

LAS SENTENCIAS INHIBITORIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA Y LA LIMITACIÓN INJUSTIFICADA DEL PRINCIPIO *PRO ACTIONE*

JOHN MARCOS TORRES

ADOLFO ENRIQUE GÓMEZ TRUJILLO

CAMILA HENAO CASTILLO

SANTIAGO ORDUZ SALAZAR

GEORGE SYMINGTON ÁLZATE

NICOLÁS ZORRILLA PUJANA¹

RESUMEN

El presente escrito contiene una crítica a la evolución jurisprudencial de la Corte Constitucional, acerca de las cargas y requisitos que debe cumplir el accionante de una acción pública de inconstitucionalidad. El artículo crítica, la forma como a través de la jurisprudencia del máximo Tribunal Constitucional se han elevado los parámetros y requisitos para proceder a fallar una Sentencia de Constitucionalidad, ya que el incumplimiento de los mismos muchas veces acarrea una sentencia inhibitoria por parte del Tribunal. El artículo considera que lo anterior vulnera el principio *pro actione*, dificultando el acceso a la administración de justicia de los ciudadanos, yendo en contravía de los postulados esenciales que llevaron al constituyente originario a concebir la ya mencionada Acción. El texto sostiene que el único ente estatal que puede restringir el acceso a la administración es el poder legislativo, teniendo siempre en cuenta los parámetros trazados en la

*Fecha de recepción: 7 de abril de 2014
Fecha de aceptación: 26 de septiembre de 2014*

¹ Estudiantes de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana. Ponencia presentada al ICDP en el marco del XXXIV Concurso de semilleros en Derecho Procesal organizado por tal entidad.

Constitución, y por lo tanto, la Corte no debería ampliar o interpretar de una manera estricta los requisitos elevados por el legislador para interponer una acción pública de inconstitucionalidad, sino por el contrario debería interpretarlos de una manera amplia, que maximice al acceso que deben tener los ciudadanos para interponer acciones de inconstitucionalidad.

Palabras clave: Corte Constitucional, Acción Pública de Inconstitucionalidad, Principio Pro Actione, Sentencias Inhibitorias.

CONSTITUTIONAL INHIBITORY COURT RULINGS AND THE UNJUST RESTRAINT OF THE PRO ACTIONE PRINCIPLE

ABSTRACT

This paper contains a critique of the jurisprudential evolution of the Constitutional Court regarding the burdens and requirements to be met by the plaintiff, in order for a Constitutional Action to proceed. The article, addresses the jurisprudence of the Constitutional Court that has raised the standards and requirements in order to proffer a sentence. Failure to meet the requirements often leads to an inhibitory judgment by the Court. The article states that the aforementioned violates the Pro Actione Principle, hindering access to justice for citizens and going against the basic tenets that led the original constituent to conceive the Public Constitutional Action. The text argues that only the legislative power can impose requirements and conditions regarding the access that citizens should have towards the judicial power, and therefore, the Court should not create, extend or interpret restrictively the already existing requirements.

Key words: *Constitutional Court, Public Constitutional Action, Pro Actione Principle, Inhibitory Sentences.*

INTRODUCCIÓN

Actualmente no se puede predicar que un sistema jurídico sea civilizado si en su estructura político-jurídica no existe un poder encargado de proteger la integridad y los fines establecidos en la Constitución. La Constitución no solo se

vuelve el horizonte dogmático al cual deben estar dirigidas todas las actuaciones del Estado, sino que ella es la fuente misma del ejercicio del poder, la soberanía y la legitimidad de cualquier manifestación del Estado. Todas las actuaciones del Estado deben regularse por el marco de la Constitución y cualquier desviación de la *lex magna* queda viciado de inconstitucionalidad y así se debe sancionar.

La inconstitucionalidad es un juicio de reproche que hace un determinado operador jurídico cuando se percata de una contradicción entre la manifestación del Estado y las disposiciones de la Constitución. Dicha contradicción no puede existir en el mundo jurídico y por lo tanto el operador tiene la obligación de solucionarla, ya sea eliminando la norma contradictoria, o dejarla sin eficacia. La Constitución no puede establecer un poder soberano con todas las prerrogativas que este se abroga y al mismo tiempo autorizar que dicho poder se use en perjuicio de los fines que la Constitución ha establecido. Si la Constitución es el estatuto superior es necesario que exista una potestad que sancione las violaciones a dicho cuerpo normativo. ¿Quién debe sancionar? ¿Cómo se deben sancionar las violaciones a la Constitución?

Las anteriores preguntas llevan a cuestionar sobre cual debe ser el sistema jurídico más apto para lograr que se constituya un órgano de autoridad, lo suficientemente fuerte, para realizar dicho juicio de reproche. Dicho sistema requiere de una compleja ingeniería constitucional, pues todos los poderes buscan abrogarse dicha potestad y al mismo tiempo todos deben estar controlados por las reglas y los límites que marca la Constitución. Hoy no es posible establecer que el juicio de reproche lo contenga una sola entidad, sino que al contrario, todas las partes tienen un rol específico que cumplir para lograr que el juicio de inconstitucionalidad se pueda configurar.

El juicio de inconstitucionalidad no se produce en la arbitrariedad de un tirano, tampoco en la íntima convicción de un tribunal colegiado, ni mucho menos en la demagogia de un cuerpo parlamentario o en la simpleza de un ciudadano. Todos ponen sus virtudes y ejercitan sus mayores facultades discursivas para lograr que una determinada conducta del Estado se pueda considerar inconstitucional.

En un sistema tan prolífico los tribunales constitucionales deben fallar y proferir sentencias, ya fuesen favorables al actor (al concederle mérito a sus argumentos y por lo tanto fallar la inconstitucionalidad de la ley) o por el contrario, desfavorable (al rechazar el mérito de dicha acción y en ese caso mantener la existencia de la norma en el escenario constitucional). Una de esas consecuencias, que por supuesto llama más la atención desde el punto de vista procesal, es aquella en la cual el Tribunal Constitucional profiere sentencias

inhibitorias por ineptitud de la demanda e incumplimiento de los requisitos formales *per se*.

Lo anterior genera varios problemas desde el punto de vista procesal y en la forma en los que se admiten los presupuestos procesales, los requisitos de la demanda y el derecho de acción; Así pues, es menester cuestionarnos si ¿es contrario al derecho de acción las sentencias inhibitorias del tribunal constitucional cuando el actor falla en cumplir con los requisitos formales y procesales que el mismo Tribunal ha establecido en sus sentencias?

La doctrina ha reconocido y nominado dos sistemas de control de constitucionalidad: i) el abstracto², cuyo juicio de reproche se fundamenta en la contradicción evidente y lógica entre una disposición derivada de la actuación del Estado con las disposiciones constitucionales y ii) el difuso³ donde en sede judicial y en un caso determinado, la aplicación de una determinada norma jurídica es inconstitucional o en estricto sentido, es de tales dimensiones que aplicar una determinada norma que es legítima y constitucional se puede convertir, en el caso en concreto, en una clara actuación inconstitucional⁴.

2 En el control abstracto de inconstitucionalidad se busca que el juicio de reproche sea emitido por un determinado órgano jurisdiccional y es por esta razón, que con acierto se ha predicado de dichos tribunales, que son un legislador negativo, en este sentido dice Ignacio De Otto, lo siguiente: *“Cuando en un proceso de constitucionalidad el Tribunal declara nula una ley por considerarla inconstitucional, esto es, cuando dicta una sentencia estimativa del recurso, su función es exactamente la de un legislador negativo o, por utilizar otra expresión igualmente ilustrativa, un “destructor de leyes”* (Otto, 2001, pág. 286).

3 El sistema difuso, se puede entender en su sentido más puro a saber, como la excepción de inconstitucionalidad en la que el juez no emite un juicio de reproche directo contra la norma que decide inaplicar, sino que en defecto de esta aplica la norma constitucional. Este sistema, a diferencia del control abstracto de constitucionalidad, no destruye la ley promulgada en debida forma, sino que la deja inaplicable por mandato de la autoridad judicial.

4 Existen sistemas mixtos, por llamarlos de alguna forma, en los que se produce una determinada actuación judicial y durante el proceso se hace necesario tramitar el asunto al tribunal constitucional para que este emita su juicio conforme a la aplicación de la ley. Este sistema es el típico francés, consagrado en el artículo 61.1 de la Constitución Francesa donde se establece: *“Artículo 61-1: Cuando, con motivo de una instancia pendiente ante una jurisdicción, se alegue que una disposición legislativa perjudica a los derechos y las libertades que garantiza la Constitución, se podrá someter el asunto, tras su remisión por parte del Consejo de Estado o del Tribunal de Casación, al Consejo Constitucional que se pronunciará en un plazo determinado”*; adicionalmente resaltando, *Artículo 62: No podrá promulgarse ni entrar en vigor una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61. Una disposición declarada inconstitucional en base al artículo 61-1 será derogada a partir de la publicación de la decisión del Tribunal Constitucional o una fecha posterior fijada en dicha decisión. El Tribunal Constitucional determinará las condiciones y los límites en que los efectos producidos por la disposición puedan cuestionarse”*.

A continuación se expondrán de manera organizada los eventos histórico-jurídicos que dieron vida al sistema de control de constitucionalidad de las leyes en el ámbito de la República de Colombia; dichos eventos históricos serán tratados a partir de la evolución de los diversos sujetos procesales que actúan dentro de la formulación de este mecanismo de control.

Después del desarrollo histórico del control abstracto de constitucionalidad, haremos especial énfasis en el problema de las sentencias inhibitorias del Tribunal Constitucional cuando este interpreta los requisitos formales que debe tener una demanda de inconstitucionalidad; dicho problema, lo abordaremos desde la interpretación sistemática de distintas sentencias de la Corte Constitucional en las que es posible evidenciar que: i) La Corte declaró la exequibilidad de los requisitos formales de la demanda de inconstitucionalidad, ii) algunas sentencias proferidas desde el año de 1993 hasta 2001, donde se establecieron diversas opiniones acerca de la interpretación de los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad y iii) donde se mostrarán sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional por una interpretación restrictiva de los requisitos de las mismas.

A partir de lo anterior, se demostrará que las sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional son una contradicción jurídica dentro del proceso de constitucionalidad y que dicha contradicción afecta indebidamente el derecho de acción de los ciudadanos a acceder a la administración de justicia y recibir de ella una respuesta de los asuntos que se han puesto en su conocimiento. Adicionalmente se establecerá que no existe ninguna razón legal para que la Corte se inhíba de pronunciarse y que la interpretación restrictiva que ella hace de los requisitos formales no es competencia de dicho Tribunal sino del órgano representativo por excelencia, a saber: el Congreso de la República, que es el único competente para establecer condiciones para el ejercicio del derecho de acción.

Las sentencias inhibitorias de la Corte Constitucional son un problema que merece la atención de todos los entes del Estado y una pronta solución, que no se encuentra en grandes reflexiones jurídicas, sino en el simple ánimo y disposición de cumplir la ley en su correcta interpretación, a saber: si la demanda es inepta por no cumplir los requisitos formales, la Corte deberá inadmitir la demanda y explicarle a los ciudadanos las razones jurídicas por las que dicha demanda no cumple con los requisitos formales para ser aceptada y si la Corte en su íntima convicción considera que deben establecerse requisitos al ejercicio legítimo del derecho de acción, esta deberá usar su iniciativa legislativa para que sea en sede legislativa donde se establezcan las razones de hecho y de derecho que justifican tal pretensión.

1. DESARROLLO

1.1 Breve historia de incorporación de los sujetos procesales en el proceso de onstitucionalidad

El modelo de proceso de constitucionalidad que se ha elegido para los fines de la investigación es el de control abstracto de constitucionalidad implementado en Colombia. Para tener una mayor comprensión de dicho concepto es necesario hacer un recorrido por la evolución histórica del mismo, haciendo énfasis en desarrollo de las funciones de los sujetos procesales que intervienen en el litigio.

Para lograr lo anterior, es posible establecer con claridad que la disputa constitucional en el proceso de creación de una determinada ley expedida por el Congreso de la República de Colombia, se hace relevante en el momento en que el Presidente realiza aquello que es denominado control previo de constitucionalidad. En 1910 se modificó la Constitución y se le concedió a los ciudadanos el derecho de atacar la constitucionalidad de las normas, posteriormente en 1969 se le entregan funciones al Procurador General de la Nación para que actuara dentro del proceso de constitucionalidad y pudiera solicitar pruebas ante el Tribunal Constitucional; finalmente en 1991 la Asamblea Nacional Constituyente creó el Tribunal Constitucional, que estando hoy vigente, se ha denominado Corte Constitucional.

1.1.1 La objeción de constitucionalidad del Presidente de la República

Colombia siempre se preocupó por seguir la vanguardia en lo que se refiere a procesos de constitucionalidad, pues desde 1986 se estableció la regla en virtud de la cual el Presidente de la República podía objetar la constitucionalidad de un determinado proyecto de ley expedido por el Congreso de la República.

Las potestades que se derivan de dicha objeción se enmarcan en lo que se ha denominado control previo de constitucionalidad, pues el apresuramiento de las autoridades públicas por lograr que todo el sistema jurídico fuese acorde a la Constitución, era un imperativo para estas pues la Constitución de 1886 se enmarcó como el acuerdo fundamental de la nación como mecanismo para solucionar los conflictos derivados de la dispersión constitucional típica del sistema federal.

La regulación de la objeción de constitucionalidad hecha por el Presidente se encontraba regulada dentro del Título VII de la Constitución Política de 1886 en

sus artículos 86, 87 y 88 y 90⁵. Este último es el que reviste el interés constitucional, pues se exceptuaba del trámite ordinario de las objeciones de la ley, aquellas que hubiesen sido objetadas por inconstitucionales, cuyo trámite inmediatamente pasaba a la Corte Suprema de Justicia para que ella decidiera sobre la eventual exequibilidad o no de la ley a la cual el Presidente se opone de promulgar.

Por supuesto que las potestades del presidente eran amplias en el proceso de formación de la ley, que en otras palabras, parecería que el control previo de constitucionalidad que garantizaba la protección de la integridad de la Constitución y el juicio de reproche sobre la constitucionalidad de una determinada norma, quedaría en cabeza del ejecutivo⁶.

1.1.2 El nacimiento de la Acción Pública de inconstitucionalidad

Desde 1910, el ordenamiento jurídico colombiano le otorga la facultad a cada ciudadano de formular una acción judicial en contra de la ley que ya ha sido promulgada y que está vigente en el ordenamiento jurídico pero que siempre puede pasar por el examen reflexivo de un Tribunal, que en el caso colombiano, fue la Honorable Corte Suprema de Justicia que finalmente era quien decidía sobre la constitucionalidad de la norma jurídica cuestionada.

El nacimiento de esta acción data desde el acto legislativo número 3 del 31 de octubre de 1910, donde se le confió a la Corte Suprema de Justicia, en su artículo 41, la guarda de la integridad de la Constitución, y donde se estableció la acción pública de inconstitucionalidad⁷. Dicho recurso se fundamentó

5 “**Artículo 90 de la Constitución de 1886:** Exceptúese de lo dispuesto en el artículo 88 el caso en que el proyecto fuere objetado por inconstitucional. En este caso, si las Cámaras insistieren, el proyecto pasará a la Corte Suprema, para que ella, dentro de seis días, decida sobre su exequibilidad. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Presidente a sancionar la ley. Si fuere negativo, se archivará el proyecto”. (Constitución Nacional de 1886).

6 Adicionalmente la Constitución de 1886 preveía la posibilidad de que el presidente objetara los actos legislativos, ya que sus funciones se lo permitían, específicamente en el artículo 118 numeral 7, que disponía lo siguiente:

“**Artículo 118.-** Corresponde al Presidente de la República en relación con el Poder Legislativo: 7. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por medio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetar los actos legislativos, y cumpliendo el deber de sancionarlos, con arreglo a esta Constitución”. (Constitución Nacional de 1886).

7 Dicho acto legislativo introdujo la acción pública de inconstitucionalidad mucho antes que la teoría del legislador negativo se incorporará en otras naciones del mundo, adicionalmente introdujo a un nuevo sujeto procesal dentro del proceso de constitucionalidad, el Procurador General de la Nación.

en la posibilidad de que todos los ciudadanos tuvieran legitimidad en la causa para interponer una acción en contra de las disposiciones legislativas expedidas por el Congreso y promulgadas por el Presidente de la República. Adicionalmente se reguló la competencia de la Corte Suprema de Justicia respecto de conocer las objeciones presidenciales a los actos legislativos promulgados por el Congreso en virtud a una eventual inconstitucionalidad⁸.

“Artículo 41 del Acto legislativo 03 del 31 de octubre de 1910: A la Corte Suprema de Justicia se le confía la guarda de la integridad de la Constitución. En consecuencia, además de las facultades que le confieren ésta y las leyes, tendrá la siguiente:

Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los Actos Legislativos que hayan sido objetados como inconstitucionales por el Gobierno, o sobre todas las leyes o decretos acusados ante ella por cualquier ciudadano como inconstitucionales, previa audiencia del Procurador General de la Nación”. (Acto Legislativo N° 3 del 10 de octubre de 1910).

- 8 Es claro que la objeción presidencial a los actos legislativos y también la acción de inconstitucionalidad contra dichos actos encierra una contradicción fundamental que se puede resumir en la siguiente pregunta: ¿Cómo es posible objetar por inconstitucionalidad un acto legislativo o demandar el mismo imponiendo el cargo de inconstitucionalidad cuando el acto esencialmente modifica y cambia la Carta Política? A este contrasentido se ha establecido una respuesta esencialmente procesal que consiste en establecer que la competencia del Congreso es la de modificar la Constitución pero nunca sustituirla y en ese sentido el único competente para poder cambiar la Carta Política le corresponde al constituyente primario, ya sea a partir de referendo, o por el contrario, con la convocatoria al poder constituyente primario en una Asamblea Nacional Constituyente. Este argumento tiene su origen en el escrito *¿Qué es el tercer Estado?* del Abad Emmanuel Sieyès que establece lo siguiente: *“Estas leyes son llamadas fundamentales, no porque puedan llegar a ser independientes de la voluntad nacional, sino porque los cuerpos que existen y actúan a través de ellas no pueden modificarlas. En ambos casos, la Constitución no es obra del poder constituido, sino del poder constituyente”.* (Sieyès, 2003).

“Ningún tipo de poder delegado puede cambiar lo más mínimo las condiciones de su delegación. Las leyes constitucionales son, en este sentido, fundamentales. (...)” (Sieyès, 2003). La Corte Constitucional ha utilizado esta teoría en las demandas de constitucionalidad, así pues la C-551 de 2003 ha establecido lo siguiente: *“en el mundo contemporáneo, en desarrollo de los principios democráticos y de la soberanía popular, el poder constituyente está radicado en el pueblo, quien tiene y conserva la potestad de darse una Constitución. Este poder constituyente originario no está entonces sujeto a límites jurídicos, y comporta, por encima de todo, un ejercicio pleno del poder político de los asociados. Por ello, tanto esta Corte Constitucional, como la Corte Suprema de Justicia durante la vigencia de la Constitución de 1886, han sostenido invariablemente que los actos del poder constituyente originario son fundacionales, pues por medio de ellos se establece el orden jurídico, y por ello dichos actos escapan al control jurisdiccional.*

Por su parte, el poder de reforma, o poder constituyente derivado, se refiere a la capacidad que tienen ciertos órganos del Estado, en ocasiones con la consulta a la ciudadanía, de modificar una Constitución existente, pero dentro de los cauces determinados por la Constitución misma. Ello implica que se trata de un poder establecido por la Constitución, y que se ejerce bajo las condiciones fijadas por ella misma. Tales condiciones comprenden asuntos de competencia, procedimientos, etc. Se trata por lo tanto, de un poder de reforma de la propia Constitución, y en ese sentido es constituyente; pero se encuentra instituido por la Constitución existente, y es por ello derivado y limitado”. (2003).

1.1.3 Reforma de 1969

En 1969 se introduce una reforma importante que es la creación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y se le otorgaron funciones al Procurador General de la Nación. La regulación se estableció por autorización conferida por el acto legislativo número 1 de 1968 al Presidente de la República de Colombia que en su artículo 76 transitorio literales b) y c), creó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia integrada por cuatro miembros y adicionalmente se le confirió al presidente la autorización para tomar todas las decisiones administrativas con el fin de reglamentar la prestación de los servicios de dicha Sala⁹.

Dicha reglamentación administrativa fue incorporada en el decreto 432 de 1969 el día 26 de marzo de dicho año. Dicho decreto estableció 38 normas de las cuales vale la pena destacar los siguientes temas por el objeto de la investigación: i. Las funciones de la Sala Constitucional y la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia, ii. Las formas de intervención de los ciudadanos y el Procurador General, iii. Los requisitos de la acusación de inconstitucionalidad, iv. La procedencia de las decisiones inhibitorias de la Corte Suprema de Justicia. (Decreto 432 de 1969).

La Sala Constitucional integrada por cuatro miembros tenía la función de elaborar los proyectos y la ponencia de exequibilidad o inexecuibilidad de las normas acusadas para darle el trámite correspondiente a la sala plena de la Corte Suprema de Justicia¹⁰. Los ciudadanos podían intervenir ante la Sala

9 El acto legislativo número 1 de 1968 en su artículo 76 transitorio se estableció lo siguiente: Artículo 76 (artículos transitorios):

“b. La Corte Suprema de Justicia procederá a designar cuatro magistrados para integrar la Sala Constitucional, mientras la ley no fije otro número, entre tanto, continuará ejerciendo el control constitucional en la forma que lo viene haciendo,

c. El Gobierno queda autorizado para tomar las medidas administrativas necesarias al establecimiento de los servicios de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y para dictar, mientras la ley no lo haga las normas relativas a su funcionamiento y las procedimentales para el estudio y despacho de los asuntos a su cargo”. (1968).

10 Artículo tercero del decreto 432 de 1969: Son atribuciones de la sala

1. Preparar y presentar a la Corte Plena los proyectos de sentencia sobre la exequibilidad de los proyectos de ley, que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales, sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno en uso de las facultades que le otorgan los artículos 121 y 122 de la Constitución y sobre las demandas de inexecuibilidad de las leyes y de los decretos dictados por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 14 del decreto 432 de 1969: *“Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los decretos legislativos, repartido el negocio, el Magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la secretaría por el término de tres días, durante los cuales, tanto el Procurador General de la Nación, como cualquier ciudadano, podrán intervenir por escrito en memorial dirigido a la Sala Constitucional, para defender o impugnar el decreto”*, ordinales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional (Decreto 432 de 1969).

Constitucional para atacar los decretos legislativos y lo debían hacer por escrito en memorial dirigido a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia¹¹, adicionalmente el decreto fijó los requisitos que debía tener la acusación de inexecutable de las normas demandadas y reguló el trámite de la acción de constitucionalidad¹² y también se estableció el trámite a seguir cuando la demanda hubiese sido inepta¹³. Adicionalmente se estableció la posibilidad de proferir sentencias inhibitorias cuando la Corte se percató que la norma acusada perdió su vigencia¹⁴.

A partir de este punto, el proceso de constitucionalidad ya había adquirido unas formas definidas y los ciudadanos reconocían su importancia. El decreto 432 de 1969 ya establecía un estatuto procesal con los distintos sujetos que intervendrían en el proceso de constitucionalidad y establecía los requisitos de la acusación así como las consecuencias jurídicas de no cumplirlos y tratar de acusar normas que habían perdido su vigencia. Empero de lo anterior, vale anotar las siguientes características del proceso de constitucionalidad en este punto histórico:

El proceso de constitucionalidad era esencialmente un escenario de argumentación, las partes no llegan probando sino que tienen la carga de argumentar las razones por las que hay una violación directa de la Constitución,

11 Artículo 14 del decreto 432 de 1969: *“Para la efectividad de la intervención ciudadana, en la revisión de los decretos legislativos, repartido el negocio, el Magistrado sustanciador ordenará que se fije en lista en la secretaría por el término de tres días, durante los cuales, tanto el Procurador General de la Nación, como cualquier ciudadano, podrán intervenir por escrito en memorial dirigido a la Sala Constitucional, para defender o impugnar el decreto”*.

12 Artículo 16 del decreto 432 de 1969: *“La acusación de inexecutable de una ley o de un decreto dictado por el Gobierno en ejercicio de las atribuciones conferidas por los numerales 11 y 12 del artículo 76 y el artículo 80 de la Constitución Nacional, por cualquier ciudadano, por infracción de las normas sustanciales o procedimentales de la Constitución, deberá dirigirse a la Corte Suprema de Justicia, por escrito, en duplicado, y contener:*

1. La transcripción literal de la disposición o disposiciones acusadas como inconstitucionales.

2. El señalamiento o designación de los textos constitucionales que se consideren infringidos.

3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados, y

4. Cuando fuere el caso, la declaración de si al expedirse el acto demandado, se quebrantó el trámite impuesto por la Constitución y en qué forma.

La actuación se adelantará en papel común”.

13 **Artículo 17 del decreto 432 de 1969:** *“Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los cinco días siguientes. Caso de considerarla inepta, la providencia que así la declare, será dictada por la Sala, y contra ella procederá el recurso de reposición para ante la misma”*.

14 **Artículo 30 del decreto 432 de 1969:** *“Cuando al proceder el fallo de constitucionalidad de una ley o decreto encuentre la Corte que la norma revisada o acusada, perdió ya su vigencia, la decisión será inhibitoria, por sustracción de materia”*. (Decreto 432 de 1969).

adicionalmente y esto es exótico, el juez constitucional deja de ser un experto en derecho y le traslada la carga al actor de transcribir literalmente las normas que son acusadas como inconstitucionales y las disposiciones constitucionales violadas. Adicionalmente el juez constitucional sí tiene las facultades de interpretación que le podrían permitir inhibirse debido a que las normas acusadas ya fueron derogadas. Lo último es problemático, porque como bien anota Ignacio De Otto, el efecto de la derogatoria es distinto del juicio de destrucción de la norma jurídica¹⁵, debido a las facultades moduladoras que tiene el tribunal en dicho proceso, no parece ser legítimo, por parte del tribunal, inhibirse, por sustracción de materia, equiparando las funciones del legislador negativo con el efecto de la derogatoria de las leyes.

1.1.4 Creación de la Corte Constitucional de Colombia

1991 fue un año hito en la historia político-jurídica de Colombia, puesto que se promulga una nueva Constitución y en ella se establece un órgano independiente cuya única y exclusiva función es la salvaguarda de la Constitución; este órgano compuesto de nueve magistrados encargados de revisar, en virtud del artículo 241 de la Constitución Política de 1991, las acciones públicas de inconstitucionalidad que formulen los ciudadanos¹⁶.

Sin embargo, para ese momento la Corte no podía adquirir competencia sobre todo lo adelantado con anterioridad, por esta razón, se estableció a través del artículo 24 transitorio de la Constitución Política, la competencia de la Corte Constitucional para conocer los trámites de la acción pública de

15 “Las sentencias declarativas de la inconstitucionalidad, estimativas del correspondiente recurso, tienen, por tanto, un efecto anulatorio de alcance similar a la derogación de las leyes. Similar, y no idéntico, tan sólo porque la derogación por sí misma no produce efectos retroactivos –aunque el legislador puede introducirlos dentro de los límites constitucionales– y en ningún caso significa la nulidad de los actos que se llevaron al amparo de la ley derogada, mientras que la declaración de inconstitucionalidad sí puede significar esa nulidad y conducir incluso a la revisión de procesos fenecidos, en concreto a los de naturaliza sancionatoria”. (Otto, 2001, pág. 286).

16 “**Artículo 241.** A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

1. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”. (Constitución Política de Colombia de 1991).

inconstitucionalidad a partir del 1° de junio de 1993, mientras que la Corte Suprema de Justicia adelantaría todas las actuaciones con anterioridad a esa fecha¹⁷.

Adicionalmente se facultó al Presidente de la República para expedir la reglamentación sobre el funcionamiento de la Corte Constitucional¹⁸.

1.1.5 Decreto 2067 de 1991

El decreto 2067 de 1991 es la reglamentación que expide el Gobierno Nacional para regular el funcionamiento de la Corte Constitucional, este Decreto reemplazaba las disposiciones del Decreto 432 de 1969 e imponía una serie de exigencias a la Corte. En este sentido, haremos referencia a dos temas fundamentales los requisitos de presentación de la acción pública de inconstitucionalidad como también la posibilidad legal y normativa de proferir una sentencia inhibitoria.

En este sentido el artículo segundo del decreto establece un requisito adicional al que traía el Decreto 432 de 1969, a saber: explicar las razones por las que la Corte es competente para conocer de dichas acciones¹⁹.

17 **Artículo transitorio 24:** *Las acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas antes del 1 de junio de 1991 continuarán siendo tramitadas y deberán ser decididas por la Corte Suprema de Justicia, dentro de los plazos señalados en el decreto 432 de 1969.*

Las que se hubieren iniciado con posterioridad a la fecha citada, deberán ser remitidas a la Corte Constitucional en el estado en que se encuentren.

Una vez sean fallados todos los procesos por la Corte Suprema de Justicia conforme al inciso primero del presente artículo, su Sala Constitucional cesará en el ejercicio de sus funciones.” (Constitución Política de Colombia de 1991).

18 **“Artículo Transitorio 23:** *Revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias para que dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la Constitución, dicte mediante decreto, el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.*

En todo tiempo el Congreso podrá derogar o modificar las normas así establecidas.

Mientras se expide el decreto previsto en el inciso primero, el funcionamiento de la Corte Constitucional y el trámite y despacho de los asuntos a su cargo, se regirán por las normas pertinentes del decreto 432 de 1969”. (Constitución Política de Colombia de 1991).

19 **“Artículo 2°.** *Las demandas en las acciones públicas de inconstitucionalidad se presentarán por escrito, en duplicado, y contendrán:*

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 expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y

Adicionalmente, el Decreto 2067 fue claro en establecer la necesidad de que si los requisitos de la presentación de la demanda fallaban, el juez debía inadmitir la demanda y justificar las razones jurídicas de la inadmisión y aclarar cuáles eran los requisitos faltantes para que el actor subsanara la demanda²⁰. En ninguna disposición del Decreto 2067 de 1991, a diferencia del Decreto 432 de 1969, se le autoriza al juez constitucional de proferir fallo inhibitorio por lo que este sujeto procesal, al inicio del proceso, solo puede inadmitir la demanda cuando no cumple con los requisitos, rechazarla, cuando ya operó la cosa juzgada constitucional o el actor deja vencer el término después de admitida la demanda, sin olvidar en caso contrario, debe admitirla y fallar de fondo a la controversia.

2. INTERPRETACIÓN DE LOS REQUISITOS DE LA ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD BAJO LA ÓPTICA DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL (1993-2001)

Conforme a la reglamentación elaborada mediante el Decreto 2067 de 1991 acerca del régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional, es menester resaltar la sentencia C-131 de 1993 donde se juzga la constitucionalidad de los requisitos para presentar una acción pública de inconstitucionalidad por parte de un ciudadano, específicamente los numerales segundo a quinto del Decreto 2067 de 1991 (art. 2°) donde se discute si estos requisitos son ajenos o no a la realidad sociológica del país, referente a que no todos los ciudadanos tienen la capacidad de manejar un lenguaje técnico-jurídico que sería requerido al momento de formular dicha acción. En relación al ámbito jurídico, las implicaciones de dichas exigencias, por parte de la norma son capaces de desbordar muchos de los preceptos dogmáticos y normativos

5. *La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.*” (Decreto 2067 de 1991 artículo 2°, 1991).

20 *Artículo 6°. Repartida la demanda, el magistrado sustanciador proveerá sobre su admisibilidad dentro de los diez días siguientes.*

Cuando la demanda no cumpla algunos de los requisitos previstos en el artículo segundo, se le concederán tres días al demandante para que proceda a corregirla señalándole con precisión los requisitos incumplidos. Si no lo hiciera en dicho plazo se rechazará. Contra el auto de rechazo, procederá el recurso de súplica ante la Corte.

El magistrado sustanciador tampoco admitirá la demanda cuando considere que ésta no incluye las normas que deberían ser demandadas para que el fallo en sí mismo no sea inocuo, y ordenará cumplir el trámite previsto en el inciso segundo de este artículo. La Corte se pronunciará de fondo sobre todas las normas demandadas y podrá señalar en la sentencia, las que a su juicio, conforman unidad normativa con aquellas otras que declara inconstitucionales. Se rechazarán las demandas que recaigan sobre normas amparadas por una sentencia que hubiere hecho tránsito a cosa juzgada o respecto de las cuales, sea manifiestamente incompetente. No obstante estas decisiones también podrán adoptarse en la sentencia”. (Decreto 2067 de 1991 artículo 2°, 1991).

establecidos en la Carta puesto que *“no puede ser viable desde ningún punto de vista que el ejecutivo restrinja los derechos que ha consagrado la Constitución para los ciudadanos”* (1993). En pocas palabras intentan hacer alusión a que no se puede restringir el ejercicio de la acción a un grupo de personas en particular, ya sea en función de su capacidad económica, intelectual o técnica.

Finalmente en la sentencia los accionantes afirmaron que la inclusión de todos estos requisitos exigidos ante la formulación de una acción pública de inconstitucionalidad no van de la mano con una de las características más importantes de esta clase de mecanismo, puesto que se estaría excluyendo, en una gran parte, al ciudadano, que podría formularla y así desconocer el carácter público de la acción.

La Corte es tajante en afirmar la exequibilidad de los numerales objetos de la acción en razón a la racionalización del derecho de los ciudadanos, sin perjuicio de afirmar que se requiere un conocimiento jurídico exigente para la formulación de dichas demandas, puesto que esta idea es completamente desvirtuada por la Corte. Es importante según la Corte, tener en cuenta el artículo 41 de la Carta donde se establece de manera primordial la obligación de todo ciudadano de conocer y practicar la Constitución, sus valores y principios humanistas que son el fundamento de la convivencia²¹. Lo anterior se conjuga con el artículo 95 de la Constitución (deberes del ciudadano)²²; *ergo* es natural que el Decreto 2067 de 1991 exija que se indiquen las normas que el demandante en la acción pública de inconstitucionalidad considere infringidas²³.

21 *“Artículo 41: En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.”* (Constitución Política de Colombia de 1991).

22 *“Artículo 95: La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia”.*

23 *“Ahora bien, para cumplir con esta exigencia no es necesario ser experto en derecho constitucional ni mucho menos abogado. Es deber de toda persona “cumplir con la Constitución”, según el artículo 95 de la Carta”.* (Sentencia C-131 de 1993). Empero de lo dicho por la Corte, dentro de las consideraciones incluidas en la presente providencia, es evidente la existencia de una doctrina judicial que resulta ser bastante exigente ante los conocimientos que un ciudadano debe poseer en relación a la Constitución Política, los principios y derechos que la contienen.

La Corte afirmó, en relación al artículo *sub judice*, que siempre será menester del accionante aclarar las razones por las cuales presenta la acción pública de inconstitucionalidad, con el fin de reforzar la razonabilidad de la demanda. Al numeral 4º, respecto al señalamiento que debe hacer el accionante conforme al procedimiento que debe ser usado frente al acto demandado, la Corte afirma que este solo opera de manera eventual, puesto que no puede obligarse al demandante a señalar un procedimiento que no conoce; estas ideas señalan de manera anticipada la finalidad de la Corte Constitucional de apoyar el esquema normativo establecido, pero flexibilizándola en favor del ciudadano²⁴.

En el examen realizado por la Corte Constitucional frente a esta demanda, se encuentra también aquella acusación en contra del numeral 5º del presente artículo donde se le exige al demandante la razón por la cual la Corte es competente en la demanda donde nuevamente la Corte esgrime el argumento de la razonabilidad de la norma al exigirle al actor el señalamiento de la razón por la cual la es competente, por lo tanto, el demandante debe hacer un análisis del artículo 241 de la Constitución Política para entender la procedencia de la demanda que pretende formular.

En esta oportunidad el órgano judicial colegiado aprovecha para resaltar uno de los aspectos más importantes al momento de formular una acción, ya que ante una eventual inadmisión causada por no formular la demanda ceñida a los lineamientos intimados, es deber del magistrado sustanciador en ejercicio de la dirección y control del proceso: *“señalarle claramente al actor el trámite correcto y las enmiendas que es necesario introducir, antes de rechazar dicha demanda”*. (Sentencia C-131 de 1993).

De igual manera se dogmatiza dentro de la presente providencia los objetivos y fines de la acción en cuestión, resaltando la base axiológica del mismo sustentada en el artículo 40 de la Constitución, acerca de los derechos que tienen los ciudadanos de participar en el ejercicio y conformación del poder político, esto conjugado además con todo el engranaje vital dado por los principios establecidos en la Constitución referentes al Estado colombiano tales como un Estado participativo y democrático, de acuerdo con el preámbulo, artículo 1º, 2º y 3º de la Constitución Política.

24 *“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 arribar a tal juicio”*. (Sentencia C-131 de 1993).

A manera de corolario anticipado, es evidente que la Corte Constitucional desde el año de 1993 con la anterior sentencia, demuestra una postura interpretativa de derechos moderadamente garantista, es decir que pretende amparar los derechos políticos de los ciudadanos para hacer prevalencia del derecho sustancial de los mismos, aún si pretende mantener estáticos los requisitos establecidos dentro del decreto 2067 de 1991 y los fundamentos racionales que estos defienden, tales requisitos no buscan que las acciones públicas de inconstitucionalidad sean un mecanismo de control limitado y restringido por los conocimientos técnicos de los accionantes, ni mucho menos hacer obligatoria la implementación de un apoderado judicial para acceder a este derecho ante el ente judicial competente; postura equivalente al principio *pro actione* expuesto por la Corte mediante su doctrina judicial. Aun así es innegable que mediante el juicio usado en las consideraciones de la sentencia *sub judice*, el conocimiento que el ciudadano debe tener de los derechos fundamentales en su favor, componen un factor preponderante al momento de formular una acción de inconstitucionalidad.

La sentencia C-003 del mismo año, donde se demanda el inciso final del decreto 2067 de 1991 que incluía otro requisito a las acciones: “*En caso de que la demanda sea presentada a petición de una persona natural o jurídica, el demandante deberá indicarlo en la demanda*”. (Escrito original del decreto). Este fragmento final del artículo segundo del presente decreto dio lugar a la eventual demanda de inconstitucionalidad en razón a que según el accionante:

- a) El ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad corresponde únicamente a los ciudadanos colombianos.
- b) Se entiende por ciudadano la persona que tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.
- c) Los derechos políticos solo le son atribuidos a las personas físicas o naturales, no así a las personas jurídicas.
- d) La acción pública de inconstitucionalidad está reservada al ciudadano. (Sentencia C-003 de 1993).

La Corte ante estos argumentos decide realizar un estudio de los mismos, vistos nuevamente desde la óptica teleológica de la acción, es decir, que decide evaluar los argumentos de la demanda teniendo en cuenta que el objetivo de dichas acciones es afianzar la supremacía de la Constitución y su carácter publicista dentro de su formulación, para deducir, en este orden de ideas, que las acciones públicas de inconstitucionalidad, están esencialmente en cabeza

del ciudadano, específicamente: la persona natural, sujeto de derechos, mayor de 18 años y que no tenga en contra ninguna interdicción que le restrinja el uso de dichos derechos. Por eso no es necesario el uso de un apoderado judicial para ejercer el derecho de acción, que en *contrario sensu* llevaría a una tesis más restrictiva de los derechos políticos de los ciudadanos al exigir un abogado para formular una demanda de inconstitucionalidad; adicionalmente la Corte afirma que:

“Tampoco podría pensarse, en gracia de una interpretación más laxa, que ella permite presentar la demanda bajo el binomio: ciudadano-apoderado de una persona jurídica. Somos de la opinión que por no tratarse de una acción privada sino pública, no es posible postular personerías supletivas o alternativas para proponerla. Sólo deberá ser admisible en forma exclusiva y excluyente, es decir, haciendo uso de la calidad de ciudadano colombiano”. (Sentencia C-003 de 1993).

Las anteriores providencia judiciales evaluadas por la Corte, hace más de quince años, enmarcan un referente judicial que será defendido mediante distintas sentencia del mismo tipo tales como la sentencia C-608 de 1999 donde se demandan una serie de disposiciones de la Ley 4ª de 1992 que regula muchas disposiciones acerca de los temas del régimen salarial y prestacional en el ámbito nacional, que para efectos didácticos, solo nos centraremos en las consideraciones hechas por la Corte Constitucional en la presente providencia referente al *jus postulandi* y las demandas de inconstitucionalidad teniendo en cuenta que la presente acción fue impuesta por una persona, que además de actuar en nombre propio, actúa como apoderado de otras personas que resultan ser accionantes dentro de la presente demanda. En consonancia con ello el órgano constitucional argumenta en pro de la pedagogía constitucional que las acciones públicas de inconstitucionalidad pueden ser formuladas por cualquier ciudadano activo sin necesidad de un apoderado judicial de esta manera se resalta el carácter público de la acción y defendiendo el principio *pro actione* esbozado en la sentencia de 1993²⁵.

“En consecuencia, puede actuar ante la Corte el ciudadano, probando apenas su condición de tal y, si no se encuentra suspendido en el ejercicio de sus derechos políticos por decisión judicial, la demanda que presente puede tener curso sin necesidad de obrar por conducto de abogado y sin tener que conferir poder para el efecto”. (Sentencia C-608 de 1999).

25 Tampoco está obligado a demostrar su interés personal en lo que se discute, ni a ordenar sus argumentos con una determinada estructura formal”. (Sentencia C-608 de 1999).

Es menester resaltar que dentro de la presente sentencia de constitucionalidad encontramos que dentro de las consideraciones elaboradas por la Corte, se resalta que dentro de la formulación de la demanda se pudo identificar cierta vaguedad en los términos usados por el demandante al formularla, donde eventualmente la Corte se dedicó a precisar dichos argumentos y a corregir los alcances de los mismos, acreditando así el rol que en esta ocasión asume el Colegiado de aclarar el ámbito de la demanda y a probar una doctrina garantista que es puesta en vigor durante este periodo judicial enmarcado por sendas providencias del año de 1993.

Las demandas de inconstitucionalidad de las cuales fue competente la Corte Constitucional que dieron lugar desde el año de 1993, tuvieron presente el tratamiento judicial y doctrinario anteriormente explicado, pero fue desarrollado de esta manera hasta el año de 2001 donde la doctrina de inconstitucionalidad.

2.1 Sentencia C-1052 de 2001, hito en la interpretación de los requisitos de la Acción Pública de Inconstitucionalidad

En la sentencia C-1052 de 2001 se exponen unos criterios más exigentes para el uso de estos mecanismos de control político de las normas. Esta conducta resulta explicable desde diferentes puntos de vista, donde es muy complejo afirmar que alguno de ellos sea el correcto²⁶.

Retomando la sentencia C-1052 de 2001, es de cardinal importancia asimilarla bajo la óptica de la evolución de las acciones públicas de inconstitucionalidad y al principio *pro actione*, puesto que en ella se fracciona la interpretación judicial de la Corte ante estas acciones, ya que aunque en ella resalta que los requisitos mínimos dispuestos para la formulación de dichas demandas no deben entenderse como limitantes de las mismas, por medio de las consideraciones elaboradas es posible entender una idea contraria. Para contextualizar un poco el presente argumento es necesario entender que la presente demanda de inconstitucionalidad tuvo como objeto el artículo 51 de la Ley 617 de 2000 que dispone que tanto contralores y personeros tendrán incompatibilidades para ejercer otras funciones ajenas al cargo por un periodo equivalente a la duración de la labor más doce meses posterior a la terminación o la renuncia aceptada del mismo. Sin ánimo

26 Pero a riesgo de ser reflexivos, este cambio pudo haber sido motivado por el creciente número de demandas de inconstitucionalidad presentadas y paralelamente a ello, la débil estructuración institucional que tiene la Corte, impotente de atender un gran número de demandas que ante ella son presentadas.

de detenernos en dicho problema, enfatizaremos particularmente en la decisión de la Corte Constitucional ante dicha pretensión de declarar la inexecutable de la norma y a su vez decir que la demanda presentada no cumple con los requisitos necesarios para su formulación, aprovechando la oportunidad para aclarar de una vez y por todas, los criterios necesarios para que una demanda de inconstitucionalidad sea aceptada de manera íntegra.

Dentro de estas exigencias legales, la providencia resalta una vez más las ya enunciadas, encontradas en el decreto 2067 de 1991 y otras adicionales:

- a) **Objeto:** El precepto o preceptos jurídicos que se consideran van en contravía del ordenamiento constitucional, precisando además *“el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” (artículo 2 numeral 1 del decreto 2067 de 1991), la plena identificación de las normas que se demandan con su transcripción literal por cualquier medio o la inclusión de un ejemplar de la publicación de las mismas “(Artículo 2 numeral 1 del Decreto 2067 de 1991).” (Sentencia 1052 de 2001).*
- b) **Concepto de la violación:** Donde el demandante deberá explicar por qué razones los preceptos constitucionales son vulnerados por las disposiciones objeto de la demanda, ergo, *“el [particular] tiene el deber de concretar el o los cargos contra las disposiciones acusadas, lo que implica realizar un esfuerzo por identificar de manera relativamente clara las normas constitucionales violadas.*

Este señalamiento supone, además, la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas, es decir, manifestar qué elementos materiales del texto constitucional son relevantes y resultan vulnerados por las disposiciones legales que se impugna. No basta, pues, con que el demandante se limite a transcribir la norma constitucional o a recordar su contenido”. (Sentencia C-1052 de 2001).

- c) **Claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes:** que básicamente son unos requisitos adicionales exigidos por la Corte que se derivan de los anteriormente expuestos y de los numerales del artículo 2º del decreto 2067 de 1991²⁷.

27 Esto obliga al ciudadano a elaborar una demanda semejante a como la haría un abogado en su lugar; es decir por una persona con los conocimientos técnico-jurídicos necesarios para formularla, estos están fuera del alcance de un ciudadano cualquiera.

- d) **Competencia de la Corte:** El accionante deberá revelar las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer la demanda.
- e) Se requiere que el accionante **elabora una proposición jurídica real y vigente en relación a las pretensiones de la demanda:**

Donde es posible evidenciar una exigencia jurídica que demanda un conocimiento científico suficiente para una correcta formulación. (Sentencia C-1052 de 2001).

Respecto al caso *sub examine*, el fallo estuvo motivado por la falta de requisitos que el demandante omitió, pues según la Corte lo anterior genera la idea de que las acciones públicas de inconstitucionalidad son objeto de exigencias estrictas respecto de sus requisitos. Empero, de ello se demuestra una conducta restrictiva de derechos por parte de la Corte, vulnerando en gran medida el principio *pro actione* el cual ella se empeña en defender la consecuencia directa de la interpretación restrictiva de los requisitos del derecho de acción es la publicación de un gran número de sentencias inhibitorias, que entran en conflicto con uno de los objetivos inmersos al presentar una demanda que es una sentencia de fondo que se pronuncie sobre las pretensiones construidas por el demandante²⁸.

2.2 La actual interpretación de los requisitos formales de la acción pública de inconstitucionalidad según la jurisprudencia constitucional (2001-2012)

A partir de 2001 la Corte Constitucional hace un giro jurisprudencial importante, respecto de la hermenéutica de los requisitos legales para la admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que se empiezan a interpretar dichos requisitos de una manera restrictiva; los requisitos del decreto 2067 de 1991 se empiezan a concebir como verdaderas cargas procesales en vez de ser actos neutros o intransitivos²⁹, por lo cual el recurrente tiene que definir claramente dichos requisitos so pena de ser declarada la ineptitud de la demanda.

28 “(...) resulta imposible desconocer que, especialmente a partir de la Constitución de 1991, la cual profundizó y fortaleció los mecanismos propios de la democracia participativa y en obediencia al mandato del artículo 228, que consagra la prevalencia del derecho sustancial en todas las actuaciones de la administración de justicia, vienen a ser mínimas las exigencias de índole puramente formal para acceder a la acción pública de inconstitucionalidad”. (Sentencia C-245 de 1996).

29 “Dicho en otros términos, la pretensión contenida en la demanda debe examinarse no insularmente, sino armonizándola con sus razones fácticas y jurídicas, porque unas y otras la integran en tanto conforman su elemento objetivo, sin desconocer el peso de importancia de las circunstancias de hecho, pues son ellas las que además de fundamentarla (artículo 75 numeral 6 del Código

Lo anterior se esboza claramente en lo dictaminado en la sentencia C-252 de 2001:

“En lo que hace a este último requisito –el de consignar en el texto de la demanda el concepto o razón en que se funda la solicitud de inexequibilidad–, habrá de precisar la Sala que el mismo no constituye una mera exigencia formal cuya inobservancia pueda ser superada o corregida por el juez durante el curso del proceso. Tal y como lo ha sostenido esta Corte, el citado presupuesto comporta para el titular de la acción pública una verdadera carga procesal de contenido sustancial, que lo obliga a “definir con toda claridad la manera como la disposición desconoce o vulnera la Carta Política”. (Sentencia C-252 de 2011).

Dicha interpretación excede lo establecido en los requisitos del decreto 2067 de 1991, transgrediendo el principio *pro actione*, ya que ni se está asegurando la libertad de acceder al sistema de justicia estatal sin estar sujeto a requisitos excesivos que impidan el ejercicio efectivo de sus derechos, ni tampoco se está haciendo efectivo el derecho que tienen los ciudadanos a que las pretensiones que se presentan en la demanda sean resueltas de fondo. Ya sea que el fallo sea favorable o desfavorable, lo importante es que el derecho de acción se satisfaga cuando las pretensiones son resueltas de fondo.

Como también se ve en la sentencia C-1052 de 2001, la Corte Constitucional adopta una interpretación restrictiva de los requisitos de admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad, pero lo más preocupante es que la Corte establece que si no se cumplen las denominadas cargas procesales, esta no puede entrar en la discusión de fondo acerca de la inconstitucionalidad de las normas demandadas. 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 inexequibilidad a partir de argumentos *“vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales” que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”*. (Sentencia C-1052 de 2001).

de Procedimiento Civil), constituyen el tema probatorio (artículo 177 *ibidem*) y determinan su medida (artículo 305 del mismo Código), porque como bien se sabe, los hechos que delimitan la causa petendi hacen parte de la elaboración de la congruencia de la sentencia. Desde luego que es distinto el rango de la argumentación jurídica de la parte, porque su omisión o error, debe ser salvado por el funcionario judicial, puesto que el tipo de juez técnico que reconoce el sistema procesal vigente en Colombia, que lo presume conocedor de la ley, razón por la que esta no debe ser probada, le impone el deber de aplicar la que corresponda al caso concreto, haciendo un

La Corte al interpretar los requisitos legales ha impuesto verdaderas cargas procesales para el accionante, que al no ser cumplidas por este, la Corte fallará con una sentencia inhibitoria. Esto se evidencia claramente en el acápite de la sentencia C-1052 de 2001:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. De lo contrario, 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]”. (Sentencia C-1052 de 2001).

En la actualidad la Corte ha adoptado dicha interpretación de los requisitos de admisibilidad, en la cual, se establece que su no cumplimiento terminará con una sentencia inhibitoria, como se puede observar en la sentencia C-029 de 2011:

“Es decir, para que realmente exista en la demanda una imputación o un cargo de inconstitucionalidad, es indispensable que estos permitan efectuar a la Corte Constitucional una verdadera confrontación entre la norma acusada, los argumentos expuestos por el demandante y la disposición constitucional supuestamente vulnerada”. (Sentencia C-029 de 2011).

En este orden de ideas, la Corte Constitucional ha reiterado, en numerosas ocasiones, que no cualquier tipo de argumentación sirve de sustento al análisis que debe realizar el juez de constitucionalidad. En efecto, es necesario que los razonamientos alegados contengan unos parámetros mínimos que permitan a la Corporación hacer un pronunciamiento de fondo respecto del asunto planteado³⁰. Sin embargo, la Corte se contradice, puesto que en similares pronunciamientos ha establecido que el juez debe interpretar las pretensiones del accionante con el

ejercicio adecuado de subsunción. De tal modo que las invocaciones de derecho que hagan las partes, ni vinculan al juez, ni mucho menos desvirtúan la naturaleza del factum debatido en el evento de ser erradas, porque no obstante el numeral 7 del artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, contemplar como requisito de la demanda el señalamiento de los fundamentos de derecho, de todos modos, según se dijo, el juez está compelido a aplicar la norma correcta, haya sido o no denunciada por la parte. De ahí que se estime que la afirmación de los fundamentos de derecho no sea un acto jurídico-procesal, sino un acto intransitivo o neutro por no producir efecto jurídico”. (Sentencia del 31 de 2001).

30 *“En otras palabras, la falta de formulación de una demanda en debida forma, impide que esta Corporación pueda confrontar la disposición acusada con el Texto Superior, ya que carece de cualquier facultad oficiosa de revisión del ordenamiento jurídico”.* (Sentencia C-1052 de 2001).

fin de garantizar una protección efectiva de los derechos de los ciudadanos y el principio *pro actione*, cuya naturaleza ha establecido la misma Corte.

“Con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”. (Sentencia C-372 de 2011)³¹.

Es por esto que la argumentación jurídica expuesta por el accionante, aun cuando incurra en una omisión o error jurídico en la demanda, esta debe ser salvada y corregida por el juez. De esta manera es el juez quien debe interpretar las razones jurídicas aludidas por el accionante y en tal caso corregirlas y complementarlas. La errada calificación que el accionante haga en su demanda, no tiene por qué repercutir en el tratamiento jurídico del caso, puesto que corresponde al juzgador y no al accionante, definir tanto las normas constitucionales que se ven vulneradas, al igual que las razones por las cuales la norma es o no constitucional.

En recientes pronunciamientos de la Corte, tomando como referencia la sentencia C-1052 de 2001, se ha aceptado la posibilidad de fallar inhibitoriamente en las providencias, es decir, no pronunciarse de fondo en los casos en los cuales se presenta una demanda que es inepta por prescindir de los requisitos establecidos en el decreto 2067 de 1991 y con lo establecido en la interpretación que la Corte ha hecho de estos. Sin embargo, en la actualidad, surge la siguiente cuestión: ¿Cuándo procede la sentencia inhibitoria? La Corte ha respondido a esta pregunta de forma contradictoria, puesto que ha destacado las siguientes premisas: *i)* la sentencia inhibitoria procederá si se hace una interpretación restrictiva de los requisitos de ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, en el entendido que estos resultan ser verdaderas cargas procesales en cabeza del accionante, o por otro lado, la Corte ha establecido

31 Es por lo anterior, que el juez debe interpretar la demanda que se interpone, de una manera racional y no simplemente de manera exegética y literal, porque es precisamente en él que recae el conocimiento jurídico para llegar a una decisión de fondo, y no en el ciudadano común cuya tarea es la de colaborar activamente con el control político de las leyes y los actos administrativos que haga el Estado.

que: *ii*) los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad se deben interpretar en conjunto con el principio *pro actione* y por lo tanto de forma favorable al demandante. En fin, ¿Cuál es la interpretación correcta que debe hacerse ante estos supuestos?, esta pregunta será resuelta a continuación, en las conclusiones del presente escrito.

CONCLUSIONES

- Durante de la historia del proceso abstracto de constitucionalidad se han demostrado cuatro puntos esenciales: i) que en sus inicios dicho proceso consistía en control previo de constitucionalidad a cargo del Presidente de la República, ii) que a partir de 1910 todos los ciudadanos podían ejercer la acción pública de inconstitucionalidad, iii) que en 1969 a partir del decreto 432 del mismo año se configuró un estatuto procesal en el que estaban correctamente definidos las funciones de cada uno de los sujetos procesales y que dicha norma establecía una particularidad que era la posibilidad de que el tribunal pudiera proferir sentencias inhibitorias cuando la norma demandada ya había sido derogada y iv) que después de la promulgación de 1991 se expidió un nuevo procedimiento para ejercer la acción pública de inconstitucionalidad y que en ella no existió ninguna norma, a diferencia del decreto 432 de 1969, que le permitiera al tribunal constitucional inhibirse de proferir sentencia.
- A lo largo de esta investigación jurisprudencial hemos visto demostrado que la Corte Constitucional pasó de hacer una interpretación amplia de los requisitos legales de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad a una interpretación restrictiva de los mismos a partir del año 2001. Hemos argumentado que en un principio dicha interpretación hacía efectivo el principio *pro actione*, ya que aseguraba el acceso del ciudadano a la acción de inconstitucionalidad sin estar sujeto a requisitos excesivos que impidan el ejercicio efectivo de sus derechos, por otro lado la Corte se abstenía de inadmitir la acción por defectos procedimentales que podrían ser subsanados, y por último se resolvían de fondo las pretensiones del accionante.
- Seguido de ello, la Corte empieza a interpretar dichos requisitos de una manera más estricta y restringida, definiendo los requisitos legales de la Acción Pública de Inconstitucionalidad como verdaderas cargas procesales para el accionante. La Corte ha dicho que si estos requisitos no se cumplen a cabalidad, se afectarán los presupuestos procesales³²; resaltando lo anterior,

32 Entendiendo lo anterior, como los requisitos de existencia y validez del proceso, o las condiciones formales para que el proceso sea un vehículo eficaz e idóneo para la solución de conflictos.

la Corte en varias ocasiones ha proferido fallos inhibitorios, alegando la ineptitud de la demanda, ya que no se cumple el presupuesto procesal de la demanda en forma, entendiendo lo anterior como el no cumplimiento de los requisitos que la ley tiene establecidos para su idoneidad.

- La Corte Constitucional no puede limitar el derecho de acción profiriendo sentencias inhibitorias derivadas de una interpretación restrictiva de los requisitos del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad estableciendo que dichos requisitos son verdaderas cargas procesales. Si la Corte desea interpretar los requisitos de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad deberá hacerlo en consonancia con el principio *pro actione*.
- Por eso, establecemos que la interpretación que es armónica con dicho principio es la aplicación literal del artículo 6° del decreto 2067 de 1991, en el que se establece que si la demanda es inocua, no inepta, por no cumplir con los requisitos esenciales establecidos en el decreto, el magistrado sustanciador deberá inadmitirla y señalarle al actor con precisión los requisitos incumplidos para que este en el término establecido por la ley pueda subsanarlos y ejercitar su derecho de acción.
- Sustentamos esta interpretación con fundamento en la doctrina establecida por la Corte Suprema de Justicia cuando en sentencia del 31 de octubre de 2001 de la Sala de Casación Civil cuyo magistrado ponente fue el Doctor. José Fernando Ramírez Gómez, se estableció lo siguiente:

“Desde luego que es distinto el rango de la argumentación jurídica de la parte, porque su omisión o error, debe ser salvado por el funcionario judicial, puesto que el tipo de juez técnico que reconoce el sistema procesal vigente en Colombia, que lo presume conocedor de la ley, razón por la que esta no debe ser probada, le impone el deber de aplicar la que corresponda al caso concreto, haciendo un ejercicio adecuado de subsunción. De tal modo que las invocaciones de derecho que hagan las partes, ni vinculan al juez, ni mucho menos desvirtúan la naturaleza del factum debatido en el evento de ser erradas, porque no obstante el numeral 7 del artículo 75 del Código de Procedimiento Civil, contemplar como requisito de la demanda el señalamiento de los fundamentos de derecho, de todos modos, según se dijo, el juez está compelido a aplicar la norma correcta, haya sido o no denunciada por la parte”. (Sentencia del 31 de octubre 2001).

- Hemos establecido que este tipo de interpretación restrictiva que caracteriza las sentencias inhibitorias, va en contra del principio *pro actione*; lo anterior

por las siguientes razones: i) en primer lugar porque no hace efectivo el acceso que debe tener el ciudadano a dicha acción porque impone una erudición jurídica para un proceso y una acción que no lo requieren, ii) al no hacerse una interpretación a favor del derecho de acción, se restringe indebidamente el derecho de todo ciudadano a recibir un pronunciamiento de fondo sobre la controversia que se le pone de presente a la administración de justicia.

- Por último queremos recalcar como lo ha dicho la misma Corte Constitucional, que la imposición de limitaciones, condiciones y presupuestos para que los ciudadanos hagan efectivo el derecho de acción radica en cabeza de la rama legislativa, que en todo caso debe tener en cuenta el principio *pro actione* en su producción legislativa; siendo límites de la producción legislativa los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y el núcleo de los derechos fundamentales como son el derecho de acción y el derecho al debido proceso. Sobre este aspecto reitera la Corte en la sentencia C-426 de 2002:

“Siendo el acceso a la administración de justicia también un derecho de configuración legal, los cauces que fije el legislador en torno a la regulación y ejecución material del mismo, que incluyen la posibilidad de establecer limitaciones y condicionamientos para el uso adecuado del servicio, deben respetar siempre su núcleo esencial y ajustarse a las reglas que sobre el tema ha definido la Constitución, sin que resulten admisibles aquellas medidas excesivas que no encuentren una justificación razonable y que, por el contrario, tiendan a obstaculizar la efectividad y operancia del derecho fundamental en cuestión y la prevalencia de los demás derechos fundamentales. Esto conduce a que su desarrollo legislativo deba estar siempre orientado a garantizar el marco jurídico de aplicación que comprende en su parte más íntima los derechos de acceso a un juez o tribunal imparcial –derecho de acción–, a obtener la sentencia que resuelva las pretensiones planteadas de conformidad con las normas vigentes, y a que el fallo adoptado se cumpla efectivamente –si hay lugar a ello–; derechos cuya ejecución supone, entonces, la previa definición de las condiciones y requisitos de operatividad”. (Sentencia C-426 de 2002).

Es claro que es el legislador y no el juez, el que tiene la competencia para limitar el derecho de acción en temas constitucionales como lo dice el mismo artículo 242 de la Constitución³³.

33 “Artículo 242: Los procesos que se adelanten ante la Corte Constitucional en las materias a que se refiere este título, serán regulados por la ley conforme a las siguientes disposiciones”:

La sentencia C-371 de 2011 reitera la misma línea argumentativa:

“En reiterada jurisprudencia esta corporación ha sostenido que en virtud de la cláusula general de competencia prevista en los numerales 1° y 2° del artículo 150 de la Constitución, corresponde al legislador regular los procedimientos judiciales. En ejercicio de tal facultad, puede definir las ritualidades propias de cada juicio, la competencia de los funcionarios para conocer de determinados asuntos, los recursos, los términos, el régimen probatorio, los mecanismos de publicidad de las actuaciones, etc. Esta potestad legislativa en materia de procedimientos ha sido juzgada como amplia, de manera que el Congreso de la República cuenta con un significativo ámbito de discrecionalidad y ciertas prerrogativas de valoración”. (Sentencia C-371 de 2011).

- Es por esto que podemos concluir que la Corte Constitucional, no puede limitar el derecho de acción, y cuando deba interpretar los requisitos de admisibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad debe hacer efectivo el principio *pro actione*.
- Ante la realidad que estamos viviendo creemos que es urgente que el legislador se pronuncie al respecto, y produzca una serie de requisitos en donde se esgrima más allá de cualquier duda razonable cuáles son los requisitos que debe cumplir el accionante y cuál es el verdadero alcance de los mismos. Esto con la finalidad de que el accionante sepa realmente qué es lo que se le está pidiendo para hacer efectivo su derecho de acción y de igual forma como se equilibran las cargas ya sea para el accionante o para el juez, esto con la finalidad de crear seguridad jurídica; como por ejemplo, si el accionante debe delimitar con claridad las razones por las cuales la norma acusada es inconstitucional so pena de ser inadmitida la demanda, o es el juez el que debe complementar y corregir las razones expuestas por el accionante así sean erróneas, teniendo el juez la obligación de admitir la demanda.
- Creemos que el legislador al pronunciarse sobre los requisitos de admisibilidad, debe tener en cuenta la naturaleza de la acción pública de inconstitucionalidad de acuerdo con el espíritu de la Constitución, promover la seguridad jurídica, procurar porque exista la cosa juzgada constitucional, la congruencia y la objetividad de las decisiones judiciales, los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y finalmente la no afectación del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

Normas:

Constitución Política de Colombia de 1991. (1991). Constitución Nacional de 1886. (1886).

Acto Legislativo N° 3 del 10 de octubre de 1910. (1910). Acto Legislativo N° 1 del 11 de diciembre 1968. (1968). Decreto 432 de 1969. (1969). Decreto 2067 de 1991. (1991).

Sentencias:

Auto 176 de 2004 (Corte Constitucional de Colombia 2004) *Sentencia C-131 de 1993 (Corte Constitucional de Colombia 1993). Sentencia C-003 de 1993 (Corte Constitucional de Colombia 1993). Sentencia C-037 de 1996 (Corte Constitucional Colombiana 1996). Sentencia C-245 de 1996 (Corte Constitucional de Colombia 1996). Sentencia C-608 de 1999 (Corte Constitucional de Colombia 1999). Sentencia C-608 de 1999 (Corte Constitucional de Colombia 1999). Sentencia C-1052 de 2001 (Corte Constitucional de Colombia 2001). Sentencia C-426 de 2002 (Corte Constitucional de Colombia 2002). Sentencia C-551 de 2003 (Corte Constitucional de Colombia 2003). Sentencia C-717 de 2008 (Corte Constitucional de Colombia 2008). Sentencia 523 de 2009 (Corte Constitucional de Colombia 2009). Sentencia C-252 de 2011 (Corte Constitucional de Colombia 2011). Sentencia C-029 de 2011 (Corte Constitucional de Colombia 2011). Sentencia C-372 de 2011 (Corte Constitucional de Colombia 2011). Sentencia C-371 de 2011 (Corte Constitucional de Colombia 2011). Sentencia 077 de 2012 (Corte Constitucional de Colombia 2012). Sentencia 121 de 2012 (Corte Constitucional de Colombia 2012).*

Expediente No. 5906 (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, treinta y uno (31) de octubre de dos mil uno (2001).

Corte Suprema de Justicia sentencia número 11, del 21 de febrero de 1985.

Doctrina:

GIRÓN, EMILIA (2003). *El control de constitucionalidad en Colombia*. Universidad de Cádiz. España.

IBÁÑEZ, JORGE ENRIQUE. Las nuevas exigencias para la Acción Pública de Inconstitucionalidad.

KELSEN, HANS (1995). ¿Quién debe ser el defensor de la Constitución? Traducción de Roberto J. Brie. Tecnos. Madrid.

MONROY C., MARCO GERARDO. Necesidad e importancia de los Tribunales Constitucionales en el Estado Social de Derecho. UNAM.

OTTO, I. D. (2001). *Derecho Constitucional*. Sistema de Fuentes. Barcelona: Ariel Derecho.

RESTREPO PIEDRAHÍTA, CARLOS (2004). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia*. Bogotá, Colombia, Universidad Externado de Colombia.

SIEYES, E. (2003). ¿Que es el Tercer Estado? Ensayo sobre los privilegios. Madrid: Ciencia Política. Alianza Editorial.

YEPES ARCILA, H. (1996). "Interrogantes sobre la justicia constitucional en Colombia", *Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.

ZAGREBELSKY, GUSTAVO (2007). *El derecho dúctil, ley, derechos y justicia*. Torino. Ed. Trotta.