

Diana Fajardo Rivera\* (Colombia)

## **La Corte Constitucional colombiana: intervenciones y desafíos ante reformas constitucionales relevantes con impacto en la administración de justicia en Colombia**

**The Colombian Constitutional Court: interventions and challenges in the face of relevant constitutional reforms with an impact on the administration of justice in Colombia**

**Das kolumbianische Verfassungsgericht: Interventionen und Herausforderungen angesichts relevanter Verfassungsreformen mit Auswirkungen auf die Rechtspflege in Kolumbien**

### **Introducción**

En atención a los objetivos trazados para el eje sobre reformas constitucionales y su incidencia en los tribunales, cortes y salas constitucionales de la región, en esta ponencia comenzaré por presentar algunos datos relevantes, de orden sustantivo e institucional, que permiten una comprensión general del contexto constitucional colombiano. A continuación, introduciré de manera especial dos reformas constitucionales recientes que impactaron, desde diferentes perspectivas, el funcionamiento de la Rama Judicial, y describiré la intervención que la Corte Constitucional efectuó respecto de cada una de ellas. Por último, con fundamento en estos dos apartados iniciales, presentaré algunas ideas que, espero, contribuyan a mostrar caminos para la continuación de la discusión alrededor del asunto propuesto.

---

\* Magistrada y vicepresidenta de la Corte Constitucional de Colombia (2021-2022).

## 1. Aspectos por destacar de la Constitución Política colombiana de 1991

La Constitución Política de 1991 pudo ser la sexagésima octava enmienda a la Constitución nacional de 1886.<sup>1</sup> No obstante, la existencia de un verdadero *momento constituyente*<sup>2</sup> favoreció la promulgación de una nueva carta fundamental, trazada como un pacto de paz, inspirada en la ética de los derechos humanos y promotora de una senda hacia la consolidación de una democracia participativa y pluralista.

En 1987, a pocos años de la cumbre de dicho *momento*, la comprensión que desde la academia se realizaba sobre nuestra historia normativa constitucional no podía ser más desalentadora. Las *constituciones* habían sido cartas de batalla, y sus *enmiendas* batallas por la carta, “El proceso de construcción nacional ha sido reducido y absorbido por la tradición constituyente, y la tradición constituyente no ha sido más que una batalla interminable entre élites y partidos, cartas y enmiendas”, afirmaba el catedrático Hernando Valencia Villa.<sup>3</sup> El derecho, entonces, no parecía estar muy lejos de ser lo que algunos sentenciaron, un instrumento de dominación.

No obstante, de la profunda crisis política y social que asfixiaba y pretendía acallar a todo un país, emergió el constituyente primario; un movimiento del que las voces estudiantiles fueron su motor, y la *séptima papeleta* el punto de inflexión que condujo a la acción de una asamblea nacional constituyente. Los estudiantes convocaron a la ciudadanía a introducir, en las elecciones que se llevaron a cabo en el año 1990, un tarjetón adicional a los seis inicialmente programados, cuya significación fue la decidida voluntad por dibujar un nuevo rumbo constitucional. El estremecimiento de las urnas, que no fue cuantificado, rindió sus frutos. Ante una Constitución centenaria que enmudeció al llamado ciudadano, pues no preveía reglas para dicho momento, el Ejecutivo actuó. Paradójicamente, en ejercicio de las facultades propias del estado de sitio, reconoció mediante decretos legislativos lo dicho por el pueblo y dispuso la convocatoria de la asamblea, aunque limitada en su labor, dado que previó los temas sobre los que podía pronunciarse y los que le estaban vedados.

Para dicho momento, sin embargo, faltaba un actor clave. La Corte Suprema de Justicia en pleno, previa ponencia de su Sala Constitucional, consideró que el constituyente primario no podía tener demarcaciones, por lo cual declaró, por una mayoría bastante apretada, la inexequibilidad de los límites impuestos por el

---

<sup>1</sup> Para el año 1990, aunque se habían realizado 67 reformas a la Constitución nacional de 1886, las derogatorias de algunas de ellas y la declaratoria de inconstitucionalidad de dos adicionales por la Corte Suprema de Justicia, que entonces fungía como *tribunal constitucional*, es posible afirmar que permanecían algo más de 50 reformas vigentes.

<sup>2</sup> En el sentido expuesto por Bruce Ackerman, *We the people: Foundations* (Cambridge: Harvard University Press, 1991).

<sup>3</sup> Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano* (Bogotá: Cerec, 1987), 198.

Ejecutivo.<sup>4</sup> Así, lo que surgió como el preludio de una *reforma*, mutó a una nueva Constitución,<sup>5</sup> esta vez ajena a la idea de una *carta de batalla* y, por el contrario, cercana a una aspiración fundamental: materializar un pacto de paz.

El texto entregado por la Asamblea en 1991 incluyó i) una amplia carta de derechos, acompañada de sus garantías, entre ellas la acción de tutela; y ii) una institucionalidad que, bajo el principio de separación del ejercicio del poder, pero con controles recíprocos, pretendió robustecer la Rama Judicial. En este sentido, entre otros aspectos, creó la Corte Constitucional, como tribunal jurisdiccional, a la que se le concedió la misión de guardar la integridad y supremacía de la Constitución;<sup>6</sup> y diseñó un tribunal, el Consejo Superior de la Judicatura, con el objeto, en particular de su Sala Administrativa, de asumir el gobierno y la administración de la Rama Judicial con miras a garantizar su independencia y autonomía.

El ejercicio de la Corte Constitucional, no exento de críticas –por supuesto, bienvenidas en sociedades que transitan a una democracia cada vez más robusta–, inició con el sustrato democrático derivado de su origen, pero con la indudable necesidad de construir su propia legitimidad, a partir de sus decisiones. La Corte Constitucional, aunque no exclusivamente, tiene a su cargo honrar que este texto fundante

---

<sup>4</sup> Sentencia 138 del 9 de octubre de 1990, Revisión constitucional del Decreto Legislativo 1926 de 1990, <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=30014406>. Durante el periodo en que la Corte Suprema de Justicia actuó como guardiana de la Constitución, en vigencia de la Constitución de 1886 y, en particular, a partir de la reforma introducida en el año 1910, intervino en dos ocasiones fundamentales para declarar la inconstitucionalidad, por vicios de trámite, de actos que tenían por objeto realizar reformas constitucionales con impacto en la administración de justicia. i) El primer pronunciamiento recayó en el Acto Legislativo 02 de 1977, que creaba la *pequeña constituyente* y tenía por objeto crear una asamblea para, entre otros temas, reformar la jurisdicción constitucional. Este acto, sin embargo, fue declarado inexecutable por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 5 de mayo de 1978, decisión en la que por primera vez se asumió el control judicial de una reforma constitucional sin que, expresamente, la Constitución confiriera dicha atribución. ii) El segundo pronunciamiento se efectuó sobre el Acto Legislativo 1 de 1979, que incluyó una transformación de la administración de justicia a partir de la creación del Consejo Superior de la Judicatura y, entre otros temas más, el fortalecimiento de la Sala Constitucional que integraba la Corte Suprema de Justicia. No obstante, esta reforma también se declaró inexecutable a través de la Sentencia 57 del 3 de noviembre de 1981. Al respecto, se ha sostenido que con esta decisión la Corte Suprema de Justicia “daba pie a que muchos percibieran que el país había caído en un *gobierno de los jueces*”. Véase Mario Alberto Cajas Sarria, “La construcción de la justicia constitucional colombiana: una aproximación histórica y política, 1910-1999”, *Precedente* 7 (2015): 109-152.

<sup>5</sup> Cuya redacción fue encargada a setenta personas elegidas popularmente –provenientes de una amplia gama de sectores– y cuatro personas, exintegrantes de grupos o movimientos que confrontaban con el Estado, que tuvieron voz, pero no voto.

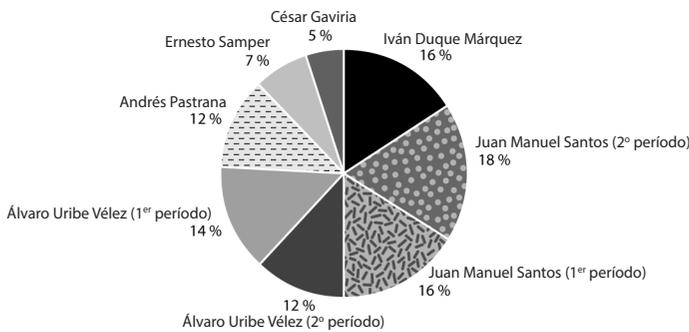
<sup>6</sup> Con la Constitución Política de 1991 se concretó lo que algunos académicos y voces políticas pedían, por lo menos, desde 1968: la creación de un *tribunal constitucional* independiente del *tribunal de casación*. Sobre los antecedentes de la Corte Constitucional en el constitucionalismo colombiano, véase Mario Alberto Cajas Sarria, *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991. Tomo II: Del Frente Nacional a la Asamblea Constituyente, 1958-1991* (Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi, 2015).

no solo no fue expresión de quienes se esforzaron por contener el cambio, sino que, por el contrario, es testimonio de dicho cambio, del clamor de una sociedad diversa que se manifestó en contra de la exclusión y en favor de la imperiosa necesidad de ser cobijada, sin excepción, bajo el manto de la *dignidad* y la *justicia*.

Para ello, como bien lo anotaron algunos integrantes de la Corte Constitucional en el año 1992, el texto no es suficiente, pues, aunque “la Asamblea Nacional Constituyente [...] hizo un esfuerzo sin precedentes por acercar la Constitución a los ciudadanos”, su promulgación “no [...] basta para cambiar la realidad, se necesita, además, que los jueces tengan la voluntad de aplicarla; que los jueces creen en ella”.<sup>7</sup>

Ahora bien, durante estos más de 30 años es importante hacer notar que la Constitución Política ha sido enmendada o reformada en cincuenta y siete (57) oportunidades a través de actos legislativos proferidos por el Congreso.<sup>8</sup>

### Gráfica 1. Actos legislativos aprobados por periodo presidencial: porcentaje



De estas reformas:

- En seis ocasiones la Corte Constitucional ha intervenido para declarar su inexecutable total, por ejemplo, ante la creación de un Tribunal de Garantías Penales para juzgar a miembros de la Fuerza Pública (Acto Legislativo 02 de 2012, Sentencia C-740 de 2013) o ante la previsión de la pena de prisión perpetua revisable para quienes afectaran la vida e integridad sexual de menores de 18 años (Acto Legislativo 01 de 2020, Sentencia C-294 de 2021).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Salvamento de voto suscrito, conjuntamente, por los magistrados Ciro Angarita Barón, Eduardo Cifuentes Muñoz y Alejandro Martínez Caballero, Sentencia C-543 de 1992, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>8</sup> De los 57 que en total se han aprobado, uno de ellos, el Acto Legislativo 1 de 2004, fue consecuencia de un referendo constitucional. Los demás han tenido trámite integral en el Congreso de la República.

<sup>9</sup> Además de los mencionados, se declararon inexecutable los siguientes actos legislativos: 02 de 2003, reforma constitucional para enfrentar el terrorismo, Sentencia C-816 de 2004; 01 de 2008, reforma sobre la carrera administrativa de servidores públicos, Sentencia C-588 de

- En la segunda presidencia de Juan Manuel Santos Calderón se adoptó el mayor número de actos legislativos hasta ahora, un total de diez para un porcentaje del 18%; sin embargo, cinco reformas constitucionales son transitorias para la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, resultado de las negociaciones de paz sostenidas por el Gobierno nacional y la exguerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).
- Así mismo, varias reformas, con mayor o menor intensidad, se han referido a asuntos relacionados con la justicia, desde aspectos sustanciales hasta institucionales. De estas se destacan por lo menos cuatro que recayeron sobre el sistema penal colombiano, para *adecuarlo* al modelo con tendencia acusatoria, *garantizar* la impugnación de la primera sentencia condenatoria e *incorporar* el sistema de justicia transicional –inicial– en el año 2012. En este contexto, las reformas a las que me referiré más adelante presentarán un panorama más amplio de este impacto.

También es importante destacar que, conforme a la base de datos del Congreso de la República, se han presentado 567 iniciativas de reforma constitucional desde el año 1991, las cuales, sin embargo, no han superado el trámite legislativo. De estas, entre los años 2010 y 2021 han existido aproximadamente 50 propuestas que se enfocan en diferentes medidas vinculadas a la Administración de Justicia, como la i) configuración del sistema de justicia transicional; ii) la estructura institucional de la Rama Judicial, con propuestas de reformar el sistema de gobierno y administración; y asuntos más centrados en iii) formas y requisitos para el nombramiento y ejercicio de algunos de los funcionarios de instituciones pertenecientes a la Rama Judicial, así como sus competencias propias y ajenas a la materia jurisdiccional (como las electorales).

Teniendo en cuenta los intentos de reforma constitucional es importante advertir que solo aproximadamente el 10% de las propuestas han culminado con la expedición de un acto legislativo (57 reformas constitucionales de 567 intentos de reforma constitucional). En la gráfica 2 se esquematizan algunas de estas cifras.

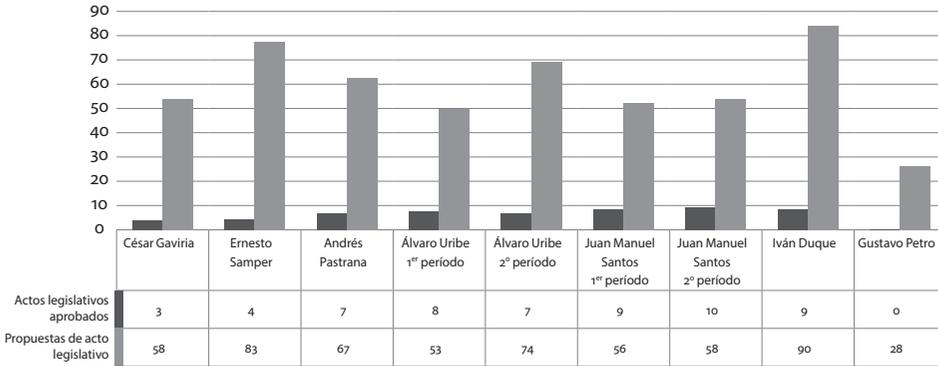
Ahora bien, el control de constitucionalidad que la Corte ha asumido para reformas constitucionales ha encontrado en el *juicio de sustitución* una herramienta fundamental.<sup>10</sup> Para la Corte, salvo la asamblea constituyente con competencia general o absoluta, los mecanismos de reforma constitucional convocan al Congreso de la República o al Pueblo como poderes constituyentes derivados y, en particular, no como poder constituyente originario cuando quien actúa es el Pueblo mismo; por lo cual, su *competencia* no es la de *sustituir o suprimir o derogar* la Constitución, sino la de *reformularla*.

---

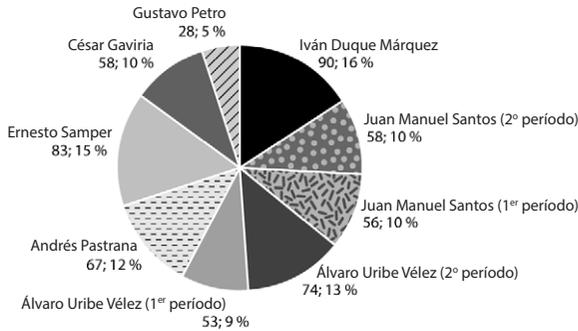
2009; 01 de 2011, reforma sobre el régimen de conflicto de intereses de los congresistas, Sentencia C-1056 de 2012; 04 de 2011, sobre carrera administrativa, Sentencia C-249 de 2012.

<sup>10</sup> Su construcción inició en la Sentencia C-551 de 2003.

### Gráfica 2. Síntesis de actos legislativos aprobados y no aprobados por periodos presidenciales



### Gráfica 3. Propuestas de acto legislativo no aprobadas: número/porcentaje



Nota: los datos sobre el número de reformas presentadas y no aprobadas se soportan en el listado realizado por el Senado de la República: <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-de-acto-legislativo>. Dentro de esta cifra se cuentan los proyectos archivados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que algunos proyectos fueron retirados en una legislatura y presentados en la(s) próxima(s), por lo cual, por materia, el número total puede descender. Aunado a ello, algunos proyectos archivados fueron acumulados a otros que, incluso, sí se aprobaron como acto legislativo. Los números, entonces, hacen parte de un trabajo inicial que toma los datos brutos aportados por dicha página y que invitan a una reflexión y estudio más profundo.

A partir de esta idea fundamental, y pese a la inexistencia de cláusulas pétreas o de intangibilidad en términos axiológicos, y a que la Constitución asigna a la Corte Constitucional una competencia de revisar estos actos reformativos solamente por vicios de procedimiento en su formación,<sup>11</sup> la Corte ha considerado que le corresponde examinar la existencia de vicios competenciales respecto del poder de reforma, a partir de afirmar la existencia de *ejes transversales* o *definitorios* que le dan identidad a la carta política, los cuales, de ser sustituidos integral o parcialmente, la afectan en sí misma, pues la convierten en algo completamente diferente a lo construido por el Constituyente de 1991. De verificarse esto último, en consecuencia, la

<sup>11</sup> Constitución Política, artículos 241, numerales 1 y 2, y 379.

Corte Constitucional está habilitada para expulsar del ordenamiento superior la pretendida reforma.

Este juicio es el que, precisamente, ha sido utilizado en las reformas a las que a continuación me referiré.

## 2. En defensa de la Constitución: la independencia y autonomía judicial puestas a prueba

El 1º de julio de 2015, el Congreso de la República adoptó el Acto Legislativo 02 de 2015 o reforma de *equilibrio de poderes y reajuste institucional*, que, entre otros cometidos, dispuso la supresión de la reelección presidencial y, en lo que es de nuestro mayor interés,<sup>12</sup> estableció un nuevo modelo de gobierno y administración de la justicia.

La reforma propuso suprimir el Consejo Superior de la Judicatura, en sus dos salas. En particular, *reemplazó* su *Sala Administrativa* por dos nuevos órganos: el *Consejo de Gobierno Judicial* y la *Gerencia de la Rama Judicial*, con la pretensión de superar los inconvenientes generados con el funcionamiento del anterior diseño.<sup>13</sup> Previó: primero, la integración del *Consejo de Gobierno* a partir de dos tipos de perfiles; de un lado, cinco personas provenientes de la Rama Judicial (los tres presidentes de las altas cortes, un representante de los magistrados de tribunales y juzgados, y un representante de los empleados de la Rama Judicial); y, del otro lado, cuatro personas con un perfil técnico (el gerente de la Rama Judicial, y tres miembros permanentes de dedicación exclusiva, nombrados por los demás integrantes del Consejo). Segundo, la consideración de la Gerencia de la Rama Judicial como

---

<sup>12</sup> Esa reforma, además, dispuso la creación de una Comisión de Aforados, que tenía por objeto sustraer de las cámaras del Congreso de la República la investigación y el juzgamiento de algunos altos funcionarios –en particular magistrados de altas cortes y el fiscal general de la nación–, para trasladarlos a una instancia integrada por cinco miembros elegidos por el Congreso en Pleno. En la Sentencia C-373 de 2018, la Corte Constitucional declaró su inexistencia, en razón de que sustituyó el eje de separación de poderes y la autonomía e independencia de la Rama Judicial, en tanto afectaba el sistema de controles interorgánicos delicadamente ponderado por el constituyente y que tenía por objeto armonizar funciones del Congreso de la República en relación, no solo con el presidente de la República como cabeza del Ejecutivo, sino con otros altos funcionarios.

<sup>13</sup> De acuerdo con lo explicado en la Sentencia C-285 de 2016, las siguientes fueron las falencias puestas de presente ante la Corte Constitucional: i) la ausencia de diálogo y de comunicación efectiva entre las instancias jurisdiccionales propiamente dichas, y las instancias de gobierno y administración de la Rama Judicial; ii) la presunta falta de transparencia en la conducción de la Rama Judicial porque, entre otros motivos, no contaba con un mecanismo de rendición de cuentas; y iii) la presunta incompetencia de la Sala Administrativa del Consejo Superior del Judicatura para asumir la misión constitucional asignada, entre otros motivos, porque sus integrantes eran magistrados –con perfil de abogados– sin las competencias requeridas para una instancia como esta.

un órgano subordinado del Consejo de Gobierno Judicial, a cargo de un gerente, nombrado por el mismo Consejo; y, tercero, la posibilidad de que, a través de una ley estatutaria, se estableciera la intervención en las reuniones del Consejo de Gobierno Judicial, respecto de temas específicos, de funcionarios pertenecientes, por ejemplo, al Poder Ejecutivo –como ministros de despacho– y del fiscal general de la nación.

Para la Corte Constitucional, el diseño propuesto no atendió a un elemento definitorio de la Constitución prevista en el año 1991: el autogobierno judicial, expresión y presupuesto del principio de separación del ejercicio del poder y de los principios de independencia y autonomía judicial. Para ello, recordó que i) la independencia en el caso de la Rama Judicial adquiere características especiales, pues no solo exige la *abstención de interferencias indebidas en la labor de administrar justicia*, sino que es predicable de cada operador de justicia y de la labor jurisdiccional en sí misma considerada, para cuyo ejercicio requiere garantías de neutralidad e imparcialidad; ii) la autonomía exige capacidad de *autogestión*, pero esta también se inscribe en un escenario especial, por la estructura orgánica de la Rama Judicial, ajena a las relaciones de jerarquía –salvo la funcional– y porque la dimensión de gobierno involucra el mandato de administración de justicia pronta y cumplida. Por las condiciones e implicaciones expuestas, agregó que iii) el modelo de autogobierno exigía una característica esencial: *ser endógeno*, esto es, que permitiera identificar y separar el ejercicio de la función jurisdiccional, de un lado, de la función de gobierno y administración, del otro.

Por oposición a dicho esquema la reforma introducida, entre otros aspectos, i) no mantenía la distinción entre función jurisdiccional y función de gobierno y administración, al estar integrado el Consejo de Gobierno Judicial por funcionarios y empleados de la Rama Judicial, representantes de sus intereses sectoriales o gremiales; ii) no garantizaba tampoco la prohibición de influencia externa de otras ramas u órganos, pues, sin establecer sus condiciones, permitía la intervención del Ejecutivo y de la Fiscalía General de la Nación en sus sesiones; y iii) finalmente, la institucionalidad propuesta no garantizaba la función estatal misma de administrar justicia, dado que privó a los órganos de la aptitud necesaria para cumplir su función. Ello en tanto más de la mitad de los integrantes del Consejo de Gobierno Judicial deberían cumplir alternativa, pero de manera principal, su función jurisdiccional, mientras el gerente no solo cumplía labores de ejecución sino de planificación.

Por lo anterior, en la Sentencia C-285 de 2016, la Corte declaró la inexecutable de este modelo de gobierno y administración de la Rama Judicial.

### 3. La Constitución de 1991 como un pacto de paz

La Constitución de 1991 inició un recorrido esperanzador, en el cual su apropiación gradual por parte de la sociedad, y la intervención de la Corte Constitucional

como su guardiana contribuían, sin duda, al logro de las promesas constituyentes. No obstante, el panorama político y social por el conflicto armado interno que de manera cruenta seguía azotando a nuestro país frustraba la aspiración más básica de la nueva carta política: la paz y, consecuentemente, la posibilidad de la plena realización de los derechos.

En este escenario, el Gobierno nacional y la, entonces, guerrilla de las FARC iniciaron un proceso de negociación dirigido a la suscripción de un acuerdo. Con el objeto de dar legitimidad a su actuación, el Gobierno nacional inició la promoción de una serie de reformas constitucionales y legislativas que tuvieron por objeto i) regular el mecanismo del *plebiscito* para refrendar lo acordado, mediante una reforma legislativa que fue avalada por la Corte en la Sentencia C-379 de 2016; ii) adoptar, mediante una reforma constitucional –el Acto Legislativo 01 de 2016–, los instrumentos jurídicos de implementación que se activarían *tras la refrendación* del Acuerdo por el Pueblo y que tenían que ver con la creación de un trámite legislativo rápido o ágil (*fast track*) que, durante un tiempo determinado, permitiría la expedición de actos reformativos de la Constitución y de leyes por vías más cortas y menos exigentes, incluyendo el control automático y único de constitucionalidad a cargo de la Corte. Tras estos dos grupos de medidas, una precisión es importante.

En las votaciones populares del 2 de octubre de 2016, por un estrecho margen, la sociedad no aceptó el Acuerdo de Paz suscrito, con lo cual, para algunos sectores, se llegaba al final de dicho proceso. No obstante, el 13 de diciembre de 2016, la Corte Constitucional se pronunció sobre una demanda presentada contra el Acto Legislativo 01 del mismo año, a través de la Sentencia C-699. En esta oportunidad, fue preciso analizar si las disposiciones del citado acto tenían la potencialidad de entrar en vigencia. Para la Corte, dicha posibilidad existía, pues el sentido de la *refrendación* prevista en el acto reformativo implicaba

... (i) un proceso, (ii) en el cual haya participación ciudadana directa, (iii) cuyos resultados deben ser respetados, interpretados y desarrollados de buena fe, en un escenario de búsqueda de mayores consensos, (iv) proceso que puede concluir en virtud de una expresión libre y deliberativa de una autoridad revestida de legitimidad democrática, (v) sin perjuicio de eventuales espacios posibles de participación ciudadana para la revisión específica de aspectos concretos ulteriores.

Bajo esta perspectiva, el Acuerdo inicial fue sometido a un proceso de renegociación y aprobación final por el Congreso de la República, que culminó con su suscripción en un acto formal el 12 de noviembre de 2016.

Con la refrendación del Acuerdo iii) entró en vigencia la expedición normativa por la vía rápida, en virtud de la cual la Corte Constitucional revisó 5 actos legislativos, 6 leyes y 35 decretos leyes, para un total de 774 disposiciones

normativas.<sup>14</sup> En este grupo se incluyó el Acto Legislativo 1 de 2017, cuyo objeto consistió, a través de disposiciones transitorias, en crear el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición, compuesto por i) dos órganos extrajudiciales: la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición, y la Unidad de Búsqueda de las Personas Dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto armado; ii) un órgano judicial, la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), y iii) un grupo de medidas de reparación integral y no repetición.

En la Sentencia C-674 de 2017, la Corte Constitucional, en términos generales, avaló la configuración de la JEP. Para el estudio de este y otros actos de implementación del Acuerdo partió de la siguiente premisa: los momentos de transición exigen transformaciones relevantes de índole institucional, por lo cual, el análisis de *sustitución* debe flexibilizarse teniendo en cuenta que el objetivo fundamental recae en la consecución de la paz –presupuesto de todo orden social–. Lo anterior, sin perder de vista que no todo cambio es por sí mismo constitucional, pues debe ser ponderado en términos de aquello que se sacrifica.

Bajo esta perspectiva, la Corte Constitucional consideró que el constituyente podría crear, fuera de la institucionalidad de la Rama Judicial, un órgano llamado a ejercer jurisdicción, pero que debía hacerlo con sujeción a los principios de independencia y autonomía, así como de controles interorgánicos. Desde este punto de vista, ratificó que a cargo de la JEP estaría de manera preferente el conocimiento de las conductas cometidas con anterioridad al 1º de diciembre de 2016, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado. Pero, con el objeto de garantizar la existencia de controles recíprocos, declaró la inexecutable de algunas previsiones, por ejemplo, la cláusula de veto por las autoridades de la JEP frente a la selección de tutelas proferidas por sus autoridades, competencia ordinaria de la Corte Constitucional, y la existencia del control disciplinario de los magistrados de la JEP a la misma entidad.

## Algunas conclusiones

- La Constitución de 1991 fue posible por la confluencia de variados actores y, entre ellos, el principal: el pueblo, como soberano. Sin embargo, otros factores institucionales fueron relevantes y, en particular, quisiera destacar aquí una intervención judicial receptiva a la transformación de la sociedad: la de la Corte Suprema de Justicia, dando paso a la promulgación de una carta política como pacto de paz, por oposición a la idea –para entonces predominante– de la Constitución en Colombia vista como una carta de batalla, entre élites y partidos.

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional, *Resumen de las decisiones de la Corte Constitucional en la implementación del acuerdo final de paz* (Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2019).

- Desde su expedición ante el Congreso de la República se han intentado múltiples reformas, a las que la Rama Judicial no ha sido ajena. No obstante, la mayoría de dichas reformas no han superado el foro democrático. Ahora bien, de las que han llegado a control de la Corte Constitucional, destacados. Frente a la primera, se declaró la inexequibilidad (parcial) de un modelo de gobierno y administración que se consideró incompatible con la Constitución, pues ponía en riesgo la autonomía e independencia de toda la Rama Judicial y, por lo tanto, el ejercicio mismo del acceso a la administración de justicia en términos de debido proceso y todo lo que de allí deriva. En otro momento especialmente trascendental, frente a la segunda reforma comentada, la Corte Constitucional asumió un rol garante, tal vez, del mandato fundamental al que toda sociedad aspira y sin el cual no es posible la garantía plena de los derechos: la paz; sin perder de vista, sin embargo, delicados balances en momentos extraordinarios para garantizar la supremacía de la Constitución Política.
- En este escenario, una pregunta central persiste: ¿por qué, pese a los tantos intentos, no han sido posibles otro tipo de enmiendas a la Constitución con impacto en el funcionamiento de la Rama Judicial y, en particular, de la Corte Constitucional?<sup>15</sup> ¿Por qué ha sido así pese a que, al parecer, para muchos sectores la Constitución de 1991 requiere ajustes en esta materia?
- Algunos actores destacan que, probablemente, tales reformas no han prosperado porque han perdido de vista que el acceso a la administración de justicia no se define *solamente* en las altas cortes y su institucionalidad, sino, tal vez, fundamentalmente en las instancias más cercanas –jueces y tribunales– a la comunidad, y en relación con la efectiva puesta en marcha de un derecho que debe ser garantizado de manera pronta y eficaz. También se ha mencionado que las reformas se han centrado en aspectos más bien accesorios, debido a que una y otra vez vuelven sobre asuntos relacionados con la forma de elección de los magistrados, la edad de retiro, el régimen de inhabilidades, sus competencias electorales, sin pretender una apuesta por ajustar las tuercas que, según consideran muchos sectores, debe ocupar al poder constituyente derivado. Desde esta perspectiva, entonces, dado que las reformas propuestas no habrían atendido lo que realmente deberían iluminar, no han obtenido la fuerza suficiente para superar el procedimiento legislativo requerido.
- En este último sentido, también es importante advertir que, en atención a su supremacía, nuestra Constitución ha configurado procedimientos legislativos más fuertes o estrictos de reforma constitucional, que evidencian el mayor

---

<sup>15</sup> No puedo dejar de mencionar que algunos intentos de reforma también han tenido por objeto limitar lo que, desde algunas visiones, consideran excesos de la Corte Constitucional, al ejercer, por ejemplo, la revisión de acciones de tutela, en particular por la posibilidad de pronunciarse sobre las sentencias de otras altas cortes.

grado de resistencia al cambio de dicha norma fundamental, por lo cual, la consecución de una reforma constitucional no es un asunto menor o que pueda equipararse a la aprobación de una ley ordinaria. Aquí probablemente, con sus ventajas y cuestionamientos, puede hallarse otra clave de análisis.

- Finalmente, a lo largo de esta ponencia también he pretendido presentar algunas cifras y formular preguntas que, lejos de finiquitar una discusión, invitan a construir nuevas inquietudes y a abrir diversos caminos de análisis, dirigidos no solo a establecer qué tipo de cambios son los requeridos para una mejor y más robusta garantía del acceso a la administración de justicia; sino a contribuir en los debates llamados a evidenciar y justificar el rol que el Congreso de la República, como foro democrático por excelencia y en tanto constituyente derivado ostenta; y también a justificar y valorar la posición de la Corte Constitucional, como tribunal encargado de guardar la supremacía e integridad de la Constitución.

Hasta ahora, estimo, la Corte Constitucional colombiana, consciente de las tensiones que subyacen a su labor, ha intentado ser prudente, pero, a la vez, decidida en el cumplimiento de la misión que le fue asignada en 1991. Las críticas, por supuesto, existen, y contribuyen a continuar construyendo una práctica constitucional que ofrezca seguridad, no frustre los cambios requeridos por la sociedad y, además, sea fiel reflejo de la labor de garantizar los valores, principios y derechos que dan sentido a la Constitución de 1991 y, en esta medida, a una sociedad en paz, plural y participativa.

## Bibliografía

- ACKERMAN, Bruce. *We the people: Foundations*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- CAJAS SARRIA, Mario Alberto. “La construcción de la justicia constitucional colombiana: una aproximación histórica y política, 1910-1999”. *Precedente* 7 (2015): 109-152.
- CAJAS SARRIA, Mario Alberto. *La historia de la Corte Suprema de Justicia de Colombia, 1886-1991. Tomo II: Del Frente Nacional a la Asamblea Constituyente, 1958-1991*. Bogotá: Universidad de los Andes y Universidad Icesi, 2015.
- CORTE CONSTITUCIONAL, *Resumen de las decisiones de la Corte Constitucional en la implementación del acuerdo final de paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia, 2019.
- VALENCIA VILLA, Hernando. *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá: Cerec, 1987.