

NIEVES MARÍA ACUÑA MONTAÑEZ

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL ESTADO
COLOMBIANO

(Maestría en Derecho Constitucional)

Bogotá, D.C., Colombia

2020

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
FACULTAD DE DERECHO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

Rector: Dr. Juan Carlos Henao

Secretaria General: Dra. Martha Hinestroza Rey

Director Departamento

Derecho Constitucional Dra. Magdalena Correa Henao

Director de Tesis Dr. Néstor Iván Osuna Patiño

Examinadores Dr. Héctor Wiesner León

Dr. Germán Lozano Villegas

Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga. Magíster en Educación de la Universidad Militar Nueva Granada. Candidata a Magíster en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	8
PREGUNTAS PROBLEMA	9
OBJETIVOS.....	10
OBJETIVO GENERAL	10
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	10
1 CAPÍTULO I. ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD	11
1.1 ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	17
1.1.1 Modelo italiano.....	18
1.1.2 Modelo alemán	18
1.1.3 Modelo español.....	19
1.1.4 Modelo francés	19
1.1.5 Modelos latinoamericanos	20
2 CAPÍTULO II. DERECHO CONSTITUCIONAL PROCESAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	28
2.1 REQUISITOS PROCESALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD	30
2.2 PROCEDIMIENTO PARA PRESENTAR DEMANDAS DE CONSTITUCIONALIDAD.....	33
3 CAPÍTULO III. METODOLOGIA DE INVESTIGACION	42
4 CAPÍTULO IV. ANALISIS DE LA INFORMACION Y RESULTADOS	44
4.1 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD: LÍMITES DEL ACCESO AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD.....	44
4.2 ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD.....	51
4.3 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO ACTIONE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL.....	57
4.4 CONSOLIDADO DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD 1992- 2019.....	58
5 CAPÍTULO V. PROPUESTAS PARA MAYOR ACCESO A LA ACCIÓN PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD	63
5.1 PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON LA ASESORÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO.....	70
5.2 CONTROL CONSTITUCIONAL POR SELECCIÓN ALEATORIA	71
5.3 ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS CONCEPTUALES POR LA SENTENCIA C-1052 DE 2001 CONFORME AL PRINCIPIO PRO ACTIONE.....	71

5.4 ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: SUJETA A LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	73
5.5CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL	74
6 CONCLUSIONES.....	76
7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	79

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. <i>Primera demanda de inconstitucionalidad radicada en la Corte Constitucional</i>	39
Tabla 2. <i>Consolidado de demandas de inconstitucionalidad 1992-2019</i>	58

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Trámite Acción Pública de Inconstitucionalidad en el Estado Colombiano.	38
<i>Figura 2.</i> Comparativo 1: Demandas de inconstitucionalidad radicadas, inadmitidas y rechazadas (1992, 2002, 2012, 2018 y 2019)	61

INTRODUCCIÓN

La acción pública de inconstitucionalidad es un instrumento que le permite al ciudadano participar en la formación del orden político y jurídico, lo cual facilita construir una sociedad civil que se preocupe por mantener el ordenamiento constitucional, generando así el desarrollo de las políticas y categorías jurídicas en un Estado Constitucional.

Desde sus inicios, la demanda de inconstitucionalidad ha mantenido indemne su naturaleza: la manifestación de los derechos políticos, un mecanismo de control directo de las leyes y una forma de democracia participativa. En la Constitución de 1991 se le encomendó a la Corte Constitucional la guarda de la supremacía e integridad de la Carta Política, y dentro de sus competencias se encuentra el conocimiento de la acción pública de inconstitucionalidad.

Por lo tanto, el presente trabajo pretende determinar con cuánto rigor ha aplicado la Corte los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, así mismo los efectos que esto ha generado en el ordenamiento jurídico nacional, para lo cual se realizó un estudio de campo de las demandas de Acción pública de Inconstitucionalidad radicadas, inadmitidas y rechazadas desde 1992 hasta el 31 de julio de 2019, así como de los autos inadmisorios y de rechazo en la Corte Constitucional.

PREGUNTAS PROBLEMA

- a. ¿Cuáles son los verdaderos requisitos de admisibilidad que la Corte Constitucional ha impuesto en la acción pública de inconstitucionalidad?

- b. ¿Qué sentido tiene el rigor procesal que la Corte Constitucional le ha impuesto a las demandas de inconstitucionalidad de las leyes?

- c. ¿La Corte Constitucional vulnera el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que en ejercicio del artículo 241 de la Constitución Política demandan por inconstitucionalidad una norma del ordenamiento jurídico imponiéndole requisitos jurisprudenciales de extrema rigurosidad, desconociendo la naturaleza pública e informal de la referida acción y sin aplicar el principio *pro-actione*?

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Establecer el rigor procesal impuesto por la Corte Constitucional a las demandas de inconstitucionalidad al aplicar los requisitos de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad y determinar los efectos que esto ha generado en el ordenamiento jurídico nacional

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisión de la doctrina nacional y extranjera sobre el derecho procesal constitucional respecto de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.
- Analizar el régimen procedimental de la Acción Pública de Inconstitucionalidad.
- Determinar los cambios que ha generado en el Derecho Colombiano la dinámica de este mecanismo constitucional y proponer alternativas para mayor acceso a la acción de inconstitucionalidad.

1 CAPÍTULO I. ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La Acción Pública de Constitucionalidad se encuentra en la Constitución Política en el título segundo: derechos, garantías y deberes; capítulo primero de los derechos fundamentales, artículo 40, numeral 6: Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, esto lo establece como un medio de participación política. En el artículo 241 de la Constitución, en las funciones de la Corte Constitucional, le da a la acción el carácter de acción pública, de instrumento de iniciativa jurisdiccional, para ejercer el control de constitucionalidad (Toniani, Roberto citado en la obra de Roa, Jorge Ernesto).

Igualmente, es uno de los principales mecanismos constitucionales de control al poder del Estado, a través del cual cualquier ciudadano puede interponer acciones contra las leyes expedidas por el Congreso de la República o el legislador extraordinario, cuando considere que son contrarias a la Constitución, a efectos de garantizar la supremacía de las normas que conforman el pacto social.

En la Constitución Política se encuentra expresamente el derecho de todo ciudadano a interponer acciones públicas en salvaguardia de la misma constitución y de la ley¹, como un ejercicio del derecho de participación en el control político. La Constitución de 1991 estableció lo siguiente:

Un modelo de control de constitucionalidad de la ley basado en los siguientes pilares: i) la creación de una Corte Constitucional como tribunal especializado en el control concentrado de constitucionalidad, ii) la facultad de todos los jueces del país para inaplicar las disposiciones que

¹ CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA 1991. Op. Cit., artículo 40, numeral 6.

fundadamente consideren contrarias a la Constitución, mediante la excepción de inconstitucionalidad y iii) el derecho político de los ciudadanos a demandar cualquier ley ante la Corte Constitucional.²

La acción pública de constitucionalidad es el acto de impulso de la actividad de control de constitucionalidad que cada ciudadano puede emplear “en defensa de la Constitución y la ley” (art 40). Se trata de un tipo de acción popular de constitucionalidad, que se ejerce mediante un recurso directo que activa un control jurisdiccional abstracto en un sistema concentrado. En sí, conforme al texto constitucional citado, la acción pública puede ser ejercida tanto en defensa de la Constitución como de la ley – sin ninguna diferenciación explícita- y no se especifica ni la forma ni el contexto institucional donde debe o puede ser planteada. En otras palabras, el texto de la disposición no afirma que el control realizado en defensa de la Constitución o de la ley es o debe ser (exclusivamente) de tipo jurisdiccional ni que el recurso jurisdiccional agota el potencial de una acción pública del ciudadano – según al art 40- en defensa de la Constitución.³

En ese orden de ideas, la acción pública de inconstitucionalidad, tal como es entendida en el ordenamiento jurídico colombiano desde 1991:

Constituye la mejor garantía para la supremacía de la Carta, en la medida en que la injerencia de una ciudadanía activa y deliberativa, exige una mayor dimensión tanto en el rigor como en la argumentación destinadas a

² ROA, Op. Cit, p. 34

³ ROA, Jorge Ernesto. La acción pública de constitucionalidad a debate. Número 96 de temas de derecho público. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2015, pp. 24-25

motivar las sentencias proferidas por la Corte Constitucional, y a su vez una herramienta eficaz de participación democrática efectiva.⁴

Para Helena Alviar, la acción pública de inconstitucionalidad puede ser entendida:

[Como] el derecho político que la Constitución, en su numeral 6, artículo 40 concede a cualquier ciudadano para acusar ante la Corte Constitucional, como violatorios de una o varias disposiciones constitucionales, las leyes, decretos y actos contemplados en el artículo 241 (nums.1, 4 y 5) de la Constitución, con el fin de obtener una sentencia que decida de manera definitiva y con efectos erga omnes sobre la permanencia o exclusión de la norma del ordenamiento jurídico.⁵

El sistema constitucional colombiano consagra como principal mecanismo para el ejercicio del control de constitucionalidad abstracto la acción pública de inconstitucionalidad, que otorga a todo ciudadano en ejercicio la facultad de acusar ante el máximo órgano de la jurisdicción constitucional, normas de inferior jerarquía que se estiman contrarias al ordenamiento superior, a fin de que sean declarados inexequibles mediante una providencia que hace tránsito a cosa juzgada constitucional.

La Jurisdicción Constitucional se ha establecido por la misma Carta Política como función pública asignada a ciertos órganos dotados de competencias judiciales especiales cuyo cometido consiste en asegurar la integridad y

⁴ FLÓREZ, Eduardo Daniel. La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia. Universidad de Medellín. Opinión Jurídica. Medellín. 2010, p. 11.

⁵ ALVIAR, Helena. Usos y límites de la acción pública de inconstitucionalidad. En: Alexey, J. (Ed.) Teoría constitucional y políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007, pp. 480-481.

primacía de la Constitución. El ejercicio de la función de defensa del orden constitucional confiada a la Jurisdicción Constitucional, contribuye de manera eficaz a configurar la realidad constitucional como quiera que su misión es que la Constitución trascienda su expresión formal y se convierta en Constitución en sentido material. En este sentido, la finalidad de la acción de inconstitucionalidad es la efectividad del principio fundamental de supremacía de la Constitución, debiendo ser ésta la única motivación del ciudadano, que en desarrollo del deber contenido en el numeral 5 del artículo 95 superior acude a la jurisdicción constitucional en ejercicio del derecho político a interponer acciones públicas en defensa de la Constitución.⁶

Esta acción, también denominada acción de inexecutableidad, puede ser definida como la facultad que tienen todos los ciudadanos colombianos de impugnar ante la Corte Constitucional, por ser violatorios de la norma fundamental, los siguientes actos que contempla el artículo 241 de la Carta Política⁷:

- Actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen sólo por vicios de procedimiento en su formación (numeral 1).
- Leyes, tanto por su contenido material, como por vicios de procedimiento en su formación (numeral 4).

⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-932 del 29 de septiembre de 2004. Sala Plena. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.

⁷ Constitución Política de Colombia. Gaceta constitucional No. 116 de 1991. Bogotá, D.C., art. 241

- Decretos con fuerza de ley dictados con fundamento en los artículos 150 numeral 10, es decir decreto leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias (numeral 5).

- Decretos con fuerza de ley expedidos con fundamento en el artículo 341 de la Constitución.

También hay que incluir aquí los decretos expedidos por el gobierno con fundamento en las facultades extraordinarias que le otorgó la Constitución en sus artículos transitorios; el artículo 10 transitorio dispone: "Los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los anteriores artículos tendrán fuerza de ley y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional".

Por otra parte, podemos resaltar las características más importantes de esta acción:

- Es pública, cualquier ciudadano puede presentarla y en defensa del interés público.

- Requiere la solicitud ciudadana, ya que la Corte no realiza el control a través de esta acción de manera oficiosa.

- Dicha acción se puede interponer en cualquier tiempo, salvo que se trate de vicios de forma para lo cual hay un término de caducidad de un año contado a partir de la publicación del respectivo acto, artículo 242 numeral 3 de la Constitución.

- La sentencia que profiere la Corte resuelve lo debatido de manera definitiva y constituye cosa juzgada constitucional, son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y ciudadanos, y no solo para quienes intervinieron en el proceso.

La doctrina ha sostenido tradicionalmente que dicha sentencia tiene efectos pro-futuro, lo que implica sean respetadas las situaciones jurídicas establecidas durante su vigencia. Sin embargo, la Corte Constitucional mantiene el criterio de que es a la misma Corte a la que corresponde determinar el efecto de sus fallos. Y en varias ocasiones ha ejercido esa competencia dictando fallos de inexecutableidad con efectos "desde siempre" o "hacia atrás", es decir, la invalidez se retrotrae al pasado y obliga a que las cosas se devuelvan a la situación existente antes de que se produjera la norma declarada inexecutable.⁸

Es así como la acción pública de inconstitucionalidad propende por una labor de hermenéutica jurídica bastante compleja para la Corte Constitucional dada la textura abierta de las disposiciones constitucionales. De acuerdo con el artículo 241 CP, se le confía a la Corte la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, función que debe cumplir –entre otros casos– al decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes.

Es decir, se busca que la Corte diga si la norma se ajusta o no al articulado Carta Política, orientada por unos principios que se pueden sintetizar de la siguiente manera parafraseando a Zúñiga (2010): El principio de la supremacía de la Constitución, según el cual un precepto constitucional sólo se reforma o queda derogado cuando se emite otro de idéntico valor jerárquico; el principio de la efectividad constitucional por el que ante varias interpretaciones posibles debe optarse por la que más favorezca la efectividad del texto superior; el principio de unidad constitucional en virtud

⁸ GARCÉS, Pablo Andrés. Acciones constitucionales: una aproximación a la eficacia y efectividad de los derechos. Envigado: Institución Universitaria de Envigado. 2014, pp. 155-156

del cual el articulado del texto superior debe entenderse en su totalidad respetando el preámbulo, la parte dogmática y orgánica y en general todos los valores consignados en la Constitución; la consideración al sistema político adoptado por la Constitución que, en nuestro caso, es el Estado social de derecho; el respeto al precedente, es decir la coherencia argumentativa con otros fallos constitucionales; la consideración al impacto que puedan tener los fallos constitucionales; la exigencia de una motivación suficiente en las decisiones; y, por último, el principio conservacionista, que tiene que ver con la presunción de constitucionalidad de las leyes en donde la declaratoria de inconstitucionalidad debe ser la última ratio.⁹

1.1 ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

A partir de la Primera Guerra Mundial, algunos de los países europeos acogieron la acción de inconstitucionalidad dentro de su ordenamiento jurídico, debido a la democratización de sus Estados y posteriormente, esto se extendió a Latinoamérica en el siglo XX.¹⁰

Cabe mencionar que en países como Italia, Alemania y España la legitimación para iniciar dicha acción está restringida a pocas autoridades, ya sea por razones territoriales, políticas o funcionales, a diferencia del caso colombiano donde es un derecho de todo ciudadano.¹¹

⁹ RAMÍREZ NÚÑEZ, Gustavo. La demanda en forma en la acción pública de inconstitucionalidad. *Revista Justitia*, 2014, p. 126.

¹⁰ MÉXICO. GACETA PARLAMENTARIA. Iniciativas. Año XVIII, número 4169-VI. 2014

¹¹ MENDIETA GONZÁLEZ, David. La acción de inconstitucionalidad en Colombia: ¿puede la corte constitucional establecer límites al ejercicio ciudadano de esta acción? [Tesis de grado]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 2017, p. 81

1.1.1 Modelo italiano

El artículo 127 de la Constitución de la República Italiana establece que el gobierno puede acudir a la Corte para cuestionar la constitucionalidad de una ley regional, por considerar que se excede en las competencias dadas o en los casos en los cuales se considere que una ley de orden estatal o acto con mismo valor invaden una o varias de sus competencias; en ambos casos se cuenta con un término perentorio de 60 días para impugnar la norma. Así pues, la acción de constitucionalidad italiana cumple una función meramente territorial.¹²

En este país el gobierno puede cuestionar la constitucionalidad de cualquier norma por considerar que esta excedida a las competencias dadas a las regiones, pero estas a su vez también pueden recurrir ante el Tribunal en los casos que consideren que alguna ley viola o invade una o varias de sus competencias. En ambos casos se establece un término definitivo de 60 días para impugnar la norma.

Por lo anterior, se desprende que la acción de inconstitucionalidad en el modelo italiano cumple meramente una función territorial.¹³

1.1.2 Modelo alemán

El Tribunal Constitucional de Alemania ejerce un control abstracto de constitucionalidad de todas las normas (federales o de los Lander), vigentes antes o después de la expedición de la Ley fundamental de Bonn y un control previo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

¹² *Ibíd.*

¹³ MÉXICO. GACERA PARLAMENTARIA. Op. Cit.

La legitimación activa obedece a criterios territoriales y de protección a minorías parlamentarias, la cual es otorgada a determinados órganos políticos y/o territoriales sin un plazo perentorio para ejercerla.¹⁴

1.1.3 Modelo español

El recurso de inconstitucionalidad está consagrado en los artículos 161-1 y 162-1 de la Constitución Española de 1978 y están legitimados para instaurarlo: el presidente del gobierno y los órganos legislativos y ejecutivos automáticos, las minorías parlamentarias (50 diputados y 50 senadores) y el defensor del pueblo, quien está legitimado para impugnar directamente la constitucionalidad de las leyes.¹⁵

1.1.4 Modelo francés

En Francia, desde el 2010, el Consejo Constitucional puede conocer sobre solicitudes de ciudadanos que sean parte de una demanda o juicio, con el propósito de revisar si la normativa aplicada en el caso es constitucional. Vale aclarar que anteriormente el Consejo solo hacía un control previo de constitucionalidad.¹⁶

¹⁴ MENDIETA GONZÁLEZ. Op. Cit.

¹⁵ MENDIETA GONZÁLEZ, David. La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. Universitas (120). 2010, pp. 61-84.

¹⁶ MENDIETA GONZÁLEZ. 2017, Op. Cit.

1.1.5 Modelos latinoamericanos

1.1.5.1 Argentina

Lo puede imponer una de las partes en el marco de un proceso judicial, si la aplicación de la misma resulte inconstitucional. La constitucionalidad comprende también violaciones a tratados, los cuales son incorporados de forma directa a las normas nacionales, en el ordenamiento argentino. Asimismo, se afirma que es un control difuso que pueden ejercer jueces provinciales por medio de un recurso extraordinario, la Corte Suprema establece una interpretación prevalente respecto a determinada norma.

1.1.5.2 Bolivia

En la reforma de 1994 se creó la acción de inconstitucionalidad en este país, pero solo podían interponerla el Presidente de la República, o cualquier senador o diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.

Lo anterior se explica teniendo en cuenta que según el artículo 120 de la Constitución, se le atribuye al Tribunal Constitucional el reconocimiento y la resolución de los asuntos de derecho sobre la inconstitucionalidad de leyes, decretos y cualquier género de resoluciones no judiciales. En tanto, si la acción es de carácter abstracto y remedial, solo pueden interponerla el Presidente de la República, un senador o un diputado, el Fiscal General de la República o el Defensor del Pueblo.¹⁷

¹⁷ *Ibíd.*

En la Constitución de Bolivia de 2009 se adoptó el modelo colombiano, con el propósito de legitimar a todos los ciudadanos para interponer la acción de inconstitucionalidad.

1.1.5.3 Costa Rica

En este país la acción de inconstitucionalidad solo puede ser presentada por un abogado, debe tener un litigio pendiente o cuando se presenta a favor de los intereses de la colectividad (presentada por el Contralor General, el Fiscal General, el Procurador General y el Defensor de los habitantes).

No obstante, existen otros mecanismos diseñados para las consultas de las ramas legislativa y judicial. En primer lugar, se halla la consulta legislativa de constitucionalidad, para que al menos 10 diputados soliciten una opinión previa de los proyectos legislativos; esta es preceptiva en casos de reformas constitucionales, reformas a la ley de la jurisdicción constitucional y la aprobación de tratados internacionales. Además, es facultativa para otras reformas o trámites legislativos, e incluso la puede presentar la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones o la Contraloría General de la República, cuando se trate de proyectos de ley en que se afecte su organización, funcionamiento o de mociones incorporadas a ellos. La Defensoría de los habitantes también puede presentar consultas facultativas si considera que en un proyecto de ley se violan derechos o libertades fundamentales.

De igual manera, existe la figura de la consulta judicial por parte de jueces para resolver dudas, sobre la constitucionalidad de una norma o acto que deban aplicar o de un acto, conducta u omisión que deban juzgar.¹⁸

1.1.5.4 El Salvador

La Sala Constitucional de la Corte Suprema conoce sobre acciones de inconstitucionalidad que pueden ser presentadas por cualquier ciudadano.

1.1.5.5 México

La acción de inconstitucionalidad fue establecida a partir de la Reforma Constitucional de 1994, la cual fue adicionada mediante las Reformas de 1996 y de 2006; esta puede ser promovida por los legisladores, ya sean diputados - federales o locales – o senadores, los cuales constituyen una minoría parlamentaria que represente al menos el 33% del total de los integrantes del órgano que haya expedido la norma impugnada.¹⁹

Esta acción la puede interponer además del procurador General de la República, los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral o los partidos con registro local, cuando se trate de leyes electorales, así como la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos de protección de tales derechos de los Estados y del Distrito Federal.²⁰

¹⁸ MORA MORA, Luis Paulino. Ponencia presidente de la Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia. s.f., pp. 139-196

¹⁹ MÉXICO. SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN. El poder judicial de la Federación para jóvenes. 2ª edición. México, D.F.: Suprema Corte de la Nación. 2006.

²⁰ MÉXICO. GACETA PARLAMENTARIA. Op. Cit.

1.1.5.6 Nicaragua

En la Constitución de 2003 se incluyó la acción de inconstitucionalidad, reconocida por la sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y cuya legitimidad activa se halla en cabeza de cualquier ciudadano.

1.1.5.7 Perú

El Tribunal Constitucional conoce sobre acciones de inconstitucionalidad presentadas por el Presidente, el Fiscal, el Defensor, el 25% de los congresistas o 5000 ciudadanos. En caso de que la norma demandada sea una ordenanza municipal, el 1 % de los ciudadanos del respectivo ámbito territorial se encuentra facultado para impugnarla, siempre que no exceda 5000 personas.²¹

Adicionalmente, los presidentes de región pueden interponerla con acuerdo del Consejo de Coordinación Regional, o los alcaldes provinciales con acuerdo de su Concejo, en materia de su competencia e incluso los colegios profesionales, en materias de su especialidad.²²

1.1.5.8 Venezuela

Conocida como acción popular de inconstitucionalidad, le corresponde a la sala Constitucional del Tribunal Supremo. La legitimidad activa de la acción se restringió a través de la necesidad de tener un interés procesal y jurídico para proponer la acción, sin implicar que requiriese un daño.

²¹ MENDIETA GONZÁLEZ, 2017. Op. Cit.

²² SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Manual de Legislación Ambiental. Lima: Congreso de la República, Comisión de Ambiente y Ecología. 2003.

1.1.5.9 Colombia

La acción pública de inconstitucionalidad, como se conoce hoy en Colombia, se originó con el Acto Legislativo 3 de 1910²³, sin embargo, sus antecedentes se remontan al control republicano de 1811 consignados en la Constitución de Cundinamarca. En sus inicios, el control de constitucionalidad fue un mecanismo a través del cual las minorías políticas podían garantizar una especie de control sobre las actuaciones de las mayorías representativas en el Congreso, por medio de la institucionalización de la oposición política.

En la ciudad de Medellín, para el año 1904, tuvo lugar una reunión bipartidista llamada Junta de Conciliación de Antioquia, la cual buscaba restablecer la unidad de los colombianos luego de las guerras civiles de 1895 y la de los Mil Días (1899-1902)²⁴, “esta junta propuso organizar los poderes públicos para asegurar su independencia y hacer de la Corte Suprema de Justicia juez de constitucionalidad de las leyes, a petición del Ministerio Público o de cualquier ciudadano”; empero, no tuvo éxito debido a los abusos que se venían cometiendo por parte del Ejecutivo a través del estado de sitio (Restrepo, s.f. citado en obra de Mendieta, 2010, Op. Cit.).

Históricamente, el país se encontraba ya en presencia de su primer dictador militar del siglo XX, Rafael Reyes (1904 y 1909), quien, en un flagrante abuso del poder, manipulaba la Constitución a su conveniencia.

²³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 3 del 31 de octubre de 1910. Diario Oficial No. 14 131. [Reformatorio de la Constitución Nacional]. Bogotá, D.C.

²⁴ RED SOCIOJURÍDICA – NODO ANTIOQUIA. Memorias Nodo Antioquia [en línea]. 2009. Tomado de: <https://fr.slideshare.net/encuentrored/memorias-nodo-antioquia>

Con el surgimiento del movimiento político denominado Unión Republicana, liderado por Carlos E. Restrepo, se pretendía sacar al país de la lucha bipartidista e implementar una Constitución nacional e incluyente, lo que generó la expedición del Acto Legislativo 3 del 31 de octubre de 1910, por medio del cual se buscaba eliminar el autoritarismo de la Constitución de 1886 y su gobierno dictatorial llamado Quinquenio de Reyes.

De esa forma surgió la necesidad de regresar al mecanismo de control de constitucionalidad, con el fin de responder a dos intereses principales: 1) la preservación de la supremacía de la Constitución, y 2) la posibilidad del control sobre el ejercicio del poder público en manos del legislador.²⁵

Para dar respuesta a la primera, la entonces denominada “queja” tenía por objeto erradicar la idea de la supremacía de la ley derivada de los criterios de interpretación contenidos en la Ley 153 de 1887, que sostenían que “una disposición expresa de ley posterior a la Constitución se reputa constitucional, y se aplicará aun cuando parezca contraria a la Constitución”.²⁶

En cuanto al componente político, la importancia de este mecanismo radicaba en las garantías y las libertades contenidas en la Constitución de 1886. Fue así como la Corte Suprema pasó a tener funciones de control constitucional, no solo de las objeciones presidenciales sino también de acciones presentadas por los ciudadanos.

²⁵ MENDIETA GONZÁLEZ, 2010. Op. Cit.

²⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 153 del 15 de agosto de 1887. Diarios Oficial No. 7 152 y 7 152. [Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887]. Bogotá, D.C. Art. 6

Sin embargo, la acción no tenía una connotación pública en el sentido amplio que con el que se entiende hoy, pues atada al concepto de ciudadanía, su ejercicio era limitado, dado que en esa época para ser ciudadano se requería ser hombre mayor de 21 años, ejercer profesión, arte u oficio, saber escribir y tener acceso a las normas, lo que hizo que en la práctica la acción fuera de uso restringido.

Posteriormente, regulaciones sobre la ciudadanía ampliaron los titulares de la acción; aunque el desconocimiento de esta herramienta de control ciudadano redujo el activismo judicial en la protección de la Constitución de 1886 ante normas que la desconocieron.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991 y con la creación de una jurisdicción especializada en justicia constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, la Corte asumió el conocimiento de todas las acciones públicas de inconstitucionalidad interpuesta por la ciudadanía, con lo cual el constituyente colombiano de 1991 buscó pasar de una consolidada democracia representativa a una deseable democracia participativa, bajo el objetivo de satisfacer las necesidades políticas de un Estado Constitucional de Derecho, por medio de una herramienta jurídica, a través de la cual cualquier ciudadano puede ejercer control sobre el proceder del Congreso de la República en el proceso de formación de la ley y en el apego de esta a las disposiciones superiores.

Así pues, en atención al principio de la supremacía constitucional contenido en el artículo 4 de la Constitución Política y en concordancia con lo dispuesto en sus artículos 40 (numeral 6), 241 y 242, la Corte Constitucional ha proferido importantes pronunciamientos al decidir acciones públicas de inconstitucionalidad,

en la búsqueda de someter el ejercicio del poder público a la Constitución, dándole plena efectividad al modelo de Estado Social de Derecho.²⁷

²⁷ COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA 1991. Op. Cit.

2 CAPÍTULO II. DERECHO CONSTITUCIONAL PROCESAL DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

En América Latina, Vescovi (2006) define los requisitos procesales como: “los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido, o una relación procesal válida” (p. 80). El profesor Devis (2009) se refirió a ellos como los requisitos determinantes para el nacimiento válido del proceso y su normal terminación con la sentencia cuya inobservancia generalmente vicia de nulidad el proceso. Entonces, se debe entender por presupuestos procesales como los requisitos mínimos para la constitución válida de la relación jurídico procesal, que son considerados como necesarios para que pueda desarrollarse válidamente el proceso judicial – cualquiera que sea su naturaleza, no solo constitucional–. Estos determinan el normal desenvolvimiento del proceso con miras a su culminación mediante la sentencia que decida de fondo el asunto propuesto –en nuestro caso de estudio, la constitucionalidad de las leyes–.²⁸

Se tienen como presupuestos procesales la jurisdicción, la competencia, la capacidad procesal, la capacidad para ser parte y la demanda en forma. Como lo establece el artículo 241 C.P., la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y la supremacía de la Constitución y, es por ello que conoce de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos contra las leyes por su contenido material. Los presupuestos se cumplen cuando el ciudadano en ejercicio presenta la demanda ante la Corte Constitucional, y la demanda en forma se refiere a que reúna los requisitos exigidos. Por consiguiente, si la demanda no reúne los requisitos

²⁸ RAMÍREZ NÚÑEZ. Op. Cit., pp. 126-128.

mínimos, la Corte Constitucional inadmite las demandas por aspectos de forma, lo cual implicaría la violación del derecho de acceso a la administración, y aunque el ciudadano puede volver a presentar la demanda, habrá perdido su trabajo y se encontrará con una barrera que parece desnaturalizar la acción.

La Corte Constitucional analiza la demanda y estudia si es competente o no, tiene en cuenta la carga argumentativa presentada por el demandante y que este cumpla con los requisitos mínimos, para hacer válido el proceso. El ciudadano debe materializar la demanda de inconstitucionalidad a través del escrito el cual debe contener lo establecido señalados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y los requisitos mínimos señalados en la Sentencia C-1052 del 2001, es de tal importancia la demanda como menciona el profesor López (2009): “el instrumento que el Estado pone en manos del asociado para ejercer el derecho subjetivo personalísimo de acción”.

Entonces, en el control de constitucionalidad promovido por el ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad, se debe considerar una serie de requisitos procesales que deben cumplirse para que la demanda sea estudiada de fondo por la Corte Constitucional y pueda obtenerse un pronunciamiento que no sea inhibitorio.²⁹

²⁹ RAMÍREZ NÚÑEZ. Op. Cit., pp. 126-128.

2.1 REQUISITOS PROCESALES DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

El primero es la indicación de las normas señaladas como inconstitucionales, para lo cual basta su transcripción literal o anexar un ejemplar de la publicación oficial; el segundo requisito lo constituye el señalamiento de las normas superiores que se consideran infringidas por la o las disposiciones demandadas; el tercero exige las razones por las cuales esos preceptos constitucionales se consideran violados; el cuarto se refiere al caso específico cuando la demanda está motivada por vicios de trámite en la formación de las normas y consiste en el señalamiento expreso del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue infringido; el quinto requisito exige indicar la razón por la cual la Corte es competente para conocer la demanda. Este último presupuesto procesal de la competencia no se puede afirmar que sea desestimable, pues recordemos que parte del control de constitucionalidad lo ejerce el Consejo de Estado.

Si bien estas cinco exigencias del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 parecen ser en principio nada más que el desarrollo de una técnica para la presentación de la demanda, la tercera de ellas entraña la materialización de un verdadero presupuesto procesal, que en la doctrina se denomina como “la demanda en forma”. Sobre la exigencia de esa enunciación de las razones por las cuales los textos señalados de la constitución se estiman violados, se construyó toda una teoría en diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional que en síntesis exige que las razones en que se fundamentan

los cargos de inconstitucionalidad formulados sean: claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.³⁰

Ahora bien, en el año 2001 se profirió la Sentencia C-1052³¹, en la cual la Corte se refirió con mayor amplitud a los requisitos mínimos mencionados y los formuló como claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, que fueron desarrollados de esta manera:

La **claridad**, que se espera de toda demanda –no solo de las demandas de inconstitucionalidad– consiste en tener un hilo conductor en la argumentación que le permita al lector comprender su contenido y las razones en que se basa la pretensión; sin que ello implique hacer una exposición erudita y técnica, merced al carácter especial de esta acción que fue diseñada para estar al alcance de cualquier ciudadano. Además de que las razones claras en que se basa el (o los) cargo(s) de inconstitucionalidad, se requiere que recaigan sobre una proposición jurídica real y existente y no sobre una deducida por el actor o implícita, o sobre otras normas concordantes que no son objeto real de la demanda, es decir, que se trate de normas ciertas dictadas por el legislador cuyo contenido debe contrastarse con la norma superior, que es a lo que se refiere el requisito de **certeza**.

La **especificidad** hace alusión a que se rechaza toda vaguedad, indeterminación, abstracción o generalidad. De ahí que el cargo debe apuntar a demostrar si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y la constitución.

³⁰ *Ibíd.*, pp. 128-129

³¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1052 del 4 de octubre de 2001. Sala Plena, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

La **pertinencia**, por su parte, alude a que el reproche formulado sea de naturaleza constitucional, es decir, basado en la apreciación de una norma constitucional y la forma como se enfrenta a la ley demandada; dicho en otras palabras, no se admiten cargos basados en consideraciones legales, doctrinarias o puramente subjetivas del actor. A modo de ejemplo, la Corte ilustra la impertinencia con la solicitud de inexecuibilidad de la norma para un caso específico, o su simple calificación como inocua o innecesaria.

La **suficiencia** consiste en la capacidad argumentativa y probatoria que se exige del actor, en otras palabras, la demanda no solo debe generar una duda sobre la inconstitucionalidad del precepto demandado, sino debe convencer al magistrado sustanciador y ofrecer argumentos serios que desvirtúen la presunción de constitucionalidad de la ley demandada.³²

Si la Corte Constitucional aplica con rigor el cumplimiento de los requisitos mínimos en la demanda de Acción Pública de Inconstitucionalidad, estaría vulnerando el derecho de acceso a la administración de justicia a un ciudadano que no tiene la experticia en asuntos jurídicos y le impondría una carga desproporcionada, limitándole la utilización de un mecanismo constitucional propio de la democracia participativa establecido para controlar el control político y garantizar la supremacía de la constitución.

Los requisitos de admisibilidad (exigencias mínimas) mencionadas anteriormente y creadas por la Corte Constitucional, vía jurisprudencial, deben cumplirse con el presupuesto procesal de la demanda en forma puesto que el principio pro actione

³² Ramírez Núñez. Op. Cit., pp. 130-131.

no permite que se omita, ya que el control de control de constitucionalidad de las leyes no es ejercido de manera oficiosa por este tribunal, es el ciudadano que demanda una ley y debe presentar una argumentación que genere un debate de constitucionalidad.

La sentencia C-1052 de 2001 exige los requisitos mínimos de admisión de la demanda de inconstitucionalidad, pero que se pueden designar como los presupuestos procesales de la demanda en forma, exigidos por el magistrado sustanciador para emitir sentencia de fondo; los requisitos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, dificultan la relación procesal entre el demandante y la Corte, pues al aplicar con rigor la verificación del cumplimiento de estos se genera la no eficacia de la acción pública de inconstitucionalidad, dejando al ciudadano sin la oportunidad de tener una respuesta por parte de la Corte.

Así las cosas, es preciso mencionar que la problemática que refleja esta acción ciudadana es que esta ha venido coartando el acceso efectivo a los ciudadanos de este derecho establecido en la Constitución al implantar requisitos por vía jurisprudencial de alta rigurosidad, que no se encuentran contenidas en la Carta Política ni en la ley. Un ejemplo claro es la Sentencia C-1052 del 2001, donde la Corte estableció un complejo filtro de procedibilidad para presentar de esta acción, lo cual conllevó a alejarla del ciudadano y facilitándola únicamente a eruditos constitucionalistas.

2.2 PROCEDIMIENTO PARA PRESENTAR DEMANDAS DE CONSTITUCIONALIDAD

1. PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA

Lo primero para resaltar es que las demandas de inconstitucionalidad pueden ser presentadas por cualquier ciudadano en ejercicio que considere que determinada ley o decreto con fuerza de ley viola la Constitución Política. Es preciso aclarar que para presentar una demanda no se requiere ser profesional, ni tener una preparación especial, por lo tanto, cualquier ciudadano por el sólo hecho de serlo, puede ejercer la acción pública de inconstitucionalidad.

Entre los requisitos que se exigen para formular una demanda de inconstitucionalidad, se encuentra el de hacer una presentación personal ante cualquier notaría, despacho judicial o ante la misma Corte Constitucional donde se exhiba el documento de identificación para acreditar la condición de ciudadano colombiano. Además, el escrito contentivo de la demanda debe ser presentado por escrito, en duplicado y debe contener lo siguiente, según lo dispone el artículo 2º d el Decreto 2067 de 1991:

1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas.
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.
4. Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

2. RADICACIÓN Y REPARTO

Luego de que la demanda ha sido presentada o recibida en Secretaría General, se procede a su RADICACIÓN, para su posterior REPARTO que se efectúa en Sala Plena, por sorteo, con la presencia de todos los Magistrados y de la Secretaria General de la Corte. Repartida la demanda el Magistrado Ponente cuenta con diez (10) días para adoptar alguna de las siguientes decisiones:

2.1 Admitir la demanda, cuando reúne todos los requisitos.

2.2 Inadmitir la demanda, cuando no reúne alguno de los requisitos. En este evento, se le concede al demandante el término de tres (3) días a partir de la notificación por estado, (fijado en la Secretaría y publicado en la página web), para corregir la misma, según las indicaciones que se dieron en el respectivo auto (Artículo 6° Decreto 2067 de 1991).

2.3 Rechazo de la demanda, que se presenta cuando el actor no corrige su escrito de demanda una vez ha sido inadmitida, cuando recaiga sobre una norma que ya ha sido estudiada con anterioridad (cosa juzgada) o cuando se demandan normas para las cuales la Corte carezca de competencia (Art. 6°. Decreto 2067 de 1991). Presentada esta situación el demandante cuenta con tres (3) días siguientes a partir de la notificación por estado, para presentar recurso de súplica, el cual es enviado al Magistrado que siga en orden alfabético a quien dictó el auto de rechazo, para que elabore ponencia dentro de los diez (10) días siguientes, la cual, posteriormente, es estudiada por la Sala Plena sin la intervención del Magistrado Ponente del auto objeto de recurso (Artículo 48 del Reglamento Interno de la Corte).

3. TRÁMITE CUANDO LA DEMANDA ES ADMITIDA

3.1 Notificación del auto, comunicaciones, pruebas y fijación en lista. Una vez el Magistrado Sustanciador admite la demanda, el auto es entregado en la Secretaría General, quien procede a su notificación mediante estado y, transcurridos tres (3) días cobra ejecutoria. El Magistrado, en el mismo auto admisorio puede ordenar que se practiquen las pruebas que sean conducentes, en el término de diez (10) días, una vez estas son evaluadas y se encuentra suficiente el material probatorio, se continúa el trámite del proceso. Si se hubieren decretado pruebas, vencido el término respectivo, se procede a fijar en lista la demanda por el término de diez (10) días durante los cuales podrá intervenir cualquier persona o entidad en defensa o impugnación de la norma (art. 7º del Decreto 2067 de 1991). Adicionalmente, el Magistrado deberá comunicar al Presidente de la República o al Presidente del Congreso, según quien haya dictado la norma, acerca de la iniciación del proceso, para que, por escrito, indiquen las razones que justifican la constitucionalidad de la norma; igualmente, podrá ordenar la comunicación a los organismos o entidades del Estado que participaron en la elaboración de la misma con el objeto de que dentro de los 10 días siguientes presenten los argumentos que justifican su constitucionalidad (artículos 244 de la C.P. y 11 del Decreto 2067 de 1991).

3.2. Traslado al Procurador General de la Nación. Admitida la demanda, o vencido el término probatorio, el Magistrado Sustanciador ordena dar traslado al Procurador General de la Nación por el término de treinta (30) días que se cuentan a partir del día siguiente en que se entrega la copia del expediente al Procurador, con el fin de que rinda su concepto. El cómputo de este término se hace simultáneamente con el de la fijación en lista (Artículo 7º del Decreto 2067 de 1991).

3.3. Registro de Proyecto de Fallo. Vencido el término para que el Procurador rinda concepto, el Magistrado sustanciador cuenta con treinta

(30) días para registrar proyecto de sentencia que es entregado en la Secretaría General, el cual es repartido a los demás Magistrados para su estudio y tiene reserva por espacio de cinco (5) años (artículos 8º y 19 del Decreto 2067 de 1991).

3.4. Sentencia. Luego de registrado el correspondiente proyecto de fallo, la Sala Plena cuenta con el plazo máximo de sesenta (60) días para emitir la correspondiente sentencia donde se decide sobre la exequibilidad o no de la norma demandada (artículo 8º del Decreto 2067 de 1991).³³

³³ MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. Memorando sobre servicios públicos esenciales. Bogotá, D.C.: Ministerio de Trabajo, pp. 11-13.

Procedimiento Demanda de Inconstitucionalidad

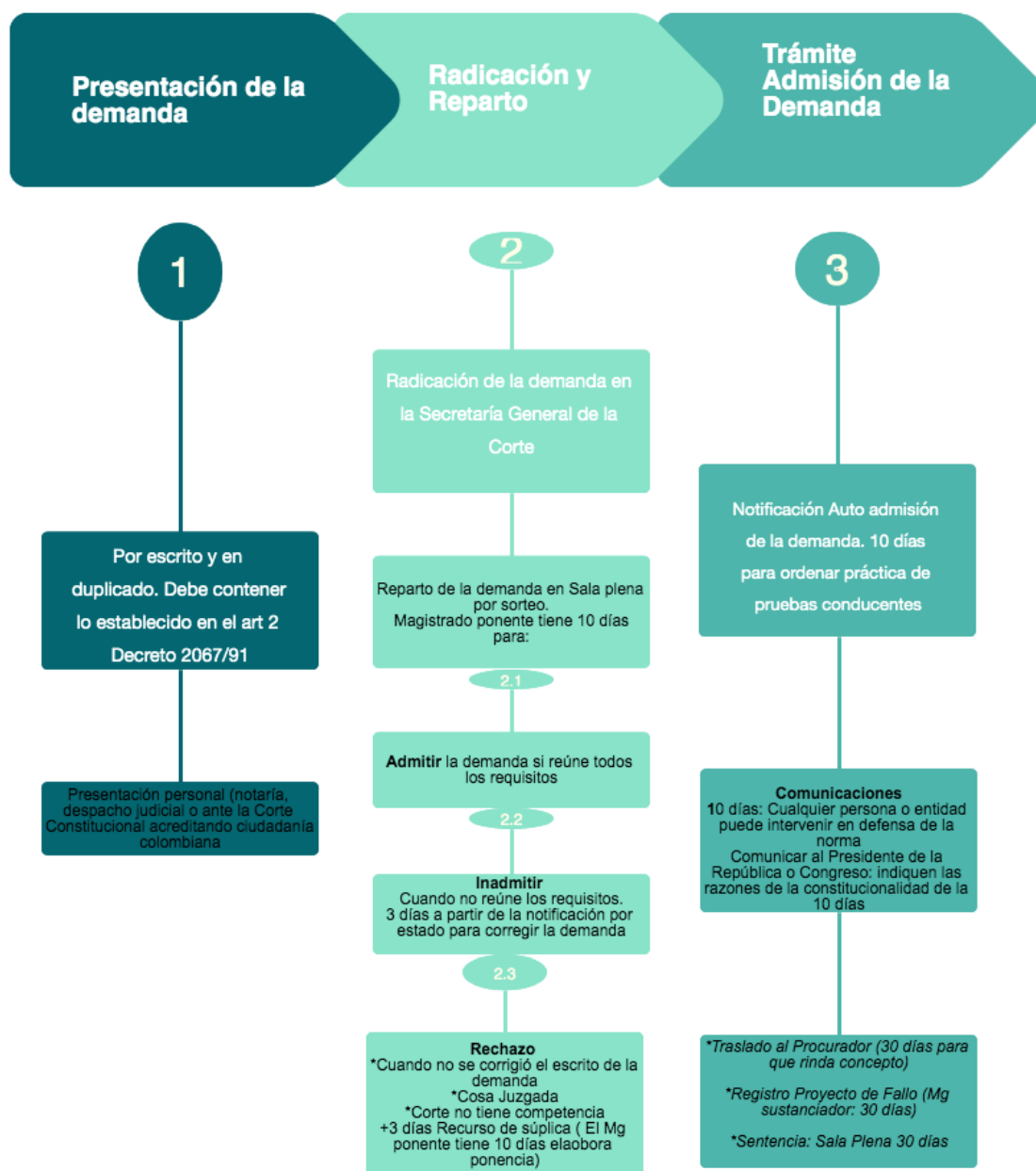


Figura 1. Trámite Acción Pública de Inconstitucionalidad en el Estado Colombiano.

Fuente: Elaboración Propia. <https://caco.com/diagrams/tR2NymzeSzNaUwj4/D1BEE>

Como dato interesante, a continuación se expone la primera demanda de inconstitucionalidad:³⁴

Tabla 1. *Primera demanda de inconstitucionalidad radicada en la Corte Constitucional*

Etapa	Actuación Secretaría
Radicación	Feb 18 1992
Reparto	Feb 18 1992
Suspensión de Términos por Impedimentos/Recusación	Feb 27 1992
Auto Admisorio de Demanda	Nov 1 1992
Reparto	Nov 24 1992
Levantar Término	Nov 24 1992
Procurador General. Traslado	Dic 2 1992
Admisión de Demanda. Comunicación	Dic 2 1992
Procuraduría. Recepción Copia Expediente	Dic 2 1992
Lista. Fijación y Presen. Impugnaciones/Defensas	Dic 3 1992
Lista. Desfijación	Dic 18 1992
Escrito Justificativo Constitucionalidad. Recepción	Dic 18 1992
Impedimento Procurador. Radicación	Feb 8 1993
Suspensión de Términos por Impedimentos/Recusación	Feb 8 1993
Impedimento. Notificación Personal Procedencia	Feb 25 1993
Impedimento Procurador. Envío a Sala Plena	Feb 28 1993
Impedimento Procurador. Procedencia	Feb 28 1993
Impedimento. Ejecutoria Prov. Procedencia	Mar 8 1993
Levantar Término	Mar 9 1993
Viceprocurador. Traslado (Impedimento)	Mar 9 1993
Impedimento Procurador. Radicación	Abr 22 1993

³⁴ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-279 del 24 de junio de 1996. Sala Plena, C.P.: Hugo Palacios Mejía. Bogotá, D.C.

Suspensión de Términos por Impedimentos/Recusación	Abr 22 1993
Levantar Término	Nov 10 1994
Suspensión de Términos por Impedimentos/Recusación	Nov 10 1994
Levantar Término.	Abr 28 1995
Procurador Ad-Hoc. Traslado	May 2 1995
Procurador Ad-Hoc. Recepción Copia Exped.	May 2 1995
Procurador Ad-Hoc. Concepto	Jun 12 1995
Fallo. Registro Proyecto	Ago 1 1995
Suspensión de Términos por Decisión Sala Plena	Ago 25 1995
Levantar Término.	Jun 24 1996
Fallo. Aprobación Proyecto	Jun 24 1996
Fallo. Fijación Edicto	Jul 10 1996
Fallo. Desfijación Edicto	Jul 12 1996
Fallo. Comunicación	Jul 15 1996
Envío Copia Fallo a Relatoría	Jul 15 1996

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá D.C. según consta en el acta del veinticuatro (24) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad contra el decreto 1016 de 1991; apartes del inciso segundo del artículo 1 del decreto 1016 de 1991, de los artículos 2, numeral 3, de la ley 60 de 1990 y 15 de la ley 4 de 1992; y apartes del artículo 14 de la ley 4 de 1992.

RESUELVE.

1.- Declarar exequibles las siguientes disposiciones legales:

1.1. La frase "y sin que constituya factor salarial" del numeral 3 del artículo segundo de la ley 60 de 1990.

1.2. La frase "sin carácter salarial" del artículo décimo cuarto de la ley 4a. de 1992.

1.3. La frase "sin carácter salarial" del artículo décimo quinto de la ley 4a de 1992.

2.- La Corte se inhibe de pronunciarse sobre la exequibilidad del Decreto 1016 de 1991.³⁵

³⁵ *Ibíd.*

3 CAPÍTULO III. METODOLOGIA DE INVESTIGACION

En la presente investigación se utilizó el método de análisis de contenido con un enfoque mixto – cualitativo – cuantitativo, puesto que no hay investigaciones previas que nos permitan saber los verdaderos requisitos de admisibilidad y el rigor procesal que la Corte Constitucional ha impuesto en la acción pública de inconstitucionalidad.

Para analizar los requisitos de admisibilidad de la Acción Pública de Inconstitucionalidad se consultaron algunas sentencias de la Corte Constitucional, también las demandas de inconstitucionalidad desde 1991 hasta 31 de Julio de 2019, analizando en cada expediente los autos inadmisorios y de rechazo para verificar los criterios de admisibilidad aplicados por la Corte y así mismo elaborar las estadísticas de las demandas de Inconstitucionalidad radicadas, inadmitidas, rechazadas desde 1992 hasta el 31 de julio de 2019 y el número de sentencias de Constitucionalidad; aunque la Corte Constitucional cuenta con una relatoría propia, esto no se encuentra sistematizado.

El Método de Análisis de Contenido fue utilizado puesto que permite analizar un acto de comunicación oral o escrito de una manera objetiva, en este caso las sentencias y los autos inadmisorios y de rechazo proferidos por la Corte de una manera coherente y sistemática, con el objetivo de discernir su contenido, describir tendencias, compararlas, evaluar su claridad, es una técnica de investigación que pretende ser objetiva, sistemática y cuantitativa en el estudio del contenido.

Este método a pesar de ser catalogado como un método empírico en la ciencia jurídica, en donde el ejercicio de la profesión se expresa en gran medida a través de documentos escritos (expedientes, sentencias, normas jurídicas, etcétera), deviene en recurso importante para el análisis textual de éstos, denotar inferencias, hacer valoraciones cualitativas, o contabilizar determinada variable.

Por otra parte, la investigación es de enfoque cuantitativo, porque tiene como propósito abordar el objeto de estudio a través de sus propiedades y manifestaciones observables, por la cual se centra en recolectar datos y cuantificar magnitudes; en este caso las demandas de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte en el lapso mencionado anteriormente.

4. CAPÍTULO IV. ANALISIS DE LA INFORMACION Y RESULTADOS

4.1 REQUISITOS DE ADMISIBILIDAD: LÍMITES DEL ACCESO AL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Aunque es un instrumento de control ciudadano y de la naturaleza pública que le otorgó el Constituyente, para el ejercicio de la acción pública de constitucionalidad se deben cumplir con unos requisitos establecidos en la constitución³⁶ (artículo 40, 241 y 242 de la Constitución Política).

En la Sentencia C-003 de 1993, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero, la Corte Constitucional de Colombia resaltó que el requisito principal para hacer uso de esta institución es ser ciudadano en ejercicio, de tal forma que solo las personas naturales nacionales con ciudadanía y sin restricciones a su ejercicio están facultadas como titulares de derechos políticos a presentar la acción, no siendo así las personas jurídicas.³⁷

A partir de 1996, la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, estableció otros requisitos para el ejercicio por parte del ciudadano de su derecho político de demandar las leyes, y actos reformativos de la Constitución por ser contrarias al texto constitucional. En ese sentido, se promulgó la Sentencia C-275 de 1996, en busca de facilitar el acceso a la acción pública de inconstitucionalidad, en procura de la flexibilización de las exigencias procesales y haciendo prevalecer lo sustancial.³⁸

³⁶ COLOMBIA. CONSTITUCION POLITICA 1991. Op. Cit., arts. 40, 241 y 242.

³⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993. Sala Plena, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

³⁸ MENDIETA GONZÁLEZ. 2010, Op. Cit.

Además, la Corte recordó que no puede olvidarse el carácter político de la acción de inconstitucionalidad, pues ella implica, por una parte, la participación del ciudadano en defensa del orden jurídico que encuadra y por otra, el límite al ejercicio del poder del legislador (artículo 40 C.P.).

Con el interés de proteger el espíritu del constituyente de 1991, que fortaleció los mecanismos de la democracia participativa, y en obediencia al mandato constitucional del artículo 228, que consagra la prevalencia del Derecho sustancial en todas las actuaciones de la administración de justicia, el Magistrado Ponente de la Sentencia C-275 de 1996, concluyó que debían “ser mínimas las exigencias de índole puramente formal para acceder a la acción pública de inconstitucionalidad”.³⁹ Es de señalar que la administración de justicia es función pública, y que sus decisiones son independientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, y en desarrollo de lo previsto por el artículo 242 de la Constitución Política, se señalaron que los requisitos para interponer la Acción Pública de control adelantadas ante la Corte Constitucional serían únicamente los mencionados en aplicación del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.

En contraposición, en Sentencia C-1052 de 2001, siendo magistrado ponente el doctor Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte fijó unos requisitos de

³⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-275 del 20 de junio de 1996. Sala Plena, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

procedibilidad en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad partiendo de una interpretación jurisprudencial del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991.⁴⁰

En la referida sentencia se le exige al ciudadano que al momento de ejercer su derecho político, a través de una acción pública de inconstitucionalidad, formule los cargos contra la norma constitucional presuntamente violada, en cumplimiento de los criterios de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia⁴¹.

Ahora bien, de forma reiterada, la Corte Constitucional ha aplicado los presupuestos establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001, como parámetros para admitir las acciones públicas de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos, entendiendo lo siguiente por cada uno de ellos:

(i) “La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, obligando al demandante a seguir un hilo conductor en la argumentación que permita comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se soporta⁴²;

(ii) Las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad deben ser ciertas, significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real

⁴⁰ GONZÁLEZ MENDIETA. 2010, Op. Cit., p. 77

⁴¹ Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

⁴² Cfr Corte Constitucional Sentencia C-143 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández. Estudió la Corte en aquella ocasión la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 16 y 20 de la Ley 3ª de 1986, 246, 249 y 250 del Decreto 1222 de 1986. En el mismo sentido puede consultarse la Sentencia C-428 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

y existente⁴³ “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”⁴⁴ e incluso sobre otras normas vigentes.

(iii) Las razones serán específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través “de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”⁴⁵.

El juicio de constitucionalidad se debe fundamentar en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y las normas de la Constitución Política, por lo cual resulta inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”⁴⁶ que no se relacionen concreta y directamente con las disposiciones que se acusan⁴⁷;

⁴³ Así, por ejemplo, en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Alvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5° del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

⁴⁴ Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-568 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte se declara inhibida para resolver la demanda en contra de los artículos 125, 129, 130 y 131 de la Ley 106 de 1993, puesto que la demandante no estructuró el concepto de la violación de los preceptos constitucionales invocados.

⁴⁶ Estos son los defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y las sentencias C-281 de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-519 de 1998 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-013 de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-380 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-177 de 2001 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre varios pronunciamientos.

⁴⁷ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-447 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del

(iv) El cargo será pertinente en la medida en que el reproche formulado por el peticionario sea de naturaleza constitucional, es decir, este fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. Serán inaceptables los argumentos que se formulen a partir de consideraciones puramente legales⁴⁸ y doctrinarias⁴⁹, o aquellos otros que se limiten a expresar puntos de vista subjetivos en los que “el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico”.^{50,51}

(v) La suficiencia que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en cuanto implica una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. La suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de

artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

⁴⁸ Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, Op. Cit.

⁴⁹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables”. Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución.

⁵⁰ Cfr. Sentencia C-447 de 1997, Op. Cit.

⁵¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-329 del 28 de marzo de 2001. Sala Plena. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. [Con Salvamentos individuales de voto de los Magistrados Clara Inés Vargas, Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett]

argumentos que, aunque no logren prima facie convencer de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte.^{52,53}

Concretamente, en cada caso el ciudadano debe construir su escrito en los términos descritos, pues ocasión contraria, sentencia la Corte, terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.⁵⁴

Igualmente, la Corte sustentó la configuración de los anteriores requisitos en lo ordenado en el artículo 241 de la Constitución, el cual consagra de manera precisa las funciones de la Corte, dentro de las cuales se señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo; por lo tanto:

No corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse

⁵² COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-938 del 29 de septiembre de 2004. Sala Plena, M.P.: Jaime Araújo Rentería. Bogotá, D.C.

⁵³ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335 del 29 de junio de 2016. Sala Plena, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C.

⁵⁴ Cfr. COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-898 del 22 de agosto de 2001. Sala Plena, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal.⁵⁵

Por lo anterior, la sentencia indica que es relevante que el ciudadano que ejerza su derecho político de demandar una norma, cumpla no solo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda⁵⁶ que impide que la Corte se pronuncie de fondo.

Claramente, se evidencia cómo la Corte en la Sentencia analizada (C-1052 de 2001), amparada en el argumento de la improcedencia del control oficioso de las leyes, crea una serie de requisitos para que el cuestionamiento ciudadano sea calificado por el magistrado sustanciador como “acusación en debida forma”, disminuyendo la aplicación en materia de acción de constitucionalidad del principio *pro actione*, o dejando la posibilidad para que el mismo se aplique de manera selectiva.

Desde la expedición de la Sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional ha hecho una mayor exigencia en la admisión de las acciones públicas de inconstitucionalidad, limitando, en la práctica, el acceso a la acción, ya que indirectamente impone a los ciudadanos que ejercen su derecho político “un conocimiento especializado de temas jurídicos en general y constitucionales en particular, restringiendo el acceso, al imponer una carga que no todos los ciudadanos pueden cumplir”.⁵⁷

⁵⁵ Sentencia C-447 de 1997. Op. Cit.

⁵⁶ Ibíd. La Corte se declara inhibida para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso primero del artículo 11 del Decreto Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

⁵⁷ MENDIETA GONZÁLEZ. 2010, Op. Cit.

4.2 ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE ADMISIBILIDAD

Para revisar las consecuencias de la aplicación de los criterios de admisibilidad de las demandas de control constitucional, se hace referencia a recientes decisiones de la Corte, como por ejemplo la Sentencia C-135/19⁵⁸, en esa oportunidad el máximo órgano de la jurisdicción constitucional se inhibe por ineptitud sustantiva de la demanda (expediente: D-0011599) ya que el accionante no cumplió con los requisitos de pertinencia, especificidad y suficiencia respecto de la acción de inconstitucionalidad contra los artículos 154 y 156 referentes a las causales de divorcio del Código Civil.

En la sentencia en mención, se reitera lo dispuesto por la Corte en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, establece que los siguientes son los mínimos argumentativos que comprenden el “concepto de la violación”: claridad, cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; certeza, cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir que cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; especificidad, cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; pertinencia, cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y suficiencia, cuando la demanda tiene alcance persuasivo, es decir, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada.

⁵⁸ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-135 del 27 de marzo de 2019. Sala Plena, M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

Ahora bien, la Corte indicó que en los casos en que el demandante solicita la declaratoria de inexecuibilidad por violación del principio de igualdad (Art. 13 C.P.), la jurisprudencia pacífica de esta Corte ha señalado que, además de los requisitos generales de aptitud sustancial (claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia), le asiste al ciudadano la carga específica de desarrollar en su demanda los siguientes presupuestos: “(i) determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o *tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual” (Ver, entre otras, sentencias C-635 de 2012 y C-394 de 2017)⁵⁹

Esta Corporación a partir de la sentencia C-1052 de 2001, ha fijado un precedente reiterado y estable acerca de las condiciones argumentativas mínimas que deben cumplir las demandas de constitucionalidad. Este precedente ha considerado que, debido a que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión de la democracia participativa y pluralista, se requiere de condiciones argumentativas mínimas que permitan la discusión entre diversas posturas y que, a su vez, informen a la Corte sobre el contenido y alcance del problema jurídico constitucional que se somete a su decisión. Se trata de un ejercicio de deliberación sujeto a que se esté

⁵⁹ Sentencia C-135/19. Op. Cit.

ante un debate jurídico genuino, pues de lo contrario no podrá adoptarse una resolución de fondo por parte de la Sala.⁶⁰

En la sentencia C-250 de 2019⁶¹ la Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad de la expresión “mínimas”, contenida en el párrafo del artículo 113 de la Ley 1098 de 2006. La jurisprudencia constitucional ha construido reglas sobre las condiciones de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de inconstitucionalidad.⁶² Esta Corporación determinó que las razones para admitir la demanda de inconstitucionalidad deben ser claras⁶³, ciertas⁶⁴, específicas⁶⁵,

⁶⁰ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-075 del 5 de septiembre de 2018. Sala Plena, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, D.C.

⁶¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-250 del 5 de junio de 2019. Sala Plena, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, D.C.

⁶² La síntesis comprehensiva de este precedente se encuentra en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en la sentencia C-085 de 2018.

⁶³ La *claridad* se predica cuando la demanda contiene una coherencia argumentativa tal que permite a la Corte identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación. Aunque como se ha indicado, debido al carácter público de la acción de inconstitucionalidad no resulta exigible la adopción de una técnica específica, como sí sucede en otros procedimientos judiciales, no por ello el demandante se encuentra relevado de presentar las razones que sustentan los cargos propuestos de modo tal que sean plenamente comprensibles.

⁶⁴ La *certeza* de los argumentos de inconstitucionalidad hace referencia a que los cargos se dirijan contra una proposición normativa efectivamente contenida en la disposición acusada y no sobre una distinta, inferida por el demandante, implícita o que hace parte de normas que no fueron objeto de demanda. Lo que exige este requisito, entonces, es que el cargo de inconstitucionalidad cuestione un contenido legal verificable a partir de la interpretación del texto acusado.

⁶⁵ El requisito de especificidad resulta acreditado cuando la demanda contiene al menos un cargo concreto, de naturaleza constitucional, en contra de las normas que se advierten contrarias a la Carta Política. Este requisito refiere, en estas condiciones, a que los argumentos expuestos por el demandante sean precisos, ello en el entendido que “el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se

pertinentes⁶⁶ y suficientes⁶⁷, como la carga mínima que debe cumplir todo ciudadano.

En ese sentido, la Corte establece que los cargos que se sustenten en simples consideraciones legales o doctrinarias, en la interpretación subjetiva de las normas acusadas por parte del demandante, en su aplicación a un problema particular y concreto, o en el análisis sobre la conveniencia de las disposiciones consideradas inconstitucionales, entre otras censuras, incumplen con el requisito de pertinencia del cargo de inconstitucionalidad.

Sobre los anteriores requisitos se ha precisado que su exigencia no supone la adopción de una técnica específica, sino simplemente unos requerimientos argumentativos indispensables para que pueda evidenciarse una acusación jurídico constitucional objetiva y verificable, esa carga de argumentar mínimamente la pretensión de inconstitucionalidad se explica en que, a partir de dicha fundamentación es que se efectúa el examen de la norma, toda vez que la revisión que se realiza no es oficiosa sino rogada, lo cual implica

acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.”

⁶⁶ Las razones que sustentan el concepto de la violación son *pertinentes* en tanto estén construidas con base en argumentos de índole constitucional, esto es, fundados “*en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado*”

⁶⁷ La condición de suficiencia ha sido definida por la jurisprudencia como la necesidad que las razones de inconstitucionalidad guarden relación “en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; (...) Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”

que “efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal”.⁶⁸

En la sentencia C-105/18⁶⁹ la Corte se pronuncia sobre la Acción de inconstitucionalidad parcial contra el numeral 1° del artículo 1° de la Ley 860 de 2003, ‘por la cual se reforman algunas disposiciones del Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se dictan otras disposiciones’.

En este caso la Corte se declaró inhibida para pronunciarse sobre la exequibilidad del aparte demandado pues afirma que para “poder pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, esta debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto. Reitera que la jurisprudencia ha establecido que un cargo de inconstitucionalidad debe cumplir con unos requisitos mínimos para ser estudiado por la Corte Constitucional. Como se ha señalado en varias ocasiones, de acuerdo con la Constitución Política (Arts. 40 y 241-1), y lo estipulado en el art. 2, Decreto 2067 de 1991, y que para sustentar cabalmente la censura constitucional deben ser, al menos: *“claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” las razones para presentar la demanda de inconstitucionalidad*. La demanda presentada originalmente tenía problemas de claridad en cuanto a su sentido y alcance, una de las razones por las que fue originalmente inadmitida. Y aunque la misma se corrigió, la Sala, al analizarla detenidamente, advierte que aún persisten problemas de certeza y especificidad.

⁶⁸ Sentencias C-002 de 2018, C-688, C-542, C-219 y C-146 de 2017, C-584 de 2016 y C-048 de 2004.

⁶⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-105 del 31 de octubre de 2018. Sala Plena, M.P.: DIANA FAJARDO RIVERA. Bogotá, D.C.

Ahora bien, en la demanda de inconstitucionalidad presentada el 11 de febrero de 2019 contra la Ley 1952 de 2019, artículos 265 (parcial) y 101 “Por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario” , la Corte Constitucional (expedientes D0013103 y D-0013104 acumulados) inadmite las dos demandas mediante Auto del 8 de marzo de 2019 por las siguientes razones:

La primera demanda acumulada D0013103 según la Corte no satisface los mínimos argumentativos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, pues asume de manera injustificada contenidos que no corresponden a la norma demandada; pretende oponer estos contenidos sin mayores reflexiones, a parámetros que regulan la materia penal y las garantías de la persona inculpada de delito, presenta argumentos propios de la aplicación de la ley y no de su constitucionalidad, y por lo tanto no propone una controversia constitucional.

La Corte en el mencionado auto dice que las deficiencias de la demanda se pueden subsanar modificando el objeto de la demanda, haciendo una reconstrucción a fondo del concepto de violación justificando los parámetros de juzgamiento y que presente argumentos estrictamente constitucionales.

La segunda demanda acumulada D0013104 no satisface los mínimos argumentativos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, ya que asume injustificadamente contenidos que no corresponden a la norma demandada, pues pretende oponer estos contenidos, sin una mayor reflexión, a parámetros que regulan tanto los principios con los que se desarrolla la función administrativa y garantías judiciales, por lo que no se propone una controversia de raigambre constitucional.

Se puede subsanar esta demanda si se reconstruye el concepto de violación y se demuestre que el contenido de la norma es incompatible con la Constitución.

La demanda D0013104 no fue corregida oportunamente por lo que se procedió a su rechazo; la demanda D0013103 se corrigió dentro del término pero fue rechazada por no satisfacer los mínimos argumentativos.

En este punto surgen los siguientes cuestionamientos: ¿El ciudadano es quien debe tener la carga de construir una argumentación válida sobre los cargos de constitucionalidad que presenta ante la Corte Constitucional?, o ¿debe ser la Corte la encargada de promover, aplicando el principio *pro actione*, la acción presentada por el accionante y para la cual no se requiere ser abogado?.

4.3 APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRO ACTIONE EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

El principio *pro actione* fue establecido por la Corte Constitucional para favorecer a la persona que actúa como demandante en un proceso de constitucionalidad, el cual determina que en caso de duda, esta debe resolverse en beneficio del demandante, proceder a la admisión de la demanda y fallar el proceso de fondo.

Con el ánimo de regular el alcance limitante de los requisitos de admisibilidad de las acciones públicas de inconstitucionalidad, desarrollados por la jurisprudencia de la Corte, afirma que estos mínimos no pueden entenderse como una limitación al acceso a los recursos constitucionales de control ciudadano; por el contrario, lo pretendido por “la Corte al identificar el contenido de la demanda de

inconstitucionalidad es fijar unos elementos que le informen adecuadamente para poder proferir un pronunciamiento de fondo evitando un fallo inhibitorio”.⁷⁰

4.4 CONSOLIDADO DEMANDAS DE INCONSTITUCIONALIDAD 1992- 2019

A continuación, se realiza un aproximado anual de las acciones públicas de inconstitucionalidad radicadas, inadmitidas y rechazadas por la Corte Constitucional desde 1992 hasta el 31 de julio de 2019, así mismo el número de sentencias constitucionalidad.⁷¹ Para la elaboración del presente consolidado se revisó año por año los respectivos procesos, en cada expediente se tuvo en cuenta el número de demandas radicadas, los autos inadmisorios y de rechazo. Para las estadísticas de las sentencias de Constitucionalidad se tomaron los datos de la página de la Relatoría de la Corte Constitucional.

Tabla 2. *Consolidado de demandas de inconstitucionalidad 1992-2019*

AÑOS	DEMANDAS RADICADAS	DEMANDAS INADMITIDAS	PORCENTAJE INADMITIDAS	DEMANDAS RECHAZADAS	PORCENTAJE RECHAZADAS	SENTENCIAS DE CONSTITUCIONALIDAD
1992	224	48	21,42	51	22,77	52
1993	266	68	25,56	73	27,44	204
1994	355	87	24,50	95	26,76	222
1995	311	69	22,18	71	22,83	227
1996	371	70	18,86	77	20,75	347
1997	407	83	20,39	88	21,62	305
1998	340	101	29,70	105	30,88	240

⁷⁰ GONZÁLEZ MENDITA. 2010, Op. Cit., p. 78.

⁷¹ La información que a continuación se expone fue tomada de la página de la Secretaría de la Corte Constitucional, sin embargo se deja la salvedad que puede existir un margen de error, pero el consolidado de las cifras presentadas se deben considerar como un aproximado de las cifras reales.

1999	479	128	26,72	130	27,14	288
2000	598	190	31,77	198	33,11	396
2001	507	172	33,92	175	34,52	368
2002	543	220	40,51	221	40,70	340
2003	620	278	44,83	281	45,32	338
2004	581	310	53,35	317	54,56	327
2005	533	248	46,52	259	48,59	261
2006	496	263	53,02	268	54,03	248
2007	515	240	46,60	246	47,77	204
2008	434	257	59,21	257	59,22	260
2009	389	208	53,47	211	54,24	209
2010	398	227	57,03	231	58,04	182
2011	547	246	44,97	249	45,52	197
2012	566	323	57,06	325	57,42	216
2013	571	360	63,04	366	64,10	198
2014	542	367	67,71	373	68,82	194
2015	585	372	63,58	379	64,79	149
2016	705	449	63,68	454	64,40	182
2017	643	281	43,70	283	44,01	151
2018	507	381	75,14	386	76,13	109
2019	369	117	31,70	122	33,06	105
TOTAL	134002	6163	43,57	6291	46,94	6519

Fuente: elaboración propia con base en los datos tomados de la página de la Secretaría de la Corte Constitucional.⁷²

⁷² SECRETARÍA GENERAL CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sitio web de consulta. s.f. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php>

Como puede evidenciarse, desde el año 2001 hasta el 31 de julio de 2019, en la Corte Constitucional se han radicado aproximadamente 13.402 acciones públicas de inconstitucionalidad, de las cuales se han inadmitido 6163 y rechazado 6.291; es decir, el 43,57 % y 46.94% respectivamente, bajo el argumento de que las razones presentadas por los accionantes no eran **claras, ciertas, específicas, pertinentes o suficientes**. Durante el mismo periodo, se han proferido 6519 sentencias de constitucionalidad.

En el año 2001 fueron radicadas 507 acciones de inconstitucionalidad, se inadmitieron 172 y rechazaron 175 – 33,92% y 34,52%; después de proferida la Sentencia C-1052 de 2001 (en la cual se establecieron los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia); en el siguiente año 2002, de las 543 demandas de inconstitucionalidad presentadas se inadmitieron 220 y rechazaron 221 por no cumplir con los requisitos de admisibilidad.

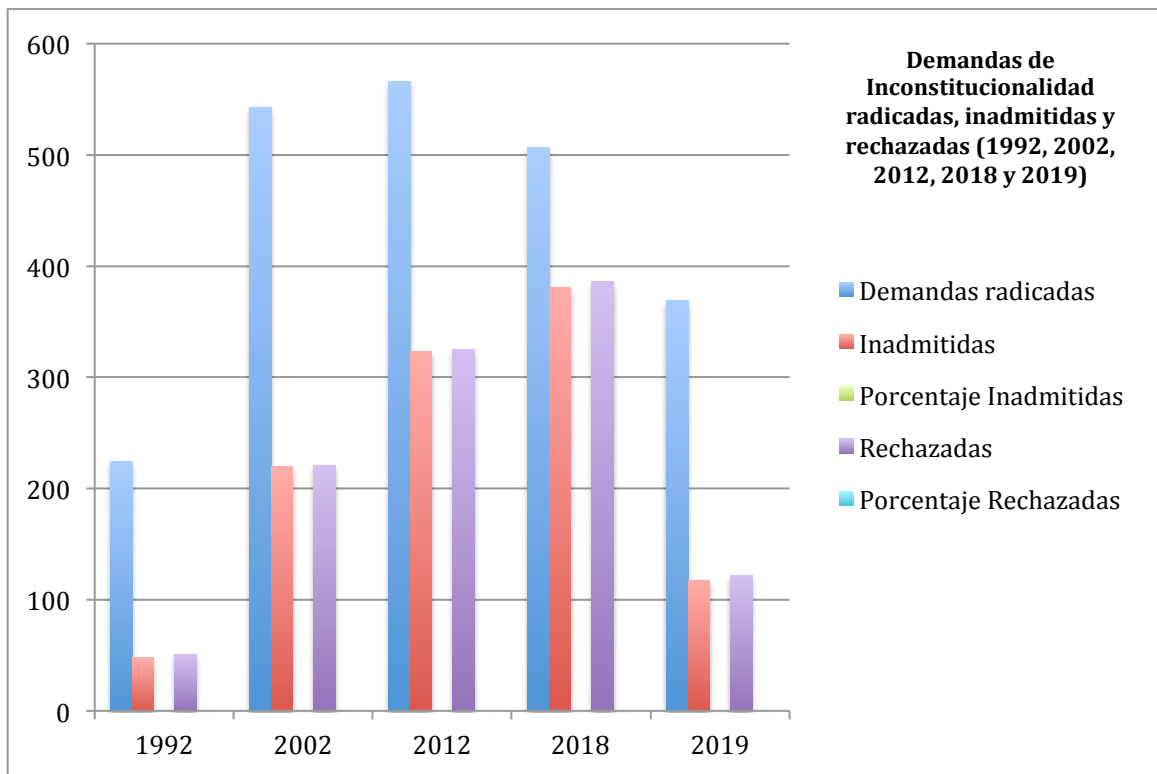


Figura 2. Comparativo 1: Demandas de inconstitucionalidad radicadas, inadmitidas y rechazadas (1992, 2002, 2012, 2018 y 2019)

Fuente: Elaboración propia

Teniendo en cuenta el cuadro anterior, se tiene que en el año 1992 se radicaron aproximadamente 224 demandas de acción pública de inconstitucionalidad, de las cuales 48 se inadmitieron (21,42 %) y 51 fueron rechazadas (14,73 %); en el año 2012 se radicaron 543 demandas de las cuales, 221 se rechazaron, aumentando el porcentaje de rechazo a un 38,12 %; a diferencia del año 2012, se radicaron 566 demandas, se inadmitieron 323 (57,06%), y el número de rechazadas se incrementó a 325 (57,42%); en el año 2018, 507 demandas de inconstitucionalidad se presentaron, de las cuales 381 fueron inadmitidas (75,14%) y 386 rechazadas (76,13%); ahora bien, al 31 de julio de 2019 se han presentado 369 demandas y rechazado 122, en tan solo 7 meses del año en mención.

Así las cosas, teniendo en cuenta el consolidado de demandas de inconstitucionalidad de 1992 a 2019, es alarmante el incremento de inadmisión y rechazo de las demandas de acción de pública de inconstitucionalidad, que a consecuencia del mayor rigor exigido al ciudadano que está ejerciendo su derecho, culminen en rechazo por parte de la Corte Constitucional.

De acuerdo con lo anterior, se logra concluir que el porcentaje de las demandas inadmitidas y rechazadas por no cumplir con los requisitos de admisibilidad *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*, desde el año 2002 al 2019, se ha incrementado año tras año y demuestra que la Corte ha establecido un gran rigor procesal e impuesto requisitos jurisprudenciales que conducen al desconocimiento del espíritu público en informal de la acción, sin contemplar la aplicación del principio pro actione.

5 CAPÍTULO V. PROPUESTAS PARA MAYOR ACCESO A LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Teniendo en cuenta lo presentado y analizado a lo largo del escrito, buscando alternativas para que el ciudadano tenga mejor acceso a la acción pública de inconstitucionalidad y tratar de reemplazar el 'modelo de justicia industrial', sustentado en la gran producción de providencias anuales, de las cuales más del 50 % se deriva con frecuencia de la inadmisión, rechazo y decisiones inhibitorias, hay que tener presente el espíritu y la esencia detrás de la acción de inconstitucionalidad.

En Colombia la acción de inconstitucionalidad reviste de importancia gracias a su naturaleza pública, "nuestro país fue el primero en implementar la acción de inconstitucionalidad y que doscientos años después exista como un derecho político de los ciudadanos. Es así como la participación democrática y el pluralismo son valores, pero también principios que amparan el disenso y la multiplicidad de identidades y opiniones, generando un contexto propicio para la concreción de derechos y libertades".⁷³

Ese derecho que tiene cualquier ciudadano de llevar una ley a la jurisdicción constitucional por considerarla contraria a los preceptos de la Constitución es una realización del pluralismo y una garantía de la preservación del orden constitucional. "La constitucionalización de los derechos fundamentales ha insertado en la democracia una dimensión sustancial, que se agrega a la

⁷³ LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. Justicia para la dignidad: la opción por los derechos de las víctimas. Bogotá, D.C.: Consejería de Proyectos. 2009, pp. 33-42.

tradicional dimensión política, meramente formal o procedimental. (Ferrajoli, 2010: 31-31)⁷⁴.

La acción pública de inconstitucionalidad no debe terminar en el control que hace el juez entre una norma de mayor jerarquía y una inferior, las cuales deben tener el mismo espíritu. Esta acción hace parte de la identidad constitucional colombiana y es un derecho político de los ciudadanos, en la cual hay una auténtica participación en construir y modificar del ordenamiento jurídico del Estado colombiano. La acción pública de inconstitucionalidad representa a la jurisdicción, que cumple una doble función, salvaguardar los derechos fundamentales y ejercer control sobre los poderes públicos.

En tal sentido, si se restringe el acceso a la acción pública de inconstitucionalidad aduciendo que no se cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, derivaría en la desnaturalización de la acción, pero también en el debilitamiento de un mecanismo de participación ciudadana que garantiza la efectividad de los derechos y principios constitucionales.

Ahora bien, la importancia que tiene esta acción respecto de el acceso a la justicia ha sido objeto de condenas de responsabilidad internacional a los Estados, como ejemplo el caso Castañeda Gutman, la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó a el Estado Mexicano por la falta de acceso a la justicia de un ciudadano a quien se le estaban vulnerando sus derechos de participación política

⁷⁴ SÁENZ VIVANCO, Harry Fernando. Los DESC en las políticas públicas a partir de la Constitución de 2008: el bloque de constitucionalidad como instrumento de su concreción [tesis de grado]. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. 2015, p. 77.

por una ley federal, pero que carecía de un recurso judicial adecuado y efectivo, pues de facto se habían generado condicionamientos para el acceso a la acción de inconstitucionalidad, que permitiese la inaplicación de la norma que a él le limitaba sus derechos.

Por su parte, la Corte Interamericana estableció en su decisión que la protección del derecho de acceso a la justicia no se agota con la existencia de un recurso idóneo para unos hechos, se extiende a la efectividad del recurso en sí, de tal forma que se produzcan los efectos para los cuales fue creado. En el caso de México, para la garantía del derecho se debieron realizar reformas legales y constitucionales, así como la incorporación del principio pro persona para brindarle un efecto útil al recurso y posibilitar más acceso a los ciudadanos.

En el caso colombiano, con la excusa de la garantía del derecho y mejor funcionamiento de la administración de justicia, no se pueden establecer límites al acceso a la acción por vía de requisitos jurisprudenciales, puesto que supone una regresión en la protección del derecho; de igual manera sería una contrariedad con los principios del Estado Social de Derecho.

Así las cosas, se pueden observar en la jurisprudencia de la corte tres etapas respecto de los requisitos para el ejercicio de la Acción Pública de Inconstitucionalidad:

Primer etapa: Sentencia 003 de 1993⁷⁵, en la cual se estableció como el único requisito que se necesita para ejercer la acción de inconstitucionalidad, es la de

⁷⁵ Sentencia C-003/1993. Op. Cit.

ser un ciudadano en ejercicio de sus derechos políticos, con fundamento en el artículo 40 numeral 6.

Segunda etapa: Sentencia 275 de 1996⁷⁶, esta fue necesaria porque la Corte, en diversas sentencias, creó una serie de dificultades al ejercicio de esta Acción; se decantó todo lo que se había hecho y llegó a una conclusión: se está frente a una acción pública y hay un mínimo de requisitos que no debe impedir el acceso a la justicia y esos mínimos requisitos están contenidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991⁷⁷.

- “1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas;
2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas”⁷⁸;
3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados;
4. Cuando fuera el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y
5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.⁷⁹

Cabe señalar que el numeral 5 es un requisito que sobra, porque es la Corte quien tiene que decir si es competente para resolver la acción.

⁷⁶ Sentencia C-275/96. Op. Cit.

⁷⁷ Decreto 2067 de 1991. Op. Cit.

⁷⁸ Ibíd.

⁷⁹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 del 1 de abril de 1993. Sala Plena, M.S.: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

Tercer etapa: Sentencia C-1052 de 2001, en donde se convirtió la acción pública de inconstitucionalidad en un recurso de casación, ya que se crearon los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia; así los ciudadanos que no los cumplan, sus demandas no serán admitidas por la Corte Constitucional, lo cual generó un retroceso en la función del ciudadano dentro de la democracia en un Estado Social de Derecho.

Requisitos establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001

Claridad: “hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa”.

Certeza: “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”.

Especificidad: “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada”.

Pertinencia: “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado”.

Suficiencia: “las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”

Estos requisitos establecidos jurisprudencialmente han generado frustración en los ciudadanos y propiciado un languidecimiento de la acción de inconstitucionalidad, lo cual es necesario corregir pues afectaría valores democráticos. En otros Estados, esta acción se origina porque es promovida por un miembro de la jurisdicción que le solicita al tribunal constitucional la revisión de una ley para verificar si es aplicable o no en determinado proceso; o un parlamento le solicita al tribunal constitucional se pronuncie sobre un tema; pero en Colombia lo que

estableció el constituyente primario es que todos los ciudadanos intervinieran bajo un nuevo concepto de Estado de Derecho y que participaran en el control y límite del poder.

Así, un análisis juicioso de admisibilidad que involucre como parámetro el principio *pro actione* permite que cuando se admita una demanda de constitucionalidad, que ponga en marcha el procedimiento de análisis constitucional, culmine imperativamente con una decisión de fondo sobre el asunto.⁸⁰

[Además, que] obliga a no proceder con excesivo rigor al examinar el cumplimiento de los requisitos de la demanda, prefiriendo una decisión de fondo antes de la inhibitoria, pues esta última podría restringir el derecho de participación ciudadana y frustrar el acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte.⁸¹

El control del poder legislativo que se realiza a través de esta acción también está sometido al *principio del debido proceso – constitucional-* y debe evitarse caer en el rigorismo que la misma Corte censura como exceso ritual manifiesto.

Por otra parte, todas las garantías constitucionales tienen un costo, mínimo en el caso de las garantías negativas que sólo exigen abstención por parte del Estado, y significativo en el caso de la realización de los derechos y el cumplimiento del deber de garantía, más aún cuando implican la asignación y manejo presupuestal.

⁸⁰ Ver entre las más recientes: C-630 de 2011, C-688 de 2011, C-052 de 2012, C-607 de 2012, C-609 de 2012 de 2012, C-781 de 2012/12, C-892 de 2012/12, C-895 de 2012, C-909 de 2012, C-098 de 2013 y C-306 de 2013.

⁸¹ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-372 del 27 de mayo de 2009. Sala Plena, M.P.: Nelson Pinilla Pinilla. Bogotá, D.C.

Es solo a través de la articulación y funcionalidad del Estado para la satisfacción de los derechos fundamentales que se configura realmente el Estado democrático.

Si se plantea de ese modo la relación entre los medios institucionales y los fines sociales hay una verdadera primacía de los derechos fundamentales sobre los poderes públicos considerados en abstracto, materializando el significado profundo de la democracia donde las personas de carne y hueso priman sobre maquinarias políticas o aparatos administrativos.⁸²

Seguidamente, se presentan cinco propuestas que garantizarían el derecho de acceso a la justicia mediante el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, evitando que las demandas presentadas por los ciudadanos se le realice un análisis demasiado riguroso, ya que se crean restricciones que impedirían la verdadera administración de justicia exigiéndole al demandante el planteamiento de una premisa mayor o de teorías constitucionales que le demuestren a la Corte la inconstitucionalidad en una ley.

En ese sentido, se habla de cinco posibilidades del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, para reemplazar el modelo de justicia industrial, *industrial justice*, producción en serie. De acuerdo con la situación actual del régimen de acción pública, solo se atiende aproximadamente el 50% de las acciones públicas que llegan a la Corte.

⁸² FERRAJOLI, Luigi. Sobre la definición de “democracia”. Una discusión de Michelangelo Bovero. Revista Isonomía, (19). 2003, pp. 227-240.

5.1 PRESENTACIÓN DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD CON LA ASESORÍA DEL MINISTERIO PÚBLICO

El artículo 277 numeral 1 de la Constitución de 1991 establece que el Procurador General de la Nación, por sí mismo o por medio de sus delegados y agentes, tendrá la función de “vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”⁸³; así mismo el numeral 2 del mencionado artículo estipula que debe “proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo”⁸⁴; lo anterior en concordancia con lo preceptuado en el numeral 3 del mismo artículo, el cual establece que el Ministerio Público deberá “Defender los intereses de la sociedad”⁸⁵.

En tal contexto, una forma de garantizar la efectividad en el ejercicio del derecho político de los ciudadanos consagrado en el artículo 40 de la Constitución⁸⁶, sería la de solicitar al Ministerio Público (Procuraduría Auxiliar para asuntos constitucionales, Defensoría Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales, Personería Delegada para Asuntos Constitucionales) que en ejercicio de sus funciones constitucionales *asesore jurídicamente* a cualquier ciudadano que considere que una norma contraría la Constitución y quiera interponer una acción pública de inconstitucionalidad, con el objetivo de asegurar la admisibilidad de la misma, a través del cumplimiento de los requisitos legales y jurisprudenciales exigidos por la Corte Constitucional.

⁸³ Constitución Política. Op. Cit., art. 277.

⁸⁴ *Ibíd.*

⁸⁵ *Ibíd.*

⁸⁶ Op. Cit.

5.2 CONTROL CONSTITUCIONAL POR SELECCIÓN ALEATORIA

Consistiría en selección de demandas a manera discrecional, es decir, a criterio de la corporación, las acciones presentadas se elegirían de manera aleatoria, con el propósito de realizar el análisis de admisibilidad de las normas contraria a la Constitución.

Este sistema ayudaría, de alguna forma, a disminuir la cantidad de demandas seleccionadas por un primer filtro, no obstante, este número de acciones seleccionadas estarían sometidas al análisis para su admisibilidad bajo el mismo rigor o formalismo de los requisitos jurisprudenciales.⁸⁷

5.3 ANÁLISIS DE LOS REQUISITOS CONCEPTUALES POR LA SENTENCIA C-1052 DE 2001 CONFORME AL PRINCIPIO PRO ACTIONE

Se debe realizar una interpretación más favorable o aplicación del principio *–pro actione–* dentro del alcance de los requisitos jurisprudenciales establecidos en la Sentencia C-1052 de 2001⁸⁸. La Constitución Política de 1991 ha introducido un principio de interpretación en el ordenamiento jurídico el cual debe ser tenido en cuenta por todos los poderes públicos, y por los órganos jurisprudenciales en su función constitucional, con miras a ser más favorable al ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ha señalado que ningún requisito formal puede ser un obstáculo para el acceso a la justicia, reiterando que no son admisibles los

⁸⁷ Sentencia C-1052/01. Op. Cit.

⁸⁸ Op. Cit.

requisitos que puedan estimarse excesivos, rigurosos, que aparezcan como injustificados o desproporcionados conforme a las finalidades para las cuales se establecieron.

Se está limitando la efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia y su relación con el derecho constitucional concedida a todos los ciudadanos en ejercicio, en el numeral 6 del artículo 40 de la Constitución Política⁸⁹, cuando la Corte realiza el análisis de admisibilidad de la acción pública de control de inconstitucionalidad y no solo exige que las razones expuestas en la demanda cumplan con los requisitos legales contemplados en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991⁹⁰, sino que además impone al demandante la obligación de cumplir con los criterios jurisprudenciales de *claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia*.⁹¹

Es por esto, que en aplicación del principio *pro actione*, la Corte Constitucional al momento de realizar el estudio de admisibilidad de la acción no puede imponer requisitos impeditivos, obstaculizadores, limitativos o disuasorios del ejercicio de control de inconstitucionalidad de las normas, pues estaría incurriendo en un rigor excesivo (*odiosa sunt restringenda*). Con el fin de identificar una posible violación implícita o indirecta, la Corte puede hacer una interpretación más favorable a la acción pública de inconstitucionalidad dilucidando el sentido de las razones expuestas en la demanda.

⁸⁹ Op. Cit.

⁹⁰ Op. Cit.

⁹¹ Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño). En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

Si la Corte aplica el principio de interpretación más favorable o *-favor actionis-*, podría realizar una interpretación más flexible y antiformalista de los requisitos de admisibilidad, esto es, ajustada a las garantías del derecho constitucional en ejercicio, contribuyendo a disminuir el índice de demandas inadmitidas o rechazadas por el incumplimiento de los requisitos exigidos al demandante, conllevando a que la carga argumentativa, recaería en la Corte Constitucional y no en el ciudadano, facilitando el ejercicio de la acción y garantizando la efectividad del mecanismo de control constitucional.

5.4 ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD: SUJETA A LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES

Bajo el propósito de garantizar la efectividad del derecho de todo ciudadano de demandar las normas que, a su juicio, violen la Constitución de 1991, se propone volver al origen de la acción de control de constitucionalidad – artículo 40, 241 y 242 de la Constitución⁹² – y a los presupuestos que el legislador fijó en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991⁹³, los cuales fueron declarados exequibles por la Corte en la Sentencia C-131 de 1993, y están acordes a la naturaleza pública de este acción constitucional de control ciudadano.

En la mencionada sentencia, la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en donde se establecen unos requisitos mínimos y a su vez razonables haciendo más efectivo el derecho de acceso a la justicia de los ciudadanos. En ese sentido, la Corte concluyó que si el demandante cumplía con los siguientes requisitos se admitiría la acción pública de inconstitucionalidad, sin la exigencia de formalismos o extrema rigurosidad jurídica al analizar la

⁹² Op. Cit.

⁹³ Op. Cit.

admisibilidad de la demanda. En este orden de ideas, el ciudadano debe *únicamente cumplir con los siguientes requisitos:*

(i) El señalamiento de las normas constitucionales que se consideren infringidas: se le exige al actor que precise el artículo constitucional que estima violado con el fin de racionalizar el ejercicio de los derechos por parte tanto del ciudadano como de la Corte Constitucional.

(ii) Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados: si un ciudadano demanda una norma debe ser porque la considera contraria a la Constitución y únicamente debe expresarlo.

(iii) Cuando fuere el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado: este requisito es sólo eventual, ya que no opera sino por ataques de forma. Si el actor estima que se ha desconocido un procedimiento es porque conoce el procedimiento regular, ya que de otra manera no habría podido hacer tal juicio.

(iv) La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda: por último, sólo ciertos actos son susceptibles de control por parte de la Corte Constitucional: los señalados en "los estrictos y precisos términos" del artículo 241 superior. Luego si la competencia de la Corte es taxativa, es razonable que se le exija al demandante en acción pública de inconstitucionalidad que explique por qué recurre a la Corte".⁹⁴

5.5 CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

En este punto, se hace necesario una codificación procesal constitucional, con el objetivo de sistematizar las normas que desarrollan las garantías procesales para

⁹⁴ Sentencia C-131/93. Op. Cit.

la protección de los derechos constitucionales, en un código que permita el conocimiento y la respectiva difusión, para que los ciudadanos hagan una correcta aplicación de los diferentes mecanismos constitucionales.

Dentro de la legislación colombiana hay una pluralidad de normas que regulan las diferentes acciones y recursos constitucionales, no hay un solo proceso y procedimiento para su respectivo trámite, dado que su conocimiento corresponde a diferentes especialidades de la jurisdicción y si se realiza la unificación de dichas normas en una codificación facilitaría el uso de los mecanismos constitucionales para el ejercicio, por parte de los ciudadanos dentro del Estado Social de Derecho.

6 CONCLUSIONES

La acción pública de inconstitucionalidad además de ser un mecanismo de defensa de la Constitución y de los valores públicos que allí se establecen, es un derecho fundamental de aplicación inmediata, cuyo objeto de protección es la facultad ciudadana para controlar al poder político.⁹⁵ Es sin duda un instrumento que brinda una garantía constitucional dándole legitimidad y coherencia al ordenamiento jurídico, también la posibilidad de corregir los errores del legislador; así mismo refleja la voluntad del ciudadano por mantener la integridad de la Constitución y la democracia.

A partir de la Sentencia C-1052 de 2001, donde fueron creados los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, se convirtió la acción pública de inconstitucionalidad en un recurso de casación, puesto los ciudadanos que no cumplan con la carga argumentativa exigida y no propongan una controversia de alcance constitucional, la Corte inadmitirá y probablemente rechazará su demanda, lo cual ha generado un retroceso en lo que entiende el ciudadano como su función dentro de una democracia debido a la rigurosidad y tecnicismo con que la Corte ha aplicado dichos criterios de admisibilidad.

En tal sentido, la Corte Constitucional debe ser la encargada de promover, aplicando el principio pro actione, la acción de inconstitucionalidad que presentan los ciudadanos y no dejarle la carga de construir la argumentación que sustente la demanda de constitucionalidad.

⁹⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-708 del 03 de septiembre de 2002. Sala Plena, M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.

Así mismo, se deben hacer más sencillos los pronunciamientos de la Corte Constitucional, y en lugar de trasladarle al ciudadano los requisitos de admisibilidad -la claridad, la especificidad, la certeza y la pertinencia-, la Corte es quien debe asumir esta carga y empezar a mirar aquellos casos en los que se genere de verdad un planteamiento constitucional.

Teniendo en cuenta el consolidado de demandas inconstitucionalidad 1992 - 2019 inadmitidas y rechazadas, así mismo los autos de inadmisión y rechazo, se puede afirmar que un ciudadano que no tenga formación profesional o asesoría jurídica no podría cumplir con los requerimientos técnicos que ha establecido la Corte Constitucional para admitir las demandas de inconstitucionalidad, y que posteriormente se ordenan en la corrección de una demanda de esta naturaleza.

Cabe resaltar que la selección aleatoria ha funcionado en recursos como el de amparo, tutela y casación, podría funcionar en el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, pero así mismo se disminuiría la eficacia de la acción; es preciso irse al principio *pro actione* y analizar lo que se tiene de fundamento constitucional y escuchar de la mejor manera al ciudadano, en pro de que se vuelva realidad y eficaz lo que este propone, no es inadmitir o rechazar una demanda, la Corte debe buscar el fundamento y la razón y expresarlo a través de las providencias, y tratando de solucionar de manera definitiva lo que se está presentando.

Ahora bien, no es tan el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, que se atienda o no la demanda, o si se cumplen o no los requisitos, es que se establezcan condiciones para una ausencia de requisitos sustanciales, ya que se está afectando la democracia, con la aplicación rigurosa de los requisitos mínimos creados por vía jurisprudencial por parte de la Corte.

Es injustificable que la indamisión y rechazo de una demanda de inconstitucionalidad sea la falta de claridad – tener un hilo argumentativo-, de certeza - dirigir el cargo de una manera concreta, no puede haber inferencia, - de especificidad - determinar todo mediante cargos concretos donde se señale un problema de constitucionalidad-, de pertinencia -indicar la vulneración constitucional-, de suficiencia- persuadir a la Corte, los argumentos que traiga sean suficientes y la persuada a realizar un análisis de Constitucionalidad.

Estos requisitos rigurosos establecidos por la Corte respecto de la presentación de la acción, olvidando la formalidad mínima que caracteriza a esta institución, y el carácter público de la misma, debe llevar a establecer condiciones de acceso a la justicia constitucional que sean compatibles con el mismo y no lo haga decepcionante, para personas que carecen de conocimientos jurídicos, pues de tal manera se volverá a épocas en las cuales el ejercicio de la ciudadanía queda supeditado al conocimiento técnico científico del demandante y la Corte estaría vulnerando el derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos que demandan por inconstitucionalidad una norma del ordenamiento jurídico puesto que le impone requisitos extremadamente rigurosos, quitándole el carácter informal de esta acción y por lo tanto no estaría aplicando el principio pro-actione.

7 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVIAR, Helena. Usos y límites de la acción pública de inconstitucionalidad. En: Alexey, J. (Ed.) Teoría constitucional y políticas públicas. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2007, pp. 480-481

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia. Gaceta constitucional No. 116 de 1991. Bogotá, D.C., art. 241

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 153 del 15 de agosto de 1887. Diarios Oficial No. 7 152 y 7 152. [Por la cual se adiciona y reforma los códigos nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887]. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 3 del 31 de octubre de 1910. Diario Oficial No. 14 131. [Reformatorio de la Constitución Nacional]. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 06 del 24 de noviembre 2011. Diario Oficial No. 48 263. [Por el cual se reforma el numeral 4 del artículo 235, el artículo 250 y el numeral 1 del artículo 251 de la Constitución Política]. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-003 del 14 de enero de 1993. Sala Plena, M.P.: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-131 del 1 de abril de 1993. Sala Plena, M.S.: Alejandro Martínez Caballero. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-275 del 20 de junio de 1996. Sala Plena, M.P.: José Gregorio Hernández Galindo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-279 del 24 de junio de 1996. Sala Plena, C.P.: Hugo Palacios Mejía. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-1052 del 4 de octubre de 2001. Sala Plena, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-329 del 28 de marzo de 2001. Sala Plena. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-898 del 22 de agosto de 2001. Sala Plena, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-932 del 29 de septiembre de 2004. Sala Plena. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-938 del 29 de septiembre de 2004. Sala Plena, M.P.: Jaime Araújo Rentería. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-372 del 27 de mayo de 2009. Sala Plena, M.P.: Nelson Pinilla Pinilla. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-433 del 10 de julio de 2013. Sala Plena, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-263 del 29 de abril de 2014. Sala Plena, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-335 del 29 de junio de 2016. Sala Plena, M.P.: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-171 del 22 de marzo de 2017. Sala Plena, M.P.: Iván Humberto Escrucerà Mayolo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-075 del 5 de septiembre de 2018. Sala Plena, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-135 del 27 de marzo de 2019. Sala Plena, M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-250 del 5 de junio de 2019. Sala Plena, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-135 del 27 de marzo de 2019. Sala Plena, M.P.: Alejandro Linares Cantillo. Bogotá, D.C.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991. Diario Oficial No. 40 012. [Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional]. Bogotá, D.C

FERRAJOLI, Luigi. Sobre la definición de “democracia”. Una discusión de Michelangelo Bovero. Revista Isonomía, (19). 2003, pp. 227-240.

FLÓREZ, Eduardo Daniel. La acción pública de inconstitucionalidad como garantía del Estado constitucional en Colombia. Universidad de Medellín. Opinión Jurídica. Medellín. 2010. p. 11

GARCÉS, Pablo Andrés. Acciones constitucionales: una aproximación a la eficacia y efectividad de los derechos. Envigado: Institución Universitaria de Envigado. 2014, pp. 155-156.

GIRALDO GÓMEZ, Johanna. ¿La demanda de inconstitucionalidad sigue siendo una acción pública? [en línea]. 2019. Disponible en: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/informe/constitucional-y-derechos-humanos/la-demanda-de-inconstitucionalidad-sigue-siendo>

LOZANO BEDOYA, Carlos Augusto. Justicia para la dignidad: la opción por los derechos de las víctimas. Bogotá, D.C.: Consejería de Proyectos. 2009, pp. 33-42.

MENDIETA GONZÁLEZ, David. La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. Universitas (120). 2010

MENDIETA GONZÁLEZ, David. La acción de inconstitucionalidad en Colombia: ¿puede la corte constitucional establecer límites al ejercicio ciudadano de esta acción? [Tesis de grado]. Madrid: Universidad Complutense de Madrid. 2017

MÉXICO. GACETA PARLAMENTARIA. Iniciativas. Año XVIII, número 4169-VI. 2014.

MÉXICO. SUPREMA CORTE DE LA NACIÓN. El poder judicial de la Federación para jóvenes. 2ª edición. México, D.F.: Suprema Corte de la Nación. 2006.

MINISTERIO DE PROTECCIÓN SOCIAL. Memorando sobre servicios públicos esenciales. Bogotá, D.C.: Ministerio de Trabajo, pp. 11-13.

MORA MORA, Luis Paulino. Ponencia presidente de la Sala Constitucional, Corte Suprema de Justicia. s.f.

RAMÍREZ NÚÑEZ, Gustavo. La demanda en forma en la acción pública de inconstitucionalidad. Revista Justitia, 2014, p. 126.

ROA, Jorge Ernesto. La acción pública de constitucionalidad a debate. Número 96 de temas de derecho público. Bogotá, D.C.: Universidad Externado de Colombia. 2015, pp. 24-25.

SÁENZ VIVANCO, Harry Fernando. Los DECS en las políticas públicas a partir de la Constitución de 2008: el bloque de constitucionalidad como instrumento de su concreción [tesis de grado]. Quito, Ecuador: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Ecuador. 2015

SECRETARÍA GENERAL CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sitio web de consulta. s.f. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php>

SOCIEDAD PERUANA DE DERECHO AMBIENTAL. Manual de Legislación Ambiental. Lima: Congreso de la República, Comisión de Ambiente y Ecología. 2003.