

Evolución del sistema de control de constitucionalidad en Colombia

Evolution and structure of the constitutional control system in Colombia

*Ricardo Zuluaga Gil**

RESUMEN: actualmente el control constitucional en Colombia se mira más a partir del estudio de los efectos de las sentencias de la Corte Constitucional y por momentos se olvida que el colombiano es un sistema muy antiguo, abierto, integral y complejo que va más allá de los pronunciamientos de ese alto tribunal. Este ensayo se encarga de llamar la atención sobre ello, dando cuenta de las numerosas instancias judiciales, políticas y administrativas en las que se busca garantizar la supremacía de la Constitución, así como de los variados procedimientos establecidos para cumplir con este cometido.

ABSTRACT: currently, constitutional control in Colombia is viewed more from the perspective of the study of the effects of the rulings of the Constitutional Court, and at times it is forgotten that the Colombian system is a very old, open, comprehensive and complex system that goes beyond the pronouncements of that high court. This essay aims to draw attention to

* Abogado especialista en derecho administrativo de la Universidad Pontificia Bolivariana y doctor en derecho (Universidad de Salamanca). Fue director del Departamento de Ciencia Jurídica (Pontificia Universidad Javeriana) y decano de la Facultad de Derecho (Universidad de San Buenaventura). Actualmente docente Universidad de Antioquia.

this, giving an account of the numerous judicial, political and administrative instances in which the supremacy of the Constitution is sought to be guaranteed, as well as the various procedures established to fulfill this task.

PALABRAS CLAVE: control constitucional Colombia, supremacía constitucional, juez constitucional Colombia.

KEYWORDS: constitutional control Colombia, constitutional supremacy, constitutional judge Colombia.

SUMARIO: I. Introducción. II. Formación del control constitucional en Colombia. III. El control judicial de constitucionalidad. IV. Control gubernamental. V. Controles administrativos.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de control de constitucionalidad, se piensa mecánicamente en el examen que el juez constitucional realiza sobre la coherencia de la acción del legislador con respecto a las disposiciones de la Ley Fundamental. Y es lógico que así sea, porque si la norma que de manera preferente, directa e inmediata a desarrolla la Constitución es la ley, naturalmente es en el Parlamento donde radica la mayor posibilidad de desfigurar o confundir la voluntad del constituyente. Pero en Colombia el sistema de control es mucho más amplio, pues sobrepasa este supuesto en la medida que él está configurado de una manera tal que resulta tanto integral como complejo y abierto. Se dice que es integral porque abarca la totalidad de las normas del ordenamiento jurídico, desde los actos reformativos de la Constitución, hasta las normas de orden local. Es complejo porque su ejercicio está encomendado a diversas instancias de la estructura estatal. Tenemos así que en la Rama Judicial cumplen con esta labor la jurisdicción constitucional (Corte Constitucional), la administrativa (Consejo de Estado, tribunales administrativos y jueces administrativos) y la ordinaria (desde la Corte Suprema hasta jueces municipales). También el gobierno, en sus expresiones nacional, departamental y municipal coadyuva en el ejercicio de esta función e incluso la administración pública tiene el deber

de asegurar la integridad y coherencia del ordenamiento jurídico. Finalmente, se afirma que es abierto en la medida que la posibilidad de provocar los mecanismos de control está a disposición de cualquier juez mediante la excepción de inconstitucionalidad y todo ciudadano puede provocarlo a través de las acciones de inconstitucionalidad y las acciones populares.

El presente escrito da cuenta de esa compleja gama de instrumentos con los que en Colombia se articulan las nociones de control y supremacía constitucional y que hacen del nuestro uno de los sistemas más amplio y completo de entre los que conoce el derecho comparado; una aproximación que se justifica en la medida que la doctrina ha estado más preocupada por dilucidar aspectos como la posición institucional de la Corte Constitucional, el alcance de sus pronunciamientos o los límites de su accionar, pero se ha ocupado poco de los asuntos orgánicos que se suscitan alrededor de esta cuestión.

II. FORMACIÓN DEL CONTROL CONSTITUCIONAL EN COLOMBIA

El artículo 189 de nuestra primera Constitución, la de Villa del Rosario de Cúcuta de 1821 dispuso que: “El Congreso podrá resolver cualquier duda que ocurra sobre la inteligencia de algunos artículos de esta Constitución”. La disposición fue recogida en las constituciones de 1830, 1832 y 1843 y dejaba en manos del legislador, mediante leyes de interpretación auténtica, la facultad de esclarecer cualquier duda con respecto a la coherencia y corrección de la legislación. Con posterioridad, la Constitución de 1853, estableció la figura de la objeción presidencial de inconstitucionalidad y en el artículo 42 determinó que entre otras atribuciones, a la Corte Suprema de Justicia le correspondía: “Resolver la nulidad de las ordenanzas municipales, en cuanto sean contrarias a la Constitución y a las leyes de la República”.¹ Ello signifi-

¹ No hay pues la menor duda de que fueron los liberales radicales quienes instauraron el control de constitucionalidad en Colombia porque necesitaban de una seguridad normativa para consolidar un proyecto económico anticolonial. Dueñas Ruiz, Oscar José, *Control Constitucional*, Librería del

caba conferir a dos instancias nuevas, ejecutivo y rama judicial, la posibilidad de vigilar la corrección en el desarrollo de la Constitución. Poco después, el artículo 72 de la Constitución de 1863 agregó una nueva modalidad de control: “Corresponde a la Corte Suprema suspender, por unanimidad de votos, a pedimento del procurador general o de cualquier ciudadano, la ejecución de los actos legislativos de las asambleas de los Estados, en cuanto sean contrarios a la Constitución o a las leyes de la Unión, dando, en todo caso, cuenta al Senado para que este decida definitivamente sobre la validez o nulidad de dichos actos”. Se trataba de la facultad de suspender y no anular los efectos de las leyes de los estados federados y fue la primera ocasión en que esta fue concebida como una facultad ciudadana. Añádase que era un control que solo recaía sobre las leyes de cualquiera de los estados y no sobre las de la Unión, con lo cual parece forzoso concluir que se trataba, más que de asegurar la supremacía de la Constitución, de velar por la vigencia de la integridad del pacto federal.

Se puede decir entonces que en Colombia la jurisdicción constitucional se ha ido construyendo a través de un largo proceso que se ha extendido por doscientos años y un nuevo paso se dio en 1886, cuando la Constitución de ese año otorgó a la Corte Suprema de Justicia (C.S.J.) la facultad de resolver definitivamente objeciones por inconstitucionalidad formuladas por el Presidente a los proyectos de ley sometidos a su sanción, siendo esa la única forma de control que consagró ese texto cuyo artículo 90 decía: “Exceptuase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”. Posteriormente, y con el ánimo de limitar los excesos y abusos en que habían incurrido a partir de 1886 los gobiernos, la ley 2ª de 1904 dispuso que: “La Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier ciudadano, y previa audiencia del Procurador General

Profesional, Bogotá, 1997, p. 138. En igual se refiere a la reforma de 1910, asumida como una garantía a favor de una burguesía que requería una clara seguridad jurídica, p. 141.

de la Nación, decidirá definitivamente en sala de acuerdo sobre la validez o nulidad de los decretos legislativos, de conformidad con el artículo anterior y con lo dispuesto en la Constitución Nacional en la materia”. Infortunadamente la disposición tuvo escasos meses de vigencia y ninguna aplicación.

La crisis constitucional de la primera década del siglo XX² evidenció que la objeción presidencial, única herramienta de control consagrada en el ordenamiento vigente, no era suficiente para garantizar la supremacía de la Ley Fundamental y se hacía necesario instaurar mecanismos idóneos para preservar el papel preeminente de la Constitución en el sistema jurídico.³ Fue así como en 1910, mediante el Acto Reformatorio N. 3 de ese año, se estableció un control de constitucionalidad judicial y concentrado que ejercía la sala plena de la C.S.J. Así lo disponía el artículo 41 de dicha reforma:

A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confiere ésta y las leyes, tendrá la siguiente: Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los actos legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos que hayan sido acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación.

Ese modelo de control se mantuvo hasta 1968, cuando el artículo 71 de la reforma constitucional de ese año creó una Sala Constitucional en la C.S.J., integrada por cuatro expertos en derecho público encargados de realizar el estudio previo y concep-

² Guerra civil de tres años, la dictadura militar, el golpe de estado civil y, sobre todo, la pérdida de Panamá, son los hechos relevantes de esa fractura constitucional que sólo se superó con la Asamblea Constituyente de 1910.

³ El presidente Miguel Antonio Caro sostuvo que no había probabilidad ni posibilidad moral de que se expidieran leyes inconstitucionales, pues resueltas las objeciones por la Corte, no se trataría de un conflicto de opiniones o de voluntades entre poderes, sino de una cuestión de derecho. Pero esa supuesta valla resultó inoperante y la imposibilidad moral de violar la Carta no pasó de ser una utopía, pues el ejecutivo no solamente no objetaba las leyes inconstitucionales, sino que directamente las proponía al Congreso, pues quien controlaba, la Corte, era nombrada por él.

tuar para que la Sala Plena adoptara la decisión final.⁴ Por último, la Constitución de 1991, artículos 239 a 245, modificó el sistema, separó las funciones de juez constitucional de la jurisdicción ordinaria y las encomendó a una Corte Constitucional (C.C.); órgano especializado integrado por nueve magistrados pertenecientes a las diversas áreas del derecho y elegidos por el Senado de ternas presentadas por el Presidente de la República, el Consejo de Estado y la Corte Suprema de Justicia respectivamente.⁵

Pero el control concentrado no ha sido responsabilidad exclusiva de la C.C., pues tal como dispuso el artículo 78 de la Ley 130 de 1913, a la jurisdicción administrativa, a cuya cabeza se encuentra el Consejo de Estado (C.E.), le corresponde decidir sobre la exequibilidad de los actos del gobierno cuyo control no esté asignado a la C.S.J. Esta facultad, en apariencia clara, generó conflictos de competencia entre ambas potestades en torno a la naturaleza jurídica de los actos que a cada una le correspondía controlar; unas diferencias resueltas mediante la reforma constitucional de 1945 que en su artículo 45 dispuso que: “Corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo conocer de las acusaciones por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno, cuando no sean de los expedidos en ejercicio de las facultades de que tratan los ordinales 11 y 12 del artículo 69 y el artículo 117 de esta Constitución”. Obviamente la disposición estaba haciendo referencia a los decretos leyes y a los decretos legislativos, que, por tener el mismo rango de la ley, eran de competencia de la C.S.J.

Pero nuestro sistema de control de constitucionalidad también es mixto porque incorpora elementos del sistema concentrado y difuso, último este que opera a través de la llamada excepción de inconstitucionalidad, instrumento creado en la reforma constitucional de 1910, que en el artículo 40 dispuso: “En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley se aplicarán de preferencia las disposiciones constitucionales”. Así

⁴ Antecedente de la Sala Constitucional fue la Sala de Negocios Constitucionales creada en 1956 y que funcionó hasta su supresión en 1958.

⁵ Entre 1911 y 1968, la Corte Suprema profirió 625 sentencias de constitucionalidad: 255 sobre leyes, 370 sobre decretos, 60 doble proyectos de ley y 4 sobre reformas constitucionales.

se zanjó una vieja disputa doctrinal, pues si bien el artículo 5° de la Ley 57 de 1887 decía que:

Cuando haya incompatibilidad entre una disposición constitucional y una legal, preferirá aquella, el artículo 6° de la Ley 153 de 1887 decía que: Una disposición expresa de la Ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución. Pero si no fuere disposición terminante, sino oscura o deficiente, se aplicará en el sentido más conforme con lo que la Constitución preceptúe.

No obstante, la claridad del dispositivo normativo incorporado en 1910, hasta 1991 la excepción fue una institución lánguida y que sirvió poco para garantizar la eficaz supremacía de la Constitución. Sin mayores sobresaltos, hoy está recogida por el artículo 4° de la Constitución vigente que dispone: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”.

Los controles judiciales se complementan con la objeción presidencial a los proyectos de ley existente en Colombia desde que nació la República con la Constitución de 1821. El artículo 46 de esa Ley Suprema disponía que el jefe del ejecutivo podía devolver: “el proyecto a la Cámara de su origen, acompañándole de sus reparos, sea sobre falta en las fórmulas, o en lo sustancial, dentro del término de diez días contados desde su recibo”. Se trataba de un texto vago que no mencionaba expresamente que el veto se podía ejercer por motivos de inconstitucionalidad⁶ y no fue sino con la Constitución de 1853 que se

⁶ La disposición se refiere a contrariedad con la Constitución y no es otra la interpretación del texto cuando dice que procederá la objeción por: *faltas en las fórmulas o en lo sustancial*. Además, la opinión de un tratadista de la época prueba que había clara idea de supremacía constitucional: *En fin, que la autoridad legislativa de las cámaras no debe extenderse a alterar la constitución, y que por esta razón es necesario que el jefe del Estado pueda oponerse a la sanción de cualesquiera leyes que atenten a sus facultades, lo que no tiene lugar sino puede usar del veto absoluto [...]. Privado el jefe del Estado de este derecho, quedan el poder ejecutivo, y con él la constitución, indefensos y a discreción de la asamblea legislativa*. Mosquera, José Rafael, *Nociones de derecho constitucional*, Universidad Externado, Bogotá, 2003, p. 80

estableció expresamente la posibilidad de que las objeciones pudieran ser por inconstitucionalidad como se señalaba en el artículo 38: “El Poder Ejecutivo pondrá a continuación del proyecto de las Cámaras un decreto de ejecución, si lo juzga conveniente; o de devolución a la reconsideración del Congreso, si lo creyere inconstitucional, perjudicial o defectuoso”; disposición que fue recogida en los artsículos 35 y 36 de la Constitución de 1858 y 56 y 57 de la de 1863. El artículo 90 de la Constitución de 1886 estableció una modificación importante a la figura:

Exceptuase de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la Ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto.

De esa manera se establecía el control judicial y se introducía la posibilidad de la Rama Judicial tuviese participación en el proceso de formación de la ley, como hoy lo sigue haciendo la Corte Constitucional.

III. EL CONTROL JUDICIAL DE CONSTITUCIONALIDAD

De las diversas formas de control que existen en Colombia y desde la perspectiva de la rama que lo ejerce, el más complejo es el encomendado a la Rama judicial, pues en el cumplimiento del mismo concurren la jurisdicción constitucional, la ordinaria y la administrativa, que lo ejercen de forma abstracta o concentrada, así como de forma difusa o exceptiva; extendiendo su accionar a los niveles nacional, seccional y local.

3.1. Control abstracto o concentrado

El control abstracto o concentrado se ejerce a través de las acciones de inconstitucionalidad ante la jurisdicción constitucional y la acción de nulidad ante la jurisdicción administrativa. Ambas, por ser populares, son la mejor expresión del carácter abierto de

nuestro sistema de control y son a la vez, clara proyección del carácter participativo de nuestra democracia enunciado en el artículo 1º de la Constitución;⁷ aunque no está de más advertir que esta ventaja democrática que abre el control a todo ciudadano, conlleva el riesgo, nada improbable, de que se incurra en abusos o en la defensa de asuntos puramente personales. Ambas acciones, aunque persiguen un mismo fin: garantizar la supremacía normativa de la Constitución, se diferencian tanto por el órgano judicial encargado de conocerla, como por el tipo de norma sobre las que recaen. Veamos.

3.1.1. Acción pública de inconstitucionalidad

Se ejerce por cualquier ciudadano ante la Corte Constitucional y tiene por finalidad controlar la coherencia con la Ley Fundamental de dos tipos de normas: los actos reformativos de la Constitución solo por vicios de forma y las normas con rango de ley (ejecutivas y parlamentarias), tanto por vicios de procedimiento o formación como por vicios sustanciales, materiales o de fondo. Diferencia esencial entre uno y otro control es que de acuerdo al artículo 242 de la Constitución, la acción haya tenido origen por vicios de trámite, ella caduca en un año, es decir, por mandato de la Constitución este plazo subsana los defectos en que se haya incurrido; mientras que los vicios de fondo carecen de término de caducidad, pues la contradicción persiste mientras esté vigente la ley.

⁷ La Constitución es coherente con lo consagrado en el preámbulo y el art. 1º que predicen el carácter democrático del Estado y por ello se entiende que confiera al ciudadano la facultad de acudir al juez constitucional para que defina la validez de las normas frente a la Constitución, contexto en el que no se puede olvidar que el art. 40 reconoce como un derecho fundamental interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la de la ley. Carácter participativo más patente porque, excepto los decretos legislativos, la C.C. no puede iniciar de oficio el procedimiento, siempre lo debe impulsar un ciudadano. Sáchica Aponte, Luis Carlos, *La Constitución y su defensa*, UNAM, México, 1984 pp. 329-373. En el mismo sentido Sanín Greiffestein, Ignacio, *La defensa judicial de la Constitución*, Temis, Bogotá, 1971, p. 129.

La regla general es que el control se ejerza con posterioridad a la entrada en vigor de la norma y se produzca a partir del ejercicio de la acción de inconstitucionalidad que puede poner en movimiento cualquier ciudadano mediante un procedimiento para el que no requiere formalismos o requisitos especiales y en el que no es necesario demostrar perjuicios particulares, lesiones o desconocimiento de derechos individuales.⁸ En este punto es bueno anotar que la Corte ha precisado que la titularidad de la acción corresponde a los nacionales que gozan de ciudadanía y que del derecho no se excluye ningún ciudadano. De la misma forma no puede presentarse una demanda de en condición de apoderado de una persona jurídica, porque lo que es de la esencia de la persona natural no puede extenderse a la persona moral.⁹ La acción es, además, un derecho político que busca la defensa de las instituciones y el ordenamiento jurídico y por eso en el proceso en el que se debate la constitucionalidad de las leyes, sea obligatoria la intervención del funcionario que representa los intereses de la sociedad, así lo manda el artículo 277 de la Constitución: “El Procurador General de la Nación, por si o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones [...] Defender los intereses de la sociedad”.

La acción recae sobre dos tipos de normas: constitucionales o actos reformativos de la Constitución y las de rango legal, categoría esta que resulta compleja en la medida que en Colombia las leyes pueden ser parlamentarias o ejecutivas y las primeras a su vez pueden ser cualificadas (estatutarias y orgánicas) y ordinarias; mientras que las ejecutivas son decreto ley y decreto legislativo. Ahora bien, el tipo de control que se ejerce no solo difiere por la forma (de fondo o de forma), sino también por el momento en que se ejerce.

⁸ En sentido contrario hay quien piensa que la legitimación para impugnar la constitucionalidad de una ley es restringida y se debe limitar a sujetos determinados con el fin de evitar impugnaciones por motivos frívolos o de mero interés personal. López Guerra, Luis, *Introducción al Derecho Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1994, p. 204.

⁹ Sentencia C-003 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3.1.2. La acción pública de nulidad

Se trata de una acción pública que busca controlar la coherencia con la Constitución de las normas reglamentarias de todo nivel y su conocimiento le corresponde a la jurisdicción administrativa, a cuya cabeza se encuentra el C.E.;¹⁰ órgano que para ejercer sus labores se divide en dos salas: contencioso administrativo integrada por consejeros que se reparten en secciones y cumple funciones jurisdiccionales; y Consulta y Servicio Civil, integrada por consejeros que no toman parte en el ejercicio de funciones jurisdiccionales. De acuerdo al artículo 237 constitucional, el C.E. le corresponde asegurar la guarda e integridad de la Constitución respecto de los decretos ordinarios del gobierno, así como de las resoluciones y otros actos administrativos de los funcionarios del orden nacional. Estos actos son acusables por los ciudadanos mediante la acción de nulidad, que al igual que la de inconstitucionalidad es pública, imprescriptible e indisponible.¹¹ También se encarga del control de los reglamentos autónomos o constitucionales, decretos a los que no se les reconoce fuerza de ley porque no modifican o derogan leyes y por el contrario deben concordar con ellas. La doctrina ha sostenido que son decretos autónomos por no estar subordinados a la ley, pues la Constitución otorga la competencia directamente al gobierno y sustrae la respectiva materia al conocimiento y la competencia del legislador.¹²

¹⁰ El Consejo de Estado nació con la República y fue creado con funciones consultivas al servicio del gobierno. Suprimido en 1905, se restableció en 1914 cuando le agregaron funciones de control de la legalidad y en 1964 se le adicionaron funciones contenciosas en materia contractual y de responsabilidad estatal. También conoce de contenciosos electorales y la Constitución de 1991 le encomendó decidir procesos de pérdida de investidura de los congresistas, conceptuar previamente sobre el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional o el estacionamiento o tránsito de buques o aeronaves de guerra extranjeras. Puede para presentar proyectos de reforma constitucional o proyectos de ley.

¹¹ Gaona Cruz, Manuel, *Control y Reforma de la Constitución en Colombia*, Minjusticia, Bogotá, 1988, pp. 112 y 113.

¹² Charry Ureña, Juan Manuel, *La justicia constitucional en el derecho colombiano y americano*, Universidad del Rosario, Bogotá, 1988, p. 921.

Esta jurisdicción se complementa con los tribunales departamentales de lo contencioso administrativo ante los que son demandables los actos de las autoridades departamentales y municipales tanto por inconstitucionalidad como por ilegalidad. Además los jueces administrativos estará encargados de conocer demandas sobre asuntos de carácter contencioso de índole municipal.¹³ De acuerdo con el artículo 238 de la C.P. esta jurisdicción cuenta con una eficaz herramienta a la hora de ejercer esta función y es la posibilidad de ordenar la suspensión provisional del acto que hayan impugnados, medida que se puede adoptar siempre que medie solicitud de parte al momento de la presentación de la demanda y se demuestre o aparezca que el acto es manifiestamente contrario o violatorio de las normas superiores invocadas.

Finalmente, al igual que la jurisdicción constitucional, la contencioso administrativa solo puede ejercer sus funciones a petición de parte mediante la acción de nulidad y bajo ninguna circunstancia puede hacerlo de manera oficiosa. Y en cuanto a los efectos de la sentencia esta es general y obligatoria, pero a diferencia con los pronunciamientos del juez constitucional, los efectos desde siempre han sido *ex tunc*, esto es, hacia el pasado; mientras que las de la justicia constitucional tradicionalmente han sido *ex nunc*, esto es, con efectos hacia el futuro pero desde hace unos años comienzan a tener efectos retroactivos.

3.1.3. Excepciones al derecho de acción

No obstante, la entidad de la acción pública y su correlación con el principio democrático existe la posibilidad de que sobre ciertas normas con rango de ley y dadas sus especiales características, el control opere de modo diferente, de tal forma que se excluye la intervención ciudadana. De manera previa a la vigencia de la ley

¹³ La acción de nulidad tiene dos expresiones: la acción de simple nulidad que procede contra los actos de carácter general y que se ejerce con el fin de que se preserve la legalidad; y la de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos de carácter particular y que busca la anulación de la norma contraria y la reparación del daño producido.

recae sobre las leyes estatutarias, aquellas que establece la Constitución en el artículo 152 como una categoría de ley cualificada y que una vez aprobadas en el Congreso y antes de ser enviadas al ejecutivo para la sanción, deben pasar a control por parte de la C.C., tal como lo exige el artículo 153 inciso 2, donde además de la aprobación por mayoría absoluta, para su perfeccionamiento se requiere la revisión previa de constitucionalidad. La existencia de este tipo de normas se justifica por la importancia de las materias que desarrollan y que coinciden plenamente con los temas fundamentales que inspiraron la modificación de la Constitución de 1886: derechos fundamentales, administración de justicia, régimen de los partidos políticos, estatuto de la oposición, mecanismos de participación ciudadana y estados de excepción.¹⁴ Lo que no está plenamente claro es el sentido de la intervención previa del juez constitucional, con lo cual se le coloca al mismo nivel y rango que el legislador elegido por el pueblo, de tal suerte que la Corte termina legislando y determinando el contenido de la ley con anterioridad a su entrada en vigencia.

El control previo también se extiende a las leyes que convoquen un referendo constitucional o una asamblea constituyente, control que se realiza con anterioridad al pronunciamiento popular y que verifica solo los vicios en el proceso de formación de la respectiva ley. Como se observa, el control no es requisito de validez de la ley, sino que conlleva que la vigencia de la norma quede supeditada a la revisión que de ella realice la C.C. El control previo igualmente se aplica sobre leyes aprobatorias de tratados internacionales, pero con la precisión de que sobre este tipo de ley el control se ejerce una vez ha sido sancionada y el efecto que se produce es el aplazamiento del perfeccionamiento del instrumento internacional mediante el respectivo canje de notas.¹⁵ Estas intervenciones previas a diferencia de la anterior,

¹⁴ Igual que ocurre con la revisión consecuencia de la objeción presidencial de inconstitucionalidad, la Corte revisa normas no sancionadas ni promulgadas y no ejerce propiamente control, sino verdadera participación en la formación de la ley. En otras palabras, asume la condición de legislador, no de juez de la constitucionalidad.

¹⁵ Existe una radical diferencia entre las constituciones de 1886 y 1991. La primera no atribuía, como si lo hace la actual, competencia expresa al juez constitucional en esta materia y eso llevó a que entre 1914 y 1985 la C.S.J.

no parecen generar mayores dificultades, pues la primera se reduce a un control meramente formal; mientras que la segunda lo que busca es evitar que se comprometa la responsabilidad internacional del país.

El control constitucional también puede ser automático y es el que opera respecto de los decretos legislativos¹⁶ que deben ser revisados por la Corte para que dictamine si se ajustan a la Constitución. El control opera tanto si el gobierno cumple con el deber de enviar los decretos al día siguiente de su expedición, como si no lo hace, pues la Corte puede solicitar oficiosamente copias a la secretaría general de la presidencia y si se niega a entregarlas, ella puede avocar el conocimiento basada en el texto publicado en el Diario Oficial. Esta forma de control, que data de la reforma de 1968,¹⁷ se justifica por los excesos en que históricamente incurrió el ejecutivo en el ejercicio de los poderes excepcionales y se mantiene porque el temor a ese abuso no solo subsiste teóricamente, sino que se presenta en la práctica.¹⁸ Otra forma de control previo es la objeción presidencial, pero de ella nos ocuparemos en extenso más adelante.

No está de más resaltar una diferencia el control previo y el automático con el que se ejerce por la vía de la acción. En los dos primeros casos el control es integral sobre la norma revisada;

se declarara incompetente para conocer de la constitucionalidad de leyes aprobatorias de tratados internacionales. A partir de esa fecha la Corte cambió de parecer y acogió la tesis de la competencia para controlarlas.

¹⁶ Los estados de excepción en Colombia están regulados en los arts. 212 a 215 de la Constitución y están diseñados para que se pueda defender el orden constitucional enfrentando situaciones extraordinarias que lo pongan en grave riesgo. Son: guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ecológica.

¹⁷ A partir del Acto Legislativo 1 de 1960 y hasta la Reforma de 1968, se facultó al Congreso para que por mayoría absoluta pidiera a la C.S.J. la revisión constitucional de los decretos legislativos que dictara el Presidente. Al establecerse en 1968 el control automático, esta figura desapareció.

¹⁸ Pero hay quien considera que el control automático sobre los decretos de estados de excepción no es conveniente porque se sienta una sombra de duda y se hace pesar una presunción general de inconstitucionalidad sobre ellos e implica por los términos, un suspenso inconveniente sobre la validez de las medidas que en razón de la situación de desorden deben

mientras que cuando se ejerce como producto de la acción o de la objeción, la Corte debe limitarse a confrontar las disposiciones acusadas con la totalidad de los preceptos contenidos el texto de la Norma Fundamental en relación con los cargos que fueron formulados.¹⁹

3.2. Control concreto o difuso: la excepción de inconstitucionalidad

Los actos jurídicos gozan del principio de presunción de legalidad y mientras no sean anulados por la autoridad competente, deben ser obedecidos y acatados por particulares y autoridades (art. 6 C.P.). Pero la presunción no es absoluta y no puede serlo, pues supondría que los funcionarios tendrían que aplicar actos manifiestamente contrarios a la Constitución, lo cual, ciertamente, daría al traste con el principio de supremacía normativa propio de la Ley Fundamental. Para solventar esta posible incongruencia se creó el control por la vía de excepción, que es la posibilidad de que en toda circunstancia en la que sea necesario aplicar el derecho, se deje de lado la norma contraria a la Constitución para hacer uso preferencial del mandato superior. El juez solamente interpreta la ley y decide su aplicabilidad o no y acatando el mandato que hace prevalecer la Constitución sobre la ley, aplica esta en vez de aquella, pero sin desconocer su vigencia ni conceptuar sobre su validez, tal como se desprende de su artículo 4º: “La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales”. La doctrina ha entendido que se trata de una facultad transitoria, mientras la jurisdicción constitucional o contencioso no ejerzan la atribución general, pues una vez dictaminada por ellas la constitucionalidad de la norma, precluye para el operador jurídico la posibilidad de inaplicarla so pretexto de su inconstitucionalidad.

¹⁹ Para posibilitar ulteriores pronunciamientos de la Corte sobre aspectos que no fueron considerados en su oportunidad, ella ha creado el concepto de *cosa juzgada relativa* que le permite, siempre y cuando la propia Corte haya hecho la salvedad, volver a revisar, bajo nuevas circunstancias, disposiciones declaradas exequibles.

Ello, claro está, es consecuencia del hecho de que los fallos del juez constitucional hacen tránsito a cosa juzgada.²⁰ Así lo ha señalado siempre la jurisdicción constitucional, que sostuvo que a falta de un pronunciamiento definitivo suyo sobre la constitucionalidad de una ley, el juez que en un caso y solo para éste, considere que ella contraría la Constitución, debe inaplicarla, o sea que para la Corte es claro que para que proceda la excepción, no debe mediar pronunciamiento suyo sobre la materia.²¹ De lo anterior se desprende que a diferencia de la acción que no precluye, la excepción lo hace cuando la jurisdicción constitucional o la contencioso deciden la constitucionalidad de la norma; lo que significa que la excepción es un recurso temporal supeditado a que el encargado del control concreto no decida de definitivamente sobre la constitucionalidad.

La excepción no es un recurso judicial, es más bien un imperativo, una obligación constitucional oficiosa del funcionario, pues el deber de dar prelación a la Constitución se extiende a todos el que aplica la ley, no solo a los jueces. Tampoco es un juicio y quien se acoge a sus términos y pide que sean aplicados preferencialmente los mandatos de la Carta, no alega nada en su defensa, que no se da en sentido estricto. Tampoco es necesario la existencia de un proceso, ni el ejercicio previo de una acción, no hay demandado, simplemente una persona solicita que se respete la jerarquía de las normas, aplicando la de primer grado por encima de las secundarias que la contradicen. Por eso la denominación tradicional que ha imperado para esta figura es la de aplicación preferencial de la Constitución.²² Solo puede ser interpuesta por quien sienta vulnerado un derecho por la incompatibilidad entre la norma y la Constitución y puede ser el demandante, el

²⁰ Copete Lizarralde, Álvaro, *Lecciones de Derecho Constitucional Colombiano*, Temis, Bogotá, 1957, p. 248. Debe ser de eficacia inmediata, urgente, indiscutida y porque en este caso la efectividad de la restauración del orden público queda al buen juicio y oportuna decisión de la Corte, lo que puede causar dificultades al gobierno que es en últimas el responsable del restablecimiento de la normalidad. SÁCHICA Aponte, Luis Carlos, *Nuevo Constitucionalismo Colombiano*, 10ª. ed., Bogotá, Temis, 1992, pp. 127 y 128.

²¹ S.C.S.J del 9 de abril de 1970.

²² Melo Guevara, Gabriel, *El Estado y la Constitución*, Temis, Bogotá, 1967, p. 116.

demandado, un tercero interviniente, la parte civil, el procesado y el ministerio público que actúa en defensa del interés general. La contradicción debe ser ostensible, notable y desprenderse de la simple comparación entre la norma y la Constitución. Los efectos son inter-partes,²³ declarativos y no afectan la exequibilidad de la norma.²⁴

La figura no ha estado exenta de dificultades y durante mucho tiempo no fue claro cuál era el funcionario competente para hacer uso de ella, si solo el juez o todo funcionario encargado de aplicar la norma y la ambigüedad de la disposición constitucional que consagra la excepción ha generado que sectores afirmen que ella está consagrada para procesos judiciales y para procesos administrativos y más aún, para todo asunto donde se deba resolver en derecho. Una doctrina intermedia afirma que además del juez, está facultado para aplicarla el funcionario investido de funciones que conlleven jurisdicción o autoridad;²⁵ y por último está la opinión de los que piensan que es una facultad privativa del juez, pues es el aplicador de la ley, mientras que a otros funcionarios solo les corresponde cumplirla. Una de primera y acertada tesis para resolver esta cuestión fue la elaborada por el magistrado Miguel Moreno Jaramillo, quien sostuvo que el competente para resolver sobre la inaplicabilidad de una norma es aquel que debe aplicarla, es decir aquellos a quienes la Constitución reviste de autoridad y jurisdicción.²⁶ Las precisiones jurisprudenciales se

²³ Los efectos son inter-partes, sin embargo, para la C.C. desde 2001, es posible que algunos sus fallos tengan efecto *inter pares*, esto es, respecto de los casos semejantes, siempre y cuando se den las condiciones que determina la Corte.

²⁴ El C.E. realizó algunas precisiones: debe afectar directamente un derecho particular o subjetivo jurídicamente protegido por la disposición constitucional que se dice violada y la violación debe ser de tal manera abrupta que para deducirla no haya lugar a profundas lucubraciones jurídicas, sino que se haga ostensible de la sola comparación de los textos. Es decir, la violación debe ser directa y no se puede acudir a silogismos o comparación de varias normas constitucionales.

²⁵ Henao Hidrón, Javier, *Panorama del Derecho Constitucional Colombiano*, 11ª. ed., Bogotá, Temis, 1998, pp. 144-145.

²⁶ Sanín Greiffestein, Ignacio, *op. cit.*, p. 207, también es participe de la idea de que los funcionarios administrativos pueden inaplicar la norma con-

han extendido a los altos tribunales de justicia y la C.C. afirmó que es:

consecuencia lógica y natural del principio de la eficacia de la Constitución como norma directamente aplicable que obliga a todos los órganos del poder público dentro de nuestro estado de derecho, y habilita a los jueces ordinarios, dentro del marco de lo dispuesto por el artículo 4º de la Carta Fundamental, de remoto origen y larga tradición nacional, para no aplicar la ley en los casos concretos en que se platee la contradicción entre la legislación anterior y la nueva Constitución.²⁷

Y el C.E. ha sostenido que:

si una autoridad se enfrenta a la posible necesidad de dar aplicación a las normas legales que habiendo sido expedidas bajo el régimen constitucional anterior, contrarían lo dispuesto por la actual Constitución Política, deberá abstenerse de hacerlo, acudiendo en sustento de ello, bien a la norma del artículo 9º de la Ley 153 de 1887, o a la figura de la excepción de inconstitucionalidad que consagraba la antigua Carta Política en su art. 215 y que se mantiene en el nuevo ordenamiento de la misma naturaleza, en su artículo 4º. En este mismo orden de ideas, si el funcionario, no obstante lo atrás expresado, da aplicación a una norma legal reformada o derogada por el posterior ordenamiento constitucional, el particular agraviado con dicho acto podrá ejercer ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo la correspondiente acción contra el acto de aplicación irregular de aquella norma.²⁸

De acuerdo a lo anterior, para el C.E. cualquier funcionario está habilitado para tal ejercicio, que es en esencia la tesis que ha recogido de manera definitiva la Corte Constitucional.

Además de la indefinición del operador facultado, a la figu-

traría en su condición de funcionarios administrativos. El C.E. sostuvo en sentencia del 20 de febrero de 1969 que esta la podían interponer las partes y a falta de ellas el propio fallador debía de abstenerse de aplicar la ley reputada inconstitucional y que la facultad era competencia de todas las agencias del estado capacitadas para decidir.

²⁷ Sentencias C-434, del 25 de junio de 1992 y T-006 de mayo 12 de 1992.

²⁸ Auto de la Sección Primera del C.E del 12 de marzo de 1992.

ra se le ha acusado históricamente de dejar una compuerta muy grande para ejercicios de hermenéutica constitucional. Así, desde 1914 Tobías Monroy sostuvo que:

se ha abierto el camino para que cualquier funcionario público deje de aplicar las leyes, solo porque a él le parecen incompatibles con la Constitución. Esto último constituye un error gravísimo que puede conducir a los funcionarios públicos a la anarquía en la aplicación de las leyes, porque no teniendo todos un mismo criterio respecto de la constitucionalidad de estas, unos creerán constitucional y aplicarán lo que otros dejarán de aplicar por parecerles inconstitucional y de esas diferentes apreciaciones sobre unas mismas leyes resultarán, no pocas veces, sentencias contradictorias entre sí.²⁹

Para remediar este riesgo aparente, Sáchica propuso que la institución se integrara al control directo por vía de acción, obligando al juez a quien se plantea en un juicio un problema de inconstitucionalidad, a elevar la correspondiente consulta a la Corte, con efecto suspensivo solamente sobre la decisión del caso en el que se promueve la cuestión, a semejanza con los sistemas italiano y español.³⁰ Lo curioso del asunto es que en el seno de la Asamblea Constituyente de 1910 se ventiló, sin que finalmente fuera aprobada, una interesante propuesta relativa a la institución de la excepción: “En las controversias judiciales y en caso de incompatibilidad manifiesta entre la Constitución y una disposición legal, se aplicará lo dispuesto en la Constitución; pero toda decisión en tal sentido habrá de ser consultada a la Corte Suprema. Si la inconstitucionalidad no fuere manifiesta, se aplicará la ley en el sentido más conforme con la Constitución”.

A raíz de esta situación, en dos oportunidades el Gobierno trató de reglamentar la figura. En 1986 en un fallido proyecto de reforma constitucional la iba a convertir en una facultad consultivo-suspensiva que obligaba al juez a acudir a la justicia constitucional para que resolviera mediante un procedimiento semejante a la cuestión de inconstitucionalidad del artículo 163 de la

²⁹ Carrillo, Álvaro José, *Excepción de Inconstitucionalidad*, Universidad del Rosario, 1993, p. 21, donde citan su obra de 1914 *Leyes Inconstitucionales*.

³⁰ Sáchica Aponte, Luis Carlos, *La Constitución y su defensa*, cit., p. 358.

Constitución española.³¹ Posteriormente, en 1992 el gobierno llevó al Congreso un proyecto de ley en el que precisaba que la facultad correspondía a los jueces. En la exposición de motivos sostenía que mantener la potestad de forma tan amplia, además del caos jurídico que, significaba suplantarse la rama judicial, única a la que compete decidir la constitucionalidad de las normas. Para compensar a los funcionarios de la administración y en caso de hallarse ante una manifiesta inconstitucionalidad, se le facultaba para enviar a la jurisdicción constitucional o a la contencioso administrativa, demandas en este sentido para ser resueltas en 10 días. El proyecto no prosperó y hoy la figura continúa sin reglamentar por lo cual se sigue presentando el inconveniente de que se deja en manos poco expertas la posible inaplicación de normas incluso de rango legal.

El mayor problema de la figura radica en que si bien reafirma el valor superior de la Constitución, permitir que cualquier operador jurídico implique en un caso concreto una disposición que a su criterio le parece contraria a la Constitución, es un atentado a la seguridad jurídica y tratándose de una ley, un atentado contra elementales principios democráticos y representativos, pues la autoridad de un único aplicador puede dejar sin efecto una norma públicamente debatida, analizada y expedida por el órgano dotado de la mayor legitimidad, problema que adquiere mayor relevancia si se tiene en cuenta que este control puede quedar en manos de un juez ordinario de la menor categoría e incluso como se vio, de un funcionario administrativo; sujetos que no están revestidos de la autoridad académica y jurídica ni de la legitimidad que puede llegar a tener un Tribunal Constitucional.³² Aunque la discusión es más teórica que práctica porque la excepción a pesar de estar consagrada expresamente, a diferencia de EE.UU.

³¹ Art. 163 de la C.E.: Cuando un órgano judicial considere, en algún proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso, de cuya validez dependa el fallo, pueda ser contraria a la Constitución, planteará la cuestión ante el Tribunal Constitucional en los supuestos, en la forma y con los efectos que establezca la ley, que en ningún caso serán suspensivos.

³² Para Eustorgio Sarria la excepción deja en manos inexpertas la aplicación de la norma en un caso concreto, pero ello puede superarse mediante una adecuada reglamentación legal, *Guarda de la Constitución*, Bogotá, Ceida, s.f., p. 79.

donde fue creada jurisprudencialmente, en Colombia no ha alcanzado mucha importancia, ni obtenido desarrollos prácticos resaltables, bien por existir la vía activa ante la Corte o porque ha existido negligencia, pues son muchas las ocasiones en que el aspecto constitucional no se ha estudiado, ni siquiera vislumbrado y es culpa también de los ciudadanos en general que nunca o muy raramente se detienen a estudiar y conocer la Carta.

Una reforma de la institución garantizaría los principios de coherencia en la aplicación del ordenamiento jurídico, igualdad ante la ley y seguridad jurídica, por lo que resulta importante transformarla en una institución similar a la cuestión de constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional que se sigue en España, con lo cual, a la vez que se garantiza la concordancia del ordenamiento jurídico, se protege al individuo al asegurar la igualdad procesal y la defensa ante normas manifiestamente inconstitucionales.³³ Ahora bien, ello supondría que en Colombia dejaríamos de ser un sistema mixto para pasar a ser un sistema de control concentrado, donde el único que tiene la facultad de pronunciarse sobre la coherencia de una norma, al menos con rango legal, es el juez constitucional.

IV. CONTROL GUBERNAMENTAL

Se concreta en la figura de la objeción presidencial de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 166 a 168 de la Constitución, que facultan al Presidente para objetar las leyes que le sean sometidas a la sanción ejecutiva cuando considere que violan o contrarían a la Constitución.³⁴ La objeción pueden ser por inconveniencia o inconstitucionalidad; pero para los efectos de este trabajo solo interesan la segunda, que son las que infieren directamente en el proceso de guarda constitucional. El presidente dispone de 6 días para objetar si el proyecto no supera los 20 artículos, 10 días si contiene de 21 a 50 y 20 días cuando supera

³³ Sanín Greiffestein, Ignacio, *op. cit.*, p. 209.

³⁴ La Ley Estatutaria no puede ser susceptible de la objeción presidencial de inconstitucionalidad en la medida que de manera previa la C.C. ha cotejado el contenido de la misma con el texto de la Constitución.

los 50. Objetado el proyecto, este vuelve al Congreso para que reconsidere las objeciones, evento en el que el legislador podrá optar por una cualquiera de las siguientes soluciones: archivarlo, modificarlo o insistir en su constitucionalidad, último caso en que el proyecto pasará a la C.C. para que resuelva sobre ellas y si lo declara constitucional, el presidente debe sancionarlo, si considera que es inconstitucional, será archivado. En este caso, tanto el presidente como el juez de la constitucionalidad aparecen como colegisladores, como parte del proceso legislativo, hecho que se ve ratificado si se considera que el procedimiento aparece en el título dedicado a la formación de las leyes.³⁵

No sobra advertir que este fue la primera forma de control de constitucionalidad que conoció nuestro ordenamiento y que históricamente ha sido justificada en Colombia, país de régimen presidencialista, bajo la tesis de que ni el presidente ni sus ministros concurren al debate de las leyes, no puede suspender las sesiones del Congreso, ni disolver las Cámaras, el ejecutivo carece de todo modo de resistencia diferente del que le da el derecho de veto sobre los actos a su juicio inconvenientes, de una mayoría transitoria que obre apasionadamente o que no represente de un modo genuino la voluntad del país.³⁶ La objeción, que resulta una figura exótica para el derecho continental europeo,³⁷ es una institución bastante común en los ordenamientos jurídicos americanos y existe en casi todos los países como una clara consecuencia del presidencialismo imperante en la región; pero no obstante la sólida tradición de la figura, ella no encuentra plena justificación actualmente, pues existen múltiples y variados mecanismos de control. Por eso, se le debe considerar un rezago decimonónico que los constituyentes de 1991 no supieron o no quisieron abolir

³⁵ Hay quien sostiene que en este supuesto la Corte se coloca en igualdad con las otras ramas, como árbitro de un diferendo entre poderes, cuya intervención es necesaria para formar la ley. Cáceres Corrales, Pablo J., *Crítica constitucional*, Banco de la República, Bogotá, 1989, p. 342

³⁶ Concha, José Vicente, *Apuntamientos de Derecho Constitucional*, Librería Americana, Bogotá, 1914, pp. 207-209.

³⁷ En Italia el art. 74 constitucional consagra un procedimiento similar cuya trascendencia es cada vez menor. Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, CEC, V., 1984, p. 245.

y que le permite a un poder ejecutivo, de suyo muy fuerte, gozar de la posibilidad de oponerse a las decisiones del máximo exponente de la voluntad popular.

V. CONTROLES ADMINISTRATIVOS

A la administración pública se le concede la facultad para en cualquier tiempo hacer desaparecer de la vida jurídica los actos que ella ha expedido, entre otras razones, por su manifiesta contrariedad con la Constitución. Dicho de otra manera, es la oportunidad que tiene la administración de enmendar sus errores.³⁸ El acto puede ser revocado por el funcionario en virtud de que quien tiene la competencia para expedir, la tiene para extinguir; pero, como una clara manifestación de la relación de jerarquía que prima en la administración pública, también lo puede hacer su inmediato superior jerárquico. En ambos casos, la revocatoria se produce a partir de la expedición de un nuevo acto administrativo en el cual el funcionario realiza un juicio estrictamente lógico jurídico similar al que hacen las autoridades jurisdiccionales mediante las sentencias. Ahora bien, si se trata de un acto particular, procede la revocatoria siempre y cuando medie autorización expresa del particular y si se trata de un acto general, más que de revocatoria se debe hablar de derogatoria.

Este medio de control viene más explícitamente consagrado en el artículo 69.1 del Código Contencioso Administrativo que dispone que:

Los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio, o a solicitud de parte en cualquiera de los siguientes casos: 1. Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley,³⁹ con la salvedad que si el acto ha creado situaciones

³⁸ Son causales de revocatoria directa de los actos administrativos: manifiesta oposición del acto a la Constitución o la ley; acto no conforme con el interés público o social o atente contra él; y el acto causa agravio injustificado a una persona.

³⁹ Como se desprende de la lectura de la disposición, no siempre tiene que existir instancia de parte para que el funcionario revoque un acto suyo,

jurídicas subjetivas, se requiere la aceptación expresa del particular afectado con la decisión de revocarlo.

Otra forma de control es la tutela administrativa, un tipo de control incorporado en la reforma constitucional de 1945 y ejercida por los gobernadores sobre las ordenanzas de las asambleas departamentales (artículo 305.9 de la Constitución), a las que puede objetar por inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia y sobre los actos de los concejos municipales y los alcaldes (artículo 305.10 de la C.P.), que puede revisar por inconstitucionalidad o ilegalidad y hallada una incongruencia con el sistema normativo, remitir al tribunal competente para que verifique su validez.⁴⁰ Ya en el último renglón de la escala administrativa y en consecuencia de la normativa, el artículo 315.6 otorga a los alcaldes municipales la facultad de objetar por inconvenientes o por contrarios al ordenamiento jurídico, los acuerdos de los concejos municipales cuando le son presentados para la sanción.

sino que existe la posibilidad que percatado de la irregularidad de la norma, proceda a revocarlo.

⁴⁰ La subsistencia de esta facultad demuestra hasta que punto los constituyentes de 1991 tuvieron una noción poco clara del concepto de autonomía territorial, pues es difícilmente comprensible que en un Estado que reconoce la autonomía y carácter descentralizado de sus entidades territoriales, se pueda ejercer este tipo de controles jerárquicos.