la población infantil menores de 5 años de Sisbén I y II.
5. Aumentar a 180 los días por año que funcionan los restaurantes escolares.
6. Poner en marcha la plena cobertura en salud para las familias de las madres comunitarias.

7. Ampliar la cobertura en atención básica a 900.000 ancianos vulnerables.
8. Aumentar el porcentaje de personas ocupadas, formales, independientes e informales afiliados a la seguridad social.
9. Garantizar el aseguramiento universal en salud para las poblaciones de Sisbén I, II y III.
10. Crear zonas hospitalarias especiales, con la finalidad de fortalecer la prestación del servicio de salud e incentivar el turismo médico.
11. Mejorar la eficiencia y la transparencia en el sector salud:
  - Consolidando el Sistema Único de Información de la Seguridad Social.
  - Rediseñando la Superintendencia de Salud.
  - Concentrando en una Entidad Única de Recaudos de la Seguridad Social la auditoría de todos los recursos del sector.
  - Continuando con la política de hospitales públicos sin corrupción, sin politiquería y sin excesos sindicales, sino para que sirvan a la comunidad.
  - Controlando la evasión y la elusión en el pago de los aportes a la seguridad social y a los parafiscales.
12. Dar celeridad a los procesos de reconocimiento y transparencia a la gestión de las pensiones fusionando las cajas públicas que las administran y creando un grupo élite de descongestión.
13. Ampliar la cobertura aumentando a 100.000 el número de empresas afiliadas a riesgos profesionales.
14. En desarrollo de la Segunda Revolución del Sena, se promoverá la articulación eficiente entre oferta y demanda de trabajo:
  - Fortaleciendo el sistema de información para el empleo.

- Realizando esfuerzos suplementarios en cuanto a la pertinencia de la formación
  - Procurando garantizar el acceso al crédito de los graduados del Sena.
  - Fortalecer el Sistema Nacional de Formación para el Trabajo con el fin de certificar las instituciones técnicas y tecnológicas para que accedan a los recursos de formación del Sena.
15. Hacer un gran pacto social para que trabajadores que desempeñan labores permanentes sean vinculados con contratos a término indefinido.
  16. Promover los Pactos Territoriales y Sectoriales para el Empleo.
  17. Asegurar salarios reales positivos.

## **EDUCACIÓN.**

1. Fortalecer el proceso de formación de capital humano por medio de la articulación de los niveles educativos con base en competencias, programas de aprestamiento y preparación para la educación básica.
2. La Revolución Educativa profundizará en el conocimiento científico, tecnológico y el uso masivo de las tecnologías de la información y de la comunicación para la enseñanza, el aprendizaje y el desarrollo de la creatividad.
3. Apoyar el mejoramiento de las competencias de docentes y alumnos como actores centrales de la construcción de una sociedad del conocimiento.
4. Cobertura universal para educación básica en el tercer año de Gobierno y disminuir la tasa de deserción en educación superior por cohorte al 40% y la interanual al 8.4%.

5. Aumentar la cartera del Icetex a mínimo \$2 billones para financiar el acceso a la educación superior, procurando incluir además de la matrícula la manutención para los estratos I y II
6. Financiar con créditos a 30 años con recursos del FNA, vivienda para profesionales que hayan cursado doctorado o maestría.
7. Adecuar el sistema educativo para que los bachilleres adquieran conocimiento básico de inglés como segunda lengua.
8. Aumentar la oferta de programas de educación superior en las regiones del país, a través de programas virtuales.
9. Generar mayores incentivos para los docentes:
  - Premiando su desempeño.
  - Garantizando condiciones laborales equitativas a los maestros contratados por entidades que prestan el servicio al Estado.
  - Actualizando el escalafón para mejorar sus ingresos.
  - Accediendo a créditos de vivienda a través del Fondo Nacional del Ahorro.
10. Ampliar la infraestructura y dotación de la educación pública.
11. Consolidar la descentralización, dando más autonomía a la Institución Educativa y fortaleciendo institucionalmente las Secretarías de Educación.
12. Realizar la “Segunda Revolución del Sena”, por medio de la cual se promoverá la articulación eficiente entre oferta y demanda de formación:
  - Fomentar masivamente la “formación técnica titulada”.
  - Permitir flexibilidad entre programas de media técnica, tecnológica superior y profesional.

- Fortalecer el sistema nacional de formación para el trabajo con el fin de certificar las instituciones técnicas y tecnológicas para que accedan a los recursos del Sena.
- Fortalecer la capacitación en el Sena a reinsertados y discapacitados.

## **CONOCIMIENTO PARA EL DESARROLLO.**

1. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación como pilares para que Colombia se inserte en la sociedad del conocimiento y permita generar un desarrollo productivo y social sostenible.
2. Alcanzar una inversión total de 1% del PIB para el 2010, con al menos la mitad de fuentes privadas.
3. Impulsar sectores intensivos en conocimiento y que contribuyen al desarrollo productivo.
4. Articular las políticas de ciencia, tecnología e innovación con las políticas de educación superior.
5. Incrementar la Formación Doctoral y de Maestría de investigación a través de créditos condonables.
6. Dar estímulos a los cerebros colombianos en el mundo para que monten empresas en el país y para que apoyen la educación superior y a las empresas.
7. Continuar con el programa bandera de creación y consolidación de Centros de Investigación de Excelencia para llegar a financiar 12 centros en el 2010.
8. Incentivar los parques tecno-científicos como articuladores en el territorio de los actores del desarrollo científico, tecnológico y la innovación.
9. Promover a los profesionales con doctorado para que se vinculen al sector productivo e impulsen proyectos de investigación y desarrollo.

10. Duplicar los recursos de la línea de crédito Bancoldex-Colciencias para incentivar la innovación empresarial.
11. Profundizar la Diplomacia Científica con el fin de promover la cooperación científica y tecnológica en las agendas de cooperación internacional.

### **VIVIENDA, SERVICIOS PÚBLICOS Y MEDIO AMBIENTE.**

1. Elevar el piso del presupuesto para vivienda de interés social de \$150.000 a \$350.000 millones.
2. Masificar el mecanismo de los Bancos de Materiales, para el mejoramiento y la construcción de vivienda popular, para esto las Alcaldías acompañaran con la entrega de lotes con servicios públicos y las Cajas de Compensación Familiar supervisarán el proceso.
3. A las madres cabeza de familia beneficiarias del Banco de Materiales se les entregará un salario mínimo durante 2 meses para que puedan dedicarse al mejoramiento de su vivienda.
4. Consolidar el sistema de asignación de subsidios a través de las Cajas de Compensación Familiar quienes deben acompañar y realizar una estricta interventoría tanto en vivienda urbana como rural.
5. Impulsar la legalización de títulos que permita, mediante un proceso ante notario y de reducido costo, sanear predios de poseedores pobres y de buena fe.
6. Titular viviendas de interés social construidas en bienes fiscales de propiedad de la Nación o de las entidades territoriales.
7. Democratizar la propiedad y fomentar las microempresas comunitarias en los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.

8. Promover una nueva cultura del agua para alcanzar un manejo integrado de los recursos hídricos, en función de los diferentes pisos térmicos, regiones y ecosistemas de Colombia.
9. Crear un Sistema de acreditación que garantice la calidad en la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo.
10. Manejar eficientemente los residuos sólidos y líquidos, a través de la declaratoria de utilidad pública y social los predios que tengan vocación para relleno sanitario regional.
11. Fomentar la lucha contra la desertificación y la sequía de acuerdo con los lineamientos del PAN (Plan de Acción Nacional).
12. Defender el patrimonio biológico y ecológico de Colombia. Esto implica:
  - Fortalecer el sistema de áreas protegidas, especialmente en lo que se refiere a la consolidación científica, operativa e institucional del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
  - Apoyar la Red de Reservas de la Sociedad Civil y otras organizaciones similares y estimular los esfuerzos particulares encaminados a la preservación de vegetaciones naturales.
  - Establecer un programa nacional de preservación de especies en peligro de extinción y apoyo a los proyectos actuales en ejecución.
  - Mejorar los controles a los aprovechamientos de bosques naturales.
  - Fortalecer los incentivos de conservación, forestación y reforestación.
13. Controlar rigurosamente el comercio ilegal nacional e internacional de ejemplares de especies de plantas y animales nativos de Colombia y la introducción al país de especies exóticas, especialmente las que sean potencialmente invasoras.

## **CULTURA Y DEPORTE.**

1. Tramitar la Ley de Patrimonio y la Ley de Patrimonio Subacuático.
2. Continuar el Plan Nacional de Bibliotecas con el objeto de crear o fortalecer una biblioteca pública en cada municipio de Colombia.
3. Impulsar el Plan Nacional de Música para dotar de instrumentos musicales a 260 bandas municipales del país.
4. Concluir la recuperación de 38 centros históricos y consolidar el proyecto de ampliación del Museo Nacional y de restauración del Teatro Cristóbal Colón.
5. Ampliar el programa de becas de estudio y de residencias artísticas en el exterior.
6. Afiliar 10.000 artistas y trabajadores de la cultura al sistema de seguridad social.
7. Consolidar a Señal Colombia como canal educativo y cultural.
8. Construir bodegas para preservación del patrimonio fílmico.
9. Tramitar la ratificación de la convención para la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales.
10. Más personas practicando deporte, más personas con acceso a la recreación y la educación física, más oportunidades a través del desarrollo de la infraestructura pública.
11. Más personas activas físicamente, una población educada físicamente y una Colombia con cultura física.
12. Mejor preparación y obtención de mayores logros para los deportistas de alto rendimiento en los eventos del ciclo olímpico y eventos internacionales.
13. Organización de eventos nacionales e internacionales deportivos y recreativos con beneficios económicos, sociales y culturales.
14. Adecuar las infraestructura deportiva de San Andrés y Cali, ciudades que albergarán los próximos Juegos Deportivos Nacionales.

## **EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO.**

1. Promover la participación ciudadana como mecanismo de lucha contra la corrupción estimulando las denuncias por medio de recompensas, “contratistas visibles”, “auditores visibles” para las regalías y la “Ventanilla del Subsidio”.
2. Focalizar la lucha contra la corrupción en cuatro sectores claves: Salud, Pensiones, Regalías y Obras Públicas.
3. Impulsar una agenda legislativa para implementar las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción.
4. Establecer un sistema de seguimiento interestatal (Organismos de Control, Fiscalía y Gobierno) para que los entes territoriales respondan por la destinación de las rentas cedidas.
5. Reformar la Ley 80 y la adopción de prácticas de buen gobierno para evitar la contratación arbitraria, eliminar la tramitología y promover la contratación de PYMES.
6. Adecuar organizacionalmente las entidades prioritarias en los planes del gobierno y que requieren un profundo cambio institucional.
7. Fortalecer la gestión orientada a resultados como instrumento de gerencia pública promoviendo la evaluación de algunos programas del orden nacional y territorial.
8. Afinar el sistema de evaluación del desempeño y de remuneración de los funcionarios públicos, revisar las curvas salariales y posibilitar la remuneración variable en función del desempeño.
9. Avanzar en la carrera administrativa para los empleados provisionales, sustituyendo la prueba básica por su experiencia; y estableciendo un sistema

especial de carrera para los empleados públicos civiles no uniformados del Ministerio de Defensa, sus entidades descentralizadas, las FFMM y la Policía.

10. Adoptar un sistema de transferencias para plenas coberturas en educación y salud.
11. Profundizar la descentralización asociativa.
12. Impulsar la expedición de una ley, que modernice los tributos territoriales.

Siguiendo los objetivos trazados para este estudio de aporte a la investigación propuesta se deberán estudiar, entonces, las leyes emitidas bajo los criterios de desarrollar las políticas públicas frente a la seguridad nacional, el crecimiento económico y generación de empleo, y el incremento de la eficacia y transparencia del Estado, subtemas de las políticas globales del Estado, seleccionados para su análisis dentro de la temática propuesta, lo cual se desarrollará identificando las leyes que sobre estos temas fueron llevadas a estudio de la Corte Constitucional y realizando un estudio analítico sobre aquellas que fueron declaradas inexecutable, total o parcialmente, por el alto tribunal constitucional.



## **CAPÍTULO I**

### **NORMAS CREADAS AL AMPARO DE LAS POLÍTICAS DE GOBIERNO**

Para efectos de la investigación propuesta se tomaron como objeto de estudio tres de las políticas desarrolladas por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, las cuales, como ya se señaló, son: Seguridad Democrática, crecimiento económico sostenible y generación de empleo e incremento y eficiencia de la transparencia del Estado. Una vez efectuada esta selección normativa se determinaron, en primer lugar, todas las normas referentes a los temas seleccionados que fueron creadas durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez para proceder, en una segunda fase, a determinar cuáles de ellas fueron demandadas y, finalmente, determinar entre las normas demandadas cuáles fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, derivando de dicha declaratoria los excesos legislativos que pudieron presentarse durante el período estudiado, con relación a los temas propuestos:

#### **LEYES DEL PERÍODO 2006-2010**

##### **Seguridad democrática:**

1. Ley 1106 de diciembre 22 de 2006: Por la cual se prorroga la vigencia de la ley 418 de 1997. Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia y la eficacia de la justicia., prorrogada y modificada por las leyes 48 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.
2. Ley 1153 del 31 de julio de 2007: Por la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal. (Sentencia C-879/08) (Sentencia C-1157/08)

3. Ley 1142 de 2007: Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. (Sentencia C-131/09) (Sentencia C-163/08) (Sentencia C-185/08) (Sentencia C-186/08) (Sentencia C-226/08) (Sentencia C-318/08) (Sentencia C-425/08) (Sentencia C-489/09) (Sentencia C-536/08) (Sentencia C-805/08) (Sentencia C-854/09) (Sentencia C-904/08) (Sentencia C-1198/08)
4. Ley 1165 del 9 de octubre de 2007: Por la cual se aprueba el Acuerdo de Cooperación para la Prevención, Control y Represión del Lavado de Activos derivados de cualquier actividad ilícita, entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Perú, hecho en Bogotá D.C el veinte (20) de febrero de dos mil cuatro (2004). (Sentencia C-841/08) Ley 1148 del 10 de julio de 2007: Por medio de la cual se modifican las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. (Sentencia C-903/08) (Sentencia C-1125/08)
5. Ley 1179 del 31 de diciembre de 2007: Por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional Convenio de Cooperación Judicial en materia penal entre la República de Colombia y el Reino de España, de 29 de mayo de 1997, suscrito en Madrid a doce (12) de julio de dos mil cinco (2005).
6. Ley 1190 del 30 de abril de 2008: Por medio de la cual se declara el 2007 el año de la promoción, el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.
7. Ley 1287 del 3 de marzo de 2009: Por la cual se adiciona la ley 361 de 1997.
8. Ley 1297 del 30 de abril de 2009: Por la cual se regula lo atinente a los requisitos y procedimientos para ingresar al servicio educativo estatal en las zonas de difícil acceso, poblaciones especiales o áreas de formación técnica o deficitaria.

9. Ley 1309 del 26 de junio de 2009: Por la cual se modifica la Ley 599 de 2000, relativa a las conductas punibles que atentan contra los bienes jurídicamente protegidos de los miembros de una organización sindical legalmente reconocida.
10. Ley 1312 de 2009: Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el Principio de Oportunidad. (Sentencia C-936/10)
11. Ley 1407 del 17 de agosto de 2010: Por la cual se expide el Código Penal Militar.
12. Ley 1408 del 20 de agosto de 2010: Por la cual se rinde homenaje a las personas desaparecidas y se dictan medidas para localizar e identificar a las víctimas enterradas en fosas comunes.
13. Ley 1418 del 1 de diciembre de 2010: Por medio de la cual se aprueba la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, adoptada en Nueva York el 20 de diciembre de 2006.

#### **Crecimiento económico sostenible y generación de empleo:**

1. Ley 1118 de 2006: Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. (Sentencia C-026/09) (Sentencia C-722/07) (Sentencia C-814/07) (Sentencia C-954/07)
2. Ley 1122 de enero 09 de 2007: Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se dictan normas para el fortalecimiento de las instituciones prestadoras de servicios de carácter público (IPS) de la red hospitalaria nacional. Se crea la Comisión de Regulación de Salud. (Sentencia C-777/10) (Sentencia C-1158/08)

3. Ley 1226 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002. (Sentencia C-094/09)
4. Ley 1133 de abril 9 de 2007: Por medio de la cual se crea e implementa el programa Agro Ingreso Seguro (AIS). (sentencia C-373/09)
5. Ley 1143 del 4 de julio de 2007: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de promoción central entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006 (TLC). (Sentencia C-750/08)
6. Ley 1149 de 2007: Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos. (Sentencia C-317/08)
7. Ley 1151 de 2007: Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2010. (Sentencia C-034/09) (Sentencia C-149/10) (Sentencia C-376/08) (Sentencia C-377/08) (Sentencia C-386/08) (Sentencia C-429/09) (Sentencia C-459/08) (Sentencia C-461/08) (Sentencia C-510/08) (Sentencia C-539/08) (Sentencia C-624/08) (Sentencia C-665/08) (Sentencia C-666/09) (Sentencia C-739/08) (Sentencia C-840/08) (Sentencia C-1059/08) (Sentencia C-1088/08) (Sentencia C-1089/08)
8. Ley 1152 del 25 de julio de 2007: Por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural INCODER. (Sentencia C-175/09) (Sentencia C-245/09) (Sentencia C-247/09) (Sentencia C-355/09) (Sentencia C-375/09) (Sentencia C-406/09)

9. Ley 1155 del 20 de septiembre de 2007: Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de India sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología, suscrito en Bogotá D.C el 11 de junio de 2005. (Sentencia C-464/08)
10. Ley 1173 de diciembre 27 de 2007: Por medio de la cual se modifica el artículo 120 de la ley 1116 de 2006. (Sentencia C-071/10) (Sentencia C-699/07)
11. Ley 1182 del 8 de enero de 2008: Por medio de la cual se establece un proceso especial para el saneamiento de la titulación de la propiedad inmueble. (Sentencia C-666/14)
12. Ley 1189 del 28 de abril de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y la República de Chile – Protocolo adicional al acuerdo de complementación económica para el establecimiento de un espacio económico ampliado entre Colombia y Chile del 06 de diciembre de 1993, suscrito en Santiago de Chile el 27 de noviembre de 2006. (Sentencia C-031/09)
13. Ley 1198 de 2008: Por la cual se aprueba el Convenio entre la República de Colombia y la Confederación Suiza sobre la promoción y protección recíproca de inversiones y su protocolo, celebrados el 17 de mayo de 2006 en Berna, Suiza. (Sentencia C-150/09)
14. Ley 1199 de junio 06 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Protocolo por el que se enmienda el acuerdo sobre los ADPIC, hecho en Ginebra, Suiza el 06 de diciembre de 2005. (Sentencia C-032/09)
15. Ley 1210 de 2008: Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 (numeral 4º) y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y Seguridad Social y se

crea el Artículo 129 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.

(Sentencia C-349/09)

16. Ley 1211 del 16 de julio de 2008: Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica No. 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela- Séptimo Protocolo adicional”, suscrito en Montevideo, Uruguay el 03 de agosto de 2005. (Sentencia C-248/09)
17. Ley 1221 del 16 de julio de 2008: Por la cual se establecen normas para promover el teletrabajo. (sentencia C-33711)
18. Ley 1222 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Acta que institucionaliza el mecanismo del Plan Puebla-Panamá, firmada en Managua, Nicaragua el 25 de marzo de 2004; el Anexo que modifica la dicha acta, firmado en la ciudad de San José, Costa Rica el 27 de octubre de 2006 – Memorando de entendimiento para la institucionalización del Consejo mesoamericano para la competitividad (CMC). (Sentencia 285/09)
19. Ley 1223 del 16 de julio de 2008: Por la cual se reforma el Régimen de pensión de vejez por exposición a alto riesgo a que se refiere la ley 860 de 2003. (Sentencia C-853/2013)
20. Ley 1231 de 2008: Por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el Micro, Pequeño y Mediano Empresario y se crean las facturas comerciales como títulos valores. (Sentencia C-852/09)
21. Ley 1233 de 2008: Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la Seguridad Social, se crean las Contribuciones Especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar a cargo de las

- Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado que presten servicios y se fortalece el Control Concurrente. (Sentencia C-182/10) (Sentencia C-855/09)
22. Ley 1241 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, hecho y firmado en Medellín el 9 de Agosto de 2007. (Sentencia C-446/09)
  23. Ley 1246 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Convenio constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones II y el Convenio de administración del Fondo Multilateral de Inversiones II, llevados a cabo en Okinawa, Japón el 09 de abril de 2005. (Sentencia 683/09)
  24. Ley 1253 de 2008: Por medio de la cual se regula la Productividad y Competitividad. (Sentencia 163/15)
  25. Ley 1258 de 2008: Por medio de la cual se crea la Sociedad por Acciones Simplificada. (Sentencia C-014/10) (Sentencia C-597/10)
  26. Ley 1261 de 2008: Mediante la cual se aprueba el Convenio entre la República de Chile y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación al impuesto a la renta y al patrimonio, y su protocolo, hechos y firmados en Bogotá el 19 de abril de 2007. (Sentencia C-577/09)
  27. Ley 1274 de 2009: Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras. (Sentencia C-613/09) (Sentencia C-641/10)
  28. Ley 1286 del 23 de enero de 2009: Por la cual se modifica la Ley 29 de 1990: se transforma a Colciencias en departamento administrativo; se fortalece el Sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación en Colombia. (Sentencia C-329/03 )

29. Ley 1328 de 2009: Por medio de la cual se dictan normas en materia financiera de seguros y del Mercado de Valores. (Sentencia C-333/10) (Sentencia C-432/10) (Sentencia C-433/10) (Sentencia C-640/10)
30. Ley 1340 de 2009: Por medio de la cual se dictan normas en materia de integraciones y prácticas restrictivas de la competencia. (Sentencia C-228/10) (Sentencia C-537/10)
31. Ley 1342 de 2009: Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones hechas y firmadas el 11 de diciembre de 2007. (Sentencia C-377/10)
32. Ley 1345 del 31 de julio de 2009: Por medio de la cual se aprueba el convenio de cooperación comercial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Turquía, hecho y firmado en Ankara el 17 de mayo de 2006. (Sentencia C-982/10)
33. Ley 1346 del 31 de julio de 2009: Por la cual se aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. (Sentencia C-293/10)
34. Ley 1351 del 13 de agosto de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Convenio del programa cooperativo para el fondo regional de tecnología agropecuaria enmendado y el Convenio de administración del programa cooperativo para el fondo regional de tecnología agropecuaria enmendado, firmados el 15 de marzo de 1998. (Sentencia C-567/10)
35. Ley 1359 de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia

del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y la República de Colombia. (Sentencia C-609/10)

36. Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009: Por la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008. (Sentencia C-608/10)
37. Ley 1369 del 30 de diciembre de 2009: Por la cual se establece el régimen de los servicios postales. (Sentencia 82311)
38. Ley 1372 del 7 de enero de 2010: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de entendimiento relativo al acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC, y el Canje de notas respecto del capítulo 4 del acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos mil ocho; el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008. (Sentencia C-941/10)
39. Ley 1413 del 11 de noviembre de 2010: Por medio del cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el Sistema de cuentas nacionales, con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país.

40. Ley 1415 del 22 de noviembre de 2010: Por medio de la cual se establecen criterios para asignación de vivienda para la población rural afectada por desastres naturales.

**Incremento de la eficiencia y la transparencia del Estado:**

1. Ley 1110 de diciembre 27 de 2006: Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007. (Sentencia C-666/07)
2. Ley 1111 de diciembre 27 de 2006: Por medio del cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Sentencia C-064/08) (Sentencia C-229/10) (Sentencia C-426/09) (Sentencia C-480/07) (Sentencia C-624/07) (Sentencia C-655/07) (Sentencia C-801/08) (Sentencia C-815/09) (Sentencia C-842/08) (Sentencia C-908/07) (Sentencia C-949/07) (Sentencia C-952/07) (Sentencia C-1066/08)
3. Ley 1121 de 2006: Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo. (Sentencia C-073/10) (Sentencia C-335/10) (Sentencia C-853/09)
4. Ley 1127 de 2007: Por medio de la cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo IV del Título II de la ley 5 de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias. (Sentencia C-225/08)
5. Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. (Sentencia C-259/08) (Sentencia C-353/09) (Sentencia C-380/08) (Sentencia C-693/08) (Sentencia C-713/09) (Sentencia C-736/08) (Sentencia C-862/08) (Sentencia C-942/08)

6. Ley 1183 del 14 de enero de 2008: Por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios. (Sentencia C-1159/08) (Sentencia C-1187/08)
7. Ley 1184 de febrero 29 de 2008: Por la cual se regula la Cuota de Compensación Militar. (Sentencia C-600/15)
8. Ley 1201 del 23 de junio de 2008: Por la cual se regula el hallazgo de bienes por miembros de la fuerza pública. (Sentencia C-475/05)
9. Ley 1212 de 2008: Por la cual se regulan las tasas que se cobran por la prestación de los servicios del Ministerio de Relaciones Exteriores con destino al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. (Sentencia C-1120/8)
10. Ley 1249 del 27 de noviembre de 2008: Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de administrador policial. ( Sentencia C-838/08)
11. Ley 1278 de 5 de enero de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificatorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911, firmado en la ciudad de Lima, Perú el 22 de octubre de 2004. (Sentencia C-011/10)
12. Ley 1288 de 2009: Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a las agencias que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir su misión constitucional y legal. (Sentencia C-913/10)
13. Ley 1296 de 2009: Por medio de la cual se modifica el inciso tercero del artículo 1° de la ley 1148 de 2007. **¡Error! Marcador no definido.¡Error! Marcador no finido.** (Sentencia C-899/09) (Sentencia C-933/09)
14. Ley 1319 de 2009: Por medio de la cual se reforma la ley Estatutaria de la Administración de Justicia, en el sentido de reconocer la posibilidad de aplicar

- equivalencias entre estudios superiores y experiencia profesional para ocupar cargos de empleados judiciales en la Rama Judicial. (sentencia C-319/10)
15. Ley 1322 del 13 de julio de 2009: Por la cual se autoriza la prestación del servicio de auxiliar jurídico Ad-honorem en los organismos y entidades de la rama ejecutiva de los órdenes nacional y territorial y en los consulados y agencias diplomáticas de Colombia en el exterior. (Rechazada Auto expediente 11495. 2016)
  16. Ley 1327 de 2009: Por la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. (Sentencia C-397/10)
  17. Ley 1350 de 2009: Por medio de la cual se reglamenta la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras normas que regulan la gerencia pública. (Sentencia C-553/10)
  18. Ley 1354 de 2009: Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. (Sentencia C-141/10)
  19. Ley 1386 del 24 de mayo de 2010: Por la cual se prohíbe que las entidades territoriales deleguen a cualquier título la administración de los diferentes tributos a terceros. (Sentencia C-370-11)
  20. Ley 1394 del 12 de julio de 2010: Por medio de la cual se regula un arancel judicial. (Sentencia C-643/11)
  21. Ley 1395 del 12 de julio de 2010: Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de descongestión judicial. (Sentencia C-394/11)
  22. Ley 1407 del 17 de agosto de 2010: Por la cual se expide el Código Penal Militar. (Sentencia C-252/12)

23. Ley 1405 del 28 de julio de 2010: Por medio de la cual se modifica el artículo 6° del Decreto Ley 1790 de 2000 y el artículo 5° del Decreto Ley 1790 de 2000. (Sentencia C-445/11)
24. Ley 1416 del 24 de noviembre de 2010: Por medio de la cual se fortalece al ejercicio del control fiscal. (Sentencia C-701/10)

### **LEYES DEMANDADAS**

De las normas que fueron creadas durante este tiempo y que hacen referencia a los tres tópicos seleccionados para este segmento de la investigación, fueron demandadas ante la Corte Constitucional las siguientes leyes, las cuales se presentan enunciando las sentencias mediante las cuales la Corte Constitucional se pronunció sobre su exequibilidad o inexecuibilidad.

#### **Seguridad Democrática.**

- Ley 1121 de 2006: Por la cual se dictan normas para la prevención, detección, investigación y sanción de la financiación del terrorismo. (Sentencia C-073/10) (Sentencia C-335/10) (Sentencia C-853/09)
- Ley 1142 de 2007: Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana. (Sentencia C-131/09) (Sentencia C-163/08) (Sentencia C-185/08) (Sentencia C-186/08) (Sentencia C-226/08) (Sentencia C-318/08) (Sentencia C-425/08) (Sentencia C-489/09) (Sentencia C-536/08) (Sentencia C-805/08) (Sentencia C-854/09) (Sentencia C-904/08) (Sentencia C-1198/08)

- Ley 1288 de 2009. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1153 del 31 de julio de 2007: Por la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal. (Sentencia C-879/08) (Sentencia C-1157/08)
- Ley 1312 de 2009: Por medio de la cual se reforma parcialmente la Ley 906 de 2004, en lo relacionado con el Principio de Oportunidad. (Sentencia C-936/10)

#### **Crecimiento económico sostenible y la generación de empleo:**

- Ley 1118 de 2006: Por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. (Sentencia C-026/09) (Sentencia C-722/07) (Sentencia C-814/07) (Sentencia C-954/07)
- Ley 1122 de enero 09 de 2007: Por la cual se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se hacen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y se dictan normas para el fortalecimiento de las instituciones prestadoras de servicios de carácter público (IPS) de la red hospitalaria nacional. Se crea la Comisión de Regulación de Salud. (Sentencia C-777/10) (Sentencia C-1158/08) Ley 1152 del 25 de julio de 2007: Por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el instituto colombiano de desarrollo rural INCODER. (Sentencia C-175/09) (Sentencia C-245/09) (Sentencia C-247/09) (Sentencia C-355/09) (Sentencia C-375/09) (Sentencia C-406/09)

- Ley 1143 del 4 de julio de 2007: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de promoción central entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos, suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006 (TLC). (Sentencia C-750/08)
- Ley 1149 de 2007: Por la cual se reforma el Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social para hacer efectiva la oralidad en sus procesos. (Sentencia C-317/08)
- Ley 1151 de 2007: Por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para el periodo 2006-2010. (Sentencia C-034/09) (Sentencia C-149/10) (Sentencia C-376/08) (Sentencia C-377/08) (Sentencia C-386/08) (Sentencia C-429/09) (Sentencia C-459/08) (Sentencia C-461/08) (Sentencia C-510/08) (Sentencia C-539/08) (Sentencia C-624/08) (Sentencia C-665/08) (Sentencia C-666/09) (Sentencia C-739/08) (Sentencia C-840/08) (Sentencia C-1059/08) (Sentencia C-1088/08) (Sentencia C-1089/08)
- Ley 1155 del 20 de septiembre de 2007: Por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de India sobre Cooperación en Ciencia y Tecnología, suscrito en Bogotá D.C el 11 de junio de 2005. (Sentencia C-464/08)
- Ley 1173 de diciembre 27 de 2007: Por medio de la cual se modifica el artículo 120 de la ley 1116 de 2006. (Sentencia C-071/10) (Sentencia C-699/07)
- Ley 1189 del 28 de abril de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y la República de Chile – Protocolo adicional al acuerdo de complementación económica para el establecimiento de un espacio económico ampliado entre Colombia y Chile del 06

de diciembre de 1993, suscrito en Santiago de Chile el 27 de noviembre de 2006.

(Sentencia C-031/09)

- Ley 1198 de 2008: Por la cual se aprueba el Convenio entre la República de Colombia y la Confederación Suiza sobre la promoción y protección recíproca de inversiones y su protocolo, celebrados el 17 de mayo de 2006 en Berna, Suiza.  
(Sentencia C-150/09)
- Ley 1199 de junio 06 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Protocolo por el que se enmienda el acuerdo sobre los ADPIC, hecho en Ginebra, Suiza el 06 de diciembre de 2005. (Sentencia C-032/09)
- Ley 1210 de 2008: Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 (numeral 4º) y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y Seguridad Social y se crea el Artículo 129 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social.  
(Sentencia C-349/09)
- Ley 1211 del 16 de julio de 2008: Por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Complementación Económica No. 33 (Tratado de Libre Comercio) celebrado entre la República de Colombia, los Estados Unidos Mexicanos y la República Bolivariana de Venezuela- Séptimo Protocolo adicional”, suscrito en Montevideo, Uruguay el 03 de agosto de 2005. (Sentencia C-248/09)
- Ley 1226 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Memorando de entendimiento entre el Gobierno de Australia y el Gobierno de Colombia sobre cooperación en el campo de la educación y la capacitación, suscrito el 6 de agosto de 2002. (Sentencia C-094/09)
- Ley 1231 de 2008: Por la cual se fortalecen mecanismos de financiación para el Micro, Pequeño y Mediano Empresario y se crean las facturas comerciales como títulos valores. (Sentencia C-852/09)

- Ley 1233 de 2008: Por medio de la cual se precisan los elementos estructurales de las contribuciones a la Seguridad Social, se crean las Contribuciones Especiales con destino al SENA, ICBF y Cajas de Compensación Familiar a cargo de las Cooperativas y Pre cooperativas de Trabajo Asociado que presten servicios y se fortalece el Control Concurrente. (Sentencia C-182/10) (Sentencia C-855/09)
- Ley 1241 de 2008: Por medio de la cual se aprueba el Tratado de Libre Comercio entre la República de Colombia y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras, hecho y firmado en Medellín el 9 de Agosto de 2007. (Sentencia C-446/09)
- Ley 1258 de 2008: Por medio de la cual se crea la Sociedad por Acciones Simplificada. (Sentencia C-014/10) (Sentencia C-597/10)
- Ley 1261 de 2008: Mediante la cual se aprueba el Convenio entre la República de Chile y la República de Colombia para evitar la doble imposición y para prevenir la evasión fiscal en relación al impuesto a la renta y al patrimonio, y su protocolo, hechos y firmados en Bogotá el 19 de abril de 2007. (Sentencia C-577/09)
- Ley 1328 de 2009: Por medio de la cual se dictan normas en materia financiera de seguros y del Mercado de Valores. (Sentencia C-333/10) (Sentencia C-432/10) (Sentencia C-433/10) (Sentencia C-640/10)
- Ley 1274 de 2009: Por la cual se establece el procedimiento de avalúo para las servidumbres petroleras. (Sentencia C-613/09) (Sentencia C-641/10)
- Ley 1340 de 2009: Por medio de la cual se dictan normas en materia de integraciones y prácticas restrictivas de la competencia. (Sentencia C-228/10) (Sentencia C-537/10)
- Ley 1342 de 2009: Por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre

promoción y protección recíproca de inversiones hechas y firmadas el 11 de diciembre de 2007. (Sentencia C-377/10)

- Ley 1346 del 31 de julio de 2009: Por la cual se aprueba la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. (Sentencia C-293/10)
- Ley 1351 del 13 de agosto de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Convenio del programa cooperativo para el fondo regional de tecnología agropecuaria enmendado y el Convenio de administración del programa cooperativo para el fondo regional de tecnología agropecuaria enmendado, firmados el 15 de marzo de 1998. (Sentencia C-567/10)
- Ley 1359 de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008, y el Canje de notas entre Canadá y la República de Colombia del 20 de febrero de 2009, por medio del cual se corrigen errores técnicos y materiales del acuerdo de cooperación laboral entre Canadá y la República de Colombia. (Sentencia C-609/10)
- Ley 1363 del 9 de diciembre de 2009: Por la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre Canadá y la República de Colombia, hecho en Lima, Perú, el 21 de noviembre de 2008. (Sentencia C-608/10)
- Ley 1372 del 7 de enero de 2010: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, el Memorando de entendimiento relativo al acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados de la AELC, y el Canje de notas respecto del capítulo 4 del acuerdo de libre comercio entre la República de Colombia y los Estados AELC, suscritos en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de dos

mil ocho; el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y la Confederación Suiza, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y la República de Islandia, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008; y el Acuerdo sobre agricultura entre la República de Colombia y el Reino de Noruega, hecho en Ginebra, a los 25 días del mes de noviembre de 2008.

(Sentencia C-941/10)

### **Incremento de la eficiencia y la transparencia del Estado:**

- Ley 1110 de diciembre 27 de 2006: Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y la ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 01 de enero al 31 de diciembre de 2007. (Sentencia C-666/07)
- Ley 1111 de diciembre 27 de 2006: Por medio del cual se sustituye el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. (Sentencia C-064/08) (Sentencia C-229/10) (Sentencia C-426/09) (Sentencia C-480/07) (Sentencia C-624/07) (Sentencia C-655/07) (Sentencia C-801/08) (Sentencia C-815/09) (Sentencia C-842/08) (Sentencia C-908/07) (Sentencia C-949/07) (Sentencia C-952/07) (Sentencia C-1066/08)
- Ley 1127 de 2007: Por medio de la cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo IV del Título II de la ley 5 de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias. (Sentencia C-225/08)
- Ley 1148 del 10 de julio de 2007: Por medio de la cual se modifican las leyes 136 de 1994 y 617 de 2000. (Sentencia C-903/08) (Sentencia C-1125/08)

- Ley 1183 del 14 de enero de 2008: Por medio de la cual se asignan unas funciones a los notarios. (Sentencia C-1159/08) (Sentencia C-1187/08)
- Ley 1150 de 2007: Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos. (Sentencia C-259/08) (Sentencia C-353/09) (Sentencia C-380/08) (Sentencia C-693/08) (Sentencia C-713/09) (Sentencia C-736/08) (Sentencia C-862/08) (Sentencia C-942/08)
- Ley 1278 de 5 de enero de 2009: Por medio de la cual se aprueba el Acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú, modificadorio del Convenio Bolivariano de Extradición firmado el 18 de julio de 1911, firmado en la ciudad de Lima, Perú el 22 de octubre de 2004. (Sentencia C-011/10)
- Ley 1296 de 2009: Por medio de la cual se modifica el inciso tercero del artículo 1° de la ley 1148 de 2007. **¡Error! Marcador no definido.¡Error! Marcador no finido.** (Sentencia C-899/09) (Sentencia C-933/09)
- Ley 1327 de 2009: Por la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. (Sentencia C-397/10)
- Ley 1350 de 2009: Por medio de la cual se reglamenta la carrera administrativa especial de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se dictan otras normas que regulan la gerencia pública. (Sentencia C-553/10)
- Ley 1354 de 2009: Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional. (Sentencia C-141/10)

- Ley 1370 del 30 de diciembre de 2009: Por medio de la cual se adiciona parcialmente el Estatuto tributario. (Sentencia C-831/10)

## **CAPÍTULO II LEYES DECLARADAS INEXEQUIBLES**

Dentro de esta amplia gama de leyes emanadas durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez y que fueron demandadas en control de constitucionalidad ante la Corte Constitucional, fueron declaradas inexecutable las que se presentan a continuación, incluidas dentro de un cuadro sintético que da cuenta de las principales razones que argumentó el tribunal constitucional para declarar su inconstitucionalidad.

### **2.1 SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

Se analizarán las leyes generadas durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, relacionadas con la seguridad nacional, concepto que abarca lo relacionado con el tratamiento a los delitos y con las políticas establecidas para controlar el terrorismo y las acciones derivadas del conflicto. Solo se analizarán las leyes que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, a fin de establecer la dicotomía entre las políticas del ejecutivo y el control ejercido por el máximo tribunal constitucional.

- Ley 1121 de 2006. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.

## **SÍNTESIS**

La demanda (Sentencia C-853 , 2009) es contra lo dispuesto en el artículo 18 de la ley 1121 de 2006 el cual queda del siguiente tenor

ARTÍCULO 18. Modificase el artículo 441 de la Ley 599 de 2000, modificado por el artículo 90 de la Ley 733 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 441. Omisión de denuncia de particular. El que teniendo conocimiento de la comisión de un delito de genocidio, desplazamiento forzado, tortura, desaparición forzada, homicidio, secuestro, secuestro extorsivo o extorsión, narcotráfico, tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias sicotrópicas, terrorismo, financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas, enriquecimiento ilícito, testaferrato, lavado de activos, cualquiera de las conductas contempladas en el Título II y en el Capítulo IV del Título IV de este libro, en este último caso cuando el sujeto pasivo sea un menor de doce (12) años, omitiere sin justa causa informar de ello en forma inmediata a la autoridad, incurrirá en prisión de tres (3) a ocho (8) años”.

De este artículo se demanda exclusivamente la expresión “de doce (12) años bajo el argumento que

... el aparte impugnado vulnera los artículos 13 (derecho a la igualdad), 44 (derechos de los niños), 45 (derechos de los adolescentes) y 93 (prevalencia de los tratados de derechos humanos) de la Constitución. Esta última disposición en cuanto concierne a la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 1º, 3º, 19, 34 y 36).

Señala que el tipo penal acusado sanciona penalmente al particular que omita sin justa causa informar inmediatamente a la autoridad sobre la comisión de cualquiera de las conductas de proxenetismo, en las que el sujeto pasivo sea un menor de 12 años y de las cuales tuviere conocimiento. Encuentra así evidente que si la víctima ha cumplido 12 años, pero aún no ha llegado a los 18, ya no es objeto de esa protección penal especial.

Estima que es al legislador al que corresponde establecer la política criminal del Estado; sin embargo, considera que dicha potestad no es absoluta por cuanto se halla limitada por los valores constitucionales, los principios fundamentales y los derechos fundamentales, particularmente por los principios de racionalidad y proporcionalidad.

Además de los deberes que se imponen a todos los residentes del país, como el obrar conforme al principio de solidaridad social y colaborar para el buen funcionamiento de la administración de justicia, expone que la Constitución establece la protección prevalente de los derechos del niño, como el garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Sostiene que constituye un deber del Estado el protegerlos contra toda forma de violencia, abuso o explotación sexual (art. 44 superior), lo cual se extiende a los adolescentes (art. 45 superior), citando también como respaldo de su afirmación la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 1º, 3º, 19, 34 y 36).

Planteamientos que son acogidos plenamente por el máximo tribunal constitucional el cual comparte el criterio que la expresión demandada está dejando por fuera de la acción a los menores entre los doce y los dieciocho años, con lo cual se vulnera no solo los derechos de los niños sino el derecho a la igualdad. Ratificando los argumentos del demandante la Corte señala

... que la omisión de denuncia de particular, como expresión del deber de solidaridad y colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia (art. 95 superior), tratándose de los delitos de explotación sexual, debe comprender como sujeto pasivo a todo menor de edad (niñez y adolescencia).

La expresión “de doce (12) años”, prevista en el artículo 18 de la Ley 1121 de 2006, que modificó el artículo 441 del Código Penal, será declarada inexecutable por resultar violatoria de los artículos 13, 44 y 45 de la Constitución, y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (arts. 1º, 3º, 19, 34 y 36).

Ello con la finalidad de excluir del ordenamiento jurídico el límite de edad establecido para el sujeto pasivo del delito de omisión de denuncia de particular, dado que la condición de menor de edad comprende a toda aquel que no ha cumplido los 18 años, esto es, a la niñez (0 a 12 años) y a la adolescencia (mayores de 12 y menores de 18 años), quienes indistintamente deben tener la condición de sujetos pasivos de este tipo penal.

## ANÁLISIS

La Corte al declarar inexecutable expresión menores de doce años, frente a la obligación de denunciar actividades de terrorismo, está protegiendo a los menores

comprendidos entre 12 y 18 años, los cuales no son cobijados por los mandatos de la ley 733 de 2002, con lo cual se viola el derecho de igualdad de los menores, a los cuales se les deben aplicar las normas de forma genérica.

Es importante la aclaración que hace la Corte que la potestad legislativa que tiene el Congreso no puede vulnerar los derechos Constitucionales al tiempo que debe propender por la realización de los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución.

- Ley 1142 de 2007. Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.

## SÍNTESIS

Esta ley fue demandada en tres oportunidades. La primer demanda (Sentencia C-185 , 2008) estuvo encaminada a declarar la inconstitucionalidad del artículo 21 de la ley 1142 de 2007 puesto que los demandantes consideran que dicho artículo infringe los artículos 2, 4, 28, 93 y 250 de la Constitución Política, el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos y el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El demandante fundamenta sus argumentos afirmando que “al establecer el legislador que el Fiscal General de la Nación o su delegado pueden proferir capturas sin necesidad de orden previa de juez competente está reviviendo en el ordenamiento

jurídico la figura de la captura sin orden judicial, regulada en el texto original del artículo 300 de la Ley 906 de 2004, figura esta que fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-1001 de 2005”.

Igualmente sostiene que “se vulnera el artículo 93 de la Constitución y específicamente el artículo 7° de la Convención americana de derechos humanos y el artículo 9° del pacto internacional sobre derechos civiles y políticos, debido a que no se garantiza que la facultad que se expresa como excepcional se convierta por parte de la Fiscalía en una regla general.”

Todo ello porque “El artículo 21 no establece unas condiciones reales de excepcionalidad cuando fija la posibilidad de que el fiscal cuente con la facultad de proferir ordenes de captura sin que un juez debidamente competente sea el que decida si es razonable, idónea y proporcional una medida de restricción al derecho fundamental de la libertad. Se desprende de la norma acusada que es el fiscal quien en últimas estudia, analiza y valora su propia investigación y sobre ello es él quien decide si procede o no la ejecución de la medida.”

A lo anterior agrega una contradicción interna entre los artículos 1° y 3° de la ley, sin precisar en qué consiste dicha contradicción. Se apoya, finalmente, en que la ley es contraria a los lineamientos seguidos por la Corte constitucional en reiteradas sentencias, entre ellas, las sentencias C-237 de 2005, C-730 de 2005, C-799 de 2005, C-1001 de 2005 y C-190 de 2006.

Si bien la Corte encuentra ajustada a derecho la autorización para que la fiscalía, en casos excepcionales pueda proceder a la captura sin orden previa del juez, si encuentra que algunos aspectos de la redacción de la norma son ambiguos siendo así que:

En cuanto al fundamento que justifica la expedición de la orden de captura, en la captura ordenada por el juez de control de garantías, el artículo 19 de la Ley 1142 de 2007, exige la existencia de “*motivos razonablemente fundados*,” los cuales, según lo que establece el artículo 221 de la Ley 906 de 2004, deben estar sustentados en informes de la policía judicial, en declaraciones juradas de testigos o informantes, o en elementos materiales probatorios y evidencia física. Por su parte, el artículo 21 de la Ley 1142 de 2007 señala que la orden de captura excepcional dictada por el Fiscal General o su delegado debe estar fundada en *motivos serios y de fuerza mayor*, que muestren que no se encuentra *disponible* un juez que pueda proferir la medida. En este evento, la norma no exige expresamente que tales motivos estén fundados en elementos probatorios, ni que la motivación deba basarse en una constatación fáctica de la imposibilidad de acudir a un juez de control de garantías para que expida la orden.

Estos elementos carecen de la suficiente concreción, precisión y determinación que requiere la fijación de los límites y eventos en que excepcionalmente la Fiscalía General puede realizar capturas, tal y como lo exige el artículo 250 (1) Superior. La expresión “*motivos serios y de fuerza mayor*” y el criterio de la falta de “*disponibilidad*” del juez de control de garantías, dan lugar a las más variadas hipótesis y supuestos que dejan a la discrecionalidad del propio fiscal que ha de efectuar la captura, la determinación de esas circunstancias.

Por lo anterior, encuentra la Corte que el empleo del calificativo “*serios*” que se le otorga a los motivos por los cuales no se encuentra disponible un juez para ordenar una captura, es ambiguo e indeterminado. En estas condiciones, el Fiscal General de la Nación o su delegado pueden fijar a su arbitrio cuándo un motivo es lo suficientemente serio para demostrar que el juez de control de garantías no se encuentra disponible, sin que tal demostración tenga como base un fundamento objetivo que justifique esta medida excepcional, en materia tan grave como lo es la restricción de la libertad.

Por lo tanto la declaratoria de inexecutable de las expresiones, va en contravía con el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 y además es contrario a lo establecido en los lineamientos jurisprudenciales, razón por la cual la Corte, en aras a la

claridad que deben tener los motivos y las condiciones específicas para restringir la libertad, conceptúa que no pueden dejarse al arbitrio del ente acusador.

En demanda posterior (Sentencia C-425 , 2008) se cuestionó la totalidad de la ley 1142 de 2007 pidiendo su inexecutable total por considerar los demandantes que existieron vicios en su formación, y de manera subsidiaria la inexecutable de algunos partes de los artículos 4º, 18, 26 y 27 y la totalidad del artículo 42 de la norma.

La Corte conceptuó que, como ya lo ha manifestado repetidamente en reiterada jurisprudencia, la solicitud de inexecutable de una ley debe estar fundamentada de manera seria y objetiva puesto que

... si bien es cierto la acción pública de inexecutable desarrolla los derechos de los ciudadanos a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político y de acceso a la justicia para interponer acciones públicas en defensa de la Constitución, no lo es menos que es válido constitucionalmente que la ley señale condiciones de procedencia formal de esta acción, pues es una carga procesal razonable que busca racionalizar su uso e impedir el control de inexecutable oficioso de todas las leyes. Por esa razón, en sentencia C-131 de 1993, la Corte Constitucional declaró la executable del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, de acuerdo con el cual una demanda de inexecutable se entiende presentada en debida forma cuando indica: i) las normas que se acusan como inconstitucionales, ii) las normas superiores que se consideran vulneradas, iii) las razones por las que la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda y, iv) los motivos por los cuales se estima que las disposiciones constitucionales han sido infringidas.

Por esta razón, y ante la no claridad en los motivos que fundamentan la demanda en este sentido, la Corte tomó la decisión de declarar executable la totalidad de la ley, pasando a estudiar los apartes relacionados con la unificación de las audiencias en el proceso penal. Asunto ante el cual la Corte conceptuó que

De otra parte, para evaluar la regulación demandada en cuanto a las diligencias de formulación de imputación e imposición de medida de aseguramiento, la Sala parte de dos supuestos jurídicos propios del actual proceso penal: i) las diligencias de legalización de la captura, formulación de la imputación y solicitud de la medida de aseguramiento generan consecuencias jurídicas distintas. No debe olvidarse que mientras en la diligencia de legalización de la captura no necesariamente se ha iniciado el proceso penal, la diligencia de formulación de la imputación tiene como objetivo comunicar a una persona que se inicia en su contra el proceso penal. En otras palabras, esta actuación formalmente pone en funcionamiento la función investigativa del Estado y el aparato judicial para perseguir el delito y proteger los derechos de las víctimas y de la sociedad. De igual forma, desde la perspectiva de los derechos del capturado es distinto legalizar la privación de la libertad ya efectuada, que solicitar una medida de aseguramiento que se produce en desarrollo de un proceso penal en curso y respecto de la responsabilidad penal del imputado. ii) Al igual que la diligencia de indagatoria en el proceso penal anterior, en el sistema penal acusatorio, a partir de la formulación de la imputación, el imputado adquiere el carácter de sujeto procesal y puede ejercer su derecho a la defensa material. De hecho, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia dijo que, como acto de vinculación, la imputación se asimila a la indagatoria, por lo que es lógico que desde la vinculación a una investigación por hechos delictivos el imputado tiene todos los derechos, deberes y garantías propios del proceso penal. Ahora, la jurisprudencia y la doctrina contemporánea coincidieron en señalar que la indagatoria tiene doble carácter de medio de defensa material y medio de prueba, pues se considera un acto procesal de naturaleza compleja destinado a garantizar al sindicado su derecho a ser oído en el proceso frente a la imputación que existe en su contra. Luego, es evidente que, de manera especial, a partir de la diligencia de formulación de imputación se activa el ejercicio del derecho a la defensa material del sindicado.

Por lo tanto la Corte conceptúa, en esta segunda demanda que no existen vicios en la formación de la ley, por lo tanto es declara su exequibilidad, pasando a analizar las normas demandadas individualmente, análisis del cual concluye que la normatividad que crea la posibilidad de surtir en una todas las audiencias es contraria al ordenamiento constitucional, al igual que el párrafo 3° del artículo 18 por considerar que no es viable la ampliación de facultades que se conceden a la Fiscalía.

En una tercera demanda (Sentencia C-1198 ) pretende, principalmente, la valoración que se autoriza al Instituto Colombiano del Bienestar Familiar frente a los beneficios que puedan otorgarse en los casos de violencia intrafamiliar por considerar que

... contraviene los artículos 228 y 230 superiores, como quiera que el juez solamente está sometido al imperio de la ley y la Constitución, luego sus decisiones, al ser independientes, no pueden estar bajo las de alguna autoridad de carácter administrativo, por lo que aceptar una injerencia como esa rompería el principio de reserva judicial, sin que ello implique, desde luego, la negación de la existencia de un “*principio de colaboración entre las ramas del poder público*”, acorde con el artículo 113 de la Carta Política.

Autorización con la cual se dejaría, en manos de un organismo del ejecutivo, una decisión judicial, con lo cual se estaría delegando una atribución judicial a un funcionario que no pertenece a la rama como lo es la concesión de beneficios.

Argumentos frente a los cuales la Corte concluye que la exigencia de una valoración positiva del instituto colombiano de bienestar familiar, ICBF, para que sean concedidos beneficios punitivos en los casos de delitos de violencia intrafamiliar, contraviene los derechos de los niños, niñas y adolescentes, al igual que los principios de legalidad de la sanción penal y de la privación preventiva de la libertad del imputado, acusado o procesado.

El actor demanda igualmente la expresión “en especial” contenida en el artículo 25 de la ley 1142 de 2007

... al considerar que entre ésta y las expresiones atacadas del artículo 24 de la Ley 1142 de 2007 existe unidad normativa, por lo que las tesis esbozadas para impugnar la constitucionalidad del empleo de la modalidad y gravedad de una conducta como criterio único para determinar el peligro para la comunidad y con ello imponer una medida de aseguramiento, se aplican para cuestionar la presente

expresión, con la cual se privilegia nuevamente esos dos criterios para determinar el “*pronóstico de no comparecencia al proceso*” del imputado.

Reitera entonces que la presunción de inocencia se ve afectada cuando se da una especial ventaja a una “*condición abstracta y general como la seriedad de la infracción legal, para derivarle consecuencias irrazonables a tal circunstancia*” y determinar la detención preventiva. La presunción de inocencia conlleva el principio de libertad que rige dentro del proceso penal, que se trunca cuando se tienen en cuenta dichos criterios abstractos, a pesar de que se concretan a través del proceso, en especial durante el juicio oral y no de forma anticipada, en donde se están empleando criterios de “*retribución penal que hacen parte de las funciones de la pena*”.

El demandante insiste además en que la modalidad y la gravedad de la conducta forman parte de las múltiples circunstancias concurrentes que según los organismos internacionales deben ser examinadas de forma exhaustiva, “*sin distingo ni privilegio*”, para cada caso en particular, antes de decretar una medida de aseguramiento, dando aplicación también al principio de proporcionalidad que cuenta con arraigo constitucional.

Igualmente, señala que contemplar esos dos aspectos como determinantes para establecer el riesgo de la no comparecencia al proceso del imputado, “*es dotar a las medidas de aseguramiento de funciones propias de la pena, como la prevención y la retribución*”, mientras esta corporación ha reiterado que sus funciones son eminentemente cautelares o procesales.

Frente a la demanda establecida contra el artículo 25 de la ley la Corte se manifiesta concluyendo que

... encuentra entonces que si bien la redacción de la norma ahora analizada otorga un carácter especial a la modalidad y a la gravedad de la conducta y de la pena a imponer, incluso en la motivación de la reforma se aduce que el comportamiento anterior del imputado puede permitir “*tranquilidad a la fiscalía y a la judicatura*” de que aquél comparecerá al proceso, a pesar de lo grave de su comportamiento. De ese modo, la forma como se presentó el comportamiento o la envergadura del mismo no son los criterios especiales y únicos para determinar si permitirá la acción estatal, por el contrario, es necesario que se analicen “*además*” los criterios subsiguientes contenidos en el artículo 312 de la Ley 906 de 2004, de modo que pueda determinarse la necesidad o no de la medida de aseguramiento no sólo para garantizar su comparecencia, sino el cumplimiento de la sentencia, todo bajo el criterio de necesidad y razonabilidad que constituyen sus

presupuestos, al igual que la interpretación restrictiva que sobre las mismas se debe efectuar.

En la misma demanda se solicitó estudiar la inconstitucionalidad de la la parte final del párrafo del artículo 30 de la Ley 1142 de 2007, sobre las causales de libertad, consagra como excepciones aquellos eventos en los cuales la audiencia de juicio oral no se haya podido iniciar por maniobras dilatorias del imputado o acusado, o de su defensor, y cuando *“no se hubiere podido iniciar por causa justa o razonable”*. En cuanto a la preceptiva resaltada, plantea la demanda que vulnera los artículos 28 inciso final y 228 de la Constitución, al igual que el numeral 5° del artículo 7° de la Convención Americana de Derechos Humanos. El demandante sostiene su petición bajo el argumento que

... toda persona privada de la libertad goza de la *“protección estatal”*, en la medida en que su situación debe ser definida en el menor tiempo posible, motivo por el cual al juez y al fiscal se les impone un término razonable que deben cumplir para adoptar sus decisiones; sin embargo, en su criterio la preceptiva del artículo 30 abre la posibilidad para que se desconozcan los mismos, en detrimento del derecho a la libertad; *“es así como a pesar de haberse fijado un plazo en la ley, el mismo puede ser inobservado, haciendo las medidas restrictivas de la libertad indeterminadas en el tiempo, y permite desbordar el contenido del art. 228 constitucional”*.

A lo cual el máximo tribunal constitucional argumenta que

Encuentra la sala que la expresión *“justa o”*, dentro del sistema acusatorio que se sustenta en una nueva previsión constitucional, a partir del Acto Legislativo 03 de 2002, no atiende las exigencias referidas en los precedentes, como quiera que el supuesto fáctico allí consagrado no supera el imperativo de ser claro, preciso y unívoco, toda vez que su indeterminación conduce a ambigüedad acerca del momento en el cual se realizará la audiencia de juicio oral, vulnerando así la garantía de la libertad personal consagrada en el artículo 28 superior. Igualmente la preceptiva referida contraviene el imperativo constitucional que se impone a los funcionarios judiciales de

observar “*con diligencia*” los términos procesales, so pena de ser sancionado su incumplimiento (art. 228).

Cabe recordar que el artículo 29 constitucional señala que el sindicato tiene derecho a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas, norma que al igual que los artículos 28 y 228 previamente referidos tienen desarrollo en la Ley 270 de 1996, donde se señalaron una serie de principios que rigen la administración de justicia, dentro de los cuales se consagraron la celeridad (art. 4°), la eficiencia (art. 7°) y el respeto de los derechos de quienes intervienen en el proceso (art. 9°).

Con lo cual la Corte declara inexequibles los apartes estudiados declarando la exequibilidad de otros aparte de la norma incluidos en la misma demanda, los cuales se encontraron sujetos a la constitución.

## ANÁLISIS

Ante la primera demanda frente a la ley es necesario observar que la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones “motivos serios y de fuerza mayor” y “la falta de disponibilidad de un juez de garantías para que expida la orden de captura como precedente para que la fiscalía pueda proferir dicha orden”, va en contravía con el principio de legalidad consagrado en el artículo 29 y además es contrario a lo establecido en los lineamientos jurisprudenciales, razón por la cual la Corte, en aras a la claridad que deben tener los motivos y las condiciones específicas para restringir la libertad, conceptúa que no pueden dejarse al arbitrio del ente acusador.

En lo que hace relación con el estudio de la norma demandada desde la perspectiva de la segunda demanda impetrada hay que señalar varios aspectos que deberán tomarse en cuenta porque afectan los derechos de los indiciados puesto que equipara en una las condiciones particulares de la audiencia de legalización de la

captura, la de imputación de cargos y la de solicitud de imposición de medida de aseguramiento.

Es clara la posición de la Corte cuando, del análisis que hace del procedimiento para la conformación de la ley no encuentra elementos para declarar su inconstitucionalidad, al igual que cuando declara exequible la expresión “o la persona haya sido capturada en flagrancia” puesto que de este estudio no se deriva ningún elemento que demuestre la violación de los mandatos constitucionales.

Otro aspecto importante de la norma es la declaratoria de cosa juzgada constitucional frente a la posibilidad de trasmutar la pena de cárcel a detención domiciliaria en aquellos eventos en los cuales *“el peticionario fundamente, en concreto, que la detención domiciliaria no impide el cumplimiento de los fines de la detención preventiva, en especial, respecto de las víctimas de delito y en relación exclusiva con las hipótesis previstas en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 27 de la Ley 1142 de 2007”*.

Lo que sí afecta profundamente el interés que tuvo el legislador, en aras a legislar la voluntad del ejecutivo, fue la declaratoria de inexecutable de las expresiones *“...formular imputación, solicitar imposición de medida de aseguramiento y hacer las solicitudes que considere procedentes...”* y *“En este caso...”*, contenidas en el párrafo primero del artículo 18 de la Ley 1142 de 2007, puesto que ellas lo que pretendían era unificarlos procedimientos en cuanto a las audiencias dando unas facultades a la fiscalía en aquellos casos en los cuales no le es posible la legalización de

la captura, con lo cual se pueden violar los derechos de los indiciados ampliando la esfera temporal de la imputación.

En este mismo sentido es pertinente tomar en consideración la declaratoria de inexequibilidad del párrafo tercero del artículo 18 de la ley 1142 de 2007 puesto que, su aplicación contribuía, igualmente, a dar a la fiscalía una funciones que no le corresponden, ampliando de manera desmedida las facultades de la Fiscalía en detrimento de los derechos de los ciudadanos.

Frente a la tercera demanda impetrada (Sentencia C-1198 ) se debe observar que es importante el análisis que hace la Corte al no permitir que sea el ICBF la institución que pueda valorar los beneficios que debe recibir el querellado en los delitos de violencia intrafamiliar, puesto que esto es una función exclusiva del juez y sería darle injerencia directa al ente rector de los intereses de la familia en detrimento de la función jurisdiccional.

De igual manera es pertinente observar la validez de la declaratoria de inexequibilidad de la expresión “en especial” haciendo referencia a un condicionamiento que se pretendió hacer a la gravedad y modalidad de la conducta y a la pena imponible como causales de agravación frente a la no comparecencia del imputado a la audiencia de imputación de cargos, con lo cual se violaba flagrantemente el derecho de igualdad.

Es importante resaltar la declaración de la expresión “justa o” referida al evento en el cual la audiencia no hubiese podido iniciar por causa “justa o razonable”, la eliminación del concepto de causa justa se debe a que este término no tiene una

interpretación jurídica que sustente claramente lo que puede determinarse por justo, y que de aplicarse arbitrariamente se podrían vulnerar derechos de la administración de justicia como lo son el de celeridad, eficiencia y respeto de los derechos de quienes intervienen en el proceso.

- Ley 1153 de 2007. Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal.

## SÍNTESIS

Esta ley que fue demandada en dos oportunidades, en la primera de ellas (Sentencia C-879) porque le asigna a la Policía Judicial y a algunos particulares funciones que son propias de la Fiscalía y en la segunda oportunidad el hecho que el juez pueda celebrar contratos con particulares, para que las personas que han sido internadas en prisión como consecuencia de una conducta definida como pequeña causa hagan trabajo social no remunerado, demanda que se sustenta en el argumento que esto viola el principio de la imparcialidad y excede las funciones del juez, es declarada inexecutable por la Corte constitucional, la cual se apoya en las siguientes consideraciones

Las pequeñas causas penales se inscriben en el ámbito penal. De la anterior descripción es posible concluir que la Ley 1153 de 2007 mantiene el tratamiento de las pequeñas causas en el ámbito penal. Desde la formulación del título de la ley *“Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal”* y del análisis de las diferentes materias y procedimiento regulado en la Ley 1153 de 2007, se constata que toda la ley se ubica en la esfera penal. Varios elementos distintivos de esta ley confirman esta conclusión:

- (i) En su aplicación, la Ley 1153 de 2007 integra de manera armónica “*los principios rectores y las normas del Código Penal y de la Ley 906 de 2004;*”
- (ii) Al establecer los criterios para definir la autoría, la participación y la tentativa, la Ley 1153 de 2007 establece que se aplican “*las normas previstas en la parte general del Código Penal;*”
- (iii) Al definir las conductas que serán tratadas como “*pequeñas causas en materia penal,*” la Ley 1153 de 2007 remite a la descripción y los elementos del tipo de algunos de los delitos querellables establecidos en el Código Penal y establece su carácter contravencional mediante una graduación de la gravedad del daño que producen.
- (iv) Al definir la conducta contravencional como una conducta típica, antijurídica y culpable, frente a la cual se aplican “*las causales de ausencia de responsabilidad previstas en el artículo 32 del Código Penal.*”
- (v) Al señalar las consecuencias jurídicas de la conducta contravencional, la Ley 1153 de 2007 establece la posibilidad de sancionar estas conductas con una pena privativa de la libertad.
- (vi) Al establecer que el juez de pequeñas decretará las pruebas que soliciten o presenten el querellante y el querellado “*de acuerdo con las reglas de pertinencia y admisibilidad previstas en la Ley 906 de 2004*” y que éstas serán practicadas de acuerdo con “*las reglas previstas en la Ley 906 de 2004*”.

- (vii) Al calificar aspectos centrales del proceso, la Ley 1153 de 2007 alude a la “*imputación*” (Arts. 50 y 52, Ley 1153 de 2007)

En conclusión, si bien las pequeñas causas son llamadas formalmente contravenciones penales, desde el punto de vista material continúan teniendo todos los elementos de un delito, desde su descripción típica, pasando por el régimen de responsabilidad, hasta llegar a la pena misma, que puede ser privativa de la libertad. De tal manera que solo el nombre, no la sustancia permitiría diferenciar las “pequeñas causas penales” de los delitos. Es cierto que el legislador estimó que dichas pequeñas causas tenían menor grado de lesividad, pero esa apreciación no se tradujo en su despenalización ni en su sometimiento a un régimen distinto al delictual en cuanto a su descripción, responsabilidad y pena.

5.2. Mientras una conducta sea materialmente delictual, el legislador debe respetar las competencias de la Fiscalía General de la Nación. A pesar de que las conductas definidas como pequeñas causas continúan siendo materia penal, y tratadas como delitos, y que su sanción puede dar lugar a la privación de la libertad, la Ley 1153 de 2007 excluyó a la Fiscalía General de la Nación de la competencia para “*la investigación de los hechos.*”

No obstante, la Constitución dice que cuando una conducta revista las características de un delito, la Fiscalía debe investigarlo:

*“Artículo 250. La Fiscalía General de la Nación está obligada a adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento por medio de denuncia, petición especial, querrela o de oficio, siempre y cuando medien suficientes motivos y circunstancias fácticas que indiquen la posible existencia del mismo. No podrá, en consecuencia, suspender, interrumpir, ni renunciar a la persecución penal, salvo en los casos que establezca la ley para la aplicación del principio de oportunidad regulado dentro del marco de la política criminal del Estado, el cual estará sometido al control de legalidad por parte del juez que ejerza las funciones de control de garantías. Se exceptúan los delitos cometidos por Miembros de la Fuerza Pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio.”*

Según lo establece de manera clara, expresa e inequívoca el inciso primero del artículo 250 de la Constitución Política, la Fiscalía General no puede renunciar a ejercer la acción penal ni dejar de

realizar la investigación penal frente a aquellos hechos que revistan las características de un delito, sin perjuicio de la institución de la querrela.

Argumentos que llevan a declarar la inexecutable de la totalidad de la norma apoyándose en el concepto de la Unidad legislativa, lo cual ya ha hecho en otras oportunidades como, por ejemplo, a través de la sentencia C-557 de 2000, la Corte Constitucional declaró inexecutable varias disposiciones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, afectadas por vicios de procedimiento y consideró necesario retirar del ordenamiento la totalidad de la ley tratarse de un sistema presupuestal inescindible.

Esta declaratoria establecida en la sentencia C-879 de 2008, será la base para negar la segunda demanda, (Sentencia C-1157, 2008) fallada a través de la sentencia C-1157 de 2008, en la cual la Corte se atuvo a lo dispuesto en la citada sentencia C-879 de 2008, con lo cual se apoya en el principio de la cosa juzgada constitucional.

## ANÁLISIS

frente a la posición de la Corte ante la primera demanda es necesario observar que si bien la intención inicial de la ley de las pequeñas causas era la descongestión de los despachos judiciales al tiempo de descargarle a las funciones de la fiscalía la investigación por unos delitos a los cuales se les da la categoría de contravenciones, es pertinente observar que, al definir las pequeñas causas en sus elementos de tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad no se estableció una diferenciación clara entre lo que es realmente un delito y lo que es una “pequeña causa”, igualando las bases ontológicas de ambas figuras pero diferenciando, según la ley, los órganos competentes para realizar la investigación, toda vez que se le asigna las pequeñas causas a la Policía Nacional, en tanto las conductas consideradas delitos, siguen siendo investigadas por la fiscalía.

Esta contradicción, violatoria del artículo 250 de la Constitución lleva a que la Corte Constitucional declare inexecutable la totalidad de la norma puesto que al sustraer de la actividad de la Fiscalía la investigación de las pequeñas causas se viola todo el ordenamiento penal y por lo tanto, al ser inexecutable el asunto central de la ley, no puede predicarse de ella ninguna validez en su aplicación.

Ante la segunda demanda (Sentencia C-1157 , 2008) es necesario observar que si bien la intencionalidad de la demanda es pertinente, ya existe una declaratoria de inexecutable de la totalidad de la ley 1153 de 2007, por lo cual es pertinente la posición asumida por la Corte al declarar la existencia de cosa juzgada constitucional.

- Ley 1288 de 2009. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones.

## SÍNTESIS

Se demanda (Sentencia C-913 , 2010) esta ley, tal vez la más compleja de las leyes que se crearon durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, pues con ella se generó la posibilidad de crear la Junta de Inteligencia Conjunta con las siguientes funciones

- a) Producir estimativos de inteligencia que apoyen la toma de decisiones por parte del Gobierno Nacional.
- b) Producir documentos consolidados de inteligencia estratégica.
- c) Elaborar el Plan Nacional de Inteligencia.
- d) Asegurar que existan procedimientos adecuados de protección de la información.

- e) Desarrollar los protocolos que definan los procedimientos y requerimientos para el intercambio de información entre organismos y de uso de los productos por parte de los usuarios.
- f) Coordinar la distribución de tareas entre los organismos promoviendo la especialización y evitando la duplicidad de esfuerzos.
- g) Coordinar los planes de adquisición y compras.
- h) Promover y garantizar la capacitación y profesionalización de los funcionarios que realicen actividades de inteligencia y contrainteligencia, especialmente de los analistas. Para ello se promoverá la celebración de convenios de cooperación educativa con organismos nacionales, internacionales o extranjeros.
- i) Establecer, dirigir y orientar un centro de fusión y análisis interagencial de la información el cual dependerá de la Junta y estará conformado por un analista de cada organismo. El gobierno reglamentará la materia.
- j) Coordinar la producción de un reporte de análisis estratégico mensual dirigido al Presidente de la República, sin perjuicio de los que puedan elaborarse para temas coyunturales.

PARÁGRAFO 1o. La JIC creará Juntas de Inteligencia Regionales cuya función es la coordinación de las actividades de inteligencia y contrainteligencia a nivel regional.

PARÁGRAFO 2o. El Gobierno Nacional reglamentará la elaboración del reporte de análisis estratégico mensual, los protocolos de entrega y la autorización de su conocimiento por parte de otros funcionarios del Estado.

Con lo cual los organismos del Estado quedaban dotados de las herramientas para realizar una labor de inteligencia a la cual no escaparía ningún ciudadano, ello bajo el postulado de una pretendida defensa de la seguridad nacional, lo cual le daría a la Junta un poder absoluto sobre la información personal de todos los habitantes del territorio, máxime cuando los operadores de telecomunicaciones *“estarán obligados a suministrar a los organismos de inteligencia y contrainteligencia, previa solicitud y en desarrollo de una operación autorizada el historial de comunicaciones de los mismos, los datos técnicos de identificación de los suscriptores sobre los que recae la operación, así como la localización de las celdas en que se encuentran las terminales y cualquier otra información que contribuya a la localización.”*

Esta autorización expresa de violar los derechos constitucionales de los ciudadanos va a ser el eje central del análisis que hará la Corte Constitucional la cual señala que

Dado que la materia desarrollada por la totalidad de los artículos que componen la Ley 1288 de 2009, que fue expedida como ley ordinaria, regulan materias vinculadas con los elementos estructurales de los derechos fundamentales a la intimidad y al hábeas data, actualizan y reconfiguran el contenido de tales derechos y constituyen un desarrollo integral de los mismos, ésta debió ser expedida como ley estatutaria. Al no haber sido así, la Corte declarará la inexecutable de toda esa ley.

Con lo cual la Corte constitucional, al declarar inexecutable la totalidad de la ley 1288 de 2009 corrige un error cometido por el legislador al no acatar el precepto constitucional que señala que las leyes sobre derechos humanos y sobre administración de justicia deben tramitarse como ley estatutaria, la cual tiene un trámite especial en el órgano legislativo.

## ANÁLISIS

La ley es declarada inexecutable porque debió de ser expedida como una ley estatutaria debido a que regula elementos propios de los derechos fundamentales y por ello no podía ser expedida como una ley ordinaria.

No se pronuncia la Corte sobre el contenido material de la norma pero sí hace hincapié en que de haberse estudiado como norma estatutaria hubiese tenido, seguramente, un análisis especialísimo por parte del legislador.

- Ley 1312 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad.

## SÍNTESIS

Se demanda (Sentencia C-936 , 2010) la constitucionalidad del primer inciso del numeral 17 y el párrafo 3° del artículo 324 del C.P.P, modificado por el artículo 2° de la ley 1312 de 2009, los cuales señalan que:

Numeral 17 del Artículo 324. Al desmovilizado de un grupo armado organizado al margen de la ley que en los términos de la normatividad vigente haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad, siempre que no haya sido postulado por el Gobierno Nacional al procedimiento y beneficios establecidos en la Ley 975 de 2005 y no cursen en su contra investigaciones por delitos cometidos antes o después de su desmovilización con excepción de la pertenencia a la organización criminal, que para efectos de esta ley incluye la utilización ilegal de uniformes e insignias y el porte ilegal de armas y municiones.

Para los efectos de este numeral, el fiscal presentará la solicitud para la celebración de audiencias individuales o colectivas para la aplicación del principio de oportunidad.

Extiéndase esta causal a situaciones ocurridas a partir de la vigencia del Acto Legislativo número 3 de 2002.

Para la aplicación de esta causal, el desmovilizado deberá firmar una declaración bajo la gravedad de juramento en la que afirme no haber cometido un delito diferente a los establecidos en esta causal, so pena de perder el beneficio dispuesto en este artículo de conformidad con el Código Penal.

(...)

PARÁGRAFO 3o. del Artículo 324. No se podrá aplicar el principio de oportunidad en investigaciones o acusaciones por hechos constitutivos de graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario, delitos de lesa humanidad, crímenes de guerra o genocidio, ni cuando tratándose de conductas dolosas la víctima sea un menor de dieciocho (18) años.

Los demandantes aseguran que con el numeral 17 del artículo 324 se está creando

un tercer marco jurídico para los desmovilizados, contenido especialmente en la causal 17 de la Ley 1312 de 2009, la cual le permite a la Fiscalía aplicar el principio de oportunidad para aquellos postulados que no se encuentren dentro de la Ley 975 de 2005, y hayan manifestado “*con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad*”, y no tengan investigaciones abiertas en su contra por delitos cometidos antes o después de su desmovilización, “*con excepción de la pertenencia a la organización criminal*”, incluido el porte ilegal de armas y uniformes. Para aplicar dicho beneficio, la Fiscalía puede adelantar audiencias individuales y colectivas.

Aseguran igualmente que los siguientes delitos quedarían en la impunidad, por cuanto no sería posible investigar y sancionar a sus responsables:

Crimen	Cifras
Desaparición forzada	29.484
Homicidios	24.005
Fosas comunes	2.488
Desplazamiento forzado	3.163.889

Agregan que el párrafo 3 del artículo 2 de la Ley 1312 de 2009, “ha autorizado al Estado para renunciar a la obligación de investigar hechos constitutivos de graves violaciones de derechos humanos en desconocimiento de las obligaciones previstas por el derecho internacional de los derechos humanos”.

Planteamientos estos que apoyan para su demostración de la violación de los derechos de las víctimas ante una eventual aplicación del principio de oportunidad a quienes cometan delitos posteriores a su desmovilización y que sean relacionados con su pertenencia al grupo armado, además de señalar que

“los desmovilizados paramilitares investigados por concierto para delinquir agravado son responsables de crímenes de lesa humanidad y por lo tanto no pueden ser beneficiarios del principio de oportunidad. Esto es así porque los paramilitares reúnen los tres elementos definidos por la Corte Suprema de Justicia como necesarios para calificar de lesa humanidad el concierto para delinquir: que las conductas de la organización hayan incluido crímenes de lesa humanidad, que los

integrantes sean voluntarios y exista conciencia mayoritaria por parte de los integrantes de la organización sobre los crímenes cometidos”.

Así las cosas, según los demandantes, la figura establecida por el legislador configura realmente una amnistía encubierta, contraria a los derechos de las víctimas.

Así mismo recuerdan que, si bien la Corte Constitucional consideró que la ley de justicia y paz no equivalía a una amnistía, por cuanto finalmente se aplicaba una pena, en cambio con la Ley 1312 de 2009, “El Estado renuncia a la persecución penal y la adjudicación de justicia”. Además, “obsérvese que el parágrafo 3 del artículo 2 de la ley 1312 de 2009 prevé la prohibición expresa de aplicar el principio de oportunidad a crímenes de lesa humanidad, razón de más para ratificar la ambigüedad e indeterminación de la norma demandada.”.

Ante estos argumentos y una vez oídos los diferentes terceros intervinientes en el proceso la Corte constitucional reitera que

La “*pertenencia a la organización criminal*” no es una conducta tipificada como delito autónomo en la ley penal, lo que conduce a que sea la autoridad encargada de aplicar el precepto la que defina qué conductas delictivas caen bajo la órbita de la causal, a fin de determinar si se trata de punibles respecto de los cuales existe disponibilidad de la acción penal. La “*pertenencia a una organización criminal*”, constituye un elemento normativo que puede estar comprendido en más de una modalidad delictiva, o incluso puede aludir a una forma de participación colectiva en un ilícito, circunstancia que evidentemente introduce un elemento de indeterminación, en una materia en la que la definición previa, clara e inequívoca de los punibles sobre los cuales es posible suspender, interrumpir o renunciar a la acción penal, resulta relevante.

La expresión analizada, imprime una enorme ambigüedad a la causal 17 del artículo 324 C.P.P., circunstancia que se hizo palmaria en las intervenciones en este proceso. Así, los demandantes consideran que la causal alude al concierto para delinquir agravado (340.2; para la Defensoría del Pueblo la expresión “*pertenencia a la organización criminal*”, no alude a la comisión de ningún comportamiento que se encuentre tipificado en el actual código penal; la Fiscalía General de la Nación estima que la expresión acusada no introduce ninguna ambigüedad pero no hace referencia a una tipicidad en particular; para la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, la expresión alude al delito de concierto para delinquir (Art. 340), pero no *de lesa humanidad*; en tanto que para la Procuraduría la expresión “*pertenencia a la organización armada*” es sinónimo del delito de concierto para delinquir simple (Art. 340.1 C.P., alude a la mera militancia en la organización criminal, “*lo cual implica el uso de uniformes e insignias, así como el porte ilegal de armas*”.

Como se advierte, se trata de una expresión que admite múltiples interpretaciones, en una materia que debe ser precisada con pulcritud y transparencia: *la definición de los ilícitos que pueden ser amparados por el beneficio de oportunidad*, toda vez que es un hecho público y notorio, que se encuentra además documentado en este proceso, el que las organizaciones a las cuales pertenecen o han pertenecidos los aspirantes a la suspensión, interrupción o extinción de la persecución penal, han incurrido en graves hechos delictivos, sujetos de manera inexcusable a investigación y sanción bajo el derecho internacional.

Consideraciones estas que llevan al máximo tribunal a declarar la inexecutable del numeral 17 del artículo 324 del C.P.P. en tanto declara la executable del párrafo tercero, pero una executable condicionada en el sentido que no debe hablarse solo de delitos de lesa humanidad sino que la conducta prevista debe incluir igualmente las graves violaciones a los derechos humanos.

## ANÁLISIS

La declaratoria de inexecutable del numeral 17 del artículo 324 del C.P.P. es justificada por la Corte constitucional bajo diversos criterios. En primer lugar porque la expresión que el implicado “haya manifestado con actos inequívocos su propósito de reintegrarse a la sociedad es ambigua y no permite definir adecuadamente en qué consisten dichos actos.

Un segundo elemento se encuentra en el hecho que el desmovilizado debe probar no haber realizado actos criminales antes o después de la desmovilización a menos que se trate de la pertenencia al grupo, expresión que implica que el postulado puede delinquir después de su desmovilización siempre y cuando esos actos se den con ocasión a la pertenencia al grupo, lo cual es una autorización para seguir delinquiendo, máxime cuando al hablar de los tipos penales estos deben estar claramente definidos por

el ordenamiento jurídico y la conducta de pertenencia al grupo armado en ningún momento ha sido tipificada como delito.

En palabras de la Corte contenidas en la sentencia que se analiza “la causal 17 del artículo 324 del C. de P.P., tal como fue establecida por la Ley 1312 de 2009, es inconstitucional por violación del principio de legalidad, debido a que no establece de forma taxativa e inequívoca todos y cada uno de los elementos constitutivos de la causal, ni contempla criterios objetivos que orienten el margen de discrecionalidad que se reconoce al fiscal en esta materia. La incertidumbre que genera el diseño de la causal impide que el juez de control de garantías pueda ejercer un efectivo control sobre la decisión del fiscal de dar aplicación al principio de oportunidad en situaciones concretas.

## **CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE Y GENERACIÓN DE EMPLEO**

Dada la amplitud de conceptos que pueden incorporarse con relación al crecimiento económico sostenible y a la generación de empleo se van a presentar múltiples demandas sobre la constitucionalidad de las normas creadas a este fin, se procede a realizar el análisis de cada una de las demandas en las cuales se pronunció la Corte Constitucional resolviendo la inexecutable parcial o total de la norma cuestionada, a fin de comprender las diferentes posiciones que fueron asumidas en su momento por el ente de control en su labor de establecer la constitucionalidad de las políticas del ejecutivo.

- Ley 1118 de 2006, “*por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones.*”

## SÍNTESIS

Se demanda el artículo 8° el cual, textualmente señala:

“ARTÍCULO 8°. *TRANSICIÓN EN MATERIA DISCIPLINARIA*. La Oficina de Control Disciplinario Interno de Ecopetrol S. A. continuará conociendo de los procesos que se encontraren con apertura de investigación disciplinaria hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta.

“Las demás investigaciones y quejas que a dicha fecha se encontraren por tramitar, pasarán a conocimiento de la Procuraduría General de la Nación, al igual que aquellos procesos disciplinarios que transcurridos los dos años no se hubieren culminado.”

Tal y como se establece en la ley ECOPETROL se convierte en una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, por lo tanto los trabajadores de la entidad dejarán de ser servidores públicos, con lo cual no se encuentra que sea necesario contar con una oficina de control interno disciplinario.

A pesar que el máximo tribunal ya había realizado un análisis sobre la potestad legislativa para atribuirle funciones al Procurador General de la Nación cuando en la Sentencia C-181 de 2002 en la que se resolvió sobre una demanda presentada contra diversas normas de la Ley 200 de 1995, el antiguo Código Disciplinario Único, indicó que:

“(…) tal como se desprende del aparte final del artículo 277-6 de la Constitución, el ejercicio de la potestad disciplinaria de que es titular el Procurador General se realiza de conformidad con la Ley. Ello quiere significar que la definición de las competencias y el diseño de los procedimientos necesarios para el efectivo ejercicio de dicha potestad se encuentra a cargo del legislador y que éste, mientras no contravenga expresas restricciones constitucionales, puede hacer uso de la potestad configurativa que, de manera amplia, le concede el artículo 150 de la Carta para desarrollar la materia.

*“En este sentido, valga citar el artículo 62 de la Ley 200 de 1995 que dispone que los procesos disciplinarios que adelante la Procuraduría General de la Nación se tramitarán conforme las competencias establecidas en la ley que determine la estructura y funcionamiento de la Procuraduría General de la Nación. (Sentencia C-026 , 2009)*

En esta oportunidad se apartó del precedente jurisprudencial que venía sosteniendo al considerar, que pueden existir límites a la actividad de la Procuraduría que no le permitirían decidir autónomamente cuáles asuntos asume para su estudio disciplinario.

Lo anterior indica que en algunos casos es posible que el legislador limite la facultad de la Procuraduría de decidir autónomamente, con base en criterios objetivos y razonables, qué asuntos disciplinarios conoce. En el caso del artículo 65 de la Ley 200 de 1995 aparece claro que la falta que debía conocer exclusivamente la Procuraduría era de especial gravedad para la administración pública, dada la cuantía a partir de la cual se fijaba la competencia de la Procuraduría. De esta manera, puede afirmarse que en esa ocasión la Corte declaró la constitucionalidad de la norma, por cuanto el Legislador había fijado un criterio material específico para determinar los casos que debía asumir directamente la Procuraduría, cuál era el de la gravedad de la falta disciplinaria. Lo anterior implica que, cuando el Legislador identifique faltas de especial gravedad para la administración pública, puede disponer que ellas sean conocidas exclusiva y directamente por la Procuraduría. (Sentencia C-026 , 2009)

Por estas razones el alto tribunal resuelva declarar inexecutable la expresión *“hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta. (Sentencia C-026 , 2009)*

## ANÁLISIS

Este control que ejerce la Corte al no permitir que se cancele la oficina de control interno de ECOPETROL se constituye en un traspié para las pretensiones de un poder absoluto de control disciplinario en manos de la Procuraduría General de la Nación ente que, durante los últimos gobiernos ha recibido un apoyo incondicional para fortalecer sus competencias a tal punto que le permiten ejercer control sobre casi todas las instancias del poder tanto a nivel local como departamental y nacional.

- Ley 1150 de 2007 *“Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.”*

## SÍNTESIS

Se demanda el parágrafo 3° del artículo 12 el cual señala que *“las medidas relativas a la contratación estatal para las Mipymes, no son aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera.”* Por considerar que dicho mandato legal coloca a las Mipymes los corredores de agencias y los agentes intermediarios de seguros bajo argumentos que la misma Corte identifica cuando, al analizar cuáles Mipymes están sujetas al control de la Superintendencia Financiera, señala que:

El control y vigilancia de la Superintendencia Financiera sobre las Mipymes no tiene relación con su capital, ni con su naturaleza jurídica, sino que lo determina la actividad desarrollada por la empresa. Entonces, si el objeto social que pretende adelantar la Mipyme está relacionado con actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados al público, debe ser controlada por la Superintendencia Financiera, siendo en consecuencia, las únicas

Mipymes que pueden ser objeto de control y vigilancia por parte de la Superintendencia Financiera, los intermediarios de seguros, que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5° del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, “son intermediarios de seguros los corredores las agencias y los agentes, cuya función consiste en la realización de las actividades contempladas en el presente estatuto”, en tanto que esa actividad es la única puede ser desempeñada por empresas cuyo capital se ajusta a la definición de micro, pequeña o mediana empresa, en tanto que para prestar ese servicio la empresa no requiere demostrar capital mínimo para su funcionamiento y no se les exige certificado de autorización sino la inscripción ante la Superintendencia Financiera, previo el cumplimiento de requisitos tales como la acreditación de la idoneidad de los socios gestores y los administradores y que ellos no incurrir en las causales de inhabilidad e incompatibilidad previstas en la ley. (Sentencia C-862 , 2008)

Con lo cual se viola el derecho a la igualdad de las Mipymes dedicadas a la intermediación de seguros al colocarle unas condiciones especiales para poder contratar con el Estado, puesto que con esta disposición se:

... excluyó de unos beneficios a las Mipymes vigiladas por la Superintendencia Financiera, en que, contrario a lo sucedido con la consagración de las medidas de discriminación positiva autorizadas en las que hubo motivación expresa, el legislador no fue claro al describir cuál fue el motivo o cuáles fueron los argumentos en que se apoyó para excluir del beneficio a dichas empresas, siendo evidente para la Sala que el legislador no hizo públicas las razones en que se apoyó para excluir de las medidas afirmativas a las Mipymes controladas por la Superintendencia Financiera. No obstante, aunque, en principio, correspondería al legislador la carga argumentativa para sustentar las razones que justifican el trato distinto y desfavorable otorgado sólo a algunas micro, pequeñas y medianas empresas y que la falta de motivación podría ser considerado un indicio de trato desigual arbitrario, el solo hecho de que las razones no aparezcan expresamente en el debate parlamentario no es suficiente para concluir la existencia de una discriminación, puesto que es posible que la interpretación sistemática de la ley y su confrontación con las disposiciones superiores permita deducir cuáles fueron las razones del trato distinto que no sólo pueden ajustarse sino que resultarían necesarias para maximizar la fuerza normativa de la Constitución. (Sentencia C-862 , 2008)

La Corte declaró la inexecutable de la expresión “*las medidas relativas a la contratación estatal para las Mipymes, no son aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera*”, contenida en el parágrafo 3° de la ley 1150 de 2007.

## ANÁLISIS

Con la norma demandada se pretendía, de una manera subrepticia ir incluyendo la actividad del corretaje de seguros dentro de las entidades del sector financiero y bursátil, con lo cual una actividad que ha sido desarrollada tradicionalmente por pequeños empresarios pero que, dada la importancia del sector seguros en la actividad económica actual, no deja de ser un mercado que es apetecido por los sectores financieros y bursátiles más importantes.

El hecho que la Corte Constitucional hubiese protegido a los corredores de bolsa de una discriminación en cuanto a la posibilidad de contratar con el Estado evito que se generase un monopolio sobre dicha actividad que hubiese sido perjudicial para los pequeños empresarios que constituyen las Mipymes en favor de las grandes empresas de capital financiero.

- Ley 1151 de 2007 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

## SÍNTESIS

Frente a las políticas encaminadas a lograr un mayor crecimiento económico debe observarse que la norma más demandada durante el segundo gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez fue la Ley 1151 de 2007 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.

En una primera demanda (Sentencia C-539 , 2008) fueron cuestionados los artículos: 68, que establece un gravamen de un peso por cada kilovatio transportado, para la financiación del Programa de Normalización de Redes Prone; el artículo 105 que faculta a las empresas prEstadoras de servicios públicos para fijar las sanciones a los usuarios incumplidos; el artículo 137, por medio del cual se autoriza al Congreso para la adquisición de una nueva sede; el artículo 141, que faculta la creación de un centro de estudios legislativos; el artículo 146, que autoriza establecer un manual de tarifas mínimas para las empresas prEstadoras de servicios de salud para la compra y venta de actividades, intervenciones, procedimientos en salud y servicios hospitalarios, contenidos en el Plan Obligatorio de Salud del Régimen Contributivo y el Régimen Subsidiado; el artículo 150 que busca la actualización estructural en el Ministerio de Relaciones Exteriores; y el artículo 155 que permite que las entidades públicas que realizan la actividad de aseguramiento en pensiones, salud y riesgos profesionales, se asocien entre ellos y con particulares, a fin de alcanzar condiciones de sostenibilidad, eficacia y economía.

El primer análisis que realiza el alto tribunal constitucional tiene que ver con la unidad de materia, partiendo de la definición de la ley del Plan Nacional de Desarrollo la cual, a criterio de la Corte:

... es una propuesta política referente a ciertas metas que, en un proceso participativo y de concertación, se ha estimado necesario alcanzar, propuesta que viene acompañada de estrategias concretas a través de las cuales pretende lograrse el cumplimiento de esos objetivos. La Ley del Plan es el resultado de la concertación de la propuesta gubernamental –la cual a su vez antes de ser presentada al Congreso ha debido pasar por el foro de discusión del Consejo Nacional de Planeación- con las modificaciones propuestas por los congresistas durante su trámite, de manera tal que no recoge una visión unívoca sobre la metas de desarrollo económico a conseguir dentro del cuatrienio presidencial, sino que por el contrario, cristaliza distintas visiones y perspectivas sobre cuáles deben ser las políticas y

estrategias que han de adelantarse durante este período, aunque en todo caso el Gobierno desempeña el rol principal en su proceso de gestación.

Otro aspecto en el cual encuentra la Corte relevancia es en la unidad de materia de la ley puesto que se pueden incluir temas que no guarden identidad temática con el contenido general de la norma. En este sentido dice el tribunal constitucional que:

La prohibición de incluir temas que no guarden relación con la materia regulada por la Ley del Plan podría quedar desprovista de significado debido precisamente a la multiplicidad de temas que éste tipo de leyes trata, de manera tal que ninguna previsión legislativa sería extraña a un cuerpo normativo de esta naturaleza, por lo que el principio de unidad de materia en la Ley del Plan de Desarrollo se articula de acuerdo a la especial conformación de este cuerpo normativo, de manera tal que la identidad temática se exige respecto de las disposiciones de carácter instrumental contenidas en el Plan de inversiones las cuales deben tener aptitud sustancial directa e inmediata para realizar los planes y programas y las metas generales señalados en la parte general del Plan, pues de no ser así han de ser consideradas extrañas a la materia de una ley cuatrienal de planeación. Nótese entonces que la unidad de materia no se exige respecto de los diferentes objetivos, metas, estrategias y políticas enunciados en la parte general, sino solamente de las disposiciones de carácter presupuestal y de las disposiciones que señalan mecanismos para la ejecución de plan, las cuales siempre han de contar con un referente en la parte general del mismo. Así tal como ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación la conexidad que se exige entre las normas instrumentales y la parte general del Plan de desarrollo debe ser directa e inmediata, por lo tanto aquellas disposiciones que solo guarden una relación indirecta, eventual o mediata con las normas que establecen los programas y proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y con aquellas otras que especifican los recursos para su ejecución, han de ser consideradas extrañas al cuerpo normativo y en consecuencia trasgresoras del principio de unidad de materia. En suma aquellas disposiciones de carácter instrumental que no sean inequívocamente efectivas para la realización de los programas y proyectos contenidos en la parte general del plan, o que de manera autónoma no establezcan condiciones suficientes para la materialización de las metas y objetivos trazados en el plan, vulneran el principio de unidad de materia. (Sentencia C-539 , 2008)

Desde estos criterios la Corte considera que el Congreso se extralimitó al incluir proyectos de inversión que inicialmente no estaban contemplados en el Plan de desarrollo, igualmente considera que la norma que concede facultades sancionatorias a las empresas de servicios públicos domiciliarios vulnera los principios de identidad flexible y de consecutividad. De igual manera considera que el concederle al Congreso un proyecto de inversión para una nueva sede rompe con el principio de unidad de materia.

En lo que hace relación con el centro de altos estudios legislativos no encuentra problema puesto que no se trata de una inversión. En igual sentido se pronuncia frente al establecimiento de un manual de tarifas mínimas para los servicios del pos.

Obrando conforme a estas consideraciones la Corte Constitucional resuelve:

Declarar inexecutable el artículo 105 que facultaba a las empresas prestadoras de servicios para establecer sanciones a los deudores morosos y el artículo 137, por medio del cual se autorizaba al Congreso la consecución de una nueva sede. En cuanto a los demás artículos demandados los declara ejecutivos, dejando constancia que sobre los artículos 155 y 156 de la ley 1151 de 2007 opera la cosa juzgada constitucional, puesto que fueron declarados ejecutivos por la sentencia C-376 de 2008.

En libelo posterior fue demandado el artículo 38 de la Ley 1151 de 2007, el cual ordena a las universidades estatales a concurrir con sus recursos para el pago del pasivo pensional.

La Corte Constitucional considera que tal y como está redactada la norma se está realizando una donación de dineros del Estado a las universidades públicas, lo cual controvierte el mandato constitucional que establece que:

*La Constitución prohíbe toda donación de recursos públicos, lo que no significa que el Estado no pueda implementar políticas sociales o económicas que tengan como herramienta la asignación de bienes o recursos sin una contraprestación directa e inmediata a cargo del beneficiario. En un Estado social de derecho, el Estado tiene ciertas obligaciones sociales que se concretan, entre otras, en la asignación de bienes o recursos públicos a sectores especialmente protegidos por la Constitución, y para que este tipo de asignaciones resulten ajustadas a la Carta, se requiere que satisfagan, cuando menos, cuatro requisitos constitucionales: En primer lugar, debe respetar el principio de legalidad del gasto; en segundo término, toda política pública del sector central, cuya ejecución suponga la asignación de recursos o bienes públicos, debe encontrarse reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo y en el correspondiente plan de inversión, y tiene que encontrarse fundada en un mandato constitucional claro y suficiente que la autorice; por último, debe respetar el principio de igualdad. (Sentencia C-507, 2008)*

Criterio este que riñe con la asignación de recursos del Estado para gastos propios de las universidades públicas, toda vez que estas entidades ya no pertenecen al orden nacional, como bien reseña el tribunal constitucional:

En sus orígenes las universidades públicas del orden nacional eran dependencias del Ministerio de Educación Nacional, sometidas a la dirección política y administrativa del gobierno. En un segundo momento, la ley otorgó a las universidades el carácter de establecimientos públicos, lo que significaba que la dirección de estas entidades seguía a cargo del gobierno, que su régimen interno seguía siendo el definido por la ley y por los decretos gubernamentales y que su presupuesto seguía siendo fundamentalmente financiado por recursos del presupuesto nacional. Sin embargo, en tanto establecimientos públicos, las universidades fueron dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para contratar. Se trataba de entidades relativamente autónomas desde una perspectiva administrativa, pero sometidas al control y vigilancia del gobierno y a las directrices políticas trazadas por este y financiadas con recursos del presupuesto nacional. (Sentencia C-507, 2008)

En esta oportunidad la Corte Constitucional declara inexecutable el artículo 10 de la ley 1151 de 2007, que autorizaba al Estado para conceder apoyos económicos directos e indirectos de manera selectiva y temporal en el marco de una política pública. Igualmente declaró inexecutable la expresión “Saneamiento del Pasivo Pensional de las Universidades Estatales. La nación y las universidades estatales del orden nacional concurrirán al saneamiento del pasivo pensional de dichas entidades...”, contenida en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007”, al igual que las expresiones “...en los términos establecidos en el artículo 131 de la ley 100 de 1993. Las sumas que se hayan transferido por parte de la Nación con las cuales haya sido atendido pasivo pensional de dichas universidades a partir de la fecha de Corte prevista en el artículo 131 de la ley 100 de 1993, se tendrán en cuenta como pago parcial de la concurrencia a cargo de la Nación de acuerdo a la reglamentación que para el efecto se establezca”, contenidas en el inciso primero del artículo 38 de la Ley 1151 de 2007 “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, y el párrafo del mismo artículo.

De igual manera declara inexecutable el artículo 129 de la Ley 1151 de 2007, con el cual se abría la posibilidad de una inversión por parte del Estado en el diseño y la estructuración de infraestructura vial, no contemplados en el Plan Nacional de Inversiones, bajo el criterio de no haber sido acogidas las recomendaciones del Gobierno frente a la inclusión de este artículo en el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones, lo cual es un vicio de procedimiento que conlleva a la declaratoria de inexecutable de dicho proyecto

El tribunal constitucional, basado en la sentencia C-507 de 2008 considera que existe cosa juzgada constitucional sobre el artículo 38 de la Ley 1151 de 2007, por haber sido, esta norma, declarada inexecutable por la sentencia en estudio.

Posteriormente fueron demandados los artículos 6° (de manera parcial), 30, 42, 50, 128, 158 y 159 de la ley 1151 de 2007 (Sentencia C-1059, 2008) , en los cuales se establece la distribución de *las rentas que determinadas entidades territoriales obtengan de la explotación de recursos naturales renovables y no renovables*”.

Frente a dicha demanda el máximo tribunal encuentra que no hay una argumentación sólida frente al análisis que se hace de las normas demandadas, razón por la cual se declara inhibida para fallar de fondo, salvo frente al contenido de los incisos del numeral 4.2 del artículo 6°, el cual señala que:

En aras de un desarrollo regional y para minimizar los impactos generados al medio ambiente, los municipios de los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución Nacional que sean fronterizos y limiten con más de una entidad territorial generadora de recursos naturales renovables y no renovables, participarán de una cuarta parte de los recursos que por estos conceptos obtengan dichas entidades territoriales, aplicando el principio de reciprocidad cuando hubiere lugar.

El DNP será el organismo encargado de recibir en calidad de depósito esta participación, para que las entidades beneficiadas accedan a ella a través de proyectos, los cuales serán priorizados y viabilizados por el titular de dichos recursos.

En el entendido que sobre dicha norma ya existe sentencia (Sentencia C-535 , 2008) en firme que declaró su inexecutable y por lo tanto existe sobre ella cosa juzgada constitucional.

Posteriormente se demanda la expresión: *“La evaluación insatisfactoria de dichos planes será causal de retiro del servicio del Director o Gerente para lo cual la*

*Junta Directiva deberá solicitar al nominador y con carácter obligatorio para este la remoción del Gerente o Director aún sin terminar su período. La designación de un nuevo Gerente o Director se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 28 de la Ley 1122 de 2007, para el tiempo faltante conforme a los períodos institucionales fijados en dicho archivo,*” contenida en el artículo 32 de la ley 1151 de 2007, por considerar el demandante que dicha expresión es violatoria de varios derechos fundamentales constitucionales entre ellos la libertad personal y el debido proceso. Frente a esta demanda el máximo tribunal constitucional considera que:

La potestad sancionatoria de la administración debe ceñirse a los principios generales que rigen las actuaciones administrativas, máxime si la decisión afecta negativamente al administrado privándolo de un bien o de un derecho: revocación de un acto favorable, imposición de una multa, pérdida de un derecho o de una legítima expectativa, modificación de una situación jurídica de carácter particular y concreto, etc. En tales casos, la pérdida de la situación jurídico-administrativa de ventaja debe ser consecuencia de una conducta ilegal y culposa cuya sanción sea impuesta al término de un procedimiento en el que esté garantizada la participación del sujeto y el ejercicio efectivo de su derecho de defensa. (Sentencia C-1088 , 2008)

Con lo cual se estaría violando el debido proceso del director o gerente de la entidad comprometida con la baja evaluación, lo cual es contrario al ordenamiento constitucional puesto que viola no solo el debido proceso sino la potestad sancionatoria que tiene la administración, según lo señala expresamente el citado órgano rector constitucional:

En efecto, la Constitución hace referencia explícita al debido proceso en materia de sanciones administrativas cuando el artículo 29 de la Constitución expresa que *"el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas"*. El debido proceso comporta entonces, una serie de garantías como la publicidad y celeridad del procedimiento, el derecho de defensa y contradicción, la garantía del juez competente, etc., que sólo tienen sentido referidas a

la actividad sancionadora del Estado. Es decir son garantías aplicables al proceso de imposición de sanciones. De esta manera, cuando la Carta habla del debido proceso administrativo, implícitamente reconoce la facultad que incumbe a la Administración de imponer sanciones, es decir la potestad sancionadora de la Administración.

El fragmento acusado del artículo 32 de la Ley 1151 de 2007, contiene una sanción de plano a los directores o gerentes de instituciones públicas de servicios de salud en aquellos casos en los que una evaluación insatisfactoria de los planes que deben ejecutar se constituye en causal de retiro del servicio, debiéndose en consecuencia, solicitarle al nominador y con carácter obligatorio para éste la remoción del Gerente o Director aún sin terminar su período. La aplicación de plano de una sanción, vulnera el debido proceso, pues no otorga al gobernado la posibilidad de controvertir, antes de la sanción, las razones que le asisten para no ser objeto de ella. Un acto sancionatorio, desprovisto de un proceso previo, es un acto arbitrario, contrario al Estado de derecho, previsto en la Constitución. En conclusión, en lo que respecta al debido proceso, la imposición de una sanción debe ser resultado de un proceso, por breve que éste sea. (Sentencia C-1088 , 2008)

Razones por las cuales la Corte Constitucional resuelve declarar inexecutable la expresión demandada del artículo 32 de la ley 1151 de 2007.

## ANÁLISIS

Como puede observarse la ley 1151 de 2007 que expidió el Plan de Desarrollo 2006-2010, se convirtió en una norma que generó grandes controversias porque desde el Gobierno se pretendió, a través de ella, crear nuevas figuras que favorecerían de manera injustificada a algunos sectores de la economía como, por ejemplo, el sector salud pero, fundamentalmente porque en su actividad legislativa el Congreso vulneró la unidad de materia y quebrantó el mandato constitucional de negociar con el Gobierno toda reforma propuesta al texto original, incluyendo, de manera soterrada, artículos que favorecerían no solo sus propios intereses sino los intereses de grupos de presión que se verían favorecidos con las nuevas disposiciones.

Es de observar que queda una duda acerca del silencio que pudo haber guardado el Gobierno frente a las reformas subrepticias que se generaron en el Congreso, toda vez que debe recordarse que durante el segundo período de gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez existían en el Congreso mayorías del partido de Gobierno y que, era de esperarse, todas las políticas deberían estar concertadas no solo con el Gobierno como tal sino con las directivas de los partidos de representación mayoritaria.

### **INCREMENTO DE LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DEL ESTADO**

En este campo también fue muy prolífero el legislativo, creando leyes que, de una u otra manera, generaban cambios en las estructuras del Estado, razón por la cual las demandas contra ellas se hicieron recurrentes obligando a una amplia actividad del tribunal constitucional que tuvo que ejercer un control permanente sobre las leyes creadas durante este período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

- Ley 1127 de 2007. *por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias."*

### **SÍNTESIS**

El demandado argumenta (Sentencia C-225 , 2008) que la Ley 1127/07 es contraria al Preámbulo y al artículo 1º, 133, 171 y 209 de la Constitución Política. El argumento principal de la censura consiste en que la norma acusada desconoce el modelo de representación política previsto en la Carta Política, de acuerdo con el cual el Senado de la República tiene origen en una circunscripción nacional y la Cámara de Representantes en circunscripciones territoriales. Por lo tanto, la decisión legislativa de

integrar comisiones regionales interparlamentarias, en adelante CRI, viola dicho modelo.

Argumenta además que estas Comisiones pueden convertirse en un eje de corrupción, además de vulnerar la independencia de las cámaras y que se *“constituiría una discriminación y diferenciación con algunas regiones del país donde no haya votaciones mayoritarias para un senador determinado. Así, regiones pequeñas (electoralmente) tendrán una comisión regional interparlamentaria donde no habrá senadores sino únicamente los representantes de cámara elegidos por la región regresando al problema antes citado de la economía administrativa.”*

La Corte analiza los argumentos expuestos, escucha a los intervinientes y procede a realizar un exhaustivo estudio, del cual concluye que:

La fórmula de composición de las CRI es contraria a la Constitución Política, debido a que es incompatible con *(i)* el carácter nacional e indivisible del mandato democrático representativo de que son titulares los congresistas en el Estado unitario; *(ii)* la representación identitaria de los congresistas elegidos por circunscripciones especiales de minorías étnicas y políticas, inasible por fórmulas de distribución regional; y *(iii)* el método de elección de los congresistas a partir de listas únicas que prescindan, merced en su composición o la decisión del elector, del mecanismo de voto preferente.

Para la Corte, el estudio adelantado en esta decisión otorga los elementos de juicios suficientes para concluir que la composición de las comisiones regionales interparlamentarias es un aspecto estructural del diseño institucional propuesto por el legislador orgánico, en tanto define a dichas comisiones como instancias de representación regional al interior del Congreso. En ese sentido, cuestionada la constitucionalidad de dicha fórmula de integración, la inexequibilidad se extiende a la totalidad de la Ley.

Así, no resulta necesario adentrarse en el estudio de los demás problemas jurídicos identificados en el fundamento 3 de esta sentencia, puesto que del análisis de las materias anteriormente expuestas, se concluye la inconstitucionalidad de la Ley 1127/07.

Razones por las cuales determina declarar **INEXEQUIBLE** la Ley 1127 de 2007 *"por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias."*

## ANÁLISIS

Es acertada la interpretación de la Corte cuando declara la inexequibilidad de la norma demandada, toda vez que con la creación de las Comisiones Regionales Interparlamentarias, se abría la posibilidad de la aparición de una serie de componendas entre las fuerzas políticas que componen las cámaras legislativas, al tiempo que podrían presentarse toda clase de irregularidades como serían, solo como ejemplo, las coaliciones territoriales que podrían afectar los equilibrios presupuestales en aras de unas mayorías compuestas por congresistas representantes de intereses regionales.

Ello llevaría a que se presentaran mayores discriminaciones con las zonas más marginales del territorio nacional, las cuales no tendrían una representación significativa que les permitiera entrar a convalidar acuerdos frente a zonas con una alta representatividad.

Son adecuados los planteamientos de la Corte puesto que con ellos se evitan males mayores en el manejo de lo político y presupuestal, con lo cual continuarían agrandándose las diferencias económicas y presupuestales de algunas regiones del territorio nacional.

Una vez analizados los argumentos esgrimidos por la Corte Constitucional frente a las leyes demandadas durante el segundo gobierno del Doctor Álvaro Uribe Vélez se hace necesario, para culminar este informe final hacer una síntesis que visualice los motivos que tuvo el alto tribunal para declarar la inexecutable de algunas de ellas, haciendo énfasis en las contradicciones que pudieron presentarse entre las intencionalidades del gobierno y el estudio de constitucionalidad efectuado.

En primer lugar se grafican la totalidad de las normas expedidas durante este período de gobierno, en lo que hace relación con las tres políticas públicas que fueron tomadas como objeto de análisis a fin de mostrar la actividad que sobre ellas ejercieron tanto los ciudadanos como el alto tribunal constitucional.

- Ley 1148 de 2007. Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.

## SÍNTESIS

Se presentan dos demandas contra el texto cuestionado, las cuales fueron analizadas conjuntamente. En la primera de ellas (Sentencia C-903, 2008) el demandante

Afirma que la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-311 de 2004 declaró executable en forma condicionada el inciso 2° del artículo 49 de la Ley 617 de 2000, tal como quedó modificado por la Ley 821 de 2003, en el entendido de que respecto de diputados y concejales, cuando los mismos diputados y concejales no actúan como nominadores o no han intervenido en la designación de quien actúa como nominador, se aplicará la regla prevista en el segundo inciso del artículo 292 de la Constitución, y que la inhabilidad a que dicho inciso se refiere se aplica dentro del ámbito territorial de competencia del respectivo gobernador, alcalde, diputado, concejal o miembro de junta administradora local, municipal o distrital.

El segundo demandante (Sentencia C-903, 2008), por su parte, señala que

Es claro que la prohibición establecida por el inciso 2° del artículo 292 de la Constitución Política de Colombia para designar determinados parientes o los cónyuges o compañeros permanentes de los diputados o concejales, consecuencialmente da lugar a inhabilidad a tales personas para ser designados funcionarios de la correspondiente entidad territorial. Pero tales inhabilidades se predicán de conformidad con el mencionado artículo 292 inciso 2° de la Constitución Política, de las personas que se encuentren en un grado que no sea superior al segundo de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil o para los cónyuges o compañeros permanentes. Si ese es el alcance de la Constitución Política, norma de normas, no puede entonces la Ley 1148 de 2007 en el artículo 1°, determinar inhabilidades diferentes.

La Corte Constitucional, al concluir sus consideraciones, se acoge a estos planteamientos de los demandantes señalando que

... los grados de parentesco que determinan la inhabilidad contemplada en el Art. 292 de la Constitución son taxativos o cerrados, de suerte que el legislador no puede establecer dicha inhabilidad con base en otros grados. En cambio, la inhabilidad allí prevista respecto de los diputados y de los concejales puede ser establecida por el legislador, hasta los grados indicados, también en relación con otros servidores públicos del orden territorial, como son, por ejemplo, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

Con base en estas consideraciones, se puede concluir que el inciso 2° del Art. 1° de la Ley 1148 de 2007, demandado en esta oportunidad, al disponer que no podrán ser designados funcionarios del respectivo departamento, distrito o municipio, o de sus entidades descentralizadas, los parientes de los gobernadores, diputados, alcaldes municipales y distritales y concejales municipales y distritales, dentro del *cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*, desbordó el límite de los grados de parentesco establecido en el Art. 292, inciso 2°, de la Constitución.

Razones por las cuales resuelve **DECLARAR INEXEQUIBLE** la expresión "*dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil*" contenida en el inciso 2° del artículo 1° de la ley 1148 de 2007 y **EXEQUIBLE** el resto del inciso, en el entendido de que esta prohibición se predica de los parientes en el

segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad y único civil, como lo establece el Art. 292 de la Constitución Política.

## ANÁLISIS

La declaratoria de inexecutable de la norma demandada es importante porque se cierra el camino al nepotismo, al tiempo que se evita que se generen niveles de influencia de poder, lo cual podría ser posible puesto que se pueden crear intereses económicos y de familia que pueden llegar a constituirse en una fuente de corrupción y de malos manejos del poder.

- Ley 1152 de 2007, *“por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones”*.

## SÍNTESIS

Esta norma fue demandada en su totalidad (Sentencia C-175 , 2009) por considerar el demandante que se violaron los derechos constitucionales de las comunidades indígenas y afrodescendientes, puesto que no existió una concertación previa con dichas comunidades. La Corte Constitucional señaló en su análisis de la norma demandada que:

*La Carta Política propugna por un modelo de Estado que se reconoce como culturalmente heterogéneo y que, por ende, está interesado en la preservación de esas comunidades diferenciadas, a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen su identidad como minoría étnica y cultural, organizadas y reguladas mediante sus prácticas tradicionales. Es así como para el caso particular de las comunidades indígenas y afrodescendientes, existen previsiones constitucionales expresas, que imponen deberes particulares a cargo del Estado, dirigidos a la preservación de las*

*mismas y la garantía de espacios suficientes y adecuados de participación en las decisiones que las afectan. Ello, sumado al contenido y alcance de normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia de esta Corporación haya identificado un derecho fundamental de las comunidades indígenas y afrodescendientes a la consulta previa de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles directamente.*

Además de estas consideraciones el tribunal constitucional consideró que como parte del finalidad de los mecanismos de participación se encuentra la posibilidad de entablar un diálogo con las comunidades indígenas y afrodescendientes, puesto que las decisiones que puedan afectarlas deben enmarcarse dentro de la pluriétnicidad y multiculturalidad contempladas en el artículo 7° de la Carta Política.

Finalmente el tribunal señala que con la expedición de la ley 1152 de 2007 se violó el artículo 6° del convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, lo cual reitera al señalar que:

La jurisprudencia constitucional ha destacado cómo las estipulaciones del Convenio 169 de la OIT, establecen dos modalidades de obligaciones a cargo de los Estados signatarios, las cuales se muestran útiles para delimitar sus responsabilidades en cuanto a la protección de los derechos de las comunidades indígenas y tribales. El primer grupo de obligaciones, referido a las medidas que deben impulsar para obtener los fines propios del convenio en los distintos aspectos que son objeto del mismo, que se orienta a promover las condiciones que permitan el desarrollo de los pueblos indígenas y tribales de un modo que respete la diversidad étnica y cultural, asegure los espacios de autonomía requeridos para ello y se desenvuelva en un marco de igualdad, y que específicamente se refiere a su relación con las tierras o territorios; a las condiciones de trabajo; a aspectos relacionados con la formación profesional, la artesanía y las industrias rurales; a salud y seguridad social; a educación y medios de comunicación y a contactos y cooperación a través de las fronteras, y el segundo que alude a la manera como deben adoptarse y ponerse en ejecución esas medidas y que tienen como elemento central la participación y el respeto por la diversidad y la autonomía. (Sentencia C-175 , 2009)

Razones por las cuales la Corte Constitucional resuelve “declarar inexecutable la Ley 1152 de 2007, *“por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones.”*”.

Con posterioridad la ley 1152 de 2007 va a ser motivo de algunas demandas, ninguna de las cuales va a ser acogida por la Corte Constitucional puesto que sobre dicha ley existe ya cosa juzgada constitucional conforme a la sentencia C-175 de 2009, pero que vale la pena, para el presente análisis, entrar a señalar las normas demandadas.

En primer lugar se demandan los artículos 11 y 37 que dan facultades a las corporaciones regionales para intervenir en el plan de ordenamiento territorial, con lo cual se desconoce la competencia que tienen los municipios y distritos para definir el uso que tendrán los territorios de su jurisdicción. (Sentencia C-247, 2009)

Posteriormente fue demandado el artículo 29 (parcial) por considerar que con dicho artículo se vuelve a la situación vigente antes de la expedición de la Constitución de 1991, retornando a una coadministración de los recursos públicos entre la Contraloría y los entes municipales y distritales. (Sentencia C-355 , 2009)

Nuevamente se demanda la totalidad de la ley por considerar que no se cumplieron con los requisitos formales que debe tener la ley en su creación. (Sentencia C-375 , 2009)

Finalmente se presenta una nueva demanda contra la integridad de la ley pues, a criterio de la parte demandante:

... el Estatuto de Desarrollo Rural es regresivo, toda vez que, por un lado, promueve el acceso a la propiedad de la tierra de los grandes empresarios del campo en detrimento de los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios y campesinos, vulnerando la obligación estatal prevista en el artículo 64 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 160 de 1994 y, por el otro, estimula la economía rural empresarial, en perjuicio de la economía local campesina.

En su parecer, la Ley 1152 de 2007 vulnera los artículos 329, 330 y 55 transitorio de la Carta Política y 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 del Convenio 169 de la OIT, relativos a los derechos territoriales de los grupos étnicos en Colombia, por cuanto no garantiza el acceso de los afrodescendientes y de los indígenas a la tierra.

Afirman que la ley demandada riñe con el artículo 19 del Convenio 169 de la OIT, pues *“no contempla una situación equivalente para los pueblos indígenas y tribales... frente a los empresarios agrarios, quienes en diferentes disposiciones del Estatuto de Desarrollo Rural obtienen una posición ventajosa frente a lo dispuesto para los grupos étnicos”*. Aducen que el artículo 123 del citado estatuto, *“restringe la posibilidad de constituir, ampliar o sanear los resguardos indígenas en los límites de la zona de aplicación de la Ley 70, vulnerando gravemente la obligación constitucional de progresividad en la titulación colectiva de tierras y de protección a las minorías étnicas indígenas”*.

Consideran que en concordancia con lo dispuesto en el artículo 2º, numeral 7, del citado estatuto, los artículos 56, 60 y 67 de la Ley 1152 de 2007 prevén un subsidio para comprar tierras que obliga a los campesinos a convertirse en empresarios del sector rural y a presentar un proyecto productivo bajo los lineamientos del Ministerio de Agricultura y relacionado con los productos estratégicos que este organismo determine; además, durante los siguientes 10 años a la adjudicación del subsidio el beneficiario corre el riesgo de perder su tierra y devolver su valor si discrecionalmente el INCODER considera que el predio no está siendo bien explotado mediante la ejecución de los proyectos de agroindustria. (Sentencia C-406 , 2009)

Estas últimas demanda, como ya se expresó no se sometieron a estudio de la Corte Constitucional bajo el criterio, jurisprudencialmente válido de operar sobre ellas el concepto de cosa juzgada constitucional.

## ANÁLISIS

Si bien la ley 1152 de 2007 fue declarada inexecutable desde la primera demanda que se impetró sobre ella al estudiar las demandas posteriores puede observarse que su intencionalidad fue quitarle poder a los mandatarios locales sobre los territorios que constitucionalmente están bajo su control, para ampliar la competencia de las corporaciones autónomas regionales, con lo cual se procuró crear la posibilidad de una

explotación económica de dichos territorios que no estuviera ligada al poder político municipal sino sometido a esferas superiores del Estado, como lo son las corporaciones regionales.

Se hace evidente, además, que un manejo desde las corporaciones sería violatorio de los derechos no solo de las comunidades indígenas y afrodescendientes sino de los pequeños cultivadores y campesinos desposeídos. Por lo tanto se considera que la Corte Constitucional, al declarar la inexecutable de la ley 1152 de 2007 protegió de una manera efectiva los intereses de miles y miles de campesinos que de otra manera hubiesen visto sus pequeñas parcelas absorbidas por la voracidad de terratenientes y ganaderos que hubiesen terminado por incorporarse unos territorios que bajo el mandato local pueden llegar a tener una mayor protección.

- Ley 1183 de 2008. *Por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios.*

## SÍNTESIS

Demanda contra los Arts. 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008, “*por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios*” (Sentencia C-1159, 2008)

Los demandantes al plantear los argumentos por los cuales consideran que la función de declarar la prescripción adquisitiva sobre bienes inmuebles no es propia de la actividad notarial

Indican algunas características de la función judicial de acuerdo con la jurisprudencia constitucional y afirman que las funciones atribuidas a los notarios en las normas impugnadas tienen naturaleza judicial, ya que estos últimos declaran la adquisición del derecho de dominio sobre viviendas de interés social, en virtud de la posesión sobre las mismas, lo cual implica que el anterior titular pierda ese derecho,

declaración que tiene efectos de cosa juzgada y además *erga omnes*, independientemente de la existencia o la inexistencia de controversia en la actuación, y que los notarios no están autorizados por el Art. 116 superior para el ejercicio de tales funciones. Agrega que los mismos son particulares que ejercen funciones públicas en forma permanente, pero no son autoridades administrativas.

(...)

A continuación los demandantes manifiestan que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-798 de 2003, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Art. 8° de la Ley 794 de 2003, consideró que las funciones de práctica de medidas cautelares y de entrega de bienes en los procesos civiles tienen carácter jurisdiccional y no podían ser asignadas a los Secretarios y los Oficiales Mayores de los juzgados en los casos en que no hubiera oposición, como lo hizo la norma demandada, y aseveran que, con mayor razón, no es constitucionalmente válido que las normas demandadas asignen a los Notarios la función de declarar la adquisición del dominio sobre bienes en virtud de la prescripción.

Argumentos a los cuales el máximo tribunal de lo constitucional señala que la prescripción adquisitiva es una forma de adquirir el dominio, que hace tránsito a cosa juzgada y, por lo tanto, no puede estar sometida a la función fedante de los notarios dado que:

En el presente caso es diáfano que las normas demandadas tienen por objeto que los notarios declaren o reconozcan la adquisición del derecho de propiedad en virtud de la prescripción adquisitiva o usucapión, sobre bienes inmuebles ajenos, lo cual implica necesariamente la extinción del derecho de propiedad anterior. Ello significa que los notarios deben “*decir*” quién es el titular de ese derecho subjetivo privado, con base en las pruebas correspondientes que obren en la actuación. En este sentido es ilustrativa la exigencia del Art. 10 de la Ley 1183 de 2008, según el cual la solicitud deberá contener, entre otras cosas, los documentos, declaraciones y demás pruebas que a juicio del solicitante le permitan demostrar que ha ejercido posesión pública, continua y pacífica sobre el inmueble durante el plazo establecido en la ley (Núm. 6).

Dicha finalidad de la actuación ante los notarios confiere a ésta una naturaleza necesariamente contenciosa, por fundarse en una contienda o conflicto jurídico de intereses, que el Estado debe resolver en forma independiente e imparcial, a favor de una parte y en contra de la otra, con carácter obligatorio y definitivo, o sea, con valor de cosa juzgada,

lo cual es lo propio de la jurisdicción de acuerdo con el criterio unánime de la doctrina procesal.

Dicha actuación se contrapone a la llamada de jurisdicción voluntaria, en la que en principio no existe contienda o conflicto jurídico de intereses, aunque puede presentarse eventualmente en el desarrollo del proceso, sobre aspectos del objeto del mismo; así, por ejemplo, en el proceso sobre designación de guardador puede haber desacuerdo entre los peticionarios e intervinientes sobre la persona del guardador o sobre la cuantía de la caución que éste debe prestar para ejercer sus funciones. Por otra parte, en forma excepcional, el legislador somete al proceso de jurisdicción voluntaria asuntos contenciosos, como ocurre por ejemplo con la adopción. Según el criterio predominante en la doctrina procesal, el proceso de jurisdicción voluntaria tiene carácter administrativo, y no jurisdiccional, y no produce, por tanto, efectos de cosa juzgada.

Razones por las cuales resuelve **DECLARAR INEXEQUIBLES** los Arts. 10, 11, 12, 13 y 14 de la Ley 1183 de 2008.

## ANÁLISIS

Si bien la intencionalidad de asignar los procesos de prescripción adquisitiva del dominio sin oposición a los notarios es, en comienzo, un buen mecanismo de descongestión de juzgados y una posición razonable frente al hecho que al no existir oposición, frente a la posesión efectiva de una vivienda de interés social, no hay necesidad de un procedimiento complejo para el traslado de la propiedad al poseedor, también es cierto que, en aras a una pretendida celeridad de los procesos, no puede vulnerarse la seguridad jurídica que implica una decisión que va en contravía de la cosa juzgada como un elemento que garantiza el debido proceso, razón por la cual es pertinente que, a pesar de los inconvenientes operativos que puede traer el conservar este tipo de procesos en la función jurisdiccional en lugar de realizar un trámite que puede llegar a generar inseguridad jurídica frente a la propiedad.

En una segunda demanda (Sentencia C-1187 , 2008) contra la ley 1183 de 2008 se pidió la inexecutable de los artículos que asignaban a los notarios la declaratoria de prescripción de vivienda de interés social.

## SÍNTESIS

Se demanda la expresión “*de los municipios de categoría especial, primera y segunda*” contenida en el artículo 10 de la ley 1183 de 2008, bajo los argumentos que

... la expresión acusada vulnera el artículo 13 de la Constitución, en razón a que en virtud de ella el legislador autoriza a los poseedores de bienes inmuebles urbanos considerados vivienda de interés social de estratos uno y dos “*ubicados en municipios de categoría especial, primera o segunda,*” para solicitar ante notario del círculo en el que esté ubicado el inmueble, la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio, mientras que si los inmuebles, de las mismas especificaciones, se encuentran ubicados en municipios de categoría tercera, cuarta, quinta o sexta, sus poseedores necesariamente deben acudir ante la jurisdicción ordinaria para tal efecto.

La Corte Constitucional no estudia la demanda por considerar que sobre ella ya existe cosa juzgada constitucional, conforme a lo dispuesto en la sentencia C-1159/08, razón por la cual resuelve ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-1159 de 2008, que declaró INEXEQUIBLE el artículo 10 de la Ley 1183 de 2008 “*Por medio de la cual se asignan funciones a los notarios*”.

## ANÁLISIS

Es importante observar en la presente sentencia el valor efectivo que tiene el concepto de cosa juzgada constitucional puesto que, si bien al darle una mirada a un

elemento aislado de una norma que ha sido declarada inexecutable, puede presentarse la posibilidad de observar criterios que validarían su executableidad, hay que reconocer el valor constitucional que tiene la cosa juzgada constitucional, como un criterio co-legislativo en cabeza del máximo tribunal constitucional.

- Ley 1210 de 2008. *Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones*

## SÍNTESIS

Se demanda el párrafo 2º del ARTÍCULO 1o. que modifica el numeral 4 del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo (Sentencia C-349 , 2009) , párrafo que señala que

PARÁGRAFO 2o. Si una huelga, en razón de su naturaleza o magnitud, afecta de manera grave la salud, la seguridad, el orden público o la economía en todo o en parte de la población, el Presidente de la República, previo concepto favorable de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, puede ordenar en cualquier momento la cesación de la huelga y que los diferendos que la provocaron sean sometidos a fallo arbitral.

En caso de vacancia judicial, el concepto previo corresponde al Procurador General de la Nación. En ambas circunstancias, el concepto debe ser expedido dentro de los tres (3) días siguientes a la solicitud.

Los demandantes aducen que esta norma es violatoria del derecho a la huelga de quienes prestan un servicio esencial obligatorio, señalando que:

La norma acusada vulnera el derecho a la negociación colectiva consagrado en el artículo 55 de la Carta porque impide a los trabajadores acudir al principal mecanismo de presión con que cuentan en la negociación colectiva, y el derecho a la huelga establecido en el artículo 56 *ib.*, de manera plena para todos los trabajadores, con la única excepción de aquellos que prestan servicios públicos esenciales. Aduce que si se presenta una huelga en un servicio público esencial, lo que procede legalmente es solicitar la declaratoria de su ilegalidad ante la autoridad competente, y no es constitucional autorizar al Presidente de la República para que, con un criterio político – subjetivo, ordene que se levante una huelga y se convoque un Tribunal de arbitramento obligatorio.

El requisito del concepto previo que el Presidente de la República debe obtener de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia para ordenar el levantamiento de la huelga, es también violatorio de los artículos 234 y 235 de la Carta, puesto que las funciones allí previstas para la Corte Suprema son todas de naturaleza jurisdiccional, y las demás “*atribuciones que señale la ley*”, deben ser igualmente de carácter jurisdiccional.

Mediante el precepto acusado se obliga a la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia a emitir un concepto sobre un conflicto no jurídico, “sino económico”. La Corte Suprema sólo puede intervenir en la solución de conflictos jurídicos. Este problema se vuelve más complejo si se tiene en cuenta que la Corte Suprema, Sala Laboral, tendría que resolver un eventual recurso de anulación contra el laudo arbitral proferido por el Tribunal de arbitramento constituido para resolver el conflicto colectivo.

Ante estos argumentos la Corte constitucional manifiesta que

... la norma acusada desconoce la reserva legal en materia de huelga, en tanto confiere al Ejecutivo una facultad abierta para definir campos en los cuales este derecho constitucional de los trabajadores deja de estar garantizado, pese a que, conforme a la Constitución y a la jurisprudencia de esta Corporación, se trata de una competencia exclusiva del Congreso. De esta manera, la atribución al Gobierno de una competencia propia del Congreso, vulnera además, el principio de separación de poderes previsto en el artículo 113 de la Carta Fundamental.

(...)

De otra parte, la asignación a la Corte Suprema de Justicia y a la Procuraduría General de la Nación de una competencia consultiva en una materia que la Constitución asigna de manera exclusiva y excluyente al legislador, está afectada de las mismas razones de inconstitucionalidad derivadas de la estricta reserva legal que la

Constitución prevé para la determinación del ámbito material – actividades que constituyan servicios públicos esenciales - en que la restricción al derecho de huelga resulta legítima.  
Razones por las cuales resuelve Declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 1210 de 2008, que modificó el numeral 4° del artículo 448 del Código Sustantivo del Trabajo.

## ANÁLISIS

Debe tenerse en cuenta que a pesar que la legislación colombiana ha sido reiterativa en desarrollar de una manera sesgada el concepto de la prohibición de la huelga cuando la realizan trabajadores que prestan servicios públicos esenciales, esta posición es contraria a los planteamientos estipulados en las resoluciones de la OIT.

Además, en este caso en particular se le están asignando al ejecutivo competencias que corresponderían al Congreso al definir que es potestad del Presidente el dar por terminada, de manera unilateral la huelga, potestad esta que involucra, igualmente, las funciones de la Corte Suprema de Justicia y del Procurador general de la nación, quienes deberán servir como cuerpo consultivo del Gobierno, función esta que históricamente ha sido asignada al Consejo de Estado.

Por las anteriores consideraciones es pertinente la decisión de la Corte puesto que con ella se evita que se rompa el equilibrio de poderes y la separación funcional que debe existir entre las ramas del poder público en un Estado de Derecho.

- Ley 1327 de 2009. “Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

## SÍNTESIS

La iniciativa (Sentencia C-397, 2010) está encaminada a la aprobación de un referendo para imponer pena de prisión perpetua a quienes cometen delitos sexuales contra menores. La Corte Constitucional después de escuchar a los intervinientes y de analizar los documentos presentados y de sopesar las circunstancias fácticas concluye

Como quedó expresado, en el trámite en el Congreso de la Ley 1327 de 2009, “Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”, se cometieron dos vicios formales de carácter insubsanable, que se relacionan con principios sustanciales consagrados en la Constitución de 1991, como son el principio de democracia participativa, de división de poderes y potestades de los órganos de control, de deliberación y publicidad de los proyectos, de probidad y transparencia en los mecanismos de participación ciudadana y del principio de identidad flexible y consecutividad de los proyectos de referendo por iniciativa ciudadana.

En primer lugar, como se comprobó en el numeral 6.2.1 de esta providencia, con la presentación extemporánea, informal y ante una sola de las Cámaras del Certificado expedido por el Registrador Nacional del Estado Civil, sobre el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales dispuestos en los artículos 24 y 27 de la Ley 134 de 1994, se violó un requisito sustancial del procedimiento de formación de la ley.

Estima la Corte que el certificado debió ser allegado al comenzar el trámite legislativo y no al final del proceso de aprobación de la Ley. En este caso concreto el vicio no puede ser subsanado ya que se trata de un trámite sustancial y necesario que tiene como finalidad la salvaguarda de los principios de democracia participativa, libertad del elector, independencia de los órganos de control y transparencia en los mecanismos de participación popular. Para la Corte la ausencia de esta certificación inhibe la iniciación del trámite legislativo y vicia la constitucionalidad de todo el procedimiento adelantado ante el Congreso de la República.

En segundo término, encuentra la Corte que durante el proceso del trámite en el Congreso y en la aprobación final de la Ley 1327 de 2009, se presentaron cambios sustanciales del contenido de la propuesta original, que viola el principio de identidad flexible y de consecutividad de las propuestas de referendo constitucional por iniciativa ciudadana.

En primer lugar, la modificación de la expresión imperativa “procederá la pena de prisión perpetua” por la facultativa para el legislador “se podrá imponer hasta la pena de prisión perpetua, de acuerdo con la ley”; en segundo término, la modificación de la expresión “maltrato severo” por la locución “lesiones personales agravadas”; y en tercer término, la inclusión de un nuevo párrafo que establece que, “Aprobada la presente Reforma Constitucional dentro del año siguiente el Estado a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- formulará y aplicará una política de prevención tendiente a evitar la comisión de delitos contra menores de edad”. Encuentra la Corte que estos tres cambios son de carácter sustancial ya que determinan que el contenido de la propuesta aprobada por el Congreso fue diversa en sus efectos y en su sentido respecto de la propuesta que se estableció en la iniciativa ciudadana, lo cual genera que se configure un vicio de trámite de carácter insubsanable por violación al principio de identidad flexible y de consecutividad.

Estos dos vicios de trámite son insubsanables y hacen que la Ley 1327 de 2009 “Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, sea declarada **INEXEQUIBLE**.”

Teniendo en cuenta la producción de estos dos vicios de trámite de carácter insubsanable la Corte no entrará a examinar los vicios de competencia o de sustitución en el caso concreto, ya que con la ocurrencia de estas graves irregularidades en el proceso de formación de la ley que convoca al referendo, hace suficiente y clara la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley.

Por lo cual decide declarar INEXEQUIBLE la Ley 1327 de 2009, “*Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional*”.

## ANÁLISIS

Si bien la Corte no centró su análisis en el mandato constitucional que determina que en Colombia no existen penas irredimibles, razón que debió de ser el eje central de las consideraciones del Tribunal, y que debió de ser una discusión que era imperativo que se diera, el estudio fue coherente en cuanto a los vicios de trámite que se presentaron cuando se hizo una presentación extemporánea informal y ante una sola de

las Cámaras del Certificado expedido por el Registrador Nacional del Estado Civil, sobre el cumplimiento de todos los requisitos constitucionales y legales dispuestos en los artículos 24 y 27 de la Ley 134 de 1994.

Vicios que se acrecentaron con la modificación de algunos de los términos en el texto aprobado en los primeros debates y los cuales se constituyeron en un impedimento formal para la declaratoria de exequibilidad de la ley, con lo cual la Corte evadió la discusión de fondo y se limitó a declarar la inexecutable por vicios de forma.

- Ley 1328 de 2009. “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.”

## SÍNTESIS

El texto demandado (Sentencia C-333 , 2010) es el siguiente:

*Los contribuyentes y responsables de los impuestos territoriales que hayan presentado demanda de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre obligaciones tributarias anteriores a 31 de diciembre de 2008, con respecto a las cuales no se haya proferido sentencia definitiva, podrán conciliar dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, con las entidades territoriales, hasta un veinte por ciento (20%) del mayor impuesto discutido, y el valor total de las sanciones e intereses según el caso, cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en primera instancia, lo anterior siempre y cuando el contribuyente o responsable pague el ochenta por ciento (80%) del mayor impuesto en discusión.*

*Si se trata de una demanda contra una resolución que impone una sanción, se podrá conciliar hasta un veinte por ciento (20%) el valor de la misma, para lo cual se deberá pagar el ochenta por ciento (80%) del valor de la sanción y su actualización, según el caso.*

*Cuando el proceso contra una liquidación oficial se halle en única instancia o en conocimiento del Honorable Consejo de Estado, se podrá conciliar sólo el valor total de las sanciones e intereses, siempre que el contribuyente o responsable pague al ciento por ciento (100%) del mayor impuesto en discusión.*

*Para el efecto, bastará con una comunicación escrita en la cual se manifieste que se normaliza la deuda y se desiste de las discusiones sobre la misma, anexando copia del recibo de pago y/o acuerdo de pago y del desistimiento del proceso correspondiente, el cual no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales.*

*PARÁGRAFO. En aquellos procesos en los cuales no se haya aprobado el acuerdo conciliatorio por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa bajo la vigencia de la Ley 1111 de 2006 darán aplicación al presente artículo.”*

El demandante considera que la ley prevé la posibilidad de conciliar bajo determinadas condiciones sobre impuestos de propiedad de las entidades territoriales, considera el demandante que esa norma vulnera el principio sobre autonomía de las entidades territoriales contenido en el artículo 1° de la Constitución Política. Estima que este principio se ve afectado por el hecho de que, como ocurre en este caso, la Nación, por conducto del legislador, hubiere tomado unilateralmente decisiones que en últimas afectan las arcas y la autonomía patrimonial de tales entes territoriales, sin existir razones que de manera directa justifiquen semejante determinación.

(...)

También considera el actor que los preceptos demandados infringen en doble sentido el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución Política; En primer término, por cuanto el artículo del cual hacen parte (77, sobre *normalización de cartera*) no guarda ninguna relación con la materia predominante en la Ley 1328 de 2009, cuyo eje temático lo constituyen aspectos relacionados con las actividades financiera, de seguros y del mercado de valores; y en segundo lugar porque, aún al interior del artículo 77 parcialmente demandado, existen temas muy diversos, puesto que los dos primeros incisos (de los cuales se derivaría el título que el legislador le asignó a esta disposición) versan sobre normalización de cartera de la cual sea titular el INCODER, mientras que los cuatro restantes y el párrafo se refieren a la conciliación de obligaciones tributarias debidas a las entidades territoriales.

La Corte estudia los argumentos del demandante y los conceptos de los intervinientes, llega a las siguientes conclusiones:

Como ha quedado dicho, dado que la Corte encuentra acreditados en el presente caso la vulneración al principio de unidad de materia en el contenido de las leyes, la falta de algunos de los requisitos previstos en el artículo 157 superior para la válida tramitación de aquéllas, y el desconocimiento de la autonomía territorial mediante la aprobación de una medida expresamente prohibida al legislador (art. 294 ib.), se declarará la inconstitucionalidad de las disposiciones censuradas. Naturalmente, esta decisión no se extiende al contenido de los dos primeros incisos del artículo 77, que además de no haber sido acusados en la demanda, tampoco ofrecen razones que justifiquen el planteamiento de unidad normativa respecto de los preceptos demandados.

De otro lado, la Corte resalta que los vicios de constitucionalidad encontrados en este caso, tales como la violación a los principios de unidad de materia e identidad flexible, e incluso el desconocimiento de la autonomía territorial, son de aquellos que de ordinario resultan de difícil apreciación, y justifican que el juez constitucional sea aún más prudente y cauteloso, ante el riesgo, reconocido por esta corporación, de que el control judicial genere interferencias al legítimo ejercicio de la facultad legislativa y con ello, a la vigencia del principio democrático. En contraste, en el presente caso la Sala ha considerado que la configuración de todos esos defectos es palmaria, circunstancia que como antes se explicó, es una de las razones que justifica el pronunciamiento de una decisión de fondo, pese al hecho de que para la fecha de esta sentencia ha expirado la vigencia de las

normas acusadas, y se ha determinado además que ellas no están produciendo efectos.

En el caso de autos, la notoriedad de los vicios detectados permite a la Corte considerar la posible existencia de abuso del derecho por parte de quien(es) en las cámaras legislativas hubieren promovido la subrepticia incorporación de estas normas, con presumible representación sobre la inconstitucionalidad, tanto del procedimiento legislativo seguido para el efecto, como del contenido material de aquellas. Estima la Corte que en este caso se trató de lo que, tanto en el argot popular como dentro del ámbito del trabajo legislativo, se conoce en Colombia como “*mico*”, esto es, una propuesta manifiestamente ajena y diferente al contenido predominante de la ley aprobada, que se inserta de manera oculta y silenciosa durante el trámite legislativo, pese a la ostensible violación del principio de unidad de materia que ella comporta, y al presumible rechazo que su explícita incorporación hubiere podido generar durante el debate legislativo. Situación que en ningún caso puede ser admitida por esta corporación en su calidad de juez constitucional, sino que por el contrario, debe conducir a la ineludible inexequibilidad de las normas así aprobadas, y simultáneamente al vehemente rechazo de tales proceder.

De otra parte, en desarrollo de la facultad que la Corte Constitucional tiene para determinar el efecto temporal de sus propias decisiones, y como única alternativa para evitar que resulte nugatorio el control constitucional cumplido a través de la presente sentencia, la Corte dispondrá que ella tenga efectos retroactivos, a partir de la fecha de promulgación de la Ley 1328 de 2009, lo que equivale a precisar que estas normas nunca produjeron efecto.

La Corte no desconoce la adversa implicación que una determinación de este tipo generará frente a la previsible y ya comentada existencia de situaciones consolidadas al amparo de estas normas. Sin embargo, considera que esta solución es la única posible frente a un escenario como el aquí planteado, ya que repugna a la lógica jurídica y al sentimiento constitucional que pueda surgir un derecho de pretendidas normas que en realidad no podrían ser válidamente consideradas como parte de una Ley de la República, y cuyo reconocimiento sólo sería posible a cambio de ignorar el contenido y efecto de preceptos superiores como los aquí analizados. Ello por cuanto, ante el comprobado agotamiento de los efectos de estas normas, una decisión de carácter no retroactivo, que confiriera inamovilidad a tales situaciones, equivaldría a aceptar, sin reserva ni restricción alguna, el pleno efecto de las disposiciones acusadas, ignorando así su ostensible inconstitucionalidad.

Finalmente, es necesario dar en este caso plena aplicación al clásico aforismo latino según el cual *fraus omnia corrumpit* (el fraude todo lo corrompe). Según ha quedado establecido, las normas acusadas fueron

aprobadas en contravía de lo expresamente dispuesto por varias trascendentales disposiciones constitucionales, de allí que resulte imposible resguardar el interés de los beneficiarios de aquéllas, so pretexto de supuestas situaciones consolidadas o pretendidos derechos adquiridos, los cuales nunca pueden generarse en abierto desacato a los imperativos mandatos de la carta política.

Razones por las cuales resuelve **DECLARAR INEXEQUIBLES**, desde la fecha de su promulgación, los incisos 3°, 4°, 5° y 6° y el párrafo del artículo 77 de la Ley 1328 de 2009, *“Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones Ley de Reforma Financiera”*.

#### ANÁLISIS

El hecho que se tomen decisiones legislativas que recaen directamente sobre los bienes de los entes territoriales se constituye en una extralimitación de la función legislativa, puesto que es potestad de dichos entes entrar a regular las condiciones en las cuales decreta negociaciones o amnistías con sus deudores a fin de preservar sus intereses en aras a un desarrollo armónico de sus planes de gestión.

Debe apreciarse, además, que el artículo demandado es violatorio de la unidad material de la ley puesto que ella está encaminada al estudio de las actividades financieras, de seguros y del mercado de valores, por lo cual su declaratoria de inexequibilidad está ajustada a derecho.

- Ley 1354 de 2009. *Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.*

## SÍNTESIS

El Presidente de la República, el día ocho (08) de septiembre de 2009 en curso, envió a la Corte Constitucional copia auténtica de la Ley 1354 del mismo año *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”* para que esta Corporación diera inicio a su control automático.

Este estudio de la Corte constitucional (Sentencia C-141, 2010) frente a la petición de la convocatoria a un referendo constitucional para la reelección para un tercer período presidencial estuvo signado por las distintas corrientes que atacaban y defendían la reforma constitucional.

Los detractores aducían, entre otros cargos, los siguientes: la superación de los topes globales e individuales de financiación, El Registrador Nacional del Estado Civil no certificó el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales, Modificación del texto de la iniciativa ciudadana durante el trámite del proyecto de ley en el Congreso, Citación de los miembros del Congreso a sesiones extraordinarias sin el lleno de los requisitos constitucionales y legales exigidos, Falta de competencia de la Comisión de Conciliación, Votación de los impedimentos, Los votos de algunos congresistas son fruto de la desviación de poder, El cambio de partido de cinco miembros de la bancada de Cambio Radical, Sustitución de la Constitución, sustitución de la Constitución por desconocimiento del principio de separación y equilibrio de las ramas del poder público, Sustitución de la Constitución por vulneración del principio de igualdad, Sustitución de la Constitución por violación del principio de generalidad de las normas: prohibición de realizar una modificación con nombre propio, La Ley 1354

de 2009 convoca a una consulta de carácter plebiscitario mas no referendario, La convocatoria a un referendo constitucional no puede contener la casilla de voto en blanco.

Estas posibles violaciones del régimen constitucional y legal colombiano en la presentación del proyecto para la posibilidad de una segunda reelección del Presidente de la República fueron estudiadas minuciosamente por la Corte Constitucional, la cual culmina su análisis con las siguientes conclusiones generales:

A causa del papel primordial que en un sistema presidencial le corresponde al Presidente de la República y del cúmulo de funciones constitucionalmente atribuidas que le permiten cumplir su obra de gobierno y entrar en relación con las restantes ramas del poder público y con los órganos autónomos e independientes que cumplen otras funciones estatales, es claro que cualquier alteración que ocurra en el ámbito competencial reservado al Presidente o en su estatuto jurídico tiene notables repercusiones en toda la estructura estatal y en el conjunto de valores y principios que la sustentan, como lo ha puesto de manifiesto la doctrina al señalar que, mientras en el parlamentarismo las crisis son de gobierno, en un sistema presidencial las crisis comprometen todo el régimen, ya sea porque el Presidente se debilite o porque acreciente sus poderes.

Habiendo sido destacada la importancia de la determinación constitucional del período presidencial y del número de períodos que un Presidente tiene a su alcance, la posibilidad de desbordar el tiempo máximo autorizado para el ejercicio del mando tiene hondas repercusiones en el diseño institucional adoptado por el Constituyente y en derechos, valores y principios constitucionales, como lo demuestran las consideraciones que anteceden, a empezar por los riesgos que se ciernen sobre la igualdad de trato y de oportunidades de los candidatos que competirían con él y sobre las condiciones objetivas que hacen posible la libertad de decisión del conjunto de los electores, conforme se acaba de ver.

De tornarse efectiva la segunda reelección, el tercer período del Presidente desconocería la regla de alternación en el ejercicio del poder político, preservaría por un lapso prolongado las tendencias ideológicas propugnadas por el gobierno, así como los equipos encargados de desarrollar las políticas y propiciaría la continuidad de la mayoría dominante, con notable retraso de la renovación, fuera de

lo cual la posibilidad de designar, postular e influir en la composición de otros órganos públicos destruiría la coordinación constitucional de los distintos períodos y tendría por resultado el acrecentamiento del poder presidencial y la pérdida de eficacia de los controles sobre la actuación del Presidente.

En el plano de los derechos, principios y valores, además de la afectación que sufriría la igualdad de trato y de oportunidades de las diversas candidaturas y la libertad del electorado, se percibe la afectación de las minorías no vinculadas al gobierno y de la oposición, cuyas garantías gozan de reconocimiento constitucional, por cuanto a los dos períodos de ausencia en el gobierno, deberían agregar un tercer período en el que tampoco tendrían la oportunidad de conducir el Estado o de contribuir a esa conducción.

Adicionalmente, el acrecentamiento del poder presidencial, aunado al desvanecimiento de los controles o a su existencia puramente nominal, repercutiría de manera grave en la estructura adoptada en la Constitución, pues los controles recíprocos y, en particular, los que recaen sobre el Presidente y su gobierno hacen posible el funcionamiento del sistema de frenos y contrapesos, sin el cual se pierde todo equilibrio en las altas instancias estatales. A su turno, la falta de equilibrio hace colapsar la separación de poderes que, precisamente, se instaure para asegurar ese equilibrio, imponer la moderación en el ejercicio del poder, prevenir la arbitrariedad y contener la tendencia del ejecutivo a desbordarse en detrimento de los otros poderes y órganos públicos.

En ausencia de controles efectivos, de equilibrio institucional, de un sistema de frenos y contrapesos operante y de una real separación de poderes, lo que se advierte en el fondo es un predominio del ejecutivo, tan marcado que desfigura las características de los sistemas presidenciales típicos hasta convertirlos en la versión deformada conocida como presidencialismo que, precisamente, está caracterizada por ese predominio exagerado y por la tendencia a superar el lapso máximo de ejercicio del mandato presidencial para mantener vigente la figura del caudillo y su proyecto político.

De conformidad con lo explicado en la primera parte, en un Estado constitucional, que auténticamente lo sea, el objetivo fundamental de la separación de poderes no es la mera eficacia en el desarrollo de las funciones estatales, sino la garantía de los derechos de los asociados, de modo que cuando el principio de separación se desvirtúa sufren mengua esos derechos y los principios y valores en que se apoya.

En su debida oportunidad se explicó que la separación de poderes realiza, en el seno del Estado, el pluralismo institucional en la medida en que una diversidad de poderes y de órganos, con distinta integración y régimen jurídico, son los encargados de desarrollar las distintas funciones, luego la concentración del poder en el ejecutivo y

su desbordamiento inciden negativamente en el pluralismo institucional e imponen trabas al pluralismo en su dimensión ideológica, ya que la afectación de las posibilidades de minorías y de opositores para acceder al poder a causa de una segunda reelección frustra las oportunidades de quienes, legítimamente, pertenecen a tendencias contrarias a la dominante y defienden ideas diferentes sobre la gestión gubernamental.

La variada estructura de la sociedad, cuya expresión tiene en el pluralismo su soporte básico tendría menos oportunidades que las razonables de verse reflejada, con todo y su complejidad ideológica e institucional, en el entramado institucional del Estado y, por contera, la dinámica social, fundada en la participación, sería notoriamente disminuida en sus alcances, pues no contaría con importantes escenarios para materializar el ideal participativo propiciado por el Constituyente.

Disminuidas las oportunidades de participación de minorías y de opositores, el pueblo en el cual la Constitución radica el ejercicio de la soberanía quedaría identificado con la mayoría afecta al gobierno del Presidente por segunda vez reelegido y, de esta manera, la democracia de estirpe filosófica liberal que promueve el pluralismo, la participación, la inclusión de las minorías y el respeto de la oposición en cuanto alternativa válida de poder, perdería la esencia y el valor con que la concibió el Constituyente de 1991.

Todas las variaciones que se han analizado proyectarían su influencia sobre la forma republicana que, de acuerdo con lo analizado, comporta la previsión de un estatuto básico de quien ejerce la jefatura del Estado, como que el carácter hereditario y vitalicio propio de las monarquías no tiene correspondencia en el modelo republicano que propugna la temporalidad del primer mandatario y la sucesión garantizada mediante elecciones periódicas, disputadas, libres y realizadas cuando se agota el período prefijado o el número máximo de períodos constitucionalmente previsto.

Hechas las anteriores consideraciones, surge como conclusión inexorable de todas ellas que la segunda reelección y el tercer período consiguiente implican un quebrantamiento de la Constitución y que esa rotura sustituye varios de los ejes definitorios de la Constitución de 1991 que tienen que ver con la estructura institucional acogida por el Constituyente y con los derechos, principios y valores que, según la concepción plasmada en la Carta, son el soporte de esa estructura que, siendo en sí misma valiosa, adquiere la plenitud de su sentido cuando los sirve de manera efectiva.

Repárese en que el desvanecimiento de los controles, la falta de equilibrio y la consecuente afectación del principio de separación de poderes, tienden a traducirse en actuaciones desligadas de evaluaciones externas y del juicio derivado de esas evaluaciones, así

como en desequilibrio y concentración de poderes en el ejecutivo, que son elementos totalmente opuestos o contrarios a los originalmente plasmados en la Constitución con la finalidad de evitar el desbordamiento del poder ejecutivo y de imponerle la moderación que le impidiera invadir órbitas competenciales ajenas a sus funciones, ya de por sí numerosas e importantes.

Si a causa de la segunda reelección el sistema presidencial corre el riesgo de degenerar en el presidencialismo, si, además, el pluralismo, la participación y la noción de pueblo prohijada constitucionalmente sucumben ante la permanencia en el gobierno de una mayoría y si, por último, los elementos que configuran el modelo republicano se desvirtúan, ello quiere decir que la Constitución de 1991 no sería reconocible en la que llegara a surgir de la autorización de una segunda reelección presidencial.

De conformidad con lo visto, la separación de poderes y el régimen presidencial definen el sistema de gobierno instituido en 1991; la democracia participativa y pluralista, fundada en el pueblo integrado por la mayoría y por las minorías, es el régimen político instaurado en la Carta vigente y el modelo republicano es la forma de gobierno decidida en 1991. Siendo así, la concentración de poder en el ejecutivo, el presidencialismo surgido de lo anterior, la prolongación del predominio de la mayoría que rodea al Presidente por un lapso superior al máximo permitido y la desfiguración de la concepción republicana, reemplazan la forma política plasmada en la Carta actual, pues, según fue analizado, de esa forma política hacen parte el sistema de gobierno, el régimen político, la forma de gobierno y también la forma de Estado que no fue objeto de estudio en esta ocasión.

Cabe agregar a lo anterior que, según quedó anotado, la segunda reelección se edifica sobre el supuesto de dos períodos presidenciales previos y que, como en ese supuesto sólo se encuentra quien efectivamente haya ocupado la presidencia por el lapso de ocho años, que en la actualidad es el máximo permitido a un Presidente, la posibilidad de acceder a un tercer período tiene destinatarios específicos, lo cual, fuera de agravar el panorama que se acaba de exponer, contradice radicalmente el carácter general y abstracto de las leyes.

Empero, conviene precisar que como el sistema presidencial adoptado en la Carta de 1991 funciona a partir de la fijación de un máximo de tiempo permitido a una sola persona para ejercer la primera magistratura, la segunda reelección quebranta y sustituye la Constitución en todos los casos, pues siempre desbordaría ese límite máximo, ya sea que el tercer período que resultara de su autorización transcurra a continuación de los dos permitidos, siendo, por tanto, consecutivo, o que la segunda reelección se autorice de tal forma que no comporte un tercer período inmediato.

Así las cosas, en razón de lo considerado, una segunda reelección presidencial sustituye ejes estructurales de la Constitución Política y, por lo tanto, la Ley 1354 de 2009 que busca hacer posible una reforma constitucional que la instituya vulnera la Carta y debe ser declarada inconstitucional.

Conclusiones que llevan al máximo tribunal constitucional a

Declarar **INEXEQUIBLE** en su totalidad la Ley 1354 de 2009 *“Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional”*.

## ANÁLISIS

Esta es una de las sentencias más importantes de las que estudiaron desde la legislación que se generó durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez puesto que se trató del que fue el más controvertido proyecto: la reelección inmediata para un tercer periodo presidencial.

Si bien la recolección de firmas excedió el número exigido por la Constitución y la ley, las irregularidades que se presentaron durante la recolección, sobre todo en lo que tuvo que ver con los mecanismos utilizados para la consecución de los fondos, las componendas políticas que se dieron al interior del Congreso y las violaciones axiológicas y fácticas a los principios y enunciados constitucionales enmarcaron una serie de actuaciones que condujeron inevitablemente al fracaso de la convocatoria del referendo.

Debe entenderse que la problemática planteada con la propuesta no fue simplemente una alternativa para la reforma de la constitución sino que estaba enmarcada en uno de los periodos de mayor crisis que ha tenido el país, periodo en el

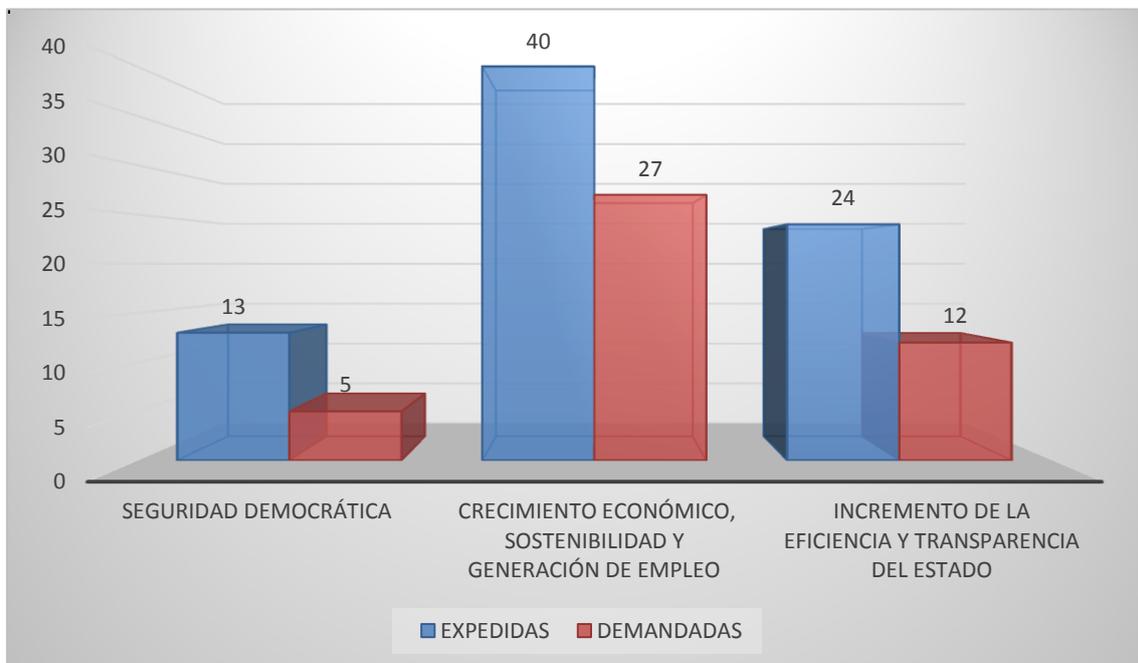
cual las fuerzas ideológicas se dividieron y se equilibraron en torno a la necesidad o no de emplear mano dura para la solución de los conflictos violentos y conflictivos que vivía el país o dar la posibilidad de establecer un equilibrio social a través de un gasto público ponderado.

Estas posiciones contrarias llevaron a que no se midieran las consecuencias de plantear una reforma constitucional plagada de vicios y por lo tanto, indiferente de las razones de fondo que se hubiesen tenido en su propuesta, la Corte constitucional obró conforme a derecho al declarar la inexecutable de la ley que contemplaba la iniciativa del referendo.

### CAPÍTULO III ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL

Una vez establecido el número de leyes que fueron demandadas de manera global en cada una de las tres políticas públicas que sirvieron para el análisis piloto se entran a enunciar el número de sentencias demandadas y el total de las declaradas exequibles e inexecutable, en cada una de dichas políticas generales del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez.

**Gráfico 1. Relación entre las sentencias expedidas y las sentencias demandadas**



#### SEGURIDAD DEMOCRATICA

Expedidas: 13

Demandadas 5

#### CRECIMIENTO ECONOMICO, SOSTENIBILIDAD Y GENERACION DE EMPLEO.

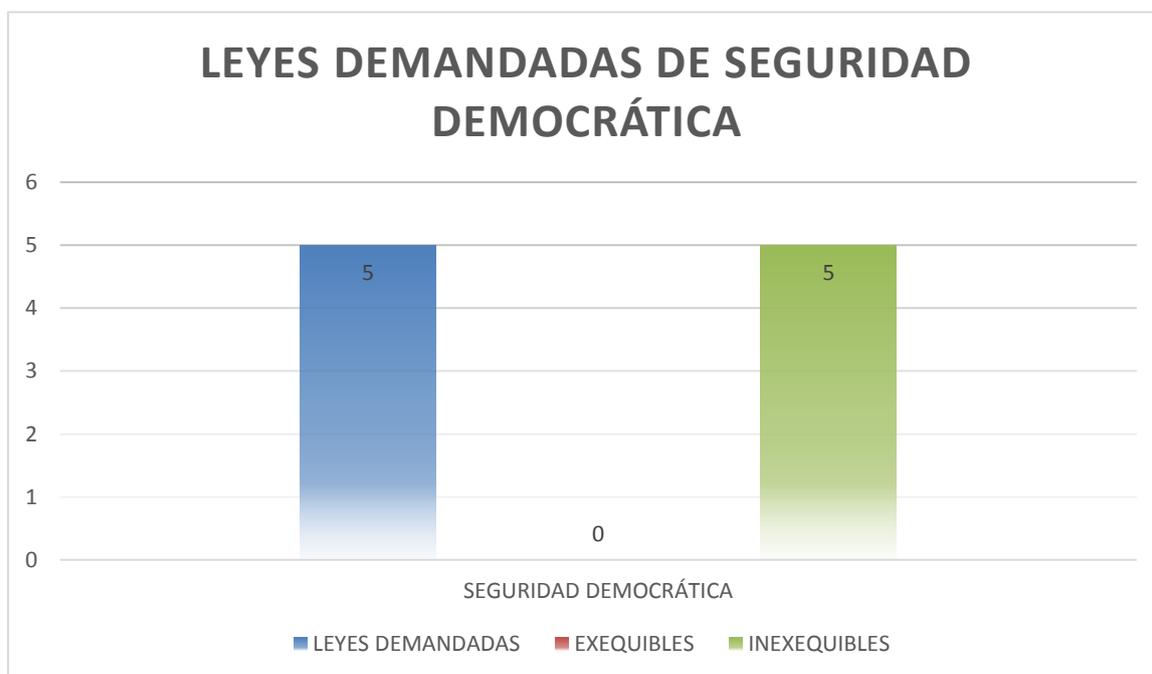
Expedidas: 40.

Demandadas: 27

## INCREMENTO DE LA EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA DEL ESTADO

Expedidas 24

**Gráfico 2. Leyes demandadas referentes a la seguridad Democrática**



Demandadas: 12

### SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

Demandadas 5

Exequibles 0

Inexecutable 5

Es importante observar cómo la totalidad de las normas referentes a la Seguridad Democrática que se demandaron fueron declaradas inexecutable total o parcialmente por la Corte Constitucional, lo cual evidencia que en este ítem el gobierno pretendió establecer un régimen legislativo contrario a los principios establecidos en la

Constitución, aspecto que lleva a conceptuar que durante este período de gobierno se buscó la creación de normas que permitiesen crear una excepcionalidad, dado el combate frontal que asumió el Gobierno frente a los grupos alzados en armas y a la delincuencia en general.

Se procede a continuación a desglosar las leyes declaradas inexecutable con la finalidad de clarificar cuáles de ellas fueron declaradas inexecutable total y cuáles parcialmente, además de fijar los criterios fundamentales que llevaron a la Corte Constitucional a tomar las decisiones de fondo que fueron asumidas a través del estudio realizado.

**Tabla 1. Leyes referentes a la Seguridad Democrática declaradas inexecutable.**

<b>LEY DEMANDADA</b>	<b>ARTÍCULOS</b>	<b>RATIO DECIDENDI</b>
Ley 1121 de 2006. Por medio de la cual se dictan medidas tendientes a erradicar los delitos de secuestro, terrorismo y extorsión, y se expiden otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 18. Demanda que frente al delito de omisión de denuncia de particular se incluyan menores de edad</li> </ul>	<p>Se declara inexecutable la expresión “menor de doce años” porque vulnera los derechos de los niños, niñas y adolescentes</p> <p>Sentencia C-853 de 2009. M.P. Jorge Iván Palacio P.</p>
Ley 1142 de 2007 Por medio de la cual se reforman parcialmente las Leyes 906 de 2004, 599 de 2000 y 600 de 2000 y se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 21 Que autoriza a la Fiscalía a proferir orden de captura cuando no hay disponibilidad de juez.</li> </ul>	<p>Por falta de claridad se declaran inexecutable las expresiones: “motivos serios y de fuerza mayor” y la “falta de disponibilidad de un juez de garantías para que expida la orden de captura como precedente para que la fiscalía pueda proferir dicha orden.”</p> <p>Sentencia C-185 de 2008. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se demanda la totalidad de la ley</li> </ul>	<p>Por falta de claridad en la demanda se declara exequible.</p> <p>Sentencia C-425 de 2008. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Numeral 3° del art. 2°, Que autoriza al ICBF para dar una valoración positiva en casos de violencia intrafamiliar</li> </ul> <p>La expresión “en especial” del art. 25, Que trata de la no comparecencia del imputado.</p> <p>La expresión “no se hubiere podido iniciar causa justa o razonable” del Art. 30, que niega la libertad del imputado cuando hay maniobras dilatorias por parte del abogado.</p>	<p>Todas estas expresiones fueron declaradas inexecutable, porque vulnera los artículos 228 y 230 de la Constitución al someter a los jueces a las decisiones del ICBF y el juez sólo debe estar sometido al imperio de la Constitución y la ley.</p> <p>Sentencia C-1198 de 2008. M.P. Nilson Pin</p>
Ley 1153 de 2007. Por medio de la cual se establece el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 17 y 36 Que asigna a la policía y a particulares funciones propias de La fiscalía.</li> </ul>	<p>La ley es declarada inexecutable en su totalidad porque la Fiscalía General de la Nación no puede renunciar a ejercer la acción penal ni a la investigación penal, frente a los delitos.</p> <p>Sentencia C-879/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arts. 50 y 52 Por ser contrarios al Código penal ley</li> </ul>	<p>Se aplica el principio de cosa juzgada constitucional.</p>

	906 de 2004.	Sentencia C-1157 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil
Ley 1288 de 2009. Por medio del cual se expiden normas para fortalecer el marco legal que permite a los organismos, que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal y se dictan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Total. Se procura evitar la creación de la Junta de Inteligencia Conjunta.</li> </ul>	Se declara inexecutable la totalidad de la ley por no haberse creado mediante ley estatutaria, por ser sobre derechos fundamentales.  Sentencia C-913 de 2010. M.P. Nilson Pinilla P.
Ley 1312 de 2009. Por medio de la cual se reforma la Ley 906 de 2004 en lo relacionado con el Principio de Oportunidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inciso 1° del numeral 17 y parágrafo 3° art. 324 del C:P:P: modificado por el artículo 2° de la ley</li> </ul>	Se declara inexecutable el numeral 17 del artículo 324 del C.P.P. y executable condicionado el parágrafo tercero puesto que la conducta debe incluir las graves violaciones a los derechos humanos.  Sentencia C-936 de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas S

## CONSIDERACIONES

Cuando se observan las leyes declaradas total o parcialmente inexecutable en la política pública relacionada con la seguridad nacional se hace evidente que con dichas declaratorias se suavizó un poco una tendencia del segundo gobierno de Álvaro Uribe Vélez encaminada a varios aspectos fundamentales que, en orden de importancia, se pueden clasificar de la siguiente manera:

En primero lugar se neutralizó la pretensión del gobierno de tener una serie de instrumentos para combatir las actividades insurgentes mediante la creación de una junta de inteligencia conjunta, lo cual representaba crear un organismo que estaría fuera

del control de las autoridades regulares, con la consecuente posibilidad de violación de los derechos humanos, desbordando el régimen general del debido proceso y posibilitando una actividad represiva del Estado más allá de los postulados del Estado de derecho.

En segundo lugar se imposibilitó la ampliación de las funciones de la Fiscalía General de la Nación a la cual se le posibilitaba la expedición de órdenes de captura cuando no hubiese juez disponible, con lo cual se dejaban en manos de dicho organismo una funciones que dependen expresamente de la discrecionalidad del juez, convirtiendo a la Fiscalía en un organismo mixto que podría entrar a detener a una persona al tiempo que la está investigando, con lo cual se violaría flagrantemente los derechos de la persona implicada, reviviendo así una figura que ya había desaparecido del ordenamiento jurídico colombiano como lo es la captura sin orden judicial previa, con lo cual se estarían violando los derechos establecidos en la Convención Americana de Derechos Humanos.

En sentido contrario la Corte Constitucional ejerció un debido control mediante la declaratoria de exequibilidad en lo que hace relación con la ley 1153 de 2007 al determinar que las funciones de investigación de la Fiscalía, así sea frente a las pequeñas causas, no pueden ser depositadas en manos de la policía nacional ni de particulares puesto que ellos sería atomizar unas funciones que deben estar centralizadas en el órgano correspondiente.

Otro aspecto en el cual la Corte obró de manera acertada fue al establecer una protección a los menores de edad frente a la omisión de denuncia en los casos de

secuestro, terrorismo y extorsión porque con ello se vulnerarían los derechos inalienables de los menores de edad que han sido protegidos por el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

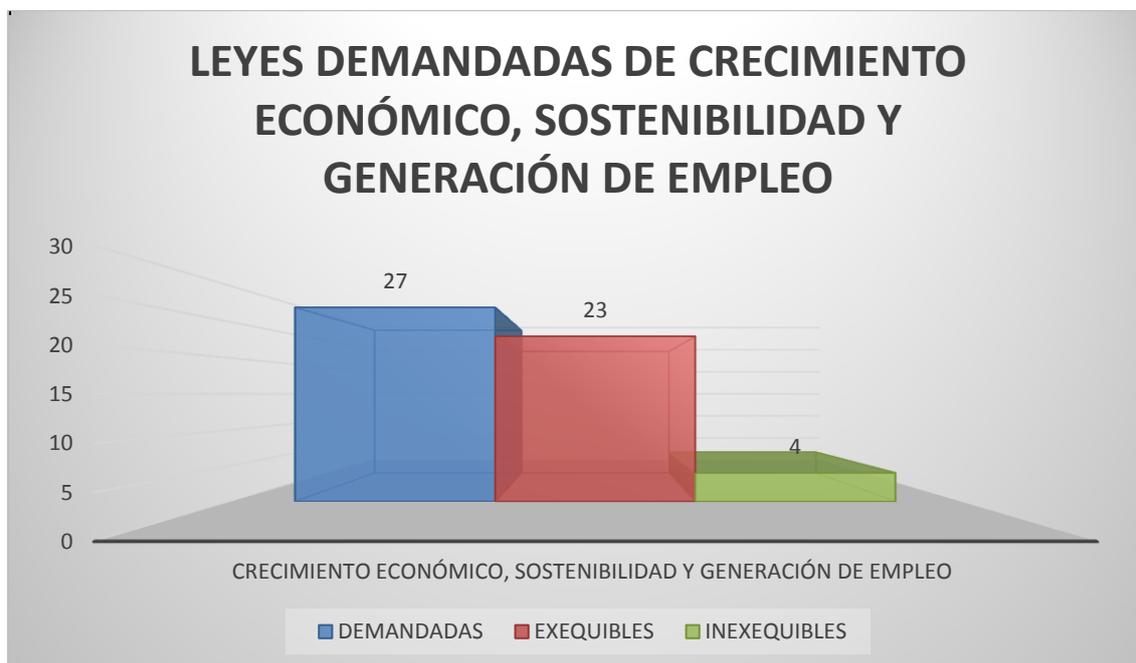
Finalmente es importante la declaratoria de inexecutable del numeral 17 del artículo 324 del C.P.P. y executable condicionado el párrafo tercero, puesto que de la redacción de la ley se desprende que a lo que llevaba la redacción de la ley era a la posibilidad de generar una impunidad frente a delitos considerados de lesa humanidad frente a los cuales, de aprobarse plenamente la ley, las autoridades se verían imposibilitados para investigar.

## **CONCLUSIONES**

La labor desarrollada por la Corte Constitucional en lo que tiene que ver con las leyes expedidas bajo el criterio de seguridad nacional impidió que el gobierno y las autoridades correspondientes tuviesen a su servicio unos instrumentos que hubiesen posibilitado la violación de los derechos humanos en un período en el cual se hacía evidente la intencionalidad del gobierno por acabar con los grupos alzados en armas y dar un favorecimiento a aquellos grupos armados que colaboraban, en su momento, con las fuerzas del Estado.

Ya desde el campo de la delincuencia común las leyes expedidas y declaradas inexecutables estaban encaminadas a combatir a dichos grupos pero, ni siquiera al amparo de una mayor seguridad para la comunidad, pueden violarse los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, como bien lo dejó sentado en sus sentencias el alto tribunal.

**Gráfico 3. Leyes demandadas referentes al crecimiento económico, la sostenibilidad y la generación de empleo.**



Es importante resaltar que más de la mitad de las normas creadas con la finalidad de desarrollar los aspectos referentes a la sostenibilidad económica y a la generación de empleo fueron demandadas, sin embargo, la Corte Constitucional consideró, tras exhaustivos exámenes que la línea establecida por el Gobierno en este campo estaba encaminada a desarrollar adecuadamente los aspectos económicos nacionales, de allí que solo 4 de las 27 leyes demandadas fueran declaradas total o parcialmente inexecutable, con lo cual se consolidó la permanencia de los planes establecidos a nivel legislativo, permitiendo al Gobierno adelantar una política seria que respondiese a los planteamientos establecidos desde los planes de desarrollo en general.

Se procede a continuación a desglosar las leyes declaradas inexecutable con la finalidad de clarificar cuáles de ellas fueron declaradas inexecutable total y cuáles parcialmente, además de fijar los criterios fundamentales que llevaron a la Corte

Constitucional a tomar las decisiones de fondo que fueron asumidas a través del estudio realizado.

**Tabla 2. Leyes referentes al crecimiento económico sostenible y generación de empleo declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.**

<b>LEY DEMANDADA</b>	<b>ARTÍCULOS</b>	<b>RATIO DECIDENDI</b>
Ley 1118 de 2006, “ <i>por la cual se modifica la naturaleza jurídica de ECOPETROL S.A. y se dictan otras disposiciones.</i> ”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 8</li> </ul> Sobre las facultades transitorias de la Oficina de Control Interno de Ecopetrol S. A.	Se declara inexecutable la expresión “ <i>hasta por el término de dos (2) años, contados a partir de que la Empresa se constituya como sociedad de economía mixta</i> , dado que este es un asunto que debe ser conocido por la Procuraduría.  Sentencia 026 de 2009. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.
Ley 1150 de 2007 “ <i>Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.</i> ”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parágrafo 3° del Art. 12</li> </ul> Porque vulnera los derechos de las Mipymes al darles un tratamiento diferente a las demás empresas.	Se declara inexecutable la expresión “ <i>las medidas relativas a la contratación estatal para las Mi pymes, no son aplicables a las entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera</i> ”, por carecer la norma de motivación suficiente.  Sentencia C-862 de 2008. ; P. Marco Gerardo Monroy Cabra.
Ley 1151 de 2007 por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 68</li> </ul> Gravamen de un peso por kilovatio transportado para Normalización de redes <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 105</li> </ul> Faculta a las empresas prestadoras de servicios para aplicar sanciones a usuarios incumplidos <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 137</li> </ul> Faculta al Congreso para	Declara inexecutable el artículo 105, por considerar que el Congreso se extralimitó en sus funciones al declarar proyectos de inversión no incluidos en el Plan de Desarrollo.  Declara inexecutable el

	<p>adquirir nueva sede</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 141 Faculta la creación del centro de estudios legislativos</li> <li>• Art. 146 Tarifas mínimas para las empresas prestadoras de salud</li> <li>• Art. 150 Actualización estructural del Ministerio de Relaciones Exteriores</li> <li>• Art. 155 Permite a las entidades públicas el aseguramiento de pensiones, salud y riesgos profesionales, entre ellos o con particulares.</li> </ul>	<p>artículo 137, por romper el principio de unidad material.</p> <p>Los demás artículos son declarados exequibles.</p> <p>Sentencia C-539 de 2008. M.P. Humberto Antonio sierra Porto</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 38 Ordena a las universidades estatales contribuir con el pago de pasivo pensional</li> </ul>	<p>Existe cosa juzgada constitucional</p> <p>Sentencia C-507 de 2008 MP. Jaime Córdoba Triviño</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 32 La expresión relacionada con la causal de retiro del Director o gerente del DNP</li> </ul>	<p>Declarada inexecutable, por vulneración del debido proceso.</p> <p>Sentencia C-1088 de 2008. M. P. Jaime Córdoba Triviño.</p>
<p>Ley 1152 de 2007, “<i>por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones</i>”.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En su totalidad</li> </ul>	<p>Es declarada inexecutable, por vulnerar el convenio 169 de la OIT en cuanto a la protección de las comunidades indígenas y tribales, vulnerando la diversidad étnica y cultural.</p> <p>Sentencia C-175 de 2009. M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.</p>
	<p>Se demanda por vicios en el</p>	<p>No fue sometidas a estudio por operar la cosa juzgada</p>

	contenido material	constitucional
--	--------------------	----------------

## CONSIDERACIONES

En cuanto a las leyes encaminadas a lograr el crecimiento económico y la generación de empleo durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, se hizo notoria la actividad de los ciudadanos en una lucha frontal contra las políticas establecidas por el gobierno siendo así que de 40 leyes que se expidieron más la mitad (27) fueron demandadas ante la Corte Constitucional, sin embargo, el alto tribunal, tras un concienzudo estudio decidió declarar la exequibilidad de la mayoría de ellas, debido a que, en su criterio, se correspondían con las políticas de desarrollo que buscaba el Gobierno.

Las normas declaradas inexecutable lo fueron por asuntos muy puntuales que violaban los mandatos constitucionales como fue el caso del artículo 105 de la Ley 1151 de 2007, al considerar que el Congreso estaba creando una serie de gastos que no estaban contemplados en el plan de desarrollo, con lo cual se violaba lo dispuesto en este tema por la Constitución.

Importante en este tema fue la declaratoria de inexecutable de la ley 1152 de 2007 que creaba el estatuto del Incodec ya que con su contenido se violaban no solo las normas internas sobre protección a las comunidades étnicas sino que iban contravía del convenio 169 de la OIT sobre protección de comunidades indígenas.

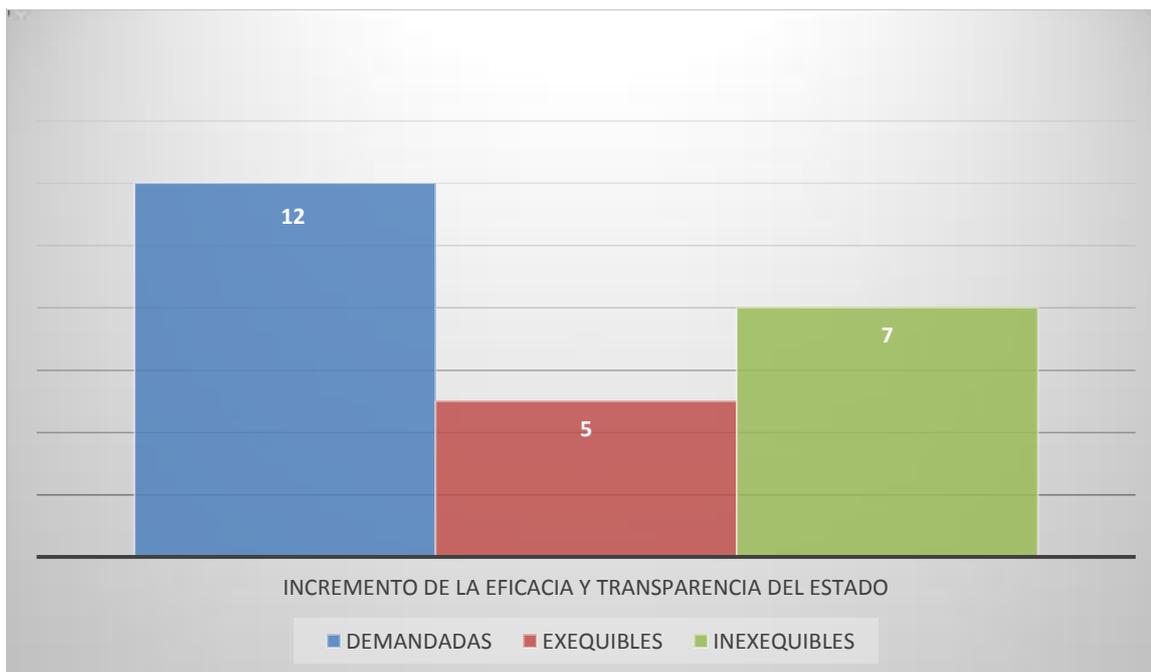
Otro aspecto fundamental fue la diferenciación que se hacía del régimen económico de las Mi Pymes al no considerarlas bajo el control de la superintendencia de Industria y Comercio, con lo cual se establecía un régimen diferenciador que perjudicaba notablemente a estas empresas.

Finalmente fue importante cerrarle el paso a las condiciones en las cuales la ley 1118 de 2006 planteaba la conversión de Ecopetrol en una empresa de economía mixta puesto que colocaba a su junta como un ente por fuera del control de la Procuraduría.

## **CONCLUSIONES**

En lo que respecta con el control de constitucionalidad a las leyes expedidas para el desarrollo de las políticas públicas de crecimiento económico sostenible y generación de empleo, la Corte Constitucional obró conforme a los lineamientos que exigían las condiciones de desarrollo del país en su momento y, sin dejar que se crearan figuras que pudiesen poner en peligro las políticas económicas, coadyuvó con el Gobierno en la implementación de un serie de leyes que fueron beneficiosas para el desarrollo general del país.

**Gráfico 4 Leyes demandadas referentes al incremento de la eficacia y transparencia del Estado.**



Demandadas 12

Exequibles 5

Inexecutableas 7

En lo referente a las normas expedidas con la finalidad de incrementar la eficacia y la transparencia del Estado la Corte Constitucional no sostuvo, en 7 de 12 leyes demandadas,, los lineamientos establecidos por el gobierno a través de la labor legislativa del Congreso, ello en consideración a que muchos de los criterios y las decisiones asumidas por el legislador iban en contravía de las disposiciones constitucionales, así estuviesen intencionadas a lograr una mejor organización y unos mayores resultados en la actividad estatal, haciendo primar las consideraciones del ordenamiento superior sobre las decisiones de Gobierno.

Se procede a continuación a desglosar las leyes declaradas inexequibles con la finalidad de clarificar cuáles de ellas fueron declaradas inexecutable total y cuáles parcialmente, además de fijar los criterios fundamentales que llevaron a la Corte Constitucional a tomar las decisiones de fondo que fueron asumidas a través del estudio realizado.

**Tabla 3. Leyes referentes al incremento de la eficiencia y transparencia del Estado que fueron declaradas inexecutable por la Corte Constitucional.**

<b>LEY DEMANDADA</b>	<b>ARTÍCULOS</b>	<b>RATIO DECIDENDI</b>
Ley 1127 de 2007. por medio de la cual se adiciona la Sección 5ª al Capítulo IV del Título II de la Ley 5ª de 1992 Reglamento del Congreso. Creación legal de las Comisiones Regionales Interparlamentarias."	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La totalidad de la norma.</li> </ul> Propone la creación de comisiones regionales del legislativo.	Declarada inexecutable por desconocer el modelo de representación política establecido en la Constitución.  Sentencia C-225 de 2008. M.P. Jaime Córdoba Triviño
Ley 1148 de 2007. Por medio de la cual se modifican las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000 y se dictan otras disposiciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inciso 2º art. 49 Incompatibilidades de los diputados y concejales, Declarado executable en forma condicional por sentencia C-311 de 2004. Si no hay nepotismo se aplica el art. 292 de la Constitución.</li> <li>• Art. 1º Por considerar que crea inhabilidades diferentes al Art. 292 de la Constitución.</li> </ul>	Se estudian ambas demandas de manera conjunta.  Se declara inexecutable la expresión " <i>dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil</i> " contenida en el inciso 2º del artículo 1º de la ley 1148 de 2007, porque los grados para las inhabilidades son taxativos en la Constitución y el legislador no puede crear otros.  El resto del inciso se declara executable  Sentencia C-903 de 2008.

		M.P. Jaime Araujo Rentería
Ley 1183 de 2008. Por medio de la cual se asignan unas funciones a los Notarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arts. 10, 11, 12, 13 y 14</li> </ul> <p>Les asignan unas funciones a los notarios que se consideran de orden judicial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Art. 10</li> </ul> <p>Expresión “de los municipios de categoría especial, primera y segunda”, con relación a la función de declarar la prescripción de vivienda de interés social.</p>	<p>Declarados inexecutable, porque la función de los notarios es voluntaria y no contenciosa.</p> <p>Sentencia C-1159 de 2008. M.P. Jaime Araujo Rentería</p> <p>No se estudia por existir cosa juzgada constitucional.</p>
Ley 1210 de 2008. Por la cual se modifican parcialmente los artículos 448 numeral 4 y 451 del Código Sustantivo del Trabajo y 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se crea el artículo 129A del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social y se dictan otras disposiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parágrafo 2° del Artículo 1°, que modifica el art. 448 del CST.</li> </ul> <p>Violación en derecho a la huelga, aduciendo afectación grave a la salud, la seguridad, el orden público o la economía.</p>	<p>Se declara inexecutable porque confiere al gobierno facultades que son del Congreso.</p> <p>Sentencia C-349 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva</p>
Ley 1354 de 2009. Por medio de la cual se convoca a un referendo constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La totalidad de la norma.</li> </ul>	<p>Es declarada en su totalidad porque vulnera los tiempos establecidos en la Constitución, la cual, según reforma ya establecida sólo admite una reelección inmediata</p> <p>Sentencia C-141 de 2010. Presidente de la Sala Plena Mauricio González Cuervo</p>
Ley 1328 de 2009. “Por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones.”	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incisos 3°, 4°, 5° y 6° y el parágrafo del artículo 77</li> </ul> <p>Sobre los recursos de los usuarios frente a la liquidación oficial de</p>	<p>Declarados inexecutable desde la fecha de su promulgación porque no hay unidad material y se presentaron vicios en el</p>

	impuestos territoriales.	procedimiento.  Sentencia C-333 2010. M.P. Nilson Pinilla P.
Ley 1327 de 2009. “Por medio de la cual se convoca a un Referendo Constitucional y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La totalidad de la norma</li> </ul> Se pretendía autorizar un referendo para imponer la pena de prisión perpetua	Se declara inexecutable por vicios formales de carácter insubsanable como son la participación participativa y la división de poderes, entre otros.  Sentencia C-397 de 2010. M.S. Juan Carlos Henao Pérez

## CONSIDERACIONES

En lo que hace relación a las leyes encaminadas a lograr una mayor eficiencia y transparencia del Estado es pertinente observar que la Corte limitó las políticas del gobierno en temas tan importantes como la negativa al derecho a la huelga en aquellos eventos en los cuales se presentaban afectaciones graves a la salud, la seguridad, el orden público o la economía, aspectos que tienen una cierta razonabilidad pero que van en contravía con los tratados internacionales firmados por Colombia, sobre todo los acuerdos y convenios de la OIT por lo cual la Corte obró conforme a derecho.

Es importante observar, igualmente, que en cuanto a la ampliación de las inhabilidades que el Gobierno intentó establecer frente a los diputados y concejales y en la asignación de funciones judiciales a los notarios, el tribunal constitucional se acogió a lo dispuesto en la Carta Magna, evitando que el Gobierno se abrogase facultades que no le corresponden.

Donde sí se vio con claridad el papel fundamental que cumple la Corte Constitucional como guardiana del orden superior fue en la negativa de los dos proyectos de referendo presentados, puesto que con ellos se pretendía ir en contravía de lo dispuesto en la Constitución dado que en uno de ellos se pretendía establecer la pena de muerte como un castigo para los violadores, lo cual, a más de ir en contra de las disposiciones superiores y de los tratados internacionales firmados por Colombia, posibilitaba que, a futuro, se buscara la implementación de la pena capital para una serie de delitos y conductas que podrían poner en peligro inminente el régimen de derechos humanos defendido por el país. El segundo de ellos estaba encaminado a permitir la reelección para un tercer período presidencial, lo cual se constituiría en un error, dadas las inclinaciones partidistas y los intereses de grupo en un país que todavía no está constituido en su estabilidad política, máxime cuando está demostrado históricamente que el anquilosamiento en el poder lleva a una alta probabilidad de actitudes tiránicas y abusos de autoridad.

Finalmente debe observarse que la Corte realizó un estudio cuidadoso y frenó una iniciativa encaminada a la creación de comisiones regionales del legislativo, lo cual llevaría, a un mediano o largo plazo, a la posibilidad de serias contradicciones entre el legislativo central y unas comisiones que podrían ir generando una cierta tendencia federal, con lo cual se resquebrajaría lo dispuesto en el preámbulo de la Constitución y en la conceptualización axiológica que fundamenta al Estado colombiano.

## **CONCLUSIONES**

La Corte Constitucional, en lo referente a las leyes encaminadas a lograr una mayor eficiencia y transparencia del Estado obró conforme a su misión de ser la guardiana de la Constitución, evitando que, al amparo de una pretendida implementación de políticas de transformación, se estableciese un nuevo régimen que posibilitará una ruptura en aspectos tan fundamentales como la implementación de la pena de muerte, el resquebrajamiento de la unidad de poder de la rama legislativa y la utilización de los mecanismos de participación, en pro del establecimiento de políticas encaminadas al favorecimiento de grupos políticos en detrimento del mandato constitucional.

## CONCLUSIONES GENERALES

En términos generales puede decirse que la relación que se presentó, durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, entre el Ejecutivo y la Corte Constitucional, en lo que hace referencia al control de las leyes emitidas por el Legislativo en apoyo a las políticas de gobierno, estuvo enmarcado dentro de la actividad normal del ejercicio de control legislativo, sin embargo se presentaron tres puntos álgidos que amerita tenerse en cuenta.

En primer lugar, la controversia entre Legislativo-ejecutivo y el máximo tribunal constitucional tuvieron que ver con algunos aspectos relacionados con la seguridad nacional, tema que fue recurrente durante este período de gobierno y del cual cabe destacar la permanente declaratoria de inexecutable de partes de la ley 1142 de 2007, por la cual se adoptan medidas para la prevención y represión de la actividad delictiva de especial impacto para la convivencia y seguridad ciudadana, culminando con la declaratoria de inexecutable de la totalidad de la norma, lo cual llevó a que el gobierno no pudiese desarrollar las políticas públicas que se ajustaran a los requerimientos fácticos establecidos en los planes frente a este tema.

Otro punto lo constituyen las reiteradas declaraciones de inexecutable en lo atinente a la ley 1151 de 2007 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010"*, lo cual llevó a que el gobierno tuviese que adaptar el plan de desarrollo a las nuevas condiciones que surgieron como motivo de dichas declaraciones de inexecutable.

Desde esta misma óptica cabe señalar que un aspecto de vital importancia frente al concepto de la seguridad nacional fue la declaratoria de inexecutable de la Ley 1288 de 2009 la cual regulaba las medidas de fortalecimiento de la inteligencia y contrainteligencia estatal, permitiendo la creación de bancos de información sobre la actividad en comunicaciones de los ciudadanos, norma que dada su peligrosidad y su rango de violación de los derechos fundamentales fue excluida del ordenamiento jurídico por el tribunal constitucional.

Finalmente, y abordando lo que fue, tal vez, la confrontación más profunda entre las ramas del poder público, la Corte Constitucional declaró la inexecutable de la ley que incorporaba la propuesta de un referendo para la reelección presidencial para un tercer período consecutivo, proyecto que fue presentado como un mecanismo para continuar con las políticas gubernamentales, sobre todo en el campo de la seguridad nacional y la lucha contra el terrorismo de los grupos alzados en armas al margen de la ley; frente a este referendo se presentaron tantas irregularidades, en la recolección de firmas, en el recaudo de fondos y en los trámites legislativos en el Congreso, que el Tribunal constitucional resolvió declarar su inexecutable después de un concienzudo análisis.

Como puede verse, a pesar de los momentos de tensión vividos entre el Gobierno y la Corte Constitucional, la actividad desplegada por el alto organismo estuvo ajustado a las funciones que le fueron asignadas desde su creación, por la Carta Política de 1991 alcanzado así un correcto equilibrio entre la actividad legislativa y el control constitucional que debe ejercerse sobre las leyes para lograr un adecuado ejercicio del poder.

## SENTENCIAS CONSULTADAS

Corte Constitucional. Sentencia C-480/07 M.P. Álvaro Tafur Vásquez.

Corte Constitucional. Sentencia C-624/07 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-655/07 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-699/07 M.P. Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia C-722/07 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-814/07 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-954/07 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-949/07 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-908/07 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-952/07 M.P. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. Sentencia C-064/08 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-225/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-259/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-317/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-380/08 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-464/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-665/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-693/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-736/08 M.P. Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia C-739/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-750/08 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-801/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-838/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-840/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-841/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-842/08 M.P. Clara Inés Vargas Hernández

Corte Constitucional. Sentencia C-862/08 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-879/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-903/08 M.P. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. Sentencia C-942/08 M.P. Manuel José Cepeda

Corte Constitucional. Sentencia C-1059/08 M.P. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. Sentencia C-1066/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-1088/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-1089/08 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-1125/08 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-1157/08 M.P. Rodrigo Escobar Gil

Corte Constitucional. Sentencia C-1159/08 M.P. Jaime Araujo Rentería

Corte Constitucional. Sentencia C-1187/08 M.P. Jaime Córdoba Triviño

Corte Constitucional. Sentencia C-026/09 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

Corte Constitucional. Sentencia C-031/09 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-032/09 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-034/09 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

Corte Constitucional. Sentencia C-094/09 M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez

Corte Constitucional. Sentencia C-150/09 M.P. Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-175/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-245/09 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

Corte Constitucional. Sentencia C-247/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-248/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-349/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-285/09 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-353/09 M.P. Jorge Iván Palacio P.

Corte Constitucional. Sentencia C-355/09 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-373/09 M.P. . Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-375/09 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-406/09 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-426/09 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-429/09 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-446/09 M.P. Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-577/09 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-613/09 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-666/09 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-713/09 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-815/09 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-852/09 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-853/09 M.P. Jorge Iván Palacio P.

Corte Constitucional. Sentencia C-855/09 M.P. Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-899/09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-933/09 M.P. Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-011/10 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

Corte Constitucional. Sentencia C-071/10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-073/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-141/10 M.S. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-149/10 M.P. Jorge Iván Palacio P.

Corte Constitucional. Sentencia C-182/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-228/10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-229/10 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-293/10 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-333/10 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-335/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-701/10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-377/10 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-397/10 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

Corte Constitucional. Sentencia C-432/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-433/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-537/10 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

Corte Constitucional. Sentencia C-553/10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-567/10 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

Corte Constitucional. Sentencia C-597/10 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-608/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-609/10 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-640/10 M.P. Mauricio González Cuervo

Corte Constitucional. Sentencia C-641/10 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Corte Constitucional. Sentencia C-831/10 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-913/10 M.P. Nilson Pinilla P.

Corte Constitucional. Sentencia C-936/10 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Corte Constitucional. Sentencia C-982/10 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-337/11 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

Corte Constitucional. Sentencia C-370-11 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

Corte Constitucional. Sentencia C-394/11 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-445/11 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

Corte Constitucional. Sentencia C-643/11 M.P. María Victoria Calle Correa

Corte Constitucional. Sentencia C-823/11 M.P. María Victoria Calle Correa

### REFERENCIAS CITADAS

*Elecciones*. (2006). Obtenido de [www.terra.com.co/elecciones\\_2006/reportaje/26-05.../nota286033.html](http://www.terra.com.co/elecciones_2006/reportaje/26-05.../nota286033.html)

Garzón Triana, L. M. (2011). *Análisis de los tres principales objetivos estratégicos de la política de seguridad democrática: Consolidación del control estatal del territorio, confianza inversionista y cohesión social*. Bogotá D.C.

Sentencia C-026 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-1059 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-1088 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-1157 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-1159 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-1187 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-1198 (Corte Constitucional).

Sentencia C-141 (Corte Constitucional 2010).

Sentencia C-175 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-185 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-225 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-247 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-333 (Corte Constitucional 2010).

Sentencia C-349 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-355 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-375 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-397 (Corte Constitucional 2010).

Sentencia C-406 (Corte Constitucion 2009).

Sentencia C-425 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-507 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-535 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-539 , Humberto Antonio sierra Porto (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-853 (Corte Constitucional 2009).

Sentencia C-862 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-879 (Corte Constitucional).

Sentencia C-903 (Corte Constitucional 2008).

Sentencia C-913 (Corte Constitucional 2010).

Sentencia C-936 (Corte Constitucional 2010).

Uribe Vélez, Á. (2007). *Estado comunitario: Desarrollo para todos (Vol. 1 y 2)*. Bogotá D.C, Cundinamarca, Colombia. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación.