

LA DEMANDA DE INEXEQUIBILIDAD CONFIGURACIÓN LEGAL Y JURISPRUDENCIAL EN COLOMBIA

Dr. NÉSTOR RAÚL SÁNCHEZ BAPTISTA

Resumen

De acuerdo con lo previsto en el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, cualquier ciudadano puede demandar ante la Corte Constitucional la inexecutable de las disposiciones legales que considere contrarias a la Constitución; y según lo previsto por el Decreto-Ley No. 2067 de 1991, la demanda correspondiente debe reunir unos requisitos de forma que vienen a constituir, según la misma Corte, "requisitos sustanciales" de la misma, pues se trata de aquellas mínimas exigencias que permiten realizar el juicio de valor sobre la contradicción normativa entre la ley demandada y la Constitución Política. Una de tales exigencias consiste en la expresión y explicación de las razones de dicha inconstitucionalidad que, conforme con el estado actual de la jurisprudencia constitucional, deben ser ciertas, claras, específicas, pertinentes, y suficientes, de conformidad con la presentación dogmática que se contiene en el presente artículo.

Palabras Clave: *Control de constitucionalidad de la ley, demanda de inexecutable, inconstitucionalidad de las leyes, requisitos de la demanda de inexecutable, cargos de inconstitucionalidad o razones de inconstitucionalidad.*

Abstract

In agreement with the established in the article 241 of the Political Constitution of Colombia, any person can suits before the Constitutional Court of abrogation legal dispositions that can be considers to be opposite to the Constitution; and according to the Executive order No. 2067 of 1991, the lawsuit consolidates the requirements, as the courts say, "substantial requirements" of the lawsuit; those are the minimal requirements that they allow to realize the judgment of value on the normative contradiction between the suited law and the Political Constitution. One of requirements consists of the expression and explanation of the reasons of the

unconstitutionality of the law that, according with the real condition of the constitutional jurisprudence, the reasons are to be true, clear, specific, pertinent, and sufficient, in agreement with the dogmatic presentation that is established in this article.

Key Words: *Control of constitutionality of the law, lawsuit of abrogation, constitutionality of law, lawsuit Requirements of abrogation, Charges of unconstitutionality or reasons of unconstitutionality.*

Introducción

No cabe duda a la comunidad académica colombiana que uno de los aspectos importantes en el tema del control de constitucionalidad por acción es el de la demanda en forma, pues de la conjunción de sus requisitos sustanciales depende el éxito de la pretensión que se formula en interés de la guarda de la integridad de la Constitución Política. Esta vez hemos querido hacer el aporte descriptivo, no tanto analítico, de utilidad para la práctica judicial cotidiana: La demanda de inexecutableidad, sus presupuestos procesales y sus requisitos formales y sustanciales, de acuerdo con la normativa vigente y con la copiosa jurisprudencia producida por nuestra Corte Constitucional al respecto, que ha delineado una técnica de formulación tal, que amerita un espacio en las discusiones jurídicas no poco discordantes con la técnica –puesto que eso es, una técnica– de construcción de la demanda.

El presente escrito se refiere a la vigencia de los procesos constitucionales por vía de acción, conforme se prevé por el artículo 241 de la Constitución Política de Colombia. Por tanto, en este escrito el lector encontrará una parte inicial de ubicación del tema del control abstracto de constitucionalidad dentro del que se enmarca la demanda como acto procesal; en segundo lugar la parte central sobre sus requisitos legales y jurisprudenciales, y una tercera parte con la conclusión.

Para su realización, el autor utilizó fundamentalmente la jurisprudencia constitucional colombiana, tomando en cuenta que el interés del tema radica precisamente en presentar la forma como la Corte Constitucional elaboró la doctrina sobre la demanda de inexecutableidad y sus requisitos formales sustanciales, con la estructuración de una técnica particular que estima indispensable para que sea posible el examen de fondo sobre la conformidad o disconformidad de la ley con el texto Constitucional. Esto explica al lector por qué no se citan fuentes doctrinarias.

1. El control abstracto de constitucionalidad

El control abstracto de constitucionalidad en Colombia implica el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado y se refiere a la confrontación que se hace de las normas con rango de ley y el texto de la Constitución Política por parte de la Corte Constitucional, como juez supremo y guardián de la Constitución, pues así lo prevé el artículo 241 de la Constitución Política.

Objeto. Este control recae sobre los siguientes actos:

1.1. Los Actos Legislativos. Son los actos de reforma constitucional, cuya expedición está reservada al pueblo mediante referendo, a una Asamblea Constituyente y al Congreso de la República en función constituyente (Art. 374 C.P.).

1.2. Las leyes en sentido formal, expedidas por el Congreso de la República. Comprende las leyes ordinarias, marco, orgánicas y estatutarias (Arts. 150, numeral 19, 151 y 152 C.P.), incluidas las que versen sobre convocatorias a referendos constitucionales, asamblea nacional constituyente, referendos sobre leyes, y las relativas a los plebiscitos y consultas populares nacionales.

1.3. Las leyes aprobatorias de los tratados internacionales, y los tratados mismos.

1.4. Los decretos leyes que expida el gobierno en desarrollo de las atribuciones conferidas por los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución Política. Los primeros en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso, y los segundos para expedir el plan nacional de inversiones si el Congreso no lo adopta en la legislatura respectiva, pues tienen fuerza material de ley.

1.5. Los decretos legislativos expedidos por el gobierno en desarrollo de las atribuciones concedidas por los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, referentes a los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica, social y ambiental. Estos decretos tienen fuerza material de ley.

Modalidades: De conformidad con la preceptiva constitucional, son:

1.1. Control previo. Este lo realiza la Corte Constitucional con anterioridad a la entrada en vigencia del acto respectivo y como uno de sus requisitos o condiciones para su oponibilidad. Por eso la Constitución Política

se refiere a ellos como “proyectos”. Este control se verifica sobre los siguientes actos:

- a) Los proyectos de ley estatutaria (Arts. 152, 153 y 241 numeral 9 C.P.).
- b) Los proyectos de ley objetados por el gobierno como inconstitucionales (Art. 241 numeral 9 C.P.).

1.2. Control automático. Es el que se surte inmediatamente después de expedido el acto respectivo, para lo cual debe ser enviado directamente a la Corte Constitucional, o esta, en su defecto, asume el conocimiento directa y oficiosamente. Recae sobre los siguientes actos:

- a) Sobre las leyes que convocan a un referendo constitucional o a la conformación de una asamblea constituyente (Arts. 241 numeral 2 y 376 C.P.).
- b) Sobre las leyes que convocan a referendo legislativo, o a consultas populares y plebiscitos nacionales (Art. 241 numeral 3 C.P.).
- c) Sobre los decretos legislativos expedidos por el gobierno con fundamento en las facultades previstas en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política (Art. 241 numeral 7 C.P.).

1.3 Control por acción. Es el que se surte a instancia de parte, por demanda presentada por cualquier ciudadano. Materializa la acción pública o ciudadana de constitucionalidad, como lo establecen los numerales 1, 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución Política. Se presenta en los siguientes casos:

- a) Sobre los Actos Legislativos (Arts. 375 y 241 numeral 1 C.P.).
- b) Sobre las leyes llamadas ordinarias (Art. 150 y 241 numeral 4 C.P.).
- c) Sobre las leyes marco y las leyes orgánicas (Arts. 150 numeral 19, 151, 152 y 241 numeral 4 C.P.).
- d) Sobre los decretos leyes expedidos por el gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas por los artículos 150 numeral 10 y 341 de la Constitución Política.

Consideramos necesario advertir que además de los anteriores existe el control de constitucionalidad por excepción, que no pertenece a la modalidad del control abstracto de constitucionalidad en Colombia, y que,

según lo dispuesto por el artículo 4º de la Constitución Política, está radicado en toda autoridad pública para la seguridad de la prevalencia de la Constitución, con base en el cual en caso de incompatibilidad entre la Constitución y una ley u otra norma jurídica, se deberán aplicar las disposiciones constitucionales. La disposición legal inaplicada conserva vigencia y se mantiene en el ordenamiento jurídico.

2. El control de constitucionalidad por vía de acción

Como su nombre lo indica, proviene del ejercicio de la llamada acción de inexecutable, que suele denominarse también, en el lenguaje corriente, acción de inconstitucionalidad. Es una manifestación del derecho público de acción como derecho de acudir a la administración de justicia en procura de un pronunciamiento, cuyo fundamento lo encontramos en el artículo 229 de la Constitución Política. En este caso, cualquier ciudadano tiene el derecho de ejercerla presentando una demanda contra las disposiciones con fuerza material de ley y contra actos reformativos de la Constitución, por ser contrarias al texto constitucional. Como se acabó de describir, solamente es procedente contra aquellos actos previstos en la Constitución, y con las formalidades establecidas en el Decreto-Ley No. 2067 de 1991. El proceso, en este caso, se inicia a instancia de parte y provoca el pronunciamiento rogado de la justicia constitucional, cuyo fallo de fondo podrá producirse no solo sobre las disposiciones demandadas, sino sobre aquellas que según la Corte estime directa y estrechamente relacionadas con la demandada, para conformar una unidad sobre la cual recaerá el pronunciamiento solicitado. Igualmente, al dictar el fallo de fondo, la Corte deberá realizar el examen comparativo de constitucionalidad sobre disposiciones constitucionales no invocadas por aquella, realizando una labor de integración normativa que haga posible el pronunciamiento de fondo sobre la ley impugnada respecto de la totalidad de los preceptos constitucionales, como está previsto por el artículo 22 del Decreto 2067 de 1991. Ello pretende asegurar la producción del efecto material de la cosa juzgada constitucional, si el juicio emitido en la sentencia incluye la comparación de la ley demandada con la totalidad de las disposiciones constitucionales.

Los conceptos inconstitucionalidad e inexecutable no son ni sinónimos ni equivalentes. El primero se refiere a la contradicción entre cualquier texto normativo (ley, decreto, resolución, ordenanza, etc.) y la Constitución Política, es decir, a la falta de coincidencia o de concordancia entre una

norma jurídica de inferior jerarquía y la Constitución Política. Una norma inconstitucional es una norma contraria a la Constitución. En tanto que el segundo se refiere al efecto jurídico del fallo de la Corte Constitucional que retira del ordenamiento jurídico la norma inconstitucional, en el sentido de declararlo inejecutable o no cumplible. En tal sentido la declaratoria de inexecutable de la ley significa su inexecutableidad, razón por la cual la ley declarada inexecutable es una ley inexecutable, que constitucionalmente no se puede cumplir. Y con la declaración de inexecutableidad, que a su vez constituye la pretensión en la demanda respectiva, la ley desaparece del ordenamiento jurídico a partir del momento en que la propia Corte así lo declare. De ahí que en el lenguaje técnico jurídico lo correcto es decir que la inexecutableidad de una ley se declara por ser inconstitucional, y que la executableidad o executableidad se declara precisamente porque la ley es constitucional, con lo que se alude a la pretensión y a la razón de la misma, respectivamente. Y si se trata de un acto administrativo, en la jurisdicción contencioso administrativa procederá declarar su nulidad –invalidez– por inconstitucional, siendo, en ambos casos esta última, la razón jurídica del retiro del ordenamiento de la norma transgresora del texto superior. Por ello se considera que lo correcto es hablar de la acción de inexecutableidad y no de inconstitucionalidad. Así, una ley que contrarie la Constitución, se declara inexecutable por inconstitucional.

El control de constitucionalidad por vía de acción no le otorga a la Corte Constitucional poderes oficiosos. La Corte no puede *“reconducir el alegato del accionante hasta lograr estructurar un cargo dotado de la suficiente idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo”* [ni] *“reelaborar, transformar, confeccionar o construir los planteamientos esbozados en la demanda con el propósito de que cumplan con los requisitos mínimos exigidos por la jurisprudencia constitucional para que la misma Corte se pronuncie de fondo; por cuanto podría estar actuando como parte interesada y juez”*. Y a pesar de que en su jurisprudencia le ha dado toda la importancia al principio *pro actione*, *“dicha valoración, no puede ir hasta el punto de que la misma Corte estructure o edifique los planteamientos esbozados por el accionante con el propósito de que se instituyan como verdaderos cargos de constitucionalidad”*. Así las cosas, *“la Corte no puede seleccionar las materias acerca de las cuales va a pronunciarse y menos aún inferir los cargos de inconstitucionalidad o*

¹ Ver entre otras las Sentencias C-1031 de 2002, C-428 de 2008 y C-689 de 2009.

*directamente construirlos, so pretexto de la índole popular de la acción o del principio pro actione, dado que, si ese fuera el caso, desbordaría su competencia y sería juez y parte*².

3. Presupuestos procesales de la acción

Son presupuestos procesales de la acción de inexecutableidad:

3.1. Legitimación en la causa. Esta acción está en cabeza del ciudadano, es decir, de una persona natural, nacional colombiana, mayor de 18 años, y en la plenitud del ejercicio de sus derechos políticos (Art. 40 C.P.). No pertenece a la esfera de los derechos de las personas –En este sentido no basta con que el hipotético actor tenga capacidad jurídica procesal– en general, ni de las personas jurídicas, sean de derecho público o de derecho privado, ni a entidades que, no siendo personas jurídicas, tienen reconocido el derecho de acción, como las herencias yacentes, los consorcios, las uniones temporales, las comunidades, etc., así como tampoco está en cabeza de las entidades públicas de ninguna naturaleza o nivel que, por tanto, no la pueden ejercer por no estar legitimadas para hacerlo.

3.2. Demanda en forma. Los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto-Ley 2067 de 1991 son de forma, pero de su cumplimiento depende el otorgamiento de jurisdicción a la Corte Constitucional que permita su pronunciamiento de fondo sobre lo demandado. La inobservancia de estos requisitos no representa una simple falla formal, sino que constituye un defecto sustancial de la demanda, razón por la cual la jurisprudencia se ha referido a la “ineptitud sustancial” de la demanda cuando por falta de sus requisitos resuelve inhibirse de fallar el fondo de la controversia.

3.3. Presentación en tiempo. Cuando la ley –en sentido material– es demandada por su supuesta contradicción material con el texto constitucional, la acción de inexecutableidad no tiene término extintivo de caducidad para su ejercicio, y la demanda puede presentarse en cualquier tiempo a partir del día de su publicación. Pero si el defecto de inconstitucionalidad del Acto Legislativo o de la ley se refiere a los llamados vicios de forma en su expedición, o vicios de procedimiento, debe ser ejercida dentro del término de un año contado a partir del día de su

² Sentencia C-428 de 2008.

³ Sentencia C-886 de 2010. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

publicación⁴, como lo previene el artículo 242 numeral 3 de la Constitución Política. En tales eventos el día de la publicación es el primer día del término.

4. La demanda de inexequibilidad. Requisitos de forma

La acción de inexequibilidad es pública y básicamente informal, pues emana del derecho ciudadano a impugnar las leyes en interés de la prevalencia de la Constitución, que se explica “... *por la racionalidad del Estado Constitucional pues ya que el Texto Fundamental recoge los contenidos mínimos del acuerdo que posibilita la convivencia*” y porque “... *esos contenidos vinculan a todos los poderes públicos, cualquier ciudadano se encuentra legitimado para cuestionar una norma por su contrariedad con esa Carta Política y para pretender legítimamente que ella sea excluida del ordenamiento jurídico*”⁵. Y es informal puesto que no está sujeta al cumplimiento riguroso de formalismos idiomáticos o técnicos que restringirían “*ilegítimamente el carácter democrático de ese medio de control constitucional*”. No obstante lo dicho, el demandante “... *no está exento del cumplimiento de las mínimas exigencias impuestas por la ley pues esas exigencias operan como condiciones que posibilitan el surgimiento del debate jurídico que es consustancial al proceso de constitucionalidad y se encaminan a aportar los supuestos racionales en los que se apoya el*

⁴ Los términos de meses y años se cuentan según el calendario, sin descuento alguno. Si vence en día inhábil, se extiende hasta el próximo hábil. El primero y el último día del plazo de meses y años deben tener el mismo número en el calendario (Arts. 65 y siguientes del Código Civil).

⁵ Sentencia C-183 de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño. Estos conceptos se han reiterado y ampliado en otras múltiples sentencias. Ver, por ejemplo, sentencias C-201 de 2001. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo y C-262 de 2011. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez. En esta última se dice que “... *como derecho constitucional fundamental, esta facultad reconocida a los ciudadanos puede estar regulada y delimitada por la ley, a fin de hacer efectivo su ejercicio y definir las reglas a las cuales se somete. Pero al mismo tiempo, la regulación del derecho de accionar contra las leyes, busca ponderar entre el interés perseguido por el actor al demandar y los demás bienes jurídicos llamados a ser protegidos, como aquellos que recoge la norma acusada y ordenados a partir del poder de configuración legislativa del Congreso, así como los relacionados con la seguridad jurídica y el principio de estabilidad del Derecho, con los cuales se protege la confianza en el sistema normativo y en las reglas que lo integran. 7. Igualmente, y esto es algo que debe estimarse esencial en este tipo de valoraciones, la delimitación del derecho de interponer demandas de inconstitucionalidad tiene por propósito acotar el poder de la Corte Constitucional, pues las exigencias básicas establecidas también procuran determinar el ámbito dentro del cual, en términos generales, debe actuar el juez a la hora de valorar la exequibilidad o no de una disposición*”.

*planteamiento del problema que ha de decidir el Tribunal Constitucional*⁶. Es por ello que si no se cumplen los requisitos de forma, se hace imposible la confrontación jurídica de los extremos del debate de constitucionalidad, por carencia de los supuestos indispensables para permitirlo, dando lugar a la inhibición de la Corte por ineptitud sustancial de la demanda. La Corte Constitucional, en consecuencia, viene insistiendo en la perentoria necesidad de presentar la demanda que permita por lo menos identificar la ley demandada, el texto constitucional violado, y la razón jurídica constitucional de dicha violación, como presupuestos sustanciales mínimos que hacen posible su examen y su pronunciamiento de fondo en cada caso, y ha estimado jurídicas y legítimas las exigencias formales de aquellas, a que se refiere el artículo 2º del Decreto-Ley 2067 de 1991. De otro modo, estimamos nosotros, sin la observancia de los requisitos no sería posible el juicio de constitucionalidad propuesto, y no solo porque lo exija la jurisprudencia constitucional, sino porque natural y lógicamente es necesario un mínimo de condiciones que redunden en un planteamiento claro de inconstitucionalidad, que la Corte no puede ni suplir ni suponer, dado el carácter rogado del control de constitucionalidad por acción, en la medida en que, como lo ha expresado en varias oportunidades⁷, la Corporación carece de poderes de actuación oficiosa y no puede tomar en cuenta las normas que el demandante no ha mencionado, ni las razones o conceptos de violación que el demandante deja de exponer o cree exponer, pues con ello suplantaría al ciudadano contraviniendo su "función institucional" de guardiana de la integridad de la Constitución. Y a pesar de que podría discutirse el poder jurídico de la Corte para establecer por vía jurisprudencial unos requisitos cuya observancia regula y limita el ejercicio de un derecho público de acción que es fundamental, lo cierto es que son indispensables para la producción del juicio de constitucionalidad que se demanda. De otro modo, la Corte tendría que ocuparse del estudio de conceptos como la "inconveniencia" de las leyes, o de leyes no demandadas pero invocadas en la demanda, o de leyes entendidas por el demandante con un alcance que no tienen, o de textos constitucionales que no establecen lo que el demandante afirma, etc. El examen de constitucionalidad de una ley requiere que esta exista, esté vigente y debidamente identificada; que la demanda contenga la indicación clara de las disposiciones constitucionales que considera contrariadas con ella, y que aparezca un verdadero cargo o razón

⁶ Sentencia C-183 de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Entre otras, C-428 de 2008 y C-320 de 1997.

jurídica de dicha contradicción, lejos de apreciaciones subjetivas del actor, o de interpretaciones más o menos adaptadas al tema, o de reproches vagos, genéricos o abstractos como "Riñe con el orden constitucional colombiano" o similares. Consideramos que las exigencias técnicas de la Corte son apenas naturales, obvias y necesarias, exigibles así no se contuvieran en su jurisprudencia.

En consecuencia, dispone el artículo 2º del D.E. 2067 de 1991 que la demanda con la que se ejerza la acción pública de inexequibilidad deberá reunir los siguientes requisitos:

4.1. El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas.

Este es el primer extremo de la antinomia y constituye el objeto sobre el cual versa la acusación. Como quedó dicho, las normas acusables son las normas demandadas, aquellas que son objeto de la petición de inexequibilidad por inconstitucionalidad, y lo son por este medio solamente los actos reformativos de la Constitución o Actos Legislativos, y aquellos que tengan categoría material o rango de ley, es decir, que debe tratarse de una ley formalmente expedida por el Congreso de la República, o de un decreto con fuerza de ley expedido por el Gobierno, de aquellos que, según se dijo, son demandables por vía de acción. Es absolutamente improcedente plantear a la Corte un debate jurídico sobre disposiciones o normas que tengan un carácter diferente, razón por la cual no son demandables por esta vía ni la Constitución Política⁸, ni las leyes susceptibles de control previo⁹ o automático de constitucionalidad, ni los actos administrativos, de toda naturaleza y nivel, ni las providencias judiciales.

El señalamiento de las "normas acusadas" exige la observancia de ciertas condiciones técnicas, sin las cuales probablemente no se obtendrá un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte. Porque, en primer lugar, la

⁸ Cfr. Sentencia C-544 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero. Allí se dejó sentado que la autoridad popular plasmada en el texto constitucional proviene del soberano, con carácter político, prejurídico y autolegitimado, carente por completo de todo juicio de validez por los poderes constituidos por aquel.

⁹ En nuestro medio algunos sostienen que una ley que pasó por el examen previo de constitucionalidad puede demandarse posteriormente, siempre que la razón de la inconstitucionalidad sea diferente de aquella que tuvo en cuenta la Corte al realizar el juicio anterior.

demanda debe establecer con claridad si la petición de inexecutableidad se dirige contra el texto literal o unidad semántica del enunciado demandado, es decir, contra la disposición o precepto entendido en forma simple por su sentido natural y obvio o si, por el contrario, se dirige contra la disposición con sus distintos significados otorgados por la jurisprudencia constitucional o legal, según el caso, ya que las interpretaciones jurisprudenciales dadas por la Corte Constitucional, por el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo Superior de la Judicatura al texto legal impugnado, enriquecen su sentido, otorgándole lo que la doctrina denomina "contenido normativo". En tal evento, bien que se trate de un único ingrediente agregado a la disposición, o bien que sean varios, la demanda debe identificar con cuál o con cuáles de tales agregados jurisprudenciales o doctrinarios demanda la inexecutableidad de la disposición acusada. Tal fue el caso, por ejemplo, de la demanda dirigida contra el artículo 84 del CCA, que se concretó a la interpretación que se había hecho de la procedencia de la acción de nulidad contra los actos administrativos de carácter particular o subjetivo, en la forma como venía siendo entendido por la jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰, lo que, obviamente, no aparece en el texto literal de dicho artículo. Por ello la Corte declaró executable la disposición demandada, pero consideró inconstitucional la tesis jurisprudencial según la cual la acción de nulidad procede contra los actos administrativos particulares solo en los casos expresamente previstos en la ley, o cuando con ellos se establezca una situación que revista interés social, como se lee en el texto del fallo con el que se ratificó tal postura jurisprudencial¹¹. En segundo lugar, la demanda debe indicar con absoluta precisión si se dirige contra todo el texto demandado o si solo contra alguna o algunas de sus partes, último caso en el que deberá expresar y reproducir literalmente el aparte o los apartes acusados indicando o resaltando precisamente y con exactitud las expresiones o conjuntos de expresiones demandadas de la ley pues, salvo que la Corte haga uso de la facultad de integración normativa para extender los efectos de su fallo a disposiciones no demandadas pero íntimamente relacionadas con ellas, lo seguro es que ella no extenderá el examen solicitado a los apartes no incluidos en la demanda. Es el caso, por ejemplo, de lo planteado en la demanda que se dirigió contra lo previsto en el artículo 11 de la Ley 1450 de 2011 o del Plan

¹⁰ Cfr. Sentencia C-426 de 2002. Corte Constitucional. Sala Plena. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹¹ Cfr. Sentencia I.J. No. 030 de 2003. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. C.P. Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola.

Nacional de Desarrollo, con la que el actor sostuvo que vulneraba la autonomía de las entidades territoriales establecida en la Constitución Política, en la medida en que con él se limitó la utilización de los recursos contenidos en vigencias fiscales futuras excepcionales de su propiedad, solo a los proyectos de cofinanciación con la Nación colombiana, añadiendo que dicha autonomía resultaba limitada en forma inconstitucional, al no permitir la afectación de vigencias futuras con recursos propios de las entidades territoriales, lo cual formuló como uno de los cargos contra dicho artículo. En tercer lugar, la demanda debe suministrar, o bien la transcripción literal de la ley demandada, o bien el ejemplar del diario oficial que la contiene, pues es en este medio en el que se deben publicar por mandato de la ley. En este evento basta con entregar el ejemplar respectivo, sin autenticaciones o certificaciones adicionales no necesarias. No sobra advertir que la exigencia se satisface con una u otra de las opciones mencionadas, pues del texto del numeral que se comenta se desprende el carácter alternativo y no conjuntivo de los requisitos aludidos y no con ambos. No obstante, consideramos que si la demanda acompaña el texto oficial de la ley demandada total o parcialmente, tal situación no releva al demandante de indicar, con toda precisión alejada de cualquier duda, cuál es la parte o cuáles son las partes del texto contra las que se dirige el reproche de inconstitucionalidad, de donde resulta necesario en la práctica el cumplimiento de los dos requisitos: La reproducción textual del aparte demandado y el aporte del diario oficial que contiene el texto íntegro de la ley acusada. En cuarto lugar y en relación concreta con el texto legal demandado, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos adicionales:

La acusación de la demanda puede referirse a cualquiera de las partes de la ley incluido el título de la misma, lo que estimamos razonable toda vez que el texto de una ley incluye su título y en ocasiones este es definitivo como elemento de interpretación o entendimiento de su texto o del alcance de sus disposiciones. Así lo ha reafirmado la Corte Constitucional, al sostener que el título o epígrafe de una ley, "*... que tiene como propósito circunscribir o delimitar la materia tratada en el respectivo cuerpo normativo...*", es susceptible de ser verificado con ocasión del control constitucional que ejerce esa Corporación¹², con fundamento en lo previsto

¹² Corte Constitucional, sentencia C-393 de 2011, M.P. Dra. María Victoria Calle Correa. Igualmente, ver Sentencias C-026 de 1993, M.P. Dr. Jaime Sanín Greiffenstein; C-152 de 2003, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (Con SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); y C-1057 de 2005, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. (Con SV. Dr. Jaime Araújo Rentería).

en los artículos 169 y 241 de la Constitución Política, que le atribuyen a la Corte capacidad política y competencia jurídica "... para decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad contra las leyes, tanto por su contenido material como por los vicios de procedimiento en su formación, control que se aplica tanto al contenido normativo como a la titulación, en tanto ambos hacen parte del contenido de las leyes, y la Carta no distingue entre uno y otro para el efecto"¹³. En respaldo de estas afirmaciones, presenta las que considera son las razones que permiten reconocer su competencia para extender el examen de constitucionalidad al título de la ley demandada, en tanto que "... al título de las leyes se le ha reconocido relevancia constitucional dado el importante papel que cumple¹⁴, en el sentido de: (i) dar una idea general de la materia objeto de regulación, a manera de elemento pedagógico para los ciudadanos¹⁵, de tal forma que el contenido de la ley debe reflejarse en el título del proyecto¹⁶; (ii) permitir que quienes estén llamados a cumplir las disposiciones contenidas dentro de una ley puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular¹⁷; (iii)

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-1057 de 2005. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. (Con SV. Dr. Jaime Araújo Rentería).

¹⁴ Ibidem. Allí se agrega que la Corte ha señalado que además de estas consideraciones, en el artículo 169 de la Constitución se encuentra un fundamento constitucional autónomo para llevar a cabo el control de constitucionalidad de los títulos empleados por el Legislador, cuyo texto dice: "El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido", de manera que tal prescripción "resulta suficiente para que la Corte Constitucional examine en sede jurisdiccional tal relación de congruencia". Ver sentencia C-821 de 2006. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto; C-908 de 2007. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. (Con SV. Drs. Jaime Araújo Rentería y Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁵ Sentencias C-821 de 2006. M.P. DR. Humberto Antonio Sierra Porto; C-230 de 2008. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Ha dicho la Corte al respecto: "(...) la Constitución otorga carácter vinculante a la titulación de las leyes de la República, convirtiendo tal mandato en el deber correlativo del Congreso de emplear para cada cuerpo normativo un título consonante con el eje temático central sobre el cual gira. (...) Esa previsión constitucional, si bien puede incorporarse al análisis sobre la unidad de materia, tiene entidad propia y significación independiente (...)." Ver sentencia C-821 de 2006. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁷ Al respecto, las sentencias C-290 de 2000 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa) y C-1185. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa y Dr. Carlos Gaviria Díaz. (Con SV. Doctores Vladimiro Naranjo Mesa, Alejandro Martínez Caballero y Vladimiro Naranjo Mesa) del mismo año, señalaron que la importancia que la Constitución da a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido tiene íntima relación con el principio de unidad de materia, y que éste, a su vez, garantiza que las disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley guarden coherencia para facilitar su aplicación, interpretación y cumplimiento. Ver también la sentencia C-230 de 2008. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

*servir como criterio de interpretación para establecer el sentido de las disposiciones contenidas en el cuerpo de la ley*¹⁸; y (iv) *servir como uno de los diferentes criterios para establecer el eventual incumplimiento del principio de unidad de materia*¹⁹.

Esta importancia de la función hermenéutica del título de la ley a su vez radica en que entre el título y su texto debe existir una relación de correspondencia o conexidad en la medida en que el primero haga una alusión clara y precisa al contenido del segundo²⁰ así como que aquel no debe contener “... *alusiones discriminatorias que contraríen la proscripción contenida expresamente en el artículo 13 de la Carta, como la raza, el sexo, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica*”²¹, ni puede “... *sustituir el número y la descripción general del contenido de la misma, ya que tales requisitos están establecidos de manera explícita en la Ley Orgánica del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), parámetro de constitucionalidad en materia de vicios de procedimiento*”²² o conceder “... *reconocimientos, privilegios u honores a una persona específica, [pues estos son] materia propia de las leyes de honores...*” como se deriva de lo previsto por el artículo 150 numeral 15 de la Constitución Política²³.

¹⁸ Ver sentencias C-152 de 2003. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (Con SPV. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-230 de 2008. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil; C-141 de 2010. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto. (Con AV. Dr. Nilson Pinilla Pinilla; AV. María Victoria Calle Correa; AV. Humberto Antonio Sierra Porto; SV. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

¹⁹ Ver Sentencia C-908 de 2007. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, en la que la Corte precisó que “*el título funge como elemento orientador, en tanto da luces sobre la materia que se pretende regular, y es por ello que la jurisprudencia en reiteradas ocasiones ha sostenido que el principio de unidad de materia está conformado por los dos mandatos constitucionales contenidos en los artículos 158 y 169 superiores (...). De lo anterior se sigue, entonces, que lo que se busca es que exista “unidad” o “correspondencia” entre las disposiciones del cuerpo normativo y, a su vez, entre éstas y el título de la ley, el cual debe ofrecer una idea general sobre la materia que dicha ley va a regular*”.

²⁰ Ver las sentencias C-152 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. SV. Magistrados Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández); C-821 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), precitadas.

²¹ *Ibidem*.

²² Sentencia C-152 de 2003. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (Con SV. Drs. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández), precitada.

²³ Ver sentencias C-152 de 2003. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. (con SV. Drs. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Araújo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández) y C-821 de 2006. M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto, precitadas.

Estos conjuntos de razones, el primero referido a la función jurídica del título y su correspondencia con el contenido de una ley, y el segundo relativo a su carácter condicionado o restringido por el contenido de aquella, permiten sostener que a pesar de que en Colombia el título de la ley no tiene carácter normativo, puede ser demandado y soportar un examen de constitucionalidad en la medida en que puede resultar contrario a la Constitución "... *si no cumple los requisitos constitucionales y legales previstos en el artículo 169 de la Constitución y en los artículos 193²⁴ y 195²⁵ del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que lo desarrollan, de conformidad con los cuales se verifica la concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido*"²⁶.

Siguiendo la exposición, la acusación debe versar sobre una ley vigente, esto es, que debe regir, pues si la ley demandada no existe por derogatoria expresa o implícita, el juicio de constitucionalidad carece de objeto por falta de uno de sus extremos. No obstante, pensamos que se pueden presentar dos eventualidades al respecto: Por una parte, que a pesar de su no vigencia la Corte Constitucional se refiera al tema o a los temas tratados en ella, en la medida en que lo considere necesario por razones doctrinarias, caso en el cual producirá un fallo inhibitorio por carencia de objeto, pero sentará, seguramente, alguna posición jurídica en el tema correspondiente. O, simplemente, por otra parte y de no ser así, proferirá un fallo inhibitorio por carencia de objeto. Este último caso se presentó, por ejemplo, al demandarse el artículo 57 de la Ley 1111 de 2006, con la cual se estableció que los sujetos activos de las obligaciones tributarias nacionales disponían del plazo de seis meses para contratar especialmente con ciertas universidades públicas colombianas la ejecución de la estrategia de control de pago de dichas obligaciones aplicando tecnologías de señalización, pues al momento de fallar, la Corte estimó que "... *existía carencia actual de objeto sobre el cual ejercer el control de constitucionalidad [puesto que] dicho plazo ya transcurrió y la norma perdió vigor, no hay objeto sobre el cual pronunciarse*"²⁷ inhibiéndose de fallar el fondo del asunto planteado.

²⁴ Ley 5ª de 1992. "Artículo 193. *Titulos de las leyes. El título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido, y a su texto precederá esta fórmula: // "El Congreso de Colombia, // DECRETA"*".

²⁵ Ley 5ª de 1992. "Artículo 194. *Secuencia numérica de las leyes. Las leyes guardarán secuencia numérica indefinida y no por año*".

²⁶ Ibidem.

²⁷ Sentencia C-426 de 2009. M.P. Dra. María Victoria Calle Correa.

Vale agregar que la Corte ha estimado que son demandables, además²⁸:

- a) Las leyes y decretos con fuerza de ley, aunque hayan sido proferidos con anterioridad a 1991, con fundamento en las atribuciones establecidas en el artículo 76 numeral 10, y 121 y 122 de la Constitución de 1886, si se encuentran vigentes;
- b) Los decretos que declaran los estados de excepción previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución, pese a que materialmente no contienen disposiciones regulativas suspensivas de la legislación preexistente;
- c) Los decretos del gobierno expedidos con fundamento en un Acto Legislativo;
- d) Los decretos con fuerza de ley que el gobierno expidió con fundamento en las facultades extraordinarias conferidas por artículos transitorios de la Constitución, especialmente el artículo 20, y
- e) Los decretos del gobierno que corrigen yerros contenidos en las leyes porque tienen efectos normativos legales.

Debe, además, tratarse de una ley no examinada o enjuiciada por la Corte en un proceso anterior, por cuanto que si ya fue objeto de valoración, se producirá un fallo conocido como de "estar a lo resuelto" en la sentencia anterior, pues esta tiene fuerza de cosa juzgada material. Ello será así, sin embargo, siempre que el texto legal demandado sea idéntico al que ya fue juzgado en proceso anterior, y siempre que la razón jurídica de la acusación sea la misma que se invocó como concepto de la violación en la demanda anterior. De lo contrario, seguramente la Corte hará el examen de fondo solicitado por tratarse de una ley distinta o con distinto significado, y de una o unas razones de inconstitucionalidad no planteadas en el juicio precedente.

Igualmente, la demanda deberá versar sobre una ley real, es decir, que debe tratarse de proposiciones jurídicas existentes, ya que en ocasiones los planteamientos del demandante constituyen una construcción doctrinaria o hermenéutica que no contiene la ley demandada y que apenas se suponen en la demanda, atacando la ley como el actor

²⁸ Sentencia C-049 de 2012. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

la entiende y no con su preceptiva real. En este evento la demanda asume un entendimiento de la ley que esta no contiene. Por ejemplo, fue el caso de la demanda presentada contra el literal d) del artículo 185 del D.E. 1211 de 1990, con el que se estableció el orden de sustitución en las prestaciones y pensiones de oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares por muerte de su titular, cuando no hubiere dejado ni cónyuge sobreviviente ni hijos. Según se afirma en el fallo que se produjo, el demandante sostuvo que *"... esta norma crea una discriminación entre los padres del causante –oficial o suboficial– en el momento de heredar prestaciones sociales o de sustitución pensional, debido a que el orden de beneficiarios previsto distingue entre los ascendientes del causante que natural o adoptivamente dejan descendencia y el causante que no dejó ninguno para considerarlos –a los ascendientes– como beneficiarios"*. En tal evento la Corte estimó que *"... los cargos formulados por el demandante carecen de veracidad debido a que recaen sobre una proposición jurídica inexistente. El artículo acusado establece el orden de preferencia de los beneficiarios de los miembros de las Fuerzas Militares y no prevé ninguna condición de temporalidad ni sustitución entre familiares cuando se haya extinguido el derecho de alguno de ellos [...] el actor critica la norma no por lo que dice, sino por lo que no dice. La hipótesis planteada por el demandante no se deriva de la reglamentación de los órdenes de beneficiarios ni tampoco configura una omisión legislativa"*²⁹. El actor había solicitado a la Corte la expedición de una sentencia integradora con la que definiera la forma en que se sustituiría gradualmente al titular del derecho, a falta de alguno de los beneficiarios señalados en el literal demandado, asumiendo que la ley contenía un sistema de sustitución que ella repelía y que la Corte no encontró en su texto. La ley demandada fue presentada como aquel la entendió, sin correspondencia con el contenido real y verídico de la misma. Por eso el presente requisito exige que la ley demandada sea cierta, verídica o real, en cuyo planteamiento el demandante deberá ser especialmente cuidadoso, so pena de conducir su petición a una inhibición. Ello explica que la Corte Constitucional tenga sentado, de tiempo atrás, que la *"... demanda debe plantear una controversia constitucional a partir de la norma demandada y no de interpretaciones de ésta que no se derivan de su texto"*³⁰ o de disposiciones legales que no han sido acusadas, pues en

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-005 de 2002. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia C-129 de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

tales casos no existe una relación directa y lógica entre el contenido material de lo que se demanda y los cargos en que se sustenta la respectiva acción^{31,32}.

4.2. El señalamiento de las normas constitucionales que se consideran infringidas.

Este es el segundo extremo de la antinomia: La norma constitucional desconocida por la ley demandada. Y exige en el demandante "... *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*"^{33,34}, en la medida en que el juicio de constitucionalidad requiere el planteamiento de una contradicción entre la ley demandada y el texto constitucional infringido, sin lo cual no será posible realizar examen alguno puesto que para hacerlo es indispensable la existencia del referente o parámetro de comparación.

Sea lo primero recordar la diferencia entre disposición o precepto, en este caso constitucional, y norma jurídica. Por tanto, este requisito se refiere a los textos constitucionales con sus contenidos normativos, esto es, los conceptos doctrinarios con los que la Corte Constitucional ha enriquecido su significado por medio de las interpretaciones elaboradas con autoridad, que constituyen precedente judicial³⁵, reconocido entre nosotros no sólo en asuntos de tutela

³¹ Corte Constitucional, sentencia C-1552 de 2000, M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

³² Corte Constitucional, sentencia C-793 de 2006. M.P. Dr. Alvaro Tafur Gálvis.

³³ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

³⁴ Corte Constitucional, sentencia C-898 de 2001. 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.

³⁵ Corte Constitucional, sentencia C-836 de 2001. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. Allí se dijo que [los] "... *jueces están obligados a respetar los fundamentos jurídicos mediante los cuales se han resuelto situaciones análogas anteriores. Como ya se dijo, esta obligación de respeto por los propios actos implica, no sólo el deber de resolver casos similares de la misma manera, sino, además, el de tenerlos en cuenta de manera expresa, es decir, la obligación de motivar sus decisiones con base en su propia doctrina judicial, pues, como quedó sentado en la Sentencia C-252/01 antes citada, esto constituye una garantía general para el ejercicio de los derechos de las personas y una garantía específica de la confianza legítima en la administración de justicia...* Agregando que "... *la fuerza normativa de la doctrina probable proviene (1) de la autoridad otorgada constitucionalmente al órgano encargado de establecerla, unificando la*

constitucional de derechos fundamentales, sino en el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad que estamos comentando. Bajo esta consideración, la demanda de inexecutable puede referirse no solo a la violación de los textos literales de la Constitución –disposiciones o preceptos– sino a la violación de “normas” constitucionales, que incluyen la doctrina constitucional producida por la Corte Constitucional que les da significado oficial y obligatorio. En este evento el demandante tiene la carga de presentar la interpretación constitucional que atribuye a la Corte como parte integrante del contenido conceptual de la disposición que estima violada, identificando las providencias que la contienen y, en todo caso, debe enunciar o enlistar los artículos constitucionales contentivos de las expresiones que considera violadas con la ley que demanda, sin que sea válida la utilización de expresiones como “es inconstitucional” o “viola la Constitución”, pues su ambigüedad impide cualquier examen de constitucionalidad, dado que no es posible realizarlo de manera oficiosa pues no le es dable a la Corte asumir o suponer artículos constitucionales que la demanda no menciona³⁶. Por eso ha dicho desde siempre que “*se ha considerado por la jurisprudencia que existe inepta demanda cuando el actor “se limita a efectuar una formulación vaga, abstracta y global de los motivos de inconstitucionalidad, sin acusar específicamente la disposición, pues su omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad”*³⁷.

La ley se puede acusar por violar cualquier parte del texto constitucional sin excepción, incluso su preámbulo, que constituye fuente de inspiración de la autoridad ejercida por el pueblo al expedirla, como la propia Corte ya lo consideró, en la medida en que el preámbulo también es norma constitucional que hace parte del texto de la Constitución Política que puede resultar desconocido con las normas legales o, en general, con todas las normas infraconstitucionales³⁸. En este evento el demandante debe indicar con toda precisión cuál es la parte del preámbulo que considera desconocida con la ley que acusa.

*jurisprudencia ordinaria nacional; (2) del carácter decantado de la interpretación que dicha autoridad viene haciendo del ordenamiento positivo, mediante una **continua confrontación y adecuación a la realidad social** y; (3) del deber de los jueces respecto de: a) la igualdad frente a la ley, y b) la igualdad de trato por parte de las autoridades y; (4) del principio de buena fe que obliga también a la rama jurisdiccional, prohibiéndole actuar contra sus propios actos”.*

³⁶ Sentencia C-380 de 2000. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

³⁷ Sentencia C-447/97, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁸ Sentencia Corte Constitucional C-350 de 1994. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.

Y sea lo segundo advertir que por virtud de la consagración del bloque de constitucionalidad por el artículo 93 de la Constitución Política, "*Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno*". De donde resulta que tales tratados se asumen con rango constitucional o, por lo menos, suprallegal, mereciendo su prevalencia ante las leyes que los desconozcan³⁹. En este evento la demanda deberá indicar con precisión cuáles son las normas del derecho internacional que considera parte del bloque de constitucionalidad desconocido con la ley que demanda, pues aquí tampoco le es dado a la Corte hacer la asunción correspondiente que constituye una carga procesal del demandante. Igual fenómeno se presenta frente de las llamadas leyes estatutarias y leyes orgánicas, que sirven de parámetro o referente de constitucionalidad de una ley ordinaria, no porque sea procedente plantear a la Corte una contradicción entre la ley ordinaria y la ley orgánica o estatutaria, situación que repele el sistema de control que comentamos, sino porque la ley estatutaria u orgánica sirve de punto de referencia para examinar posibles excesos competenciales en que haya incurrido el legislador al regular un tema de reserva de aquellas. En tal evento la ley ordinaria demandada no resulta "ilegal" sino inconstitucional por referirse a temas que la Constitución reserva a las leyes orgánicas o estatutarias, constituyendo un vicio competencial que la torna en inconstitucional. Una caso relacionado con este aspecto es el contenido en la sentencia que declaró inexecutable con efecto diferido los artículos 13 al 33 de la Ley 1437 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, al referirse a la regulación de ciertos derechos fundamentales como el derecho de petición y el derecho al debido proceso,

³⁹ De conformidad con el estado de la jurisprudencia constitucional, el bloque de constitucionalidad en Colombia está conformado por los siguientes tipos de disposiciones y normas: 1) El Preámbulo de la Constitución Política; 2) El texto de la Constitución Política; 3) El cuerpo que integra el *ius cogens*; 4) Los tratados internacionales que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción. Entre ellos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, y los Protocolos I y II adicionales al Convenio de Ginebra de 1969 sobre el Derecho de los Tratados; 5) El Derecho Internacional Humanitario; 6) Los tratados limítrofes; 7) Los convenios 87 y 88 de la Organización Internacional del Trabajo, y 8) Las leyes orgánicas y "en algunas ocasiones" las leyes estatutarias. Cfr. VARGAS SILVA, Ernesto. Conferencia dictada en el XXVI Congreso Colombiano de Derecho Procesal. Bogotá, septiembre 7 al 9 de 2005, así como SÁNCHEZ BAPTISTA, Néstor Raúl. El Bloque de Constitucionalidad. Configuración normativa y jurisprudencial, en revista NUEVA ÉPOCA (ISSN: 0124-0013) de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, sede Bogotá, D.C., publicado en el No. 27 de septiembre de 2006, pp. 117 a 142.

que tienen reserva de ley estatutaria, como lo ordena el artículo 152 literal a) de la Constitución Política, dado que la ley acusada es una ley ordinaria⁴⁰.

4.3. Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados.

Esta es quizá la formalidad más delicada en la demanda de inexecutable, no solo porque de ella depende la prosperidad de la pretensión, sino porque la Corte Constitucional ha elaborado una amplia pero precisa gama de cualidades técnicas que debe cumplir este requisito, pues se refiere al cargo o a los cargos de inconstitucionalidad que se le formulan a la ley acusada, es decir, a las razones por las cuales el actor considera que la ley demandada contradice la Constitución. Por eso este acápite de la demanda debe contener los argumentos, no solo jurídicos pero esencialmente jurídicos, dirigidos a demostrar la realidad y veracidad de la antinomia planteada entre la ley y la Constitución, por tratarse del por qué la ley acusada viola la Constitución. Y este elemento completa la triada indispensable que hace posible el examen de fondo por parte de la Corte: La norma legal violatoria, la norma constitucional violada y la razón jurídica de dicha violación.

Que la ley viola la Constitución significa que contiene normas contrarias a ella, que no se avienen o ajustan con su texto, que riñen con él por serle contrarias, por establecer unas reglas diferentes a las establecidas en el texto constitucional, en el sentido normativo antes expuesto y no solo literal, pero también literal o semántico. De manera que no basta que la regulación legal no coincida con regulaciones constitucionales, pues es factible que el legislador, en uso de su libertad legislativa, establezca unas reglas jurídicas sobre aspectos no regulados constitucionalmente, es decir, no contemplados en la Constitución, no siendo por ese solo hecho contraria a su texto. En este caso, simplemente, nos encontramos frente a una normatividad legal sobre aspectos no contenidos en la Constitución, pero que no necesariamente contrarían su texto. Tal es el sentido del juicio de constitucionalidad que se solicita con la demanda de inexecutable, pues en últimas de la demostración y del reconocimiento de dicha contradicción –que hemos aludido antes como antinomia– dependerá el éxito de la demanda, pues el actor 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*

⁴⁰ Sentencia C-818 de 2011. M.P. Dr. José Ignacio Pretell Chaljub.

violadas⁴¹. 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 impugnan⁴² sin ser suficiente la presentación o transcripción de la norma constitucional o la sola evocación de su contenido.

Son múltiples y reiterativos los fallos de nuestra Corte Constitucional que contienen las reglas de la demostración. Pero uno muy citado por referirse con todo detalle y extensión a la técnica de la presentación de las razones de la inconstitucionalidad atribuida a una ley demandada es la sentencia C-1052 de 2001⁴³, con la que la Corte Constitucional sistematizó u organizó con sentido didáctico el conjunto de variables que, según ella, deben confluír para la prosperidad de la solicitud de inexecutableidad, y que servirá de referente de esta presentación. Veamos:

Para nuestra Corte Constitucional son tres los elementos básicos del juicio de constitucionalidad que toda demanda de inexecutableidad debe contener: (i) El objeto demandado o la ley demandada, presentada e identificada como quedó dicho; (ii) El concepto de la violación o la razón de la inconstitucionalidad atribuida a la ley demandada –lo que supone la indicación e identificación de las normas constitucionales cuya protección y prevalencia se demandan– y (iii) Las razones por las cuales el actor considera que la Corte tiene la competencia para conocer del juicio de constitucionalidad propuesto.

El requisito de forma al que nos estamos refiriendo, es decir, el de la expresión de las razones por las cuales se estima violada la Constitución (ii), es el que la Corte denomina “*El concepto de la violación*” que, según la doctrina que hemos anunciado, exige la presentación de unas razones “...

⁴¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-142 de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. Se inhibió la Corte en esta oportunidad para conocer de muchos de los cargos formulados contra algunos numerales de los artículos 223 y 226 del Código Contencioso Administrativo, pues el actor no identificó claramente las disposiciones constitucionales que resultaban vulneradas.

⁴² Cfr. *Ibid.* Sentencia C-142 de 2001. En dicha oportunidad, tal y como fue referido, la falta de claridad en la identificación de las normas constitucionales que se consideraban vulneradas, que sirvió de base para inhibir a la Corte de realizar un pronunciamiento de fondo tuvo que ver con el siguiente hecho: el actor consideró que las normas acusadas contrariaban 76 disposiciones constitucionales, no obstante, la Corte encontró que sólo respecto de 10 de ellos el actor hizo manifiesta una contradicción posible entre el sentido de la disposición constitucional infringida y las normas demandadas, sobre el que precedía un pronunciamiento de este Tribunal.

⁴³ M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*⁴⁴. 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"⁴⁵⁻⁴⁶.

Así, las razones de la inconstitucionalidad invocada por la demanda deben reunir las siguientes cualidades o atributos:

Las razones deben ser claras. La claridad en el concepto de la violación exige que la demanda debe tener una estructura coherente y homogénea, siguiendo "... un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa", a pesar de que por tratarse de una demanda en ejercicio de una acción pública, el ciudadano está relevado de presentar exposiciones eruditas o técnicas "sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental"⁴⁷. Lo que la Corte espera es que en la demanda aparezca el cargo de inconstitucionalidad contra la ley en una forma inteligible, y aunque puede resultar deducida del contexto de aquella, que no ofrezca duda sobre el sentido jurídico de la razón de la contradicción entre esta y la Constitución. La razón debe presentarse de tal modo que sea entendible y que no ofrezca un grado de confusión o anfibología que impida a la Corte desentrañar el sentido del concepto de la violación, al que con frecuencia acude, haciendo un esfuerzo por admitir una demanda o dictar un fallo de fondo con prevalencia del derecho de acción, en interés del ciudadano y en interés de la guarda de la integridad de la Constitución. Por ello ha sostenido que en estas ocasiones la Corporación debe hacer obrar "... el denominado principio pro actione"⁴⁸, según el cual, siempre que

⁴⁴ 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".

⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001 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.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Sentencias C-898 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-520 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y C-406 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), entre otras.

del análisis de una demanda sea posible identificar el texto acusado⁴⁹, el cargo formulado⁵⁰ o, al menos, exista una duda razonable sobre el alcance hermenéutico de la disposición acusada⁵¹ o de la norma constitucional que sirve como parámetro de confrontación⁵²; es viable que esta Corporación subsane los distintos defectos de las demandas que, en principio, hubieran llevado a un fallo inhibitorio y que detectados en la etapa de admisión hubieran dado lugar a su inadmisión o a su rechazo y, por ende, adelante el control de constitucionalidad, con el fin de hacer prevalecer el derecho sustancial sobre el formal, y de garantizar los derechos de acceso a la administración de justicia y de participación democrática. Pero, en especial, con el propósito esencial de mantener "la integridad y supremacía de la Constitución", en los términos previstos en los artículos 241⁵³.

Si hecho el esfuerzo por la Corte, no le es posible entender cuál es la razón por la cual el actor estima inconstitucional la ley demandada, inclusive mediante la lectura y asimilación integral y sistemática del texto de la demanda, y a pesar de que tiene el deber de privilegiar el derecho de acción en caso de duda, imposible de disipar, se inhibe de fallar el fondo del asunto por "ineptitud sustancial de la demanda". Así ocurrió con la demanda contra el artículo 73 de la Ley 1395 de 2010, que otorgó funciones de policía administrativa a la Dirección Nacional de Estupefacientes para hacer efectiva la entrega real y material de los bienes inmuebles urbanos o rurales, muebles, sociedades y/o establecimientos de comercio ordenada en la sentencia de extinción de dominio de acuerdo a lo establecido en el artículo 18 de la Ley 793 de 2002, pues, a juicio del actor, en el trámite establecido no se contempló el derecho a la intervención de terceros. La Corte estimó que *"si bien de la demanda puede extraerse la afirmación de que la norma cuestionada excluye a los terceros intervinientes de los procesos de extinción de dominio, tal señalamiento no pasa de ser una aseveración abstracta y global, que no se relaciona concreta y directamente con la disposición cuestionada"*. Si no se define por qué lo manifestado en

⁴⁹ Ver, entre otras, las Sentencias C-063 de 1994, C-335 de 1994, C-622 de 1997 y C-142 de 2001.

⁵⁰ Ver, en relación con cargos confusos: las Sentencias C-1065 de 2000, C-621 de 2001, C-992 de 2001 y C-155 de 2002; y en torno a cargos insuficientes: las Sentencias C-016 de 1993 y C-157 de 2002.

⁵¹ Ver, entre otras, la Sentencia C-641 de 2002. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁵² Ver, entre otras, las Sentencias C-211 de 1992, C-540 de 2001 y C-226 de 2002.

⁵³ Sentencia C-865 de 2004. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil.

la acusación transgrede la Constitución, se configura simplemente un señalamiento y no una controversia constitucional, susceptible de ser desatada por la Corte⁵⁴.

Las razones deben ser ciertas. La certeza en la razón del cargo significa que debe recaer sobre una proposición jurídica real y existente⁵⁵ "y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita"⁵⁶, ya que en ocasiones el actor presenta el texto de la ley demandada como él la entiende y no en el sentido natural que ella tiene, suplantando el contenido y distorsionando el significado de la proposición en aquella contenida o, como ha ocurrido, atribuyéndole un sentido que se desprende de leyes distintas de la demandada y que "no son el objeto concreto de la demanda"⁵⁷. La Corte ha insistido en que el texto legal demandado debe tener un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto, que permitan "deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden"⁵⁸.

Tal fue el caso en la demanda de inexecutable parcial de las tarifas establecidas por los artículos 392 y 594 del Decreto-Ley 624 de 1989 o Estatuto Tributario para la retención en la fuente sobre los pagos por honorarios profesionales pagados por personas jurídicas como

⁵⁴ Cfr. Sentencia C-545 de 2011. M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁵ 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 5º 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".

⁵⁶ Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En este otro evento 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.

⁵⁷ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

⁵⁸ En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), entre otras.

contraprestación de un servicio, y las establecidas para los pagos laborales por concepto de salarios, sobre la base de que establecían un trato discriminatorio en perjuicio de los servicios independientes que no derivó del entendimiento de tales disposiciones, pues invocó unas interpretaciones que supuso, y que no sustentó debidamente. La Corte estimó que *"... las normas acusadas establecen reglas tributarias relativas a los contribuyentes asalariados y de ellas no es posible deducir ni el tratamiento tributario a que están sujetos los contribuyentes independientes, ni mucho menos las maneras como éstos pueden sufrir un trato diferencial injustificado. Por lo tanto, de los enunciados demandados individualmente no pueden colegirse las consecuencias alegadas por el accionante en el escrito de demanda"*⁵⁹, razón por la cual estimó que el cargo formulado carecía de la certeza suficiente para producir el fallo de fondo solicitado, al referirse a unos contenidos normativos no contenidos en las disposiciones acusadas y provenientes de la interpretación subjetiva del actor, esto es, a unas normas supuestas, que no eran ciertas.

Las razones deben ser específicas. La especificidad de las razones depende de si de ellas se desprende con claridad la forma como la ley vulnera la Constitución, a través *"de la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada"*⁶⁰ puesto que el juicio de constitucionalidad depende de si se puede establecer la existencia real de 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"*⁶¹ dado que en ocasiones el demandante no plantea una relación concreta y directa entre la ley demandada y el precepto constitucional invocado, impidiendo la procedencia de un

⁵⁹ Sentencia C-1001 de 2004. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁰ 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.

⁶¹ 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.

verdadero juicio de constitucionalidad⁶². Esta exigencia repele la aceptación de juicios vagos o genéricos, presentados por el actor como resultado de sus propias o ajenas interpretaciones, tan abstractos, teóricos y genéricos que no contienen un cargo concreto y “específico” de contradicción de la ley demandada con la Constitución. Es así que en el mismo caso citado anteriormente⁶³, la Corte estimó que la demanda no expuso las razones por las cuales “... a los trabajadores independientes se les debe aplicar un tratamiento tributario igual que el dispuesto por las normas acusadas para las personas asalariadas. En este sentido, el accionante no efectúa una comparación entre sujetos, que hacen parte de un mismo universo y sobre los cuales recae un trato diferente injustificado”, concluyendo que no cumplió con los requisitos de especificidad exigidos para la admisión de los cargos por violación al derecho a la igualdad. Y agregó que, en concreto, el demandante no dijo por qué los dos grupos de asalariados e independientes son iguales ni por qué deben recibir “el mismo tratamiento tributario”⁶⁴. Por esta razón, consideró que el cargo tampoco era específico, y se inhibió de fallarlo de fondo.

Las razones deben ser pertinentes. La Corte entiende la pertinencia como la correspondencia o la relación sustancial existente entre el reproche formulado a la ley y el ordenamiento constitucional, pues aquel debe fundarse en la apreciación del contenido de una norma constitucional real y cierta, que es distinta a la ley demandada. Por eso ha dicho que en sede

⁶² 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 artículo 11 del Decreto-Ley 1228 de 1995, por demanda materialmente inepta, debido a la ausencia de cargo.

⁶³ Sentencia C-1001 de 2004. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁶⁴ Por ejemplo, en la sentencia C-1031 de 2002. M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. La Corte inadmitió el cargo presentado en aquella ocasión, según el cual las normas acusadas violaban del derecho a la igualdad. La Corte dijo lo siguiente: “De manera reiterada la jurisprudencia ha expresado que para que se configure un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, no basta con que el actor manifieste que las disposiciones acusadas establecen un trato diferenciado para ciertas personas y que ello es contrario al artículo 13 de la Constitución, sino que debe expresar, además, las razones por las cuales considera que tal diferencia de trato resulta discriminatoria. (...) El análisis de constitucionalidad, entonces debería recaer sobre la comparación de (...) dos regímenes, para determinar si la diferencia entre uno y otro resulta contraria a la Constitución. Pero ese es el análisis que no plantea el demandante, lo cual impide que la Corte, oficiosamente entre a establecer los extremos de la comparación, a formular las posibles hipótesis de inconstitucionalidad y a pronunciarse de fondo sobre el particular”.

de control abstracto de constitucionalidad *"son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales⁶⁵ y doctrinarias⁶⁶, o aquellos otros que se limitan 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"⁶⁷, así como estima improcedentes las acusaciones contra una disposición legal basadas en categorías como inconveniencia⁶⁸, o el calificativo "de inocua, innecesaria, o reiterativa"⁶⁹ a partir de una valoración parcial de sus efectos⁷⁰. Tal fue el caso a que se refirió la Corte frente al cargo de inconstitucionalidad formulado contra el artículo 113 del Código Civil que define el matrimonio en Colombia como la unión entre un hombre y una mujer, por ser violatorio de lo previsto en el*

⁶⁵ Cfr. la Sentencia C-447 de 1997, ya citada.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Cfr. *Ibid.* Sentencia C-447 de 1997.

⁶⁸ Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-269 de 1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Este fallo que se encargó de estudiar la Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 61 de 1993 artículo 1° literales b y f, es un ejemplo de aquellos casos en los cuales la Corte desestima algunos de los cargos presentados por el actor, puesto que se limitan a presentar argumentos de conveniencia.

⁶⁹ Son estos los términos descriptivos utilizados por la Corte cuando ha desestimado demandas que presentan argumentos impertinentes a consideración de la Corte. Este asunto también ha sido abordado, además de las ya citadas, en la C-090 de 1996 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), C-357 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-374 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) se desestiman de este modo algunos argumentos presentados por el actor contra la Ley 333 de 1996 sobre extinción de dominio, C-012 de 2000 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), C-040 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-645 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-876 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-955 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) C-1044 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-052 de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Gálvis), C-201 de 2001 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁷⁰ *Ibidem.* Sentencia C-1052 de 2001 ya citada en el texto.

artículo 42 de la Constitución Política, que define y establece la familia como núcleo esencial de la sociedad. Dice la Corte en su sentencia que uno de los cargos de la demanda consiste en afirmar que “... el matrimonio señalado en la norma constitucional debería ser extendido a las parejas del mismo sexo”. La Corte afirmó que “La estructura de los argumentos expuestos... giran en torno del eje según el cual en Colombia debería existir el matrimonio para parejas del mismo sexo. Dicho anhelo social y jurídico de parte de los accionantes, muy respetable por cierto, es la exteriorización de un deseo de quien presenta la demanda; sin embargo dicho afán no puede estructurar un cargo de constitucionalidad por falta de pertinencia. Ciertamente, no corresponde a esta Corporación valorar las aspiraciones de los demandantes respecto de un determinado comportamiento social o una especial resonancia en el ordenamiento jurídico. Mal podría entenderse dicho argumento como constitucional por cuanto escapa a la esfera jurídica para radicarse en una simple esperanza de quien acude en sede de constitucionalidad con una visión particular del deber ser. Así las cosas, no puede esta Corporación modificar una específica situación por el simple querer de quien demanda”⁷¹. Consideramos que esta ilustración basta para ejemplificar la pertinencia en sede de control de constitucionalidad.

Las razones deben ser suficientes. La suficiencia se refiere a la presentación de todos los elementos de juicio necesarios para provocar el análisis de constitucionalidad de la ley demandada. La propia Corte ejemplifica este evento aludiendo a que “cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone 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”. Caso en el cual se espera que la demanda contenga todas las variables argumentativas y probatorias necesarias para construir un cargo suficiente de inconstitucionalidad que le otorgue carácter persuasivo por lo menos para generar una duda razonable en la Corte sobre la conformidad de la ley demandada con el texto constitucional invocado, provocando su análisis y obteniendo un fallo de fondo⁷². Tal situación fue apreciada por la Corte al

⁷¹ Sentencia C-886 de 2010. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁷² Ibidem. Sentencia C-1052 de 2001 ya citada en el texto.

estudiar el cargo formulado contra las expresiones “similares o semejantes” del artículo 346 de la Ley 599 de 2000 o Código Penal, que con once verbos rectores penaliza la utilización de uniformes, insignias y pendas de uso privativo de las Fuerzas Militares, al estimar que la demanda formulaba algunos reproches relativos a la violación de los principios de legalidad y de tipicidad con estas expresiones en blanco, aludiendo a deficiencias de técnica legislativa en la preceptiva demandada, pero que no se concentró *“... en la aportación de elementos que, al menos, permitan suponer que tal vez sí existe el problema por ellos formulado y que, desde el punto de vista del principio de legalidad, podría tener consecuencias inconstitucionales.* Agregando que *“... la idea principal expuesta en la demanda y la consecuencia que se le asigna son los únicos elementos aportados por los actores para deprecar la inconstitucionalidad y en las condiciones previstas en el tipo penal del que hacen parte las expresiones acusadas resultan insuficientes para dar lugar al juicio de inconstitucionalidad, ya que el análisis propuesto no puede hacerse sin tener en cuenta el contexto normativo al cual pertenece el segmento cuestionado”.* En este caso se inhibió de fallar de fondo del cargo así formulado⁷³.

La exigencia de las razones. Nuestra Corte Constitucional ha estimado que los requerimientos exigidos para el concepto de violación en esta demanda tienen el propósito de hacer efectivo el ejercicio del derecho de los ciudadanos a la utilización de mecanismos de control del poder público en Colombia, si bien ha hecho la salvedad de que asume el deber, como juez de constitucionalidad, de verificar su cumplimiento en la demanda sin afectar el derecho de acción, por lo que admite que el establecimiento del cumplimiento de este requisito puede resultar del estudio de la demanda, del análisis sistemático de su conjunto y no necesariamente de la verificación formal del planteamiento en su texto. Por eso advierte 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”*⁷⁴. De allí que insista en que esta verificación debe hacerse con amplitud de criterio y minimización de rigorismos, sin llegar al extremo de subsanar defectos sustanciales de la demanda o suponiendo razones que no se desprenden de su texto, pues, *“de emitir la Corte un pronunciamiento de fondo con*

⁷³ Sentencia C-682 de 2009. M.P. Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁷⁴ Ibidem. Sentencia C-1052 de 2001 ya citada en el texto.

base en una demanda que no contiene una razonable exposición de los motivos por los cuales se estima que las normas demandadas violan las disposiciones constitucionales, se le estaría dando a la acción de inconstitucionalidad una vocación oficiosa que es contraria a su naturaleza^{75,76}.

Algunas razones especiales de impugnación:

Por regla general, el reproche que se formula a la ley demandada se refiere a su contrariedad con la Constitución, por oposición preceptiva o normativa, es decir, por disconformidad o disparidad de los enunciados correspondientes, con sacrificio del texto constitucional. Pero hay ocasiones en que la razón de la violación es tan específica y autónoma, que debe plantearse en similar forma. Se trata de algunos casos particulares como la omisión legislativa, la invocación de la violación del derecho a la igualdad, la violación de la llamada unidad de materia y otros. Veremos algunos:

a) La omisión legislativa. La omisión absoluta hace referencia al incumplimiento por parte del legislador de la obligación constitucional de expedir una regulación específica, es decir constituye una total inactividad por parte del Congreso y, por ende, supone la ausencia total de un texto o precepto legal. La Corte Constitucional se ha declarado reiteradamente incompetente para pronunciarse sobre esta modalidad de omisiones, con fundamento, entre otros, en los siguientes argumentos: (i) no es metodológicamente posible el examen de constitucionalidad en estos casos por la carencia de norma susceptible de control⁷⁷, (ii) es indispensable que la demanda de inconstitucionalidad recaiga sobre un texto real y no

⁷⁵ Sentencia C-652 de 2001. M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño (En dicha sentencia, la Corte Constitucional se declaró inhibida para conocer de la demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto 1795 dictado por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la Ley 578 de 2000, pues encontró que no existía relación entre los artículos constitucionales presuntamente violados y los términos de la demanda de inexequibilidad).

⁷⁶ *Ibidem*. Sentencia C-1052 de 2001 ya citada en el texto.

⁷⁷ En la sentencia C-543 de 1996 sostuvo este Tribunal: "Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad es evaluar si el legislador al actuar ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta".

simplemente deducido por el actor o implícito, (iii) la declaración de inexecutable total o parcial de una disposición legislativa requiere previamente definir si existe una oposición definitiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución⁷⁸ dado que la ausencia de regulación de una determinada materia no necesariamente puede ser objeto de reproche constitucional, ya que los silencios del Legislador en determinados casos son expresiones de su voluntad. En cambio, la omisión legislativa relativa supone la actividad del legislador en forma incompleta o defectuosa en tanto que *“al regular una situación determinada, éste no tiene en cuenta, omite, o deja de lado, supuestos de hecho que, al momento de aplicarse el precepto correspondiente, genera tratamientos inequitativos o el desconocimiento de derechos de los destinatarios de la norma respectiva (v. gr. derecho a la igualdad, derecho al debido proceso o del derecho de defensa, derechos adquiridos, etc.)”*⁷⁹. Por tanto, su estudio por parte de la Corte⁸⁰ exige *“(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados*

⁷⁸ Sentencia C-504 de 1995. En el mismo sentido sostuvo en la sentencia C-146 de 1998 *“(...) son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecutable, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de uno de los extremos de comparación”*.

⁷⁹ En el mismo sentido la Corte en sentencia C-675 de 1999 precisó lo siguiente: *“Pueden ser objeto de estudio por esta vía (acción de inconstitucionalidad) y, de hecho ya lo han sido, las llamadas omisiones relativas o parciales, en las que el legislador actúa, pero lo hace imperfectamente, como en los casos de violación al principio de igualdad o debido proceso (...)”* Así mismo se pueden consultar las sentencias C-185 de 2002, C-284 de 2002, C-809 de 2002, C-836 de 2002 y C-528 de 2003. Igualmente, la sentencia C-875 de 2005.

⁸⁰ Sentencia C-262 de 2011. M.P. Dr. Juan Carlos Henao Pérez. Igualmente, las sentencias C-277 y C-545 de 2011.

por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador⁸¹. Advertiendo la Corte que tales exigencias adicionales no restringen en sí mismas el derecho a la protección de la integridad de la Constitución, sino que tienden a hacer "eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior"⁸², "en el que se garantice que sea el demandante y no el juez quien define los contornos dentro de los cuales se ejerce en cada caso el control constitucional sobre las leyes y actos objeto de acusación"⁸³.

De lo anterior se deduce que, en principio, ante un actuar positivo del legislador pero constitucionalmente incompleto, al expedir una normatividad que sin embargo, no contempla todos los supuestos que debería regular en virtud del principio de igualdad o del derecho al debido proceso, corresponde al juez constitucional subsanar la omisión inconstitucional mediante la ampliación del alcance del precepto legal impugnado a supuestos de hecho no previstos por el legislador, procedimiento que tiene lugar mediante la expedición de una sentencia integradora. Si la demanda versa sobre dicha omisión, tales requisitos deben resultar ostensibles dentro de la estructura argumentativa mínima que se debe completar en este tipo de proposición. Así, la Corte ha dicho que la omisión legislativa relativa "se vuelve constitucionalmente reprochable si se predica de un elemento que, por razones lógicas o jurídicas –específicamente por razones constitucionales–, debería estar incluido en el sistema normativo de que se trata, de modo que su ausencia constituye una imperfección del régimen que lo hace inequitativo, inoperante o ineficiente"⁸⁴, en particular por producir por lo general violaciones del derecho a la igualdad⁸⁵ o el derecho al debido proceso⁸⁶.

b) La violación del derecho a la igualdad. La Corte Constitucional ha advertido que cuando se acuse una ley por violar el derecho a la igualdad,

⁸¹ Sentencia C-185 de 2002.

⁸² Sentencia 1052 de 2001.

⁸³ Ver en este sentido sentencias C-405 de 2009 y C-434 de 2010.

⁸⁴ Sentencia C-041 de 2002, criterio reiterado en la sentencias C-528 de 2003 y C-1009 de 2005.

⁸⁵ Sentencias C-185 de 2001; C-420 de 2000.

⁸⁶ Sentencias C-540 de 1997; C-041 de 2002.

la demanda debe adicionalmente “definir y aplicar tres etapas: (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 igual⁸⁷. En el fallo que se cita la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 113 del Código Civil, que define el matrimonio en Colombia, por ser *violatorio* de lo previsto en el artículo 13 Constitucional. Y tras sentar la doctrina precedente y considerar que la demanda “en momento alguno logra determinar cuál es el patrón de igualdad o *tertium comparationis* que pretende hacer valer, [ni] las razones por las cuales los grupos sociales que relaciona son susceptibles de comparación, [pues] el demandante se limita a realizar unos esbozos generales del deber ser, efectúa explicaciones superfluas en relación con los sujetos a comparar sin adentrarse en las reflexiones jurídicas por las cuales los grupos sociales que menciona son comparables, [ya que] las valoraciones personales, las conjeturas, las sospechas, las apreciaciones personales y más aún los anhelos sociales o personales no pueden constituir un cargo de constitucionalidad”, desestimó el cargo por falta de suficiencia en el cumplimiento de la mayor carga argumentativa cuando se invoca la violación del derecho a la igualdad⁸⁸.

c) La unidad de materia. De conformidad con lo previsto en el artículo 158 de la Constitución Política, “todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia”. En consecuencia, cuando una norma legal específica no guarda relación de conexidad con la materia de la ley de la cual hace parte, puede ser objeto de una demanda de inconstitucionalidad por violación del principio de unidad de materia. En este caso “el actor tiene la carga de demostrar (i) cuál es el contenido material o temático de la ley concernida; (ii) cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan relación de conexidad con dicha materia; (iii) las razones por las cuales considera que las normas señaladas no guardan relación con el tema de la

⁸⁷ Sentencia C-886 de 2010. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.

⁸⁸ *Ibidem*.

ley y, por lo mismo, lesionan el artículo 158 de la Carta. Si el actor satisface la carga impuesta, la Corte deberá entrar a determinar si, efectivamente, existe una violación al principio de unidad de materia⁸⁹. Igualmente ha considerado que en este caso el juicio de constitucionalidad debe ponderar "de una parte el principio de unidad de materia y, de otra, el principio democrático y de libre configuración del legislador" ya que en este caso el examen se circunscribe a "constatar que no existe ninguna relación de conexidad razonable (causal, temática, sistemática y teleológica) entre la norma demandada y la ley que integra", si bien "el principio de unidad de materia no puede ser entendido de forma excesivamente estricta o rígida pues ello limitaría de manera desproporcionada la facultad de configuración del legislador y en consecuencia el principio democrático y el principio de conservación del derecho"⁹⁰.

Profundizando en sus consideraciones, en el caso citado la Corte citó un fallo precedente en el que había afirmado que "(...) Cuando los tribunales constitucionales entran a determinar si una ley ha cumplido o no con el principio de unidad de materia deben ponderar también el principio democrático que alienta la actividad parlamentaria [esto es que], el alcance que se le reconozca al principio de unidad de materia tiene implicaciones en la intensidad del control constitucional pues la percepción que se tenga de él permite inferir de qué grado es el rigor de la Corte al momento del examen de las normas. Así, si se opta por un control rígido, violaría la Carta toda norma que no esté directamente relacionada con la materia que es objeto de regulación y, por el contrario, si se opta por un control de menor rigurosidad, sólo violarían la Carta aquellas disposiciones que resulten ajenas a la materia regulada [...] Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable"⁹¹. Son estas consideraciones, pues, que debe

⁸⁹ Sentencia C-277 de 2011. M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ Sentencia C-501 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte consideró que no se desconocía el principio de unidad de materia, al incluir en una ley (Ley 510/99) cuyo objeto son disposiciones para el sistema financiero y asegurador, el mercado público de valores y las Superintendencias Bancaria y de Valores, una norma (parágrafo 3º, artículo 52) que reforma una disposición de otra ley (artículo 148, Ley 446/98), con el fin de extender la

tomar en cuenta la demanda que invoque la inconstitucionalidad de una ley por violación del principio de unidad de materia, en el que la labor de la Corte debe limitarse a la verificación de la relación de conexidad entre la norma cuestionada y la ley a la cual pertenece.

d) La exequibilidad modulada o condicionada. De conformidad con los requisitos esenciales de la demanda a que se refiere el artículo 2° del Decreto-Ley No. 2067 de 1991 ya mencionado, conforme fue entendido inicialmente por la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional⁹², estaba proscrita del sistema normativo de control vigente y de la jurisprudencia de la época de la propia Corte Constitucional una petición de constitucionalidad condicionada de la ley demandada, puesto que se venía considerando que en tal caso, de admitirse la demanda y tramitarse el proceso, el fallo respectivo debía ser inhibitorio, en la medida en que la demanda debía contener "... una pretensión clara y directa de inconstitucionalidad contra una disposición legal... cuyo contenido material se opone a los dictados superiores...", y porque "... la pretensión de exequibilidad sujeta a condicionamientos conlleva al ejercicio indebido de la acción de inconstitucionalidad, pues es la Corte Constitucional... la que soberanamente determina cuáles son los efectos de sus decisiones tomando en consideración los cargos formulados por quienes hacen uso del derecho previsto en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política'..."⁹³. Por este aspecto, pues, o bien se inadmitía la demanda para propiciar su corrección y adecuación, o se dictaba un fallo inhibitorio como lo hizo en muchas ocasiones, como era lo procedente al resultar inadmisibles las pretensiones de

competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio, en ejercicio excepcional de funciones judiciales.). Esta jurisprudencia ya había sido reiterada en la sentencia C-540/01, M.P. Jaime Córdoba Triviño (en este caso la Corte estableció que el demandante tiene la carga de señalar cuál o cuáles son las partes que no tienen relación alguna con la materia central de la ley).

⁹² Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Sistematiza los requisitos de la demanda de inexequibilidad en dos partes, respecto de su objeto y del concepto de violación. Respecto de las razones de inconstitucionalidad invocadas en ella, refiere que deben aparecer claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

⁹³ Corte Constitucional, sentencia C-892 de 2006. M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. Ver, entre otras citadas, las sentencias C-621 de 1998, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo; C-362 de 2001, M.P. Dr. Alvaro Tafur Gálvis; C-806 de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández; C-937 de 2003, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil; C-508 de 2004, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería y C-1299 de 2005, M.P. Dr. Alvaro Tafur Gálvis.

constitucionalidad condicionada. Pero fue tiempo después que la Corte morigeró su doctrina sobre los requisitos de la demanda de inconstitucionalidad, al admitir la posibilidad de que con la acción de inexecutable se solicite expresamente la declaración de inexecutable no de las disposiciones o preceptos legales, sino de las interpretaciones judiciales de las mismas, al sostener que *"mediante el ejercicio de la acción pública de constitucionalidad, se puede solicitar a la Corte que expulse una determinada o concreta interpretación de una ley por ser contraria a la Constitución... Esta modalidad de control versa sobre las normas jurídicas (cuando se produce con ocasión de una interpretación aplicable a un caso concreto), no sobre disposiciones: no se pretende una sentencia que expulse del ordenamiento la disposición legal, el texto de la ley, pues se parte del supuesto de su constitucionalidad, lo que se pretende expulsar es una o algunas de las posibles interpretaciones de la ley por considerarse contrarias a la Constitución. El demandante pretende una sentencia interpretativa o de constitucionalidad condicionada, no una de simple inexecutable"*⁹⁴. Y agregó que cuando se demanda la inconstitucionalidad de la interpretación de normas legales, debido al carácter excepcional de dicho control, *"... los requisitos de la demanda exigen una mayor profundidad y solidez analítica en la sustentación de los cargos, aún cuando los requisitos siguen siendo los mismos que los de cualquier otra demanda de inconstitucionalidad, [sin] caerse en rigorismos extremos ni exigencias técnicas innecesarias que terminarían por anular el carácter público de esta acción"*⁹⁵. Por consiguiente y con las exigencias aquí registradas, actualmente la Corte admite cargos formulados contra las interpretaciones legales, en la medida en que de su entendimiento surja un problema de trascendencia constitucional que la demanda de executable condicionada deberá observar con la carga argumentativa pertinente⁹⁶.

⁹⁴ Auto 103 de 2005, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁵ Sentencia C-802 de 2008, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández. En similar sentido, se había expedido la sentencia C-187 de 2008, M.P. Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁹⁶ Tal fue la situación definida, por ejemplo, con la sentencia C-426 de 2002, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil. En ella la Corte estimó inconstitucional la tesis de "Los motivos y finalidades" como criterio definitorio de la procedencia de la acción de nulidad contra actos administrativos de carácter particular y subjetivo, conforme había sido plasmada por el Consejo de Estado desde el auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del 2 de agosto de 1990 con la ponencia del Dr. Pablo J. Cáceres Corrales en el proceso N° 1482, pero declarando executable el artículo 84 del CCA.

4.4. El señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado, cuando sea el caso.

Este requisito debe ser cumplido por la demanda de inexequibilidad que formula cargos por expedición irregular o vicio de trámite contra la ley demandada. En tal caso debe indicar con suficiente claridad cuál fue el trámite que sufrió la disposición demandada y cuál fue el trámite que debió dársele de conformidad con la regulación constitucional sobre la materia, explicando en qué consiste la irregularidad de trámite que reprocha al acto demandado. Debe recordarse que el trámite constitucional depende básicamente de si se trata de un Acto Legislativo o de una ley; y en este último caso, si se trata de una ley orgánica, estatutaria o marco, o si de una ley llamada ordinaria. Igualmente, que si se trata de un Decreto con fuerza de ley, no existe trámite señalado en la Constitución para su expedición, por una parte, y por otra, que tales decretos tienen control automático de constitucionalidad, razón por la cual no son susceptibles de ser demandados por los ciudadanos quienes, en su lugar, pueden intervenir en el proceso ya formado mediante la presentación del escrito con que se constituyan parte.

Si se trata de un Acto Legislativo, el trámite es el establecido en el artículo 57 de la Constitución Política, pero en dos periodos legislativos ordinarios y consecutivos, como se dispone en el artículo 375 inciso 2º de la misma. En tal evento debe observarse el régimen de quórum decisorio allí establecido, y todo el sistema que regula la expresión del proceso legislativo constituyente, no solo el establecido en los artículos 218 a 227 de la Ley 5ª de 1992, sino todas las reglas establecidas para el ejercicio de la función legislativa ordinaria contenidas en la primera parte de dicha ley, tales como la iniciativa, la competencia interna, el trámite de los debates, las modificaciones introducidas en las Comisiones o en las Cámaras durante los mismos, el quórum, las mayorías, las votaciones, las sesiones conjuntas y otros aspectos de los que pueden surgir los vicios de inconstitucionalidad del Acto Legislativo por vicios en su formación. Si se trata de una ley ordinaria, debe tenerse en cuenta el mismo régimen, evacuado en una única legislatura. Y si de una ley especial, como las ya mencionadas, se debe tener en cuenta además el régimen de quórum ya mencionado y las disposiciones específicas contenidas en los artículos 206 a 217 de la misma ley.

Finalmente, digamos que la Ley 5ª de 1992 es, para los efectos del control formal de las leyes y de los Actos Legislativos, un referente de

constitucionalidad, en la medida en que el examen que se solicita a la Corte es el del trámite dado a aquellas respecto del trámite establecido en la Constitución, y no en la ley, por tratarse de un control de constitucionalidad y no de uno de legalidad. La demanda deberá expresar cuáles son los vicios, alteraciones o irregularidades en que se incurrió al expedirse la ley demandada, y cuál era entonces el que, según el demandante, debió surtir de conformidad con el ordenamiento aquí mencionado.

4.5. La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda

Este es el requisito final, que debe contener la expresión del demandante sobre la competencia que atribuye a la Corte Constitucional para el conocimiento del asunto de que trata la demanda. Así, debe indicar que se trata de uno de aquellos actos sujetos a su control por mandato constitucional, de los enunciados en el artículo 241 de la Constitución Política y de aquellos frente a los cuales invoca su jurisdicción, como se mencionó en este escrito⁹⁷. Respecto de los decretos del gobierno, el actor deberá cerciorarse de que se trata de aquellos que tienen fuerza de ley, según la Constitución, pues los que constituyen actos administrativos no son demandables ante esta jurisdicción constitucional, sino ante la Contencioso Administrativa⁹⁸.

Los anteriores son los requisitos de la demanda de inexecutable, de acuerdo con lo previsto en el D.E. No. 2067 de 1991 y la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana.

⁹⁷ Cfr. Sentencia C-049 de 2012. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, ya citada.

⁹⁸ CCA (D.E. 01 de 1984) artículos 82, 83, 84 y 85; CPACA (Ley 1437 de 2011) artículos 104, 137 y 138.