

MARÍA HELENA FRANCO VARGAS\*  
CAROLINA MUÑOZ BENÍTEZ\*\*  
MARÍA CAMILA ROLDÁN ORTEGA\*\*\*  
ALEJANDRO VEGA GIRALDO\*\*\*\*

---

# La participación ciudadana mediante audiencias públicas ante la Corte Constitucional colombiana 2007-2020\*\*\*\*\*

## Citizen participation through public hearings before the Colombian Constitutional Court 2007-2020

### RESUMEN

El presente artículo pretende dar cuenta de uno de los instrumentos de participación en sede judicial que se han implementado en Colombia como respuesta al clásico dilema entre constitucionalismo y democracia: las audiencias públicas realizadas durante la etapa de instrucción ante el alto tribunal constitucional. En un primer momento se expone el modelo participativo de la democracia y el constitucionalismo dialógico como fundamentos teóricos

\* Candidata a doctora en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Magíster en Derecho y Economía de la misma universidad. Abogada de la Universidad de Medellín, Colombia. Profesora titular de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, Medellín, Colombia. Integrante del semillero en Gobierno y Políticas Públicas y miembro del grupo de investigación Políticas y Desarrollo, de la Universidad eafit. Contacto: mafranco@eafit.edu.co orcid id: 0000-0002-8076-3934.

\*\* Politóloga y estudiante de la Maestría en Estudios Jurídicos de la Universidad EAFIT. Miembro del semillero en Gobierno y Políticas Públicas. Contacto: cmunozb@eafit.edu.co orcid id: 0009-0009-8035-6560.

\*\*\* Politóloga de la Universidad EAFIT. Miembro del semillero en Gobierno y Políticas Públicas. Contacto: mcamiroldan@gmail.com. orcid id: 0009-0007-5925-8304.

\*\*\*\* Politólogo y estudiante de Derecho de la Universidad EAFIT. Miembro del semillero en Gobierno y Políticas Públicas. Contacto: alejandrovegagi@gmail.com orcid id: 0009-0007-8315-0774.

\*\*\*\*\* Este artículo es producto de investigación del semillero en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Está vinculado a la investigación de UBACYT: Participación ciudadana y justicia constitucional. Un estudio comparado sobre la implementación de las audiencias públicas en las Cortes Supremas, Cortes Constitucionales y Supremos Tribunales Constitucionales de Argentina, Colombia y Brasil, dirigida por el profesor Sebastián Sancari de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Recibido 29 de junio de 2023, aprobado 22 de febrero de 2024.

Para citar el artículo: Franco Vargas, M. H.; Muñoz Benítez, C.; Roldán Ortega, M. C. y Vega Giraldo, A. *La participación ciudadana mediante audiencias públicas ante la Corte Constitucional colombiana 2007-2020*, en *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 61, enero-abril de 2024, 59-90. DOI: <https://doi.org/10.18601/01229893.n61.03>

de las audiencias públicas de participación ciudadana. Luego se realiza un análisis del diseño institucional de las audiencias públicas en el ordenamiento jurídico colombiano y se detalla cómo ha sido su implementación entre 2007 y 2020. Además, se encuentra que en el período objeto de estudio se profirieron 28 sentencias en las que hubo audiencias públicas de participación ciudadana durante la etapa de instrucción, lo que da cuenta del poco uso del instrumento por parte de la Corte Constitucional colombiana. Finalmente, se concluye que su convocatoria y agenda de participación ha estado a discreción del mismo tribunal y los principales actores convocados por él han sido la academia y los expertos en los temas que se debaten.

#### PALABRAS CLAVE

Participación ciudadana, democracia deliberativa, constitucionalismo dialógico, audiencias públicas, Corte Constitucional colombiana.

#### ABSTRACT

This article aims to account for one of the instruments of participation in judicial proceedings that have been implemented in Colombia in response to the classic dilemma between constitutionalism and democracy: public hearings, carried out during the pre-trial stage before the high constitutional court. First, the participatory model of democracy and dialogic constitutionalism are presented as theoretical foundations of the public hearings of citizen participation. Then, an analysis is made of the institutional design of the public hearings in the Colombian legal system and details how it has been implemented between 2007 and 2020. Finally, it is found that in the period under study, 28 rulings were issued in which there were public hearings of citizen participation during the pretrial stage, which shows the limited use of the instrument by the Colombian Constitutional Court. In addition, it is concluded that its convocation and participation agenda has been at the discretion of the court itself and the main actors summoned by it have been academia and experts in the issues to be debated.

#### KEYWORDS

Citizen participation, deliberative democracy, dialogic constitutionalism, public hearings, Colombian Constitutional Court.

#### SUMARIO

Introducción. 1. La participación ciudadana. 1.1. La participación ciudadana en sede judicial en el marco del constitucionalismo dialógico. 1.2. Las audiencias

públicas de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano. 2. Metodología. 3. Resultados y discusión. Conclusiones. Referencias.

## INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional colombiana (en adelante, CCC) ha involucrado a la ciudadanía en sus procesos de toma de decisiones con el fin de que aporte sus puntos de vista y conocimientos técnicos, ofrezca sus opiniones y argumentos sobre un asunto determinado y amplíe la información sobre las problemáticas a resolver. El presente artículo busca analizar la participación ciudadana (en adelante, PC) ante dicho alto tribunal, particularmente mediante la implementación de las audiencias públicas (en adelante, AP) llevadas a cabo durante la etapa de instrucción<sup>1</sup> entre 2007 y 2020, para así dar cuenta de su diseño institucional e implementación. La selección de esta temporalidad responde al interés de comparar en un próximo trabajo, en el marco del proyecto referido anteriormente, los hallazgos con los casos de los tribunales constitucionales de Brasil y Argentina en el entorno de la investigación adelantada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Cabe mencionar que en Argentina y Brasil las AP ante los altos tribunales constitucionales se comienzan a implementar en 2007, mientras que en Colombia se presentan a partir de 1996.

El análisis propuesto cobra relevancia a la luz del dilema clásico entre constitucionalismo y democracia. Este plantea, por un lado, dudas sobre la legitimidad de las decisiones de los tribunales constitucionales debido a su falta de credenciales democráticas, y, por otro, la necesidad de garantizar la supremacía normativa de la Constitución. A partir de él, las AP utilizadas por la CCC para posibilitar la PC en los debates de la jurisdicción constitucional aparecen como una respuesta que permite a los magistrados considerar argumentos provenientes de la sociedad civil sin dejar de ejercer su labor de garantes de la Constitución. De ahí que se justifique indagar por ¿cómo son los ámbitos de PC en la justicia constitucional mediante la implementación de AP en la CCC, entre 2007 y 2020? Se parte de la idea según la cual las AP de PC ante la CCC responden al objetivo de dotar de mayor legitimidad democrática a los altos tribunales constitucionales en las causas resonantes y de mayor interés público. Sin embargo, los hallazgos de la investigación apuntan a que su convocatoria y agenda de participación ha estado a dis-

1 La selección de las audiencias en la fase de instrucción se debe a que son la etapa del proceso constitucional en la cual la Corte escucha argumentos externos que eventualmente podrían influir en la sentencia. En este sentido, se excluyen las audiencias de seguimiento o de rendición de cuentas a las sentencias de la CCC, teniendo en cuenta que se dan en una etapa posterior en la que la decisión judicial ya fue tomada, y en la que la finalidad de la participación ciudadana no es aliviar el déficit democrático de los tribunales constitucionales, sino monitorear el cumplimiento de las órdenes dadas por ellos a otros órganos del poder público.

creación del tribunal y los principales actores convocados por él han sido la academia y los expertos en los temas que se debaten. El artículo se divide en cuatro partes: la primera presenta los marcos teórico y normativo que sustentan la investigación, la segunda describe la metodología utilizada, la tercera presenta y analiza los resultados obtenidos y la cuarta plantea las conclusiones.

## 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La teoría democrática atravesó profundas transformaciones a lo largo del siglo XX, en que las viejas estructuras de la democracia liberal comenzaron a ser insuficientes para afrontar la nueva realidad. Así, a partir de los años 70, el debilitamiento institucional para canalizar las demandas ciudadanas, los bajos índices de participación, la consolidación del modelo neoliberal, el resquebrajamiento de los Estados de bienestar, los procesos de desregularización, entre otros, pusieron de relieve la necesidad de repensar los modelos de democracia<sup>2</sup>. Lo anterior condujo a que autores como Dewey, Cole y Laski<sup>3</sup> comenzaran a plantear un nuevo ideal democrático y apuntaron a cambios en la democracia que incentivaran un debate público con la sociedad civil. También, esbozaron la posibilidad de mejorar las estructuras políticas y superar la “crisis de la democracia” donde la apatía política, la abstención y la carencia de legitimidad eran protagonistas.

Entre las vías alternativas que se propusieron en dicho contexto estaba el modelo participativo de la democracia, fundamentado en la PC. Este modelo ha tenido diversas posiciones, unas a favor y otras en contra frente a su pertinencia y viabilidad. Sobre este modelo existen entonces dos aproximaciones: por un lado, el enfoque descriptivo o realista, que postula que la tarea de garantizar los derechos individuales y canalizar los intereses sociales ante el Estado les compete casi exclusivamente a los gobernantes, y en esa medida, se puede prescindir de las instancias deliberativas (que además, llevadas a un extremo, pueden socavar los principios democráticos). Por otro lado, el enfoque prescriptivo, el cual es adoptado aquí, considera que la PC es un criterio central para la resolución de conflictos políticos y un mecanismo *cívico-activo que permite orientar y controvertir los actos del Estado*<sup>4</sup>.

2 Held, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2012.

3 Véase Martí, J. L. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.

4 Espinosa, M. *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. En *Andamios. Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 5(10), 2009, 71-109.

Desde esta perspectiva, las definiciones de PC han sido muy variadas<sup>5</sup>: mientras que para unos autores alude a dispositivos informativos o de consulta que permiten a los gobernantes obtener información sobre las preferencias, demandas y necesidades de la sociedad, para otros exige el diálogo y deliberación racionales, el fortalecimiento de la educación cívica y la formación de consensos<sup>6</sup>. Incluso, existen autoras como Cunill<sup>7</sup> que consideran que la PC debe ser decisoria en el sentido de otorgar poder a la sociedad para que incida en la toma de decisiones, sobre todo en lo atinente a la satisfacción de las necesidades colectivas y la resolución de problemas públicos.

Para el modelo participativo, la PC en la toma de decisiones públicas es un antídoto y complemento frente a las deficiencias del modelo representativo<sup>8</sup>. Además, incide en la eficacia de las decisiones públicas, conduce al aumento de la legitimidad democrática, alimenta el interés de los ciudadanos por los problemas públicos, y, con ello, propicia la formación de ciudadanos más activos y racionales. Es una expresión de diversos puntos de vista, un mecanismo de gobernanza democrática, un derecho, y, al mismo tiempo, una herramienta de transformación social que requiere del empoderamiento de la ciudadanía y de las reestructuraciones en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad<sup>9</sup>. Así, la PC debe abrirse paso en las distintas esferas sociales, económicas, organizacionales, políticas y judiciales, por cuanto impacta la redistribución real del poder y los recursos.

Involucrar las voces ciudadanas en la toma de decisiones públicas no implica renunciar a tomar medidas que mejoren el funcionamiento del poder legislativo, ni desvirtuar las facultades que le son propias. Se trata, más bien, de comprender que las diferentes instituciones democráticas son parte de un engranaje en el cual existen relaciones de complementariedad y cooperación.

5 Welp, Y. *Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina*. En *Observatorio de reformas políticas en América Latina*, s. f. <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>

6 Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue? Notwithstanding Clause, Meaningful Engagement and Public Hearings. A Sympathetic But Critical Analysis*. En Young, K. G. (ed.), *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 212-232.

7 Véase Cunill Grau, N. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991; Cunill Grau, N. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad, 1997; Cunill Grau, N. *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*. En Mariani, R. (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD-UE, 2008, 113-138.

8 Held, D. *Modelos de democracia*, cit., 304.

9 Véase Saffón, M. P. y Tacha, V. *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, 2018; Lemaitre, J. *Pa' lante es pa' ya: las mujeres desplazadas y la reconstrucción desde abajo*. En García Villegas, M. (ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013, 145-162.

Como plantea Gargarella<sup>10</sup>, llegar a una decisión que considere distintos puntos de vista de manera equitativa no surge por una súbita iluminación popular a través del sufragio, “sino a partir de un continuo proceso de construcción colectiva, que implica idas y vueltas entre los ciudadanos, sus representantes, los jueces y un permanente proceso de desafíos y correcciones mutuas”. De ahí que los ejercicios deliberativos estén justificados en las diferentes fases del proceso democrático, sin que estas se excluyan o se superpongan entre sí.

Por lo anterior, se requiere abrir los espacios ciudadanos de participación y deliberación entre el Estado y la sociedad, de tal forma que se propicie un diálogo, una controversia ilustrada, racional y dialógica<sup>11</sup>. Esto no solo se refiere a una participación de carácter técnico o científico, sino también a aquellas expresiones ciudadanas de quienes se ven afectados por la decisión. Una manera de repensar y actualizar las instituciones representativas de la democracia liberal es reconocer la necesidad de crear verdaderos instrumentos de participación y deliberación en la toma de decisiones que afectan a la población, y para ello se requiere fortalecer las relaciones horizontales propias de la gobernanza, el trabajo en red entre el Estado, los agentes del mercado, las organizaciones sociales, los movimientos sociales y la ciudadanía individual u organizada, quienes participan e inciden en las agendas públicas y en el espacio institucional.

Sin embargo, en la actualidad, frente a la toma de decisiones participativas directas, existe una tensión entre los mecanismos meramente incluyentes, como lo son los de tipo informativo o consultivo, y los que realmente obedecen a técnicas racionales y dialógicas, es decir, aquellos de tipo decisorio y deliberativo<sup>12</sup>. Por esta razón, se necesita una combinación entre ambos que incluya las esferas política y técnica de la participación y, en consecuencia, se dirija a cumplir los propósitos de la Constitución<sup>13</sup>. Siguiendo a Díaz<sup>14</sup>, algunas formas de PC pueden constituir un *input* útil para la toma de decisiones de manera más racional y ella se debe concebir no como un fin en sí misma, sino como un vehículo para implementar sistemas de gobernanza democrática.

Asimismo, se debe considerar que la PC reviste diversos grados y, por tanto, puede tener distinta incidencia en el diseño e implementación de las

10 Gargarella, R. *Democracia deliberativa, justicia dialógica y derechos sociales*. En *Teoría Política, Anali*, (2), 2012, 231-256.

11 Nino, C. S. *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2017, 102.

12 Díaz, A. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. En *Gestión y Política Pública*. 26(2), 2017, 341-379.

13 Ferreyra, R. G. *Notas sobre derecho constitucional y garantías*. Buenos Aires: EDIAR, 2016.

14 Díaz, A. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*, cit., 345.

decisiones públicas<sup>15</sup>. Al respecto, cobra relevancia la teoría de la escalera de la participación introducida por Arnstein<sup>16</sup>, y posteriormente simplificada y ajustada a diferentes contextos por autores como Fox, Velásquez y González, y Díaz<sup>17</sup>. En los últimos años se ha presentado la gradación de la escalera de participación en cinco niveles: instrumentos de información, consulta, deliberativos, decisorios o de cogestión.

Los instrumentos de información constituyen la escala más básica de PC y se refieren a la obtención, emisión y difusión de información pública sobre el funcionamiento del gobierno. Estos instrumentos están atados al derecho a la información, al control ciudadano, a la rendición de cuentas, a la transparencia en la gestión y al Estado abierto<sup>18</sup>. De la mano del derecho constitucional a la información están otros derechos como la libertad de opinión, de expresión y el derecho a recibir información veraz y oportuna por parte de los gobiernos. Por su parte, los instrumentos de consulta buscan obtener la opinión de la ciudadanía acerca de su conocimiento y experiencias frente a un problema público en particular en torno al cual el gobierno deberá intervenir. Este tipo de participación depende de la voluntad política de los tomadores de decisiones para implementarse.

Ahora bien, los instrumentos de participación de tipo deliberativo traen consigo el diálogo racional, la discusión profunda y transparente de los intereses y demandas ciudadanas, y la comprensión entre los actores sociales y gubernamentales con el fin de alcanzar consensos. Dicha racionalidad dialógica implica la confianza entre los actores, la transparencia, el conocimiento y la información<sup>19</sup>. Lo anterior, en palabras de Gargarella<sup>20</sup>, supone dos rasgos característicos de la concepción deliberativa de la democracia: “primero [...] requiere que las decisiones públicas sean adoptadas luego de un amplio proceso de discusión colectiva. Segundo, exige que dicho proceso, en principio, cuente con la intervención de todos aquellos que se verían afectados (así sea potencialmente) por las decisiones en juego”<sup>21</sup>.

15 *Ibidem*, 361.

16 Arnstein, S. R. *A Ladder of Citizen Participation*. En *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), 1969, 216-224.

17 Véase Fox, J. *La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural*. En *Política y Gobierno*. 9(1), 2002, 95-133; Velásquez, F. y González, E. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003; Díaz, A. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*, cit.

18 Oszlak, O. *Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico*. En Belmonte, A. (ed.), *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2009, 9-47.

19 Díaz, A. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*, cit., 364.

20 Gargarella, R. *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*. En García, L. (coord.), *La democracia deliberativa a debate*. Medellín: Universidad EAFIT, 2011, 137-148.

21 *Ibid.*, 138.

Los instrumentos participativos decisorios suponen la incidencia directa de los ciudadanos en la toma de decisiones y no sólo la emisión y discusión profunda de los diferentes puntos de vista, lo que trasciende la escala deliberativa. Este es el nivel de PC que le da más protagonismo y poder a la ciudadanía e implica un grado alto de interés ciudadano en lo público, mayor conocimiento y amplitud en términos de cultura ciudadana. Por el lado de los gobiernos, este tipo de participación exige un interés genuino en no solo escuchar la voz ciudadana, sino también acatar e incorporar las demandas ciudadanas en las decisiones públicas, lo que trae consigo un cierto grado de desplazamiento del poder de los gobernantes a la ciudadanía<sup>22</sup>.

Por último, los instrumentos participativos de cogestión o cooperación aluden a la vinculación ciudadana en el desarrollo de tareas públicas, la prestación de algún servicio público mediante juntas o asociaciones de vecinos, los comités cívicos de voluntarios o la formación de organizaciones no gubernamentales que contribuyen al desarrollo e implementación de proyectos públicos para la solución de problemas. Estos instrumentos están vinculados con la autogestión social y la descentralización de recursos<sup>23</sup>.

La PC que interesa en este trabajo es deliberativa ante los altos tribunales constitucionales. Posee un carácter institucionalizado, está regida por normas formales y espacios institucionales como construcciones históricas, está apoyada en estructuras objetivas y obedece a reglas de juego legítimas. En ese sentido, las normas jurídicas determinan quién participa, en qué escenarios, cuál es el alcance de su participación, mediante qué instrumentos participativos interviene en la toma de las decisiones, qué procedimientos se usan, entre otros aspectos. No se trata de una PC de tipo administrativo que apela a una racionalidad instrumental y que no implica redistribución real de poder<sup>24</sup>, sino de una participación que busca incidir en la toma de decisiones apelando a una racionalidad sustancial que delibera, hace parte de las decisiones para la solución de los problemas públicos o, como dice Cunill<sup>25</sup>, busca afectar los balances de poder en el marco de la construcción de ciudadanía.

Finalmente, para los efectos de este texto, el ciudadano es entendido como el miembro de una comunidad política, por cuanto posee deberes y derechos que le permiten vivir en una sociedad y se ve afectado por las decisiones que se toman en el interior de ella<sup>26</sup>. Este concepto amplio de ciudadano

22 Couto, B. y Carmona, R. *El Presupuesto Participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana*. En *Desenvolvimento em Questão*. 16(43), abril-junio de 2018. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75255594010>

23 Cunill Grau, N. *Repensando lo público a través de la sociedad*, cit., 81.

24 Cunill Grau, N. *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*, cit., 125.

25 *Idem*.

26 Velásquez, F. y González, E. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, cit.

involucra la categoría de sociedad civil, la cual, de acuerdo con Oszlak<sup>27</sup>, se compone de organizaciones y movimientos sociales constituidos formal o informalmente; es decir, de actores no gubernamentales que tienen la capacidad de contrabalancear al Estado sin evitar que cumpla su rol de gobierno<sup>28</sup>. En clave de la participación ciudadana en sede judicial, el ciudadano que participa en las AP queda inmerso dentro de un espectro amplio de actores sociales que directa o indirectamente tienen un interés legítimo en el fallo judicial. Lo anterior incluye organizaciones sociales y comunitarias, centros de investigación académica, asociaciones de profesionales y todas aquellas voces cuya participación es relevante para la protección de los derechos<sup>29</sup>.

Igualmente, una interpretación de la Sentencia C-513/92, en la cual se mencionan los actores que acuden a las AP de PC, permite considerar participantes de la sociedad civil a: los representantes de la academia (grupos de investigación, universidades, centros de pensamiento, consultores); las organizaciones sociales y comunitarias nacionales e internacionales (ONG, fundaciones, corporaciones, asociaciones de profesionales) y los ciudadanos individualmente considerados (individuos que no tienen experticia en un tema particular ni detentan un cargo relacionado con él, pero que manifiestan interés en participar en la toma de decisiones públicas)<sup>30</sup>. A pesar de que la sentencia también hace alusión a la posibilidad de que participe el mercado representado en las empresas nacionales e internacionales, las agremiaciones económicas y las asociaciones de empresarios, en este trabajo son excluidos del concepto de sociedad civil, en concordancia con Oszlak<sup>31</sup>, sin dejar de reconocer que son relevantes en la creación de bienestar social.

### *1.1. La participación ciudadana en sede judicial en el marco del constitucionalismo dialógico*

Para abordar la PC en sede judicial se requiere considerar la tensión que ha existido entre constitucionalismo y democracia. Esta cuestión ha dado paso a discusiones teóricas y planteamientos de distintas soluciones que se han visto

27 Oszlak, O. *Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico*, cit.

28 Gellner, citado por Oszlak, *ibid.*, indica que el mercado se considera una institución no perteneciente a la sociedad civil. Siguiendo a Oszlak, *ibid.*, “en tal caso ‘civil’ se contrapondría a ‘comercial’, o sea, como un ámbito de actores movidos fundamentalmente por el lucro y diferenciados en términos de su papel, organización y formas de actuación, en el que se llevan a cabo transacciones de carácter fundamentalmente económico”.

29 Rodríguez, C. y Rodríguez, D. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, 2010, 56.

30 Corte Constitucional. Sentencia C-513/92.

31 Oszlak, O. *Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico*, cit.

reflejadas en la obra de diversos autores<sup>32</sup> quienes han sustentado argumentos a favor y en contra del control judicial de constitucionalidad. Dentro de las posiciones que han sido desarrolladas alrededor de este debate, se encuentra la democracia deliberativa.

Según Martí<sup>33</sup>, la noción de democracia deliberativa fue presentada por primera vez en la obra de Besset en 1980 y posteriormente desarrollada en trabajos como el de Habermas, quien estableció fuertes bases filosóficas para ella<sup>34</sup>. Se trata de “un modelo político normativo cuya propuesta básica es que las decisiones políticas sean tomadas mediante un procedimiento de deliberación democrática, por lo tanto, consiste por encima de todo en un modelo de toma de decisiones”<sup>35</sup>. De esta forma, “propone la adopción de procedimientos colectivos de toma de decisiones políticas de modo democrático, con participación directa o indirecta de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y basado en la argumentación dialógica entre los decisores”<sup>36</sup>.

En el contexto de los tribunales constitucionales, el modelo deliberativo da paso a que se planteen soluciones al debate entre constitucionalismo y democracia. Una de ellas ha sido propuesta por diversos autores<sup>37</sup>: el constitucionalismo dialógico. Este afirma que las decisiones frente a los asuntos constitucionales fundamentales deben ser tomadas por medio de un diálogo extendido, inclusivo y constante entre los tribunales constitucionales y la ciudadanía<sup>38</sup>. Se trata de abrir los escenarios deliberativos en los procesos de control de constitucionalidad en los cuales se revisen cuestiones técnicamente complejas o donde exista un problema jurídico de gran interés general o que suscite grandes desacuerdos sociales. El objetivo es que los altos tribunales escuchen no solo a los expertos, sino a todos los potencialmente afectados

32 Autores como Ackerman, Bayón, Ferreres, Kramer, Nino, Parker, Thayer, Tushnet, Vázquez y Waldron. Véase Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue?*, cit.

33 Martí, J. L. *La república deliberativa*, cit.

34 Véase Habermas, J. *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.

35 Martí, J. L. *La república deliberativa*, cit., 23.

36 Giuffré, C. I. *Democracia deliberativa: institucionalización de instrumentos jurídico-dialógicos*. En *Sistema Argentino de Información Jurídica*, 2016, 1.

37 Véase Lorenzetti, R. *Las audiencias públicas y la Corte Suprema*. En *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. 14(2), diciembre de 2013; Gargarella, R. *Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014; Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin– al diálogo ciudadano*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021; Giuffré, C. I. *Democracia deliberativa y surgimiento del constitucionalismo dialógico*. *Revista Ética y Discurso*. 3(1), 2018, 35-60; Vargas, A. R. *Activismo judicial dialógico como propuesta de superación de la objeción democrática al control de constitucionalidad*. En *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de la República Montevideo-Uruguay, (49), 2020.

38 Gargarella, R. *Por una justicia dialógica*, cit.

por la decisión. De acuerdo con Lafont<sup>39</sup>, esto es deseable, pues la ciudadanía debe poder verse como autora de las leyes que está obligada a obedecer, y no simplemente estar sujeta a ella y ser receptora pasiva de las normas. Los ciudadanos deben tener la capacidad de apropiarse de las normas y ver que estas responden a sus ideas e intereses. Dentro de los instrumentos propios del paradigma dialógico en materia constitucional se encuentran, de acuerdo con Lorenzetti, la acción pública de inconstitucionalidad, las intervenciones de terceros, los juicios por jurado, los *amicus curiae* y las *audiencias públicas*<sup>40</sup>.

Por medio de ellos, la justicia constitucional permite que los ciudadanos exijan justificaciones acerca de la razonabilidad y racionalidad de las decisiones adoptadas por los órganos del poder público, en lugar de mostrar una deferencia ciega hacia ellas. Desde la concepción deliberativa de la democracia, no basta con que dichos órganos posean la competencia para tomar decisiones, sino que es necesario que ofrezcan justificaciones para ellas, pues de esta forma se respeta la autonomía y la igualdad de los ciudadanos que se han acogido al orden político. Ante la objeción democrática que se presenta al control de constitucionalidad, la apertura del proceso judicial a la ciudadanía asigna a los jueces la función de salvaguardar el procedimiento del debate democrático, enriqueciendo la opinión pública y abriendo la posibilidad de interpelar decisiones controvertidas desde la óptica de los derechos y los principios constitucionales<sup>41</sup>.

Sin embargo, existen riesgos en la aplicación de un constitucionalismo dialógico por parte de las personas involucradas en el proceso, pues pueden intentar “sacar ventaja de ese prestigio y presentar como dialógicas soluciones que en realidad no lo son”<sup>42</sup>. Por ende, resulta difícil definir y limitar qué se entiende por soluciones dialógicas. Para brindar una respuesta a esto, Gargarella<sup>43</sup> afirma que deben existir procesos de discusión en donde intervengan diferentes posiciones en igualdad de condiciones que lleven a tomar decisiones justificadas. Es decir que, dicha inclusión de todas las partes potencialmente afectadas permite alcanzar el criterio de imparcialidad que legitima las decisiones públicas<sup>44</sup>. En particular, exige que las voces que históricamente han sido excluidas del debate público sean escuchadas, como

39 Lafont, C. *Democracia sin atajos: una concepción participativa de la democracia deliberativa*, 2021.

40 Lorenzetti, R. *Las audiencias públicas y la Corte Suprema*, cit.

41 Asar, M. y Gaviria, J. *Control de constitucionalidad y justificación mutua: las exigencias institucionales de una justicia constitucional inclusiva*. En *Isonomía* [en prensa], 2024.

42 Gargarella, R. *Por una justicia dialógica*, cit., 124.

43 Gargarella, R. *Democracia deliberativa, justicia dialógica y derechos sociales*. En *Teoría Política, Annali*, (2), 2012, 231-256.

44 Véase Gargarella, R. *Por una justicia dialógica*, cit.; Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue?*, cit.; Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales*, cit.

por ejemplo las mujeres, las diversidades sexuales y de género, las minorías raciales e indígenas y las mayorías empobrecidas.

Estas discusiones tienen diversos propósitos, como abrir la posibilidad de que todos obtengan información con la que no contaban, para que de esta forma se perfeccionen los argumentos a partir de las posiciones de los demás. También, permiten pensar de qué modo las iniciativas propias impactan sobre los otros y considerar estas consecuencias en las propuestas que se formulan. Asimismo, posibilitan confrontar a quienes tienen diferentes puntos de vista y abren paso a que se construya un diálogo argumentativo entre las partes, en lugar de simplemente “descartar de forma prejuiciosa o dogmática sus puntos de vista”<sup>45</sup>. En últimas, la deliberación es un proceso educativo para la sociedad, en donde se puede llegar a aceptar que lo que debe prevalecer son las posturas que poseen un mejor argumento.

En el mismo sentido, Gargarella expone que para la defensa del constitucionalismo dialógico se debe promover una organización institucional diferente a aquella que se propone contener y canalizar “la guerra social”<sup>46</sup>. De esta forma, una estructura institucional que esté pensada para una lógica de enfrentamientos no permite que se desarrolle una institucionalidad que esté al servicio del intercambio de razones y de facilitar una conversación extendida entre iguales, el cual es precisamente el objetivo del constitucionalismo dialógico<sup>47</sup>. Frente al caso particular del diseño institucional de las AP, “se requiere que existan reglas claras y equitativas para regularlas, pues su valor termina dependiendo de los poderes discrecionales de quienes las organizan”<sup>48</sup>. Es decir, su implementación, valor, resultados o la incidencia o no de los argumentos de los participantes en las decisiones judiciales, no pueden depender de la voluntad o intención de los magistrados que las convocan.

En síntesis, el constitucionalismo dialógico sienta las bases para que surja una PC más incluyente y abierta, y da paso a instrumentos participativos en sede judicial como los *amicus curiae*, la acción pública de inconstitucionalidad, el juicio por jurados y las AP donde intervienen voces generalmente ausentes en los procesos de decisión judicial. Con dichos mecanismos es posible dar solución, en parte, a la falta de credenciales democráticas de los jueces constitucionales generada por su menor representatividad, y ampliar la discusión sobre remedios judiciales<sup>49</sup>.

45 Gargarella, R. *Por una justicia dialógica*, cit., 124.

46 *Ibid.*

47 *Ibid.*

48 Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales*, cit., 273.

49 Véase Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales*, cit.; Giuffré, C. I. *Democracia deliberativa*, cit.; Vargas, A. R. *Activismo judicial dialógico*, cit.

## *1.2. Las audiencias públicas de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico colombiano*

El diseño institucional de la justicia constitucional en Colombia reconoce distintos mecanismos de PC en los procesos ante la CCC, entre ellos, la acción pública de inconstitucionalidad en los procesos de control abstracto interpuestas por cualquier ciudadano directamente ante la Corte; las intervenciones ciudadanas presentadas por escrito dentro de la etapa de instrucción<sup>50</sup>, las AP de PC y los *amicus curiae*. Todos ellos buscan abrir un espacio al ciudadano y darle un mínimo de apertura al proceso de control de constitucionalidad para que aquel pueda impugnar o defender la norma sometida a estudio constitucional y la Corte pueda ilustrarse sobre algunas materias técnicamente complejas o de gran interés público<sup>51</sup>. A continuación, se presenta la regulación normativa de las AP de PC y se vincula con los planteamientos de la literatura académica.

En consonancia con el marco conceptual de la democracia deliberativa y el constitucionalismo dialógico, las AP de PC permiten que el resultado del proceso constitucional sea, según Gargarella<sup>52</sup>, un producto de una conversación horizontal, colectiva e inclusiva, y no una imposición de un grupo reducido como es la Corte. Se debe recordar que las funciones de este instrumento de PC, desde los planteamientos de Benedetti y Sáenz<sup>53</sup> y Sancari<sup>54</sup>, consisten en brindar información esencial a los jueces constitucionales que van a tomar decisiones de peso, dotar de legitimidad democrática las sentencias complejas y jugar un papel extraordinario en términos de educación cívica.

En el ordenamiento jurídico colombiano las AP de PC están consagradas en el artículo 12 del Decreto Ley 2067 de 1991, que establece la posibilidad de que el magistrado sustanciador convoque a audiencia en el marco de los procesos de acción pública de inconstitucionalidad. El procedimiento para ello consiste en que dicho magistrado realice la propuesta de convocatoria a la Sala Plena de la Corte y posteriormente esta decida de manera discrecional y por mayoría si procede o no la convocatoria a audiencia, mediante un auto de trámite en el cual se establece el día, hora y lugar de realización de la

50 Se aclara que dentro de los intervinientes en el proceso constitucional participan actores estatales pertenecientes al gobierno, al legislativo o a los órganos de control; así como ciudadanos organizados o individualmente considerados. Algunos de ellos pueden ser nuevamente invitados mediante auto a participar de la AP, pero esta vez su intervención es presentada de manera oral.

51 Bazán, V. *Amicus curiae, justicia constitucional y fortalecimiento cualitativo del debate jurisdiccional*. En *Revista Derecho del Estado, Universidad Externado de Colombia*, (33), 2014, 25.

52 Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue?*, cit.

53 Benedetti, M. y Sáenz, M. *Las audiencias públicas de la Corte Suprema: apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2016.

54 Sancari, S. *La participación política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: La Ley, 2016.

audiencia, quiénes participan, por cuánto tiempo, en qué bloques temáticos, si hay lugar a réplicas y qué preguntas deben responder<sup>55</sup>.

En principio, de acuerdo con el artículo 12 referido, se busca que “quien hubiere dictado la norma o participado en su elaboración” y el demandante acudan a la audiencia para “profundizar en los argumentos expuestos por escrito o aclarar hechos relevantes para tomar la decisión”. Sin embargo, el mismo artículo expresa que, excepcionalmente, la CCC puede invitar a aquellos ciudadanos que previamente enviaron un concepto por escrito en virtud del artículo 242.1 de la Constitución Política<sup>56</sup>. En ese sentido, no todos los participantes en la AP son intervinientes que enviaron su concepto por escrito, ni todos los que han sido invitados efectivamente comparecen a ella<sup>57</sup>.

Ahora bien, según el artículo 13 de la misma normativa, y el artículo 59 del Acuerdo 02 de 2015, los magistrados también pueden convocar a la audiencia a “entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema en proceso”; que pueden ser nacionales o extranjeros. De acuerdo con la literatura académica<sup>58</sup> y la jurisprudencia constitucional<sup>59</sup>, este espectro de invitados incluye universidades, centros de investigación, organizaciones no gubernamentales, líderes políticos, gremios económicos, sindicatos, asociaciones de profesionales, entidades del sector privado, técnicos, entre otros.

Es importante aclarar que a las AP pueden asistir las personas que fueron invitadas a participar en calidad de *amicus curiae*, quienes sin ser parte en el proceso pueden participar como intervinientes<sup>60</sup>. Estos, de manera personal o a nombre de una organización, ofrecen información, experticia o análisis sobre el tema en cuestión. Su ayuda es neutral y preponderantemente académica y su fin es proporcionar argumentos sobre temas que la Corte desconoce, fallos jurisdiccionales o antecedentes doctrinarios; en pocas palabras, sus intervenciones amplían la información necesaria para que la

55 Desde 2014 en procesos de control de constitucionalidad concreto (que dan lugar a sentencias T y SU) las salas de revisión también pueden convocar a AP.

56 De acuerdo con la Constitución Política de 1991, “Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente, e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control en los procesos promovidos por otros, así como en aquellos para los cuales no existe acción pública”.

57 Sobre esto, se conversó con el profesor experto Antonio Barboza el 18 de octubre de 2020.

58 Véase Martínez, A. J. *La figura del amicus curiae: análisis de su recepción por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela* [en línea]. En Universidad Nacional de Colombia, 2020; Roa, J. E. *Control de constitucionalidad deliberativo. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

59 Corte Constitucional. Sentencia C-513/92.

60 Presidencia de la República. Decreto 2067 de 1991. Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Corte pueda tomar una posición y fallar al respecto<sup>61</sup>. Se debe señalar que tanto los invitados a la AP como los *amicus curiae* brindan conceptos de carácter consultivo, pues la Corte siempre queda con la autonomía de decidir cuál será el rumbo del fallo<sup>62</sup>.

En adición a lo anterior, se reitera que el principal contexto reconocido en la norma para la convocatoria de AP es la acción pública de inconstitucionalidad. No obstante, otros escenarios reconocidos o evidenciados en la práctica judicial son: la revisión de sentencias de tutela, el cambio de jurisprudencia<sup>63</sup>, la solicitud de convocatoria por parte de un ciudadano o un grupo de ciudadanos acogida por la Corte, y el seguimiento al cumplimiento de sentencias de tutela proferidas con anterioridad. De esta forma, tanto en los procesos de control de constitucionalidad concreto como en los de control abstracto (que derivan en sentencias C, T y SU) puede haber lugar a las AP de PC.

Pese a la diversidad de contextos en los que es posible utilizar este instrumento participativo, y la heterogeneidad de los actores que pueden ser invitados a él, existen limitaciones para que cumpla con su función deliberativa. Como plantea Gargarella, el diálogo no debe estar confinado a una elite social, reducirse a un mero intercambio de argumentos entre los distintos poderes, depender de la voluntad discrecional de alguno de los participantes ni reflejar o reproducir las inequidades que pueden existir entre los participantes<sup>64</sup>.

En el caso colombiano se presentan algunas de estas limitaciones en los diálogos constitucionales. En primer lugar, el proceso para que el ciudadano participe en la AP es cerrado, en tanto depende del interés que tenga el magistrado en considerar su postura. En segundo lugar, los magistrados poseen total discrecionalidad sobre la selección de los casos en los que se llama a AP, sobre los actores que invita y, posteriormente, la inclusión de los argumentos ciudadanos en el fallo<sup>65</sup>. En tercer lugar, la participación de los invitados se limita a la presentación de conceptos aislados que no son controvertidos o refutados entre sí, lo que va en detrimento de la profundidad del diálogo racional y de la posibilidad de llegar a consensos.

Finalmente, en cuanto a las limitaciones de las AP en términos de transparencia se deben considerar los asuntos procedimentales de estas, contenidos en el Acuerdo 02 de 2015. Aunque los artículos 71 y 72 de dicho Acuerdo hacen alusión, respectivamente, a la grabación de la audiencia y a la presentación

61 Sobre esto, se conversó con el profesor experto Julián Gaviria el 10 de febrero de 2022.

62 Bazán, V. *Amicus curiae, justicia constitucional y fortalecimiento cualitativo del debate jurisdiccional*, cit.; *Corte Constitucional. Sentencia C-513/92*.

63 Corte Constitucional. Acuerdo 02 de 2015. *Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional*.

64 Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue?*, cit.

65 Como se advierte en la Sentencia C-513 de 1992: “el concepto del experto nada decide, nada define; apenas ilustra o complementa y deja a salvo la plena autonomía de la Corte para decidir”.

de escritos por parte de los asistentes para resumir sus intervenciones<sup>66</sup>, no explicitan que esto se haga con miras a que los ciudadanos se inmiscuyan en debates de importancia constitucional; por el contrario, se limitan a ser medios para realizar el acta de la audiencia y en últimas ser anexados al expediente<sup>67</sup>. De ahí que no exista un deber expreso de publicitar la información y, en consecuencia, en la práctica exista un acceso parcial a ella.

## 2. METODOLOGÍA

El enfoque de investigación utilizado fue de tipo mixto, dado que la investigación incluye estrategias interpretativas y análisis estadístico descriptivo de datos cuantitativos en el caso bajo estudio<sup>68</sup>. La estrategia de investigación fue interpretativa, pues se trató de una investigación jurídica. El alcance de la investigación fue exploratorio porque se abordó un tema escasamente estudiado en la literatura nacional con miras a comprender las características de las AP de PC ante la CCC<sup>69</sup>. Frente a las técnicas para la recolección de información se acudió a la revisión documental (doctrina, literatura especializada, normativa, sentencias, documentos oficiales, agenda noticiosa), a las entrevistas semiestructuradas a cinco profesores universitarios<sup>70</sup>, a la revisión de la relatoría en la página web de la CCC, a la búsqueda en internet (Youtube, Twitter, Facebook, bases de datos especializadas) y, finalmente, a la presentación de seis derechos de petición ante dicho tribunal constitucional (ver tabla 1) con el fin de obtener la información oficial en torno a las providencias emitidas por el Alto Tribunal de 2007 a 2020.

66 Es importante distinguir los conceptos por escrito emitidos por los ciudadanos que ejercen su derecho a intervenir como defensores o impugnadores de normas acusadas en procesos iniciados por otros; de los conceptos emitidos por los *amicus curiae* y de los *resúmenes por escrito enviados por quienes asistieron a la AP*.

67 El artículo 71 plantea que “de las disertaciones se hará grabación que el secretario general utilizará como guía para la redacción del acta”; mientras que el artículo 72 dicta que “dentro de los tres días siguientes a la terminación de la AP, quienes en ella hayan intervenido, deberán presentar resumen escrito de su exposición, el que, junto con el acta, se agregará al expediente”.

68 Ragin, C. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

69 Hernández, R. *Metodología de la investigación*, 6.ª ed. México: McGraw-Hill, 2014, 90-91.

70 Sus nombres son Julián Gaviria, Antonio Barboza, Esteban Hoyos y José David Posada, de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. Igualmente, el profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado, Jorge Roa Roa.

TABLA 1. DERECHOS DE PETICIÓN PRESENTADOS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

Fecha de radicación	Petición	Respuesta
30 de junio de 2020	Autos de convocatoria de todas las AP de PC, registro escrito o audiovisual de las AP, sentencias con AP de PC.	“No se cuenta con la información pedida y no se puede obtener debido a la insuficiencia de personal durante la pandemia del COVID-19”.
30 de agosto de 2020	Autos y AP de PC de 1996 a 2018.	“La Corporación no cuenta con los medios para obtener la información solicitada”.
8 de septiembre de 2020	Todas las providencias proferidas por la ccc desde 1996 al 2018.	“La información se encuentra en la página web de la Corte, en la relatoría de este sitio”. Adjunta dos links de ingreso.
15 de septiembre de 2020	Sentencias de la ccc desde 1996 hasta 2020 en Word año por año.	Envían un link de Google con las sentencias divididas en carpetas por año.
12 de enero de 2021	Listado de las AP de PC desde 2006 hasta 2020.	La Corte solicita prórroga para enviar la información. El 1 de marzo envían la lista de 24 sentencias con AP de PC.
23 de junio de 2022	Autos que convocan a AP, las grabaciones de algunas AP y la fecha de realización de una AP (C-071/18).	Según la Corte, la relatoría solo publica la información suministrada por los despachos. Se adjuntan una serie de autos relacionados con la solicitud, pero algunos no corresponden con la convocatoria a las AP de PC. Frente a la fecha solicitada de la AP (C-071/18) no se obtuvo respuesta.

Fuente: elaboración propia.

Las respuestas de la Corte a los derechos de petición arrojaron que entre 2007 y 2020 se profirieron 12.372 sentencias en total<sup>71</sup>. Las técnicas para la sistematización y análisis de los datos incluyeron la hermenéutica jurídica, la elaboración de matrices analíticas, fichas bibliográficas, el análisis de contenidos y la construcción de un algoritmo de fuerza bruta<sup>72</sup> con dos filtros de búsqueda: “audiencia pública” y “Decreto 2067”.

Se aclara que con el algoritmo se revisaron las 12.372 sentencias y se encontraron en total 155 sentencias bajo los parámetros de los dos filtros de búsqueda mencionados. Posteriormente, se analizaron las 155 sentencias de manera manual mediante análisis de contenidos, esto con el fin de hacer control a los resultados del algoritmo y constatar si efectivamente las

71 Se aclara que las respuestas a los derechos de petición abarcaron hasta agosto de 2020. Esto se complementó con una búsqueda manual en la relatoría de la ccc hasta el 31 de diciembre de 2020.

72 Debido al gran número de datos (12.372 sentencias de 150 páginas, en promedio, cada una), se hizo imperioso acudir al estudiante de sexto semestre de Ingeniería de Sistemas de la Universidad EAFIT, Jairo Carvajal Ochoa, para construir el algoritmo que permitiera la sistematización y análisis de dicha información.

sentencias trataban de procesos de control de constitucionalidad abstracto y concreto en los que hubo AP de PC dentro de la etapa de instrucción. Esta revisión arrojó como resultado 26 sentencias, del 2007 al 2020, en las que efectivamente hubo AP de PC, durante la etapa de instrucción, y convocadas mediante un auto de trámite.

Estos hallazgos fueron contrastados con la respuesta a uno de los derechos de petición presentados mediante la cual la CCC envió un listado de las AP convocadas entre 2006 y 2020 producto de una búsqueda realizada con la herramienta informática Phyton. El listado en cuestión incluyó 24 sentencias encontradas con el algoritmo. Las sentencias C-579/13 y C-674/17, identificadas en un principio con el algoritmo de fuerza bruta y a partir de la revisión manual, se sumaron a las halladas por la Corte, llegando al total de 26 sentencias. Posteriormente, a esta cifra se le adicionaron otras dos sentencias: la SU-016/20<sup>[73]</sup> y la C-207/19<sup>[74]</sup>; se obtuvo así el número total de 28 sentencias con AP de PC ante la CCC de 2007 a 2020.

Por último, con la información obtenida se procedió a construir una matriz de análisis con los elementos de las sentencias que dan cuenta de las características y especificidades del uso de AP de PC ante la CCC; estos son: la sentencia, el tipo de proceso, la norma acusada, el tipo de control de constitucionalidad, la fecha en que se profirió, el tema abordado, el magistrado sustanciador, el auto de convocatoria a la AP, la fecha de realización de la AP, los invitados a la AP y las preguntas a debatir.

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A partir de la revisión y análisis de las fuentes formales, se constata que hoy la CCC tiene cuatro grandes instrumentos que aumentan su legitimidad democrática: la acción pública de inconstitucionalidad, las intervenciones ciudadanas dentro del proceso de constitucionalidad (ya sea de revisión de constitucionalidad, de tutela o de unificación de tutelas), los *amicus curiae* y las AP de PC realizadas en la etapa de instrucción, objeto de estudio de esta investigación. Es decir, en Colombia existe un escenario institucional propicio para la PC ante la justicia constitucional.

Sin embargo, frente al caso específico de las AP en la etapa de instrucción es importante resaltar que los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1992 otorgan la potestad a la Sala Plena de la CCC para convocar, estructurar e implementarlas. Dicho poder se extiende a las salas de Revisión de Tutela a partir del 2014. Lo anterior denota una amplia discrecionalidad de la CCC y

73 Hallada por medio de la búsqueda en la agenda noticiosa e identificada como la del oso de anteojos.

74 Hallada mediante la intervención de la académica Carolina Moreno en la conferencia de la investigadora Patricia Moncada de la Universidad de los Andes en febrero de 2022.

ello limita el potencial que tienen las AP para fungir como remedio o antídoto frente a la falta de legitimidad democrática de las decisiones del tribunal constitucional. En otras palabras, se encuentra que dichas salas, la Plena y las de Revisión, tienen el poder de definir la PC, pues dicen quién participa, en qué bloque de preguntas, qué preguntas se deben responder, por cuánto tiempo se interviene, si hay lugar a réplicas y qué fragmento se resume o sintetiza dentro de la sentencia; razón por la cual se puede afirmar que la CCC tiene la agenda de la PC: asigna y distribuye el poder de esta.

Por otro lado, la normatividad colombiana presenta limitaciones en cuanto al cumplimiento de los principios de publicidad y transparencia, pues, si bien los artículos 71 y 72 del Acuerdo 02 de 2015 exponen un deber de grabar las AP, dicho acuerdo no exige la publicación de estas en medios institucionales de fácil acceso para la ciudadanía (entre ellos, la página web y el canal de YouTube) o su transcripción en los anexos de las sentencias. Esto contrasta con lo expuesto por Roa, quien plantea que las AP deben ser transparentes y acordes al principio del debido proceso y al ejercicio de los derechos políticos a demandar leyes y participar en procesos de control de constitucionalidad<sup>75</sup>.

Las limitaciones mencionadas se ven reflejadas en las dificultades metodológicas para recolectar la información de la CCC en la relatoría de su página web con respecto a las sentencias con AP, es decir, los autos que convocan a su realización, las sentencias con AP en la etapa de instrucción y las grabaciones o transcripciones textuales de las audiencias. Consecuencia de lo anterior, fue el hecho de tener que presentar, en el curso de la investigación, seis derechos de petición y realizar un rastreo y análisis de la agenda noticiosa que sirvió para comprender y aprehender el objeto de estudio y conocer los temas polémicos de discusión e interés público. La triangulación permitió dotar de mayor certidumbre al conjunto de los datos sujetos al análisis.

Con relación a las AP de PC ante la CCC, se encuentra que entre 2007 y 2020 se profirieron 12.372 sentencias. Dentro de este universo se hallaron 28 sentencias con AP, lo que corresponde a un 0,23 %. Se debe aclarar que, de las 28 sentencias, solo 26 de ellas contaron con AP, ya que las sentencias C-007/18 y C-025/18 tuvieron la misma audiencia, al igual que la C-285/16 y la C-373/16<sup>76</sup>. En resumen, de 28 sentencias se identifican 26 AP de PC, lo cual da cuenta de que las AP son muy escasas (ver tabla 2).

75 Sobre esto se conversó con el profesor experto Jorge Roa Roa el 10 de noviembre de 2021.

76 La repetición de las AP se debe a cuestiones de economía procesal, pues comparten temas similares: paz y reforma constitucional.

TABLA 2. NÚMERO DE SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA CON AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA POR AÑO

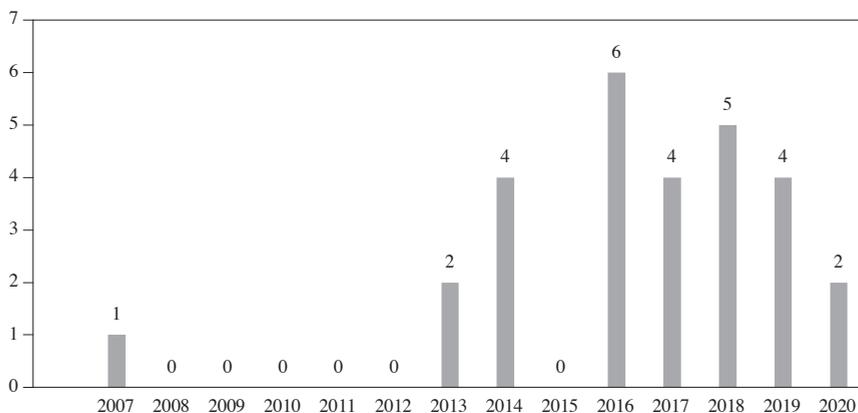
Año	Total de sentencias por año	Número de sentencias con audiencias públicas dentro de la etapa de instrucción	Porcentaje
2007	1108	1	0,09
2008	1259	0	0,00
2009	969	0	0,00
2010	1054	0	0,00
2011	981	0	0,00
2012	1093	0	0,00
2013	962	2	0,21
2014	984	4	0,41
2015	765	0	0,00
2016	728	6	0,82
2017	747	4	0,54
2018	585	5	0,85
2019	615	4	0,65
2020	522	2	0,38
Total	12.372	28	0,23

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

Cabe resaltar que el auge del enfoque del constitucionalismo dialógico se da a partir de la segunda década del siglo XXI<sup>77</sup>. De la observación de los datos sobre PC mediante AP en la CCC de 2007 a 2020 se puede inferir que posiblemente dicho enfoque ha tenido algún impacto en la práctica constitucional colombiana en la medida en que se observa que entre 2007 y 2012 solo se realizó una AP, pero a partir de 2013 se incrementó su uso, en particular en los años 2016 y 2018, lo cual ameritaría una investigación más profunda en futuros trabajos. Esto se puede observar en el gráfico 1.

77 Véase Gargarella, R. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. En *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. 14(2), diciembre de 2013; Lorenzetti, R. *Las audiencias públicas y la Corte Suprema*, cit.

GRÁFICO 1. NÚMERO DE SENTENCIAS CON AUDIENCIA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2007-2020



Fuente: elaboración propia.

Por otro lado, y de cara a la pandemia de covid-19, el Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica y, posteriormente, por medio del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 dispuso el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional. De acuerdo con la pesquisa, en el año 2020 solo se proferieron dos sentencias con AP de PC; sin embargo, se encontró que dichas audiencias fueron realizadas en 2019.

Con relación a los temas abordados en las AP de PC, se identifica un uso constante del mecanismo frente a procesos relacionados con paz y posconflicto, pues aparece en 9 de las 28 sentencias objeto de estudio. Estas sentencias fueron proferidas en los años 2013, 2014, 2016, 2017 y 2018, y en ellas se revisa la constitucionalidad del Marco Jurídico para la Paz de 2012 (Acto Legislativo 01 de 2012), el plebiscito por la paz de 2016 (proyecto de Ley Estatutaria 94/15 Senado – 156/15 Cámara), el Acto Legislativo 01 de 2016, el Acto Legislativo 01 de 2017, el procedimiento legislativo especial para la paz (Ley 1820 de 2016), el Decreto-ley 277 de 2017, y los Decretos- ley 902 y 903 de 2017<sup>781</sup>. Frente a los demás temas abordados en los cuales existió AP se destacan: el derecho al debido proceso, las reformas constitucionales y los tratados internacionales. Lo anterior se puede observar en la tabla 3.

78 Esto se debe al Acuerdo Final suscrito por el Gobierno Nacional y las FARC-EP en noviembre de 2016.

TABLA 3. SENTENCIAS CON AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 2007 A 2020 AGRUPADAS POR TEMAS

Tema	Sentencias con audiencias públicas de participación ciudadana	Sentencias
Modificación por ley del Código Penal frente a actos de racismo o discriminación y hostigamiento.	1	C-671/14
Derecho fundamental a la consulta previa de comunidades indígenas y grupos étnicos.	1	T-384A/14
Nulidad absoluta en materia contractual.	1	C-207719 (audiencia técnica)
Derecho al debido proceso.	3	T-442/14, SU-649/17, SU-095/18
Matrimonio entre parejas del mismo sexo.	1	SU-214/16
Norma que crea zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (ZIDRES).	1	C-077/17
Derecho a la libertad de expresión.	2	SU-141/20, SU-420/19
Patrimonio cultural.	1	C-567/16
Paz*	9	C-579/13, C-577/14, C-379/16, C-332/17, C-674/17, C-007/18, C-025/18, C-071/18, C-073/18
Régimen de transición en pensiones a congresistas, magistrados de altas cortes y funcionarios.	1	C-258/13
Procedencia del <i>habeas corpus</i> para la protección animal (oso Chucho).	1	SU-016/20
Reformas constitucionales**.	3	C-053/16, C-285/16, C-373/16
Tratados internacionales.	2	C-252/19, C-254/19
Vivienda digna (procesos hipotecarios).	1	SU-813/07

Fuente: elaboración propia

\* Las sentencias C-007/18 y C-025/18 tuvieron la misma audiencia.

\*\* Las sentencias C-285/16 y C-373/16 tuvieron la misma audiencia.

Igualmente, con el fin de responder a la pregunta ¿en qué procesos constitucionales se convocó a AP de PC?, se encontró que el mayor número de sentencias con AP se presentó en los procesos de control abstracto, es decir, en los de constitucionalidad, con 19 sentencias en las que se realizaron 17 AP. En contraste, en los de control concreto (de tutela o de unificación), se evidenciaron 9 sentencias en las que se realizaron 9 AP, tal como se observa en la tabla 4. Estos resultados se pueden integrar con el hecho de que los temas con un mayor número de AP son los procesos sobre paz y posconflicto (9 fallos de 28), en los cuales se revisa la constitucionalidad del marco jurídico para la paz de 2012, el plebiscito por la paz de 2016, el Acto Legislativo 01

de 2016, el Acto Legislativo 01 de 2017, el procedimiento legislativo especial para la paz, el Decreto-ley 277 de 2017 y los decretos-leyes 902 y 903 de 2017. Todos ellos dentro del período de 2013 al 2017, en donde, como ya se observó, se presenta la mayor ocurrencia de AP.

TABLA 4. TIPO DE PROCESO DE LAS SENTENCIAS CON AUDIENCIA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA 2007-2020

Tipo de proceso	Número de sentencias	Sentencias
Acción pública de inconstitucionalidad	11	C-258/13, C-579/13, C-577/14, C- 671/14, C-053/16, C-285/16, C-373/16, C-567/16, C-077/17, C-332/17, C-207/19 (audiencia técnica)
Revisión de constitucionalidad	8	C-379/16, C-674/17, C-007/18, C- 025/18, C-071/18, C-073/18, C-252/19, C-254/19
Revisión de fallo de tutela	2	T-442/14, T-384A/14
Unificación de fallos de tutela	7	SU-813/07, SU-214/16, SU-649/17, SU-095/18, SU-420/19, SU-016/20, SU-141/20

Fuente: elaboración propia.

Teniendo en cuenta el tipo de proceso, se puede identificar el tipo de norma a la que se le hace control abstracto de constitucionalidad cuando hay AP de PC. Los resultados muestran que en su mayoría son normas emitidas por el Congreso de la República, es decir, leyes, actos legislativos y proyectos de ley estatutaria (16 de las 28 sentencias). A estas les siguen las normas emitidas por la rama ejecutiva, tales como los decretos con fuerza de ley (en 3 de las 28 sentencias). El resto de las sentencias abordan procesos de revisión de tutelas que tendrían control concreto de constitucionalidad.

En esta misma línea, llama la atención conocer qué magistrados han solicitado las AP de PC, pues la norma indica que el magistrado sustanciador puede proponer a la sala plena que se convoque a AP, y es esta quien tiene la discrecionalidad para convocarla y establecer su agenda. En el gráfico 2 se observa que el magistrado Guerrero es quien más ha utilizado el mecanismo de las AP, en los años 2014, 2016 y 2017 dentro de tres procesos de constitucionalidad, y en 2020 en un proceso de unificación de tutela (C-671/14, C-285/16, C-674/17, SU-016/20); a este le sigue el magistrado Linares que cuenta con tres sentencias con AP dentro de procesos de constitucionalidad, también entre 2016 y 2018 (C-053/16, C-373/16, C-071/18). Igualmente, se destaca el magistrado Reyes con dos procesos constitucionales en 2018 y 2019 y un proceso de unificación de tutela en 2019 (C-025/18, C-254/19 y SU-420/19).

Adicionalmente, los datos muestran que, en el período de mayor ocurrencia de las AP de PC (de 2013 a 2020), cada magistrado tiene una AP en su haber

(ver gráfico 2). Cabe aclarar que los magistrados Linares y Mendoza tienen una sentencia compartida (C-373/16) y los magistrados Guerrero y Fajardo comparten otra sentencia (SU-016/20); por otra parte, en la Sentencia SU-016/20 se encuentra la particularidad de que participaron dos magistrados: Diana Fajardo Rivera (cuya ponencia no fue aprobada por la Sala Plena del Tribunal) y Luis Guillermo Guerrero Pérez, a quien se le rotó el proceso e hizo el proyecto de fallo que fue posteriormente aprobado.

GRÁFICO 2. NÚMERO DE SENTENCIAS  
CON AUDIENCIA PÚBLICA POR MAGISTRADO



Fuente: elaboración propia.

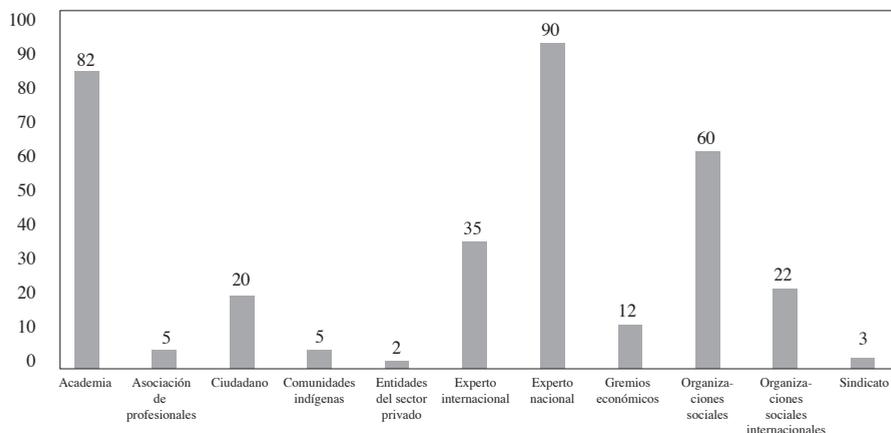
Ahora bien, frente a la participación ciudadana en sede judicial, se indagó por el tipo de actores que son invitados a las AP de PC, la frecuencia en la que son convocados y su origen territorial. Estos aspectos permiten determinar la diversidad de puntos de vista que la Corte tiene en consideración y, por ende, la calidad de los espacios deliberativos. Para realizar el análisis, se partió de la siguiente clasificación de los actores que tomó como base el concepto de la CCC contenido en la Sentencia C-513/92 acerca de la invitación que puede hacer el magistrado ponente a expertos y demás representantes de la sociedad civil para auscultar las opiniones y criterios sobre el tema en estudio.

- Academia: instituciones dedicadas a la formación profesional o la investigación, es decir, universidades y centros de investigación.
- Asociación de profesionales: organizaciones de la sociedad civil que pretenden generar y fortalecer el conocimiento alrededor de una profesión específica.
- Gremios económicos: conjunto de entidades con ánimo de lucro que se asocian para generar alianzas y defender sus intereses ante el Estado.
- Organizaciones sociales (nacionales e internacionales): organizaciones de la sociedad civil sin ánimo de lucro que defienden intereses de corte político, ideológico, social o humanista.

- Entidades del sector privado: entidades con ánimo de lucro individualmente consideradas.
- Comunidades indígenas: “es el grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades, tengan o no títulos de propiedad (...)”<sup>79</sup>.
- Sindicatos: agrupaciones de trabajadores que buscan defender sus derechos laborales ante el Estado y su empleador.
- Expertos (nacionales e internacionales): individuos que poseen conocimiento especializado en un tema o disciplina particular.
- Ciudadanos: individuos que no tienen experticia en un tema particular ni detentan un cargo relacionado con él, pero que manifiestan interés por su discusión ante la justicia constitucional.

Según los datos obtenidos, los expertos nacionales han sido el tipo de actor más convocado a las AP de PC, seguidos por las instituciones académicas y las organizaciones sociales. En contraste, los menos convocados han sido los sindicatos, las entidades del sector privado y las comunidades indígenas (ver gráfico 3).

GRÁFICO 3. TIPOS DE ACTORES INVITADOS  
A LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



Fuente: elaboración propia.

<sup>79</sup> Presidencia de la República. Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

Cabe mencionar que la ciudadanía puede asistir a las AP de manera organizada o individualmente considerada. De los datos obtenidos, los actores organizados más convocados han sido la Universidad Externado y DeJusticia (ver tabla 5). A partir de estos resultados es posible afirmar que la Corte ha tenido un interés prevalentemente académico a la hora de utilizar el instrumento de participación, lo cual resulta coherente con lo que ha manifestado con anterioridad en la Sentencia C-513/92: “conviene a la mejor ilustración del Magistrado la facultad de obtener y de incorporar formalmente al proceso el apoyo de expertos en análisis y escrutinios referentes a tópicos que pertenecen a disciplinas especializadas o que requieren una cierta preparación académica [...]”. Incluso, los invitados que han asistido a la AP sin representar a una organización han sido en su gran mayoría expertos nacionales. En la tabla 5 se ubican en la categoría de “No aplica”<sup>80</sup>.

TABLA 5. FRECUENCIA DE PARTICIPACIÓN  
DE ACTORES ORGANIZADOS EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 2007 A 2020

Organización	Frecuencia
No aplica	114
Universidad Externado	16
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)	12
Universidad del Rosario	7
Universidad Nacional	7
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)	6
Universidad Libre	6
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)	5
Human Rights Watch (HRW)	5
Universidad de los Andes	5
Institute for Integrated Transitions (IIFT)	4
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice)	4
Universidad Sergio Arboleda	4
International Center for Transitional Justice (ICTJ)	4
Total	199

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, al analizar el origen territorial de las principales organizaciones invitadas a las AP de PC, se concluye que la gran mayoría provienen de Bogotá. Las excepciones corresponden a organizaciones que pertenecen

<sup>80</sup> Las tablas 5 y 6 incluyen solamente a las organizaciones que han sido convocadas cuatro o más veces a las AP de PC.

al ámbito internacional o que hacen presencia en distintas partes del país, aunque su sede principal es también la capital colombiana (ver tabla 6). Este hallazgo pone de presente las limitaciones que posee gran parte de la ciudadanía para ejercer su derecho a la participación en sede judicial, pues muchas veces resulta ajena a las discusiones que se llevan a cabo en la justicia constitucional, o carece de la suficiente visibilidad para ser reconocida y convocada por la Corte.

TABLA 6. FILIACIÓN TERRITORIAL DE LOS PARTICIPANTES EN LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE 2007 A 2020

Organización	Filiación territorial
Comisión Colombiana de Juristas (CCJ)	Bogotá, Colombia
Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)	Bogotá, Colombia, con incidencia en diferentes regiones del país
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)	Bogotá, Colombia
Human Rights Watch (HRW)	Internacional
International Center for Transitional Justice (ICTJ)	Internacional
Institute for Integrated Transitions (IIFT)	Internacional
Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice)	Bogotá, Colombia, con incidencia en diferentes regiones del país
Universidad de los Andes	Bogotá, Colombia
Universidad del Rosario	Bogotá, Colombia
Universidad Externado	Bogotá, Colombia
Universidad Libre	Bogotá, Colombia
Universidad Nacional	Nacional
Universidad Sergio Arboleda	Bogotá, Colombia

Fuente: elaboración propia.

## CONCLUSIONES

La PC mediante AP ante la CCC debe ser entendida dentro de un contexto histórico mucho más amplio que se caracteriza por la emergencia del modelo de democracia deliberativa, cuyos principios apuntan al diálogo racional entre las instituciones del Estado y la ciudadanía en su más diversa composición. Retomando la escalera de la participación propuesta por Arnstein, las AP de PC pueden situarse, desde un punto de vista teórico, en el tercer nivel de la participación que corresponde a los instrumentos de tipo deliberativo<sup>81</sup>. Su vocación consiste en la exposición y argumentación de diferentes posturas ciudadanas con el fin de discernir los cursos de acción más convenientes de cara a los principios constitucionales. Sin embargo, al ser implementadas, pueden tener un alcance informativo si las intervenciones ciudadanas no

81 Véase Arnstein, S. R. *A Ladder of Citizen Participation*, cit.

involucran un intercambio de ideas, o un alcance decisorio si, además de darse este intercambio, las intervenciones ciudadanas son tenidas en cuenta por los tribunales constitucionales para argumentar y tomar una decisión en las sentencias.

En el caso bajo estudio, la implementación de las AP de PC ante la CCC entre 2007 y 2020 evidencia limitaciones para cumplir a cabalidad los ideales deliberativos, entre las que se encuentran: en primer lugar, el carácter discrecional de los jueces para seleccionar los procesos en los cuales se convoca a AP, elegir sus participantes e incluir los argumentos ciudadanos en el fallo<sup>82</sup>. En segundo lugar, el hecho de que la PC se limita a la presentación de conceptos que no son controvertidos o refutados entre sí, lo cual menoscaba la calidad del diálogo racional y de la deliberación. En tercer lugar, la prevalencia de un interés académico por parte de la Corte que se ve reflejado en que la mayoría de los invitados a la AP pertenecen a instituciones de educación superior o son expertos nacionales e internacionales, lo que trae como consecuencia que los ciudadanos sin suficiente organización y visibilidad mediática resulten ajenos a las discusiones que se llevan a cabo en la justicia constitucional. A partir de estas cuestiones es posible concluir que la PC mediante AP ante la Corte en el período objeto de estudio se ubica dentro de un nivel meramente informativo o consultivo, en lugar de un nivel deliberativo.

Sumado a lo anterior, se constata que las AP presentan limitaciones en cuanto a los términos de transparencia que se encuentran en el Acuerdo 02 de 2015, es decir, la norma que presenta su regulación procedimental. Aunque los artículos 71 y 72 hacen alusión, respectivamente, a la grabación de la audiencia y a la presentación de escritos por parte de los asistentes para resumir sus intervenciones, no explicitan que esto se haga con miras a que los ciudadanos se inmiscuyan en debates de importancia constitucional. Por el contrario, se limitan a ser medios para realizar el acta de la audiencia y en últimas ser anexados al expediente. De ahí que no exista un deber expreso de publicitar la información y, en la práctica, exista un acceso parcial a ella. Incluso, la búsqueda de las sentencias con AP de PC en la etapa de instrucción es dispendiosa e imprecisa mediante la relatoría de la Corte, lo que implica solicitar la información por medio de derechos de petición.

82 Como se mencionó con anterioridad, los artículos 12 y 13 del Decreto 2067 de 1992 facultan al magistrado ponente para proponer la convocatoria a AP ante la Sala Plena de la Corte, y es ella quien decide de manera discrecional y por mayoría si procede o no la convocatoria a audiencia, mediante un auto de trámite en el cual se establece el día, hora y lugar de realización de la audiencia, quiénes participan, por cuánto tiempo, en qué bloques temáticos, si hay lugar a réplicas y qué preguntas deben responder. De esta forma, no existen unos criterios objetivos que establezcan en qué tipo de casos o temáticas es necesario convocar a audiencia pública.

Adicionalmente, en la Sentencia C-513 de 1992 se aclara el carácter no vinculante de las intervenciones en la AP: “el concepto del experto nada decide, nada define; apenas ilustra o complementa y deja a salvo la plena autonomía de la Corte para decidir”.

Por otra parte, se debe reiterar que en la Sentencia C-513/92 y en la literatura académica se ha resaltado la importancia de que los actores que asisten a las AP de PC sean de diversa índole. De acuerdo con Gargarella, estos diálogos no deben estar concentrados en una élite social ni reproducir las inequidades entre diversos tipos de invitados<sup>83</sup>. Esto contrasta con los hallazgos de la implementación de las AP en el país, ya que los actores más convocados entre 2007 y 2020 fueron los expertos nacionales y las universidades que, si bien hacen parte de la sociedad civil, brindan una forma de conocimiento que se limita al ámbito científico y técnico. Como resultado, quedan sin explorar los conocimientos de actores pertenecientes a organizaciones sociales sin ánimo de lucro, representantes de grupos étnicos, campesinos, víctimas del conflicto, gremios económicos, sindicatos, o ciudadanos individualmente considerados con experticia en un tema particular. Cabe mencionar, además, que la mayoría de los invitados fueron provenientes de la ciudad capital, lo que muestra el desconocimiento institucional de otras voces pertenecientes a las regiones.

En relación con otros instrumentos de participación en sede judicial, se encuentra que en Colombia no hay una diferencia clara entre las intervenciones de la ciudadanía en las AP y las intervenciones de los *amicus curiae*. Estos últimos se caracterizan por dar conceptos técnicos y académicos, mientras que el espectro de intervenciones es más amplio cuando se trata de AP. Pese a ello, en las 28 sentencias bajo estudio se constata que hay una lista de personas e instituciones que asisten frecuentemente a las AP y que pertenecen al sector académico, pero no es claro si su participación es pensada en calidad de *amicus curiae* por parte de la Corte, o se consideran otra voz ciudadana en las AP. Por esta razón, los fines a los cuales se destina cada instrumento de participación pueden verse nublados y su consecución puede verse afectada.

En conclusión, aunque en un principio se planteó que las AP de PC ante la CCC responden al objetivo de dotar de mayor legitimidad democrática a los altos tribunales constitucionales en las causas resonantes y de mayor interés público, a nivel empírico se encontró que su alcance es bastante limitado. De cara a investigaciones futuras, vale la pena continuar la indagación acerca de las AP de PC, sobre todo en lo atinente a su impacto en la opinión y debate público constitucional, sus posibilidades reales de reunir y escuchar posiciones ciudadanas contrarias, y su capacidad para aliviar el déficit democrático de los tribunales constitucionales mediante la inclusión de las intervenciones en la argumentación dada por los magistrados en las sentencias.

83 Gargarella, R. *Why Do We Care about Dialogue? Notwithstanding Clause, Meaningful Engagement and Public Hearings. A Sympathetic But Critical Analysis*. En Young, K. G. (ed.), *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 212-232.

## REFERENCIAS

- Arnstein, S. R. *A Ladder of Citizen Participation*. En *Journal of the American Institute of Planners*. 35(4), 1969, 216-224.
- Asar, M. y Gaviria, J. *Control de constitucionalidad y justificación mutua: las exigencias institucionales de una justicia constitucional inclusiva*. En *Isonomía* [en prensa], 2024.
- Bazán, V. *Amicus curiae, justicia constitucional y fortalecimiento cualitativo del debate jurisdiccional*. En *Revista Derecho del Estado*, Universidad Externado de Colombia, (33), 2014, 3-34.
- Benedetti, M. y Sáenz, M. *Las audiencias públicas de la Corte Suprema: apertura y límites de la participación ciudadana en la justicia*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2016.
- Constitución Política de Colombia. Art. 242. 2.<sup>a</sup> ed. Julio 7 de 1991. Legis.
- Corte Constitucional de Colombia. Acuerdo 02 de 2015. Por medio del cual se unifica y actualiza el reglamento de la Corte Constitucional. Julio 22 de 2015.
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-513/92. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.
- Couto, B. y Carmona, R. *El presupuesto participativo en Argentina. Innovación en términos político-institucionales y de participación ciudadana*. En *Desarrollo em Ques-tão*. 16(43), abril-junio de 2018. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75255594010>
- Cunill Grau, N. *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD, 1991.
- Cunill Grau, N. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD y Nueva Sociedad, 1997.
- Cunill Grau, N. *La construcción de ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada*. En Mariani, R. (coord.), *Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: PNUD-UE, 2008, 113-138.
- Díaz, A. *Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas*. En *Gestión y Política Pública*. 26(2), 2017, 341-379.
- Espinosa, M. *La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía*. En *Andamios. Revista de Investigación Social*, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. 5(10), 2009, 71-109.
- Ferreira, R. G. *Notas sobre derecho constitucional y garantías*. Buenos Aires: EDIAR, 2016.
- Fox, J. *La relación recíproca entre la participación ciudadana y la rendición de cuentas: la experiencia de los fondos municipales en el México rural*. En *Política y Gobierno*. 9(1), 2002, 95-133.
- Gargarella, R. *La democracia deliberativa y sus presuntas paradojas*. En García, L. (coord.), *La democracia deliberativa a debate*. Medellín: Universidad EAFIT, 2011, 137-148.

- Gargarella, R. *Democracia deliberativa, justicia dialógica y derechos sociales*. En *Teoría Política, Annali*, (2), 2012, 231-256.
- Gargarella, R. *El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos*. En *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. 14(2), diciembre de 2013.
- Gargarella, R. *Por una justicia dialógica: el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2014.
- Gargarella, R. *Why do we care about dialogue? Notwithstanding clause, meaningful engagement and public hearings. A sympathetic but critical analysis*. En Young, K. G. (ed.), *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2019, 212-232.
- Gargarella, R. *El derecho como una conversación entre iguales. Qué hacer para que las democracias contemporáneas se abran –por fin– al diálogo ciudadano*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2021.
- Giuffré, C. I. *Democracia deliberativa: institucionalización de instrumentos jurídico-dialógicos*. En *Sistema Argentino de Información Jurídica*, 2016. <http://www.saij.gob.ar/>
- Giuffré, C. I. *Democracia deliberativa y surgimiento del constitucionalismo dialógico*. En *Revista Ética y Discurso*. 3(1), 35-60.
- Habermas, J. *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998.
- Held, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2012.
- Hernández, R. *Metodología de la investigación, 6.ª ed.* México: McGraw-Hill, 2014.
- Lafont, C. *Democracia sin atajos: una concepción participativa de la democracia deliberativa*. Trotta, 2021.
- Lemaitre, J. *Pa' lante es pa' ya: las mujeres desplazadas y la reconstrucción desde abajo*. En García Villegas, M. (ed.), *¿Cómo mejorar a Colombia? 25 ideas para reparar el futuro*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2013, 145-162.
- Lorenzetti, R. *Las audiencias públicas y la Corte Suprema*. En *Revista Argentina de Teoría Jurídica*. 14(2), diciembre de 2013.
- Martí, J. L. *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons, 2006.
- Martínez, A. J. *La figura del amicus curiae: análisis de su recepción por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela*. En *Universidad Nacional de Colombia*, 2020. <https://repositorio.unal.edu.co/handle/unal/77615>
- Nino, C. S. *Fundamentos de derecho constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea, 2017.
- Oszlak, O. *Implementación participativa de políticas públicas: aporte a la construcción de un marco analítico*. En Belmonte, A. (ed.), *Construyendo confianza. Hacia un*

*nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Volumen II. Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2009, 9-47.

Presidencia de la República. Decreto 2067 de 1991. Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Presidencia de la República. Decreto 2164 de 1995. Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los resguardos indígenas en el territorio nacional.

Ragin, C. *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Bogotá: Siglo del Hombre, 2007.

Roa, J. E. *Control de constitucionalidad deliberativo. El ciudadano ante la justicia constitucional, la acción pública de inconstitucionalidad y la legitimidad democrática del control judicial al legislador*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2019.

Rodríguez, C. y Rodríguez, D. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, 2010.

Saffón, M. P. y Tacha, V. *La participación en las medidas de justicia transicional. Un estudio comparado*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad DeJusticia, 2018.

Sancari, S. *La participación política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: La Ley, 2016.

Vargas, A. R. *Activismo judicial dialógico como propuesta de superación de la objeción democrática al control de constitucionalidad*. En *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de la República, Montevideo, (49), 2020.

Velásquez, F. y González, E. *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona, 2003.

Welp, Y. *Las instituciones de la participación ciudadana en América Latina*. En *Observatorio de reformas políticas en América Latina*, s. f. <https://reformaspoliticas.org/reformas/democracia-directa/yanina-welp/>